

Biologisk mångfald i rinnande vatten
och vattenkraft – En uppföljning

ISSN 1653-0942
ISBN 978-91-86673-18-5
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2011

Förord

Merparten av Sveriges vattendrag har utifrån ekologisk synvinkel påverkats negativt av mänskliga aktiviteter. Riksdagen har beslutat om miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag. Målet innebär bl.a. att vattendrag ska användas och nyttjas på ett ekologiskt hållbart sätt och att deras variationsrika livsmiljöer bevaras. Mot den bakgrunden beslutade miljö- och jordbruksutskottet vid sitt sammanträde den 3 februari 2011 att följa upp statens insatser för biologisk mångfald i rinnande vatten. Uppföljningen har inriktats på att studera biologisk mångfald i samband med vattenkraft och i första hand hur ansvarsfördelningen mellan olika aktörer ser ut. I uppföljningen har även ingått att översiktligt beskriva vilka instrument som staten har till sitt förfogande när det gäller att bevara och återskapa biologisk mångfald i vattendrag.

Uppföljningen har genomförts av miljö- och jordbruksutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp. Underlagen till uppföljningen har tagits fram av utvärderaren Christer Åström vid utvärderings- och forskningsfunktionen vid riksdagens utredningstjänst i samarbete med uppföljnings- och utvärderingsgruppens sekreterare, föredraganden Lena Sandström vid miljö- och jordbruksutskottets kansli.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen överlämnar härmed sin rapport där resultaten av uppföljningen redovisas.

Stockholm i juni 2011

Irene Oskarsson (KD), ordförande

Per Åsling (C)

Nina Lundström (FP)

Jan-Olof Larsson (S)

Åsa Romson (MP)

Jens Holm (V)

Linda Arvidsson Wemmert (M)

Josef Fransson (SD)

Innehållsförteckning

Förord	3
Innehållsförteckning	4
Sammanfattning	6
1 Inledning	16
1.1 Bakgrund	16
1.2 Syfte, genomförande och avgränsning	16
2 Rinnande vatten, biologisk mångfald och vattenkraft	18
2.1 Biologisk mångfald i rinnande vatten	18
2.2 Olika hot mot den biologiska mångfalden i vattendragen	19
2.3 Vattenkraften och den biologiska mångfalden i vattendrag	20
2.4 Iakttagelser kring biologisk mångfald och vattenkraft	23
3 Verksamhetsutövarnas insatser för biologisk mångfald	30
3.1 Fysiska förbättringsåtgärder, avgifter och utsättning	30
3.2 Iakttagelser kring verksamhetsutövarnas miljöinsatser	33
4 Riksdagens miljömål för vattendragen	39
4.1 Den nya miljömålsstrukturen	39
4.2 Miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag	39
4.3 Exempel på andra mål	40
4.4 Iakttagelser kring mål och uppföljningssystem	41
5 Ansvarsfördelning för biologisk mångfald i rinnande vatten	46
5.1 Riksdag och regering	46
5.2 Statliga och kommunala myndigheter	48
5.3 Övriga aktörer i frågor kring vattenkraft och biologisk mångfald ...	52
5.4 Iakttagelser kring ansvarsfördelning och kompetens	54
6 Instrument för att bevara och återskapa mångfald	59
6.1 Fysiska åtgärder för biologisk mångfald i vattendrag	59
6.1.1 Anläggande av fiskvägar förbi vandringshinder	59
6.1.2 Restaurering av vattendrag	62
6.1.3 Fiskevård i vattendrag	66
6.1.4 Iakttagelser kring fiskvägar, restaurering och fiskevård	70
6.2 Rättsliga verktyg enligt miljöbalken	80
6.2.1 Miljölagstiftningen och biologisk mångfald i vattendrag	80
6.2.2 Iakttagelser kring arbetet med biologisk mångfald utifrån regelverket	85

6.3 Vattenförvaltningens insatser för biologisk mångfald.....	99
6.3.1 Vattendirektivet och vattenmyndigheternas arbete	99
6.3.2 Iakttagelser kring vattenförvaltningen	101
7 Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar	105
Referenser	113

Sammanfattning

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar i korthet:

- Vattenkraft påverkar biologisk mångfald i rinnande vatten negativt. Frågor om bl.a. fiskvägar och omprövningar av vattendomar har diskuterats under lång tid.
- Det är viktigt att insatser görs av verksamhetsutövarna och att de ges tillräckliga motiv för att arbeta med biologisk mångfald i vattendragen.
- Miljökvalitetsmålet om levande sjöar och vattendrag har inte nåtts. Riksdagens miljömål är viktiga styrinstrument, och det är viktigt att målkonflikter hanteras.
- Det finns behov av att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.
- Samarbetet och samverkan mellan myndigheterna behöver utvecklas.
- Det är viktigt att uppmärksamma det kompetens- och resursbehov som finns på myndigheterna på olika nivåer för att säkerställa att goda resultat uppnås.
- Det saknas fiskvägar vid många vattenkraftverk, varför det är angeläget med förstärkta insatser för restaurering av vattendrag och fiskevård. Det är viktigt med en långsiktig finansiering och att resultatet av genomförda insatser följs upp och utvärderas samt redovisas till riksdagen.
- Det behövs ett intensifierat arbete med tillsyn och omprövning av vattendomar för att bevara och återskapa biologisk mångfald i rinnande vatten.
- En fortsatt utveckling av vattenförvaltningen är viktig när det gäller vattenkraftsrelaterade frågor.

Miljö- och jordbruksutskottets uppföljning

Miljö- och jordbruksutskottet beslutade i februari 2011 att genomföra en uppföljning av statens insatser för biologisk mångfald i rinnande vatten. 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. Uppföljningen utgår från det av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålet 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.

Uppföljningen har genomförts av utskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp. Syftet har varit att ge utskottet ökade kunskaper inom området inför behandlingen av budgetpropositionen och eventuella motioner. Utgångspunkt för uppföljningen har varit de frågor som ingår i miljö- och jordbruksutskottets beredningsområde, dvs. fiske, naturvård och miljövård. Frågor som rör den biologiska mångfalden är tvärspektoriella och berör därför flera utskott. Gruppens förhoppning är därför att underlaget ska vara användbart för flera utskott i samband med beredning av ärenden som berör den biologiska mångfalden i rinnande vatten.

Rinnande vatten, biologisk mångfald och vattenkraft

Den biologiska mångfalden i vattendragen har under lång tid hotats på flera olika sätt, bl.a. av miljögifter, övergödning och dränering av våtmarker. Dessutom har dammar, flottning, vattenkraftverk och vattenreglering under en lång tid haft stor påverkan på miljön i och kring vattendragen. Växt- och djurlivet har påverkats negativt och vattenytorna har ändrats, till både yta och sträckning. Dammar, vattenkraftverk och vattenreglering har skapat vandringshinder för olika arter och bl.a. förändrat det naturliga vattenflödet. Under senare år har arbetet med miljömålen, miljöbalken och EU:s ramdirektiv för vatten inneburit att fokus alltmer har kommit att flyttas från enskilda fiskarter som lax och öring till att mer handla om den samlade biologiska mångfalden i våra vattendrag.

Vattenkraften är en förnybar energikälla med låga utsläpp och liten klimatpåverkan. Vattenkraftverk har funnits under lång tid och har stor betydelse för Sveriges elförsörjning. Samtidigt finns det en samstämmig uppfattning om att vattenkraften påverkar den biologiska mångfalden negativt. Detta gäller både småskaliga och storskaliga vattenkraftverk, även om problemen kan se olika ut. De problem för biologisk mångfald som vattenkraften orsakar är kända men de åtgärder som vidtas är begränsade.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar

Miljö- och jordbruksutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp konstaterar inledningsvis att dammar, vattenkraftverk och regleringsmagasin påverkar den biologiska mångfalden i rinnande vatten på ett mycket negativt sätt. Samtidigt har vattenkraften flera fördelar. Det är en förnybar energikälla som har använts under lång tid och som leder till små klimatpåverkande utsläpp. Gruppen noterar att både småskaliga och storskaliga vattenkraftverk påverkar den biologiska mångfalden, men att det kan vara lättare att åtgärda problem vid små kraftverk än vid stora kraftverk. I relation till den el som produceras är dock de små kraftverkens miljöpåverkan större. Gruppen menar att det är viktigt att i det fortsatta utvecklingsarbetet lyfta fram både problem och möjligheter som har uppmärksamats för att kunna bevara och återskapa biologisk mångfald i rinnande vatten på bästa möjliga sätt.

Gruppen har funnit att frågan om vattenkraftens negativa påverkan på den biologiska mångfalden i rinnande vatten har diskuterats under lång tid.

Som exempel kan anges att dåvarande bostadsutskottet i ett yttrande till miljö- och jordbruksutskottet 2005 om den då aktuella miljömålspropositionen redovisade riksdagens tidigare ställningstaganden i frågan. Bostadsutskottet påpekade att det finns anledning att se över frågan om hur behovet av förbiflöden i befintliga vattenkraftverk kan tillgodoses och som en del i detta hur ändamålsenliga reglerna för omprövning av vattendomar är i sammanhanget. I sitt yttrande hänvisade utskottet till flera betänkanden där frågan hade behandlats. Gruppen vill mot den bakgrunden peka på vikten av att de frågor som tas upp i denna uppföljning behandlas vidare i utvecklingsarbetet kring biologisk mångfald i rinnande vatten, både inom riksdagens olika utskott, i regeringen och inom berörda myndigheter. Gruppen menar att det också finns behov av fortsatta överväganden kring de olika utredningsförslag som har lämnats vad gäller vattenverksamhet. Det är vidare naturligt att den nya Havs- och vattenmyndigheten i sin verksamhet uppmärksammar de problem kring vattenkraften och den biologiska mångfalden som lyfts fram i denna uppföljning.

Verksamhetsutövarnas ansvar och insatser för biologisk mångfald

Ägare av dammar och vattenkraftverk ansvarar för att de drivs och underhålls enligt tillstånden för vattenverksamhet. Lagstiftningens utgångspunkt är att verksamhetsutövaren ska använda bästa möjliga teknik och enligt egenkontrollförfordningen ha rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning m.m. för drift och kontroll hålls i gott skick och för att förebygga olägenheter för människors hälsa och miljön. Från branschen framförs att det finns ett intresse för miljöfrågor och att kraftbolagen deltar i olika projekt kring bl.a. fysiska förbättringsåtgärder.

För att kompensera för de ingrepp som vattenkraftsutbyggnaden innebär betalar kraftbolagen bygde- och fiskeavgifter. Fiskeavgift kan i stället för en specifik åtgärd föreskrivas av mark- och miljödomstolen i samband med tillståndsprövningen som compensation för fiskeskada. Fiskeavgiften kan utgå antingen som ett årligt belopp eller som ett engångsbelopp. I samband med att fiskeavgift fastställs föreskrivs ändamål för avgiftens nyttjande. Denna föreskrift kan ha olika lydelse, men är normalt relativt allmänt skrivet. Beslut om hur avgiften ska användas fattas av Fiskeriverket eller länsstyrelsen. Avgiften ska användas för fiskefrämjande åtgärder i det berörda vattenområdet eller i angränsande vattendrag, t.ex. i form av biotopåtgärder och fiskutsättningar. Kommuner, fiskevårdsområdesföreningar m.fl. kan ansöka om bidrag av fiskeavgifterna. Ett stort antal fiskeavgifter enligt olika lagar har fastställts genom åren.

Den som har tillstånd till bl.a. drift av ett vattenkraftverk ska betala en årlig bygdeavgift som bestäms av mark- och miljödomstolen. Bygdeavgift ska användas dels för att förebygga eller minska sådana skador som inte har ersatts och för att gottgöra sådana skador, dels för att tillgodose allmänna ändamål för den bygd som berörs av vattenverksamheten. Bygdeavgifterna

används endast i mycket liten utsträckning till vattenvård. Fiskeavgifterna uppgår till ca 15 miljoner kronor per år och bygdeavgifterna till 120–130 miljoner kronor per år. Dessutom kan nämnas att kraftbolagen finansierar kompensationsutsättning av fisk i enlighet med de krav som ställs i de olika tillstånden. Trots detta har flera myndigheter och miljöorganisationer framfört kritik mot kraftbolagens bristande arbete med biologisk mångfald.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar

Gruppen konstaterar att det från branschen har framförts att kraftbolagen har ett miljöintresse och att olika förbättringsinsatser genomförs, både utifrån tillstånd och på frivillig väg. Samtidigt har myndigheter och miljöorganisationer riktat kritik mot verksamhetsutövare och då särskilt mot deras bristande vilja att vidta miljöförbättrande åtgärder.

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

Riksdagens miljömål för vattendragen

Riksdagens miljömål är viktiga styrinstrument för inriktningen på arbetet med den biologiska mångfalden i rinnande vatten. De är dock inte direkt styrande för den rättsliga processen med prövningar och omprövningar av tillstånd. Det finns mål- och intressekonflikter där vattenkraft och energibehov ställs mot bl.a. biologisk mångfald, turism och fiske, samtidigt som många myndigheter, miljöorganisationer och branschföreträdare menar att dessa konflikter går att lösa.

Miljökvalitetsmålet om levande sjöar och vattendrag och de olika delmål som handlar om vattendragen har inte uppnåtts. Regeringen har bedömt att det är möjligt att nå miljökvalitetsmålet om ytterligare åtgärder vidtas. Naturvårdsverket har bedömt att det finns en positiv trend för miljöutvecklingen men att intensiteten i arbetet med bl.a. restaurering av vattendrag måste öka. Uppföljningssystemet inom miljöområdet har nyligen ändrats.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar

Målen har inte nåtts, trots att riksdagen vid olika tillfällen har framfört vikten av t.ex. att fiskvägar anläggs för att möjliggöra vandring förbi vattenkraftverken. Gruppen delar såväl regeringens som Naturvårdsverkets bedömning att ytterligare åtgärder måste vidtas.

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. Gruppen vill betona att målkonflikter inte får förlama fortsatt utvecklingsarbete. Det är därför viktigt med en tydlig uppgifts- och ansvarsfördelning samt 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 gruppens eller riksdagens uppgift att peka ut hur detta ska ske, men gruppen vill i sammanhanget peka på att Miljömålsberedningen kan vara ett forum för fortsatt behandling av frågor kring målkonflikter.

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

Gruppen 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. Gruppen understryker dessutom vikten av 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. Det är viktigt att riksdagen fortsatt följer denna fråga.

Ansvarsfördelning för biologisk mångfald och vattenkraft

Frågor om vatten och biologisk mångfald berör flera riksdagsutskott, departement, myndigheter och andra aktörer. Miljö- och jordbruksutskottet bereder ärenden om bl.a. fiske och naturvård samt miljövärd i övrigt som inte tillhör något annat utskotts beredningsområde. Civilutskottet bereder ärenden om vattenrätt, näringsutskottet bereder ärenden om energipolitik och kulturutskottet bereder kulturarvsfrågor. Finansutskottet ansvarar för frågor som gäller Kammarkollegiet, konstitutionsutskottet ansvarar för frågor som gäller länsstyrelserna och justitieutskottet ansvarar för frågor som gäller Sveriges Domstolar, inklusive mark- och miljödomstolarna. Vidare kan nämnas att försvarsutskottet bereder frågor om dammsäkerhet.

På myndighetsnivå är det främst Naturvårdsverket, Fiskeriverket, Kammarkollegiet, länsstyrelserna, vattenmyndigheterna samt mark- och miljödomstolarna som berörs. Många frågor kräver samarbete mellan myndigheter. De berörda myndigheterna menar att rollerna är förhållandevis klara,

medan andra aktörer anser att det finns många myndigheter som hanterar frågorna och att ansvarsfördelningen mellan dem är otydlig.

De olika myndigheterna är olika aktiva i arbetet med biologisk mångfald och vattenkraft. Många myndigheter uppger att de har begränsade resurser för att arbeta aktivt med vattenfrågor. Dessutom upplever de olika aktörerna att myndigheternas kompetens i vattenfrågor varierar.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar

Gruppen betonar att det är viktigt med en tydlig ansvarsfördelning mellan centrala och regionala myndigheter. Det är särskilt viktigt att ansvarsfördelningen klargörs inför tillkomsten av den nya Havs- och vattenmyndigheten. Den nya myndigheten har då, enligt gruppens bedömning, en möjlighet att knyta ihop frågor om fisk och fiske samt hav och vatten. Gruppen 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 tydligt samarbete och helhetssyn. Gruppen framhåller vikten av samarbete och samverkan mellan myndigheterna och menar att myndigheternas arbete och insatser bör samordnas.

Gruppen konstaterar att myndigheterna anser att de har tillräckligt hög kompetens, medan andra aktörer menar att myndigheternas kompetens i vattenfrågor är varierande. Gruppen betonar vikten av hög kompetens i vattenfrågor vid de myndigheter som berörs för att kunna säkerställa att goda resultat uppnås.

Gruppen konstaterar vidare att det från flera aktörer och i utredningar har pekats på bristande resurser vid myndigheterna för att kunna utföra arbetet med vattendragens biologiska mångfald. Miljö- och jordbruksutskottet har tidigare uppmärksammat frågan huruvida Kammarkollegiets och Fiskeriverkets resurser för omprövningsarbetet bör förstärkas, liksom länsstyrelsernas resurser för tillsyn och för omprövningsarbetet. Gruppen kan inte utifrån denna uppföljning bedöma i vilken grad som tilldelade resurser är tillräckliga eller inte. Utgångspunkten bör vara att myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter inom området och att resursfrågan bör hanteras i detta sammanhang.

Fiskvägar, restaurering av vattendrag och fiskevård

Staten ger genom Naturvårdsverket och Fiskeriverket stöd till fysiska åtgärder för att bevara och återskapa biologisk mångfald i vattendrag, bl.a. för restaurering av vattendrag, anläggning av fiskvägar och andra fiskevårdsinsatser. Åtgärderna planeras och genomförs på regional och lokal nivå.

Det finns ingen helhetsbild av statens insatser för biologisk mångfald i rinnande vatten och vilka resultat som har uppnåtts. Uppskattningsvis återstår över hälften av de mest skyddsvärda vattendragen som skulle ha restau-

rerats inom miljömålsarbetet att åtgärda. Till detta kommer ett mycket stort antal övriga vattendrag som behöver restaureras enligt ramdirektivet för vatten. Även arbetet med områdesskydd har gått långsamt i förhållande till målen. Flera myndigheter och miljöorganisationer menar att staten inte har vidtagit tillräckliga åtgärder och att det finns ett fortsatt stort behov av restaurering. Endast begränsade statliga medel avsätts till området, samtidigt som flera aktörer betonar att det är de företag som orsakar miljöskadorna som borde betala för de åtgärder som behövs enligt principen om att föroreparen ska betala.

Det finns många olika restaureringsåtgärder. Fiskvägar hör till de mer omdiskuterade. De fungerar om de utformas och sköts rätt och är då av stort värde för att återskapa biologisk mångfald, men det finns problem med deras funktion och underhåll. Kunskapen om fiskvägar har ökat men uppföljningen av genomförda insatser är begränsad och deras resultat sprids endast i begränsad omfattning. För kraftbolagen kan fiskvägar innebära minskade intäkter, inte minst vad gäller produktionsvärdesförlusten av att släppa vatten i fiskvägar förbi kraftverken.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar

Gruppen konstaterar att arbetet har gått långsamt i förhållande till målen och att det finns fortsatt behov av åtgärder. Gruppen betonar därför vikten av förstärkta insatser för restaurering av vattendrag och fiskevård samt vikten av att följa upp resultatet av de insatser som görs. Gruppen vill i sammanhanget även peka på att den biologiska mångfalden i vattendragen också har en näringsaspekt, t.ex. vad gäller möjligheterna till fisketurism 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 gruppens 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. Gruppen konstaterar samtidigt att det numera alltid ställs funktionskrav på de fiskvägar som ska byggas enligt tillstånd, liksom att krav ställs på att uppföljning ska ske efter ett antal år. Gruppen har funnit att det är viktigt att säkerställa att kraftbolagen har tillräckliga motiv för att bevara och återskapa biologisk mångfald i vattendragen.

Gruppen konstaterar att det inte finns någon entydig bild av vilken kostnad som fiskvägar innebär för kraftbolagen, men att det inte heller finns någon entydig bild av vilket värde som återskapad biologisk mångfald leder till. Gruppen menar att det är viktigt att klargöra de ekonomiska konsekvenserna av olika handlingsalternativ.

När det gäller t.ex. insatser för ålen har miljö- och jordbruksutskottet tidigare framhållit att det är angeläget att åtgärder vidtas för att minska dödligheten av ål vid passage av kraftverksturbiner och att sådant arbete bör finansieras av kraftbolagen själva, medan planering, prioritering och utvär-

dering av dessa åtgärder är en nationell angelägenhet. Civilutskottet har framfört att regeringen bör återkomma till riksdagen och redovisa vilka åtgärder som har vidtagits samt som enligt plan ska vidtas när det gäller krav på verksamhetsutövare att anlägga fiskvägar i reglerade vattendrag. Gruppen har fått veta att det pågår en beredning inom Regeringskansliet av en skrivelse till riksdagen.

Gruppen menar 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. Gruppen konstaterar att de statliga resurserna för restaurering av vattendrag har varierat över tid. Gruppen framhåller vikten av långsiktighet i medelstilleddelningen och det faktum att resurser behövs för att restaureringsåtgärder ska kunna genomföras.

Arbetet med biologisk mångfald utifrån miljöbalken och andra regler

Tillsyn och tillståndsprövning är två viktiga instrument för statens insatser för biologisk mångfald i vattendrag. Kammarkollegiet företräder miljöintressen och andra allmänna intressen vid prövningar och omprövningar av tillstånd för vattenverksamhet. Vid införandet av miljöbalken 1999 lyftes den dåvarande vattenlagen in i balken. Bland annat Miljöprocessutredningen har pekat på att det finns skillnader i regelverket mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet och har framfört att regelverket som utgångspunkt bör se likadant ut.

Tillsyn är ett tidskrävande och komplicerat sätt att arbeta för bevarande och återskapande av biologisk mångfald. Tillsynen av vattenverksamhet har prioriterats ned av länsstyrelserna, bl.a. eftersom länsstyrelsernas resurser för tillsyn är begränsade och det är svårt att hålla register över dammar, vattenkraftverk och regleringsmagasin. Myndigheterna menar att kraftverkens egenkontroll är begränsad vad gäller miljöaspekterna.

Tillstånd till ny vattenverksamhet eller förändringar av pågående verksamhet lämnas av mark- och miljödomstolen enligt miljöbalken. Verksamhetsutövarnas ansökningar handlar ofta om att upgradera och effektivisera kraftverken. Sedan några år driver Kammarkollegiet frågan att domstolen i fall som handlar om förändringar av pågående verksamhet ska ställa biologiska krav på hela verksamheten.

De flesta kraftverk har tillstånd enligt äldre lagstiftning men det förekommer även kraftverk och dammar som helt saknar tillstånd. Den äldre lagstiftningen var en exploateringslagstiftning som ställde färre miljökrav än den nu gällande miljöbalken. Tillstånden för vattenverksamhet är inte tidsbegränsade. För att återskapa biologisk mångfald kan gamla tillstånd därför

behöva omprövas enligt miljöbalken. Under årens lopp har Kammarkollegiet lämnat in högst 100 ansökningar om omprövning till mark- och miljödomstolarna. Både myndigheter och miljöorganisationer menar att omprövning är en omständlig och svårframkomlig väg att arbeta med biologisk mångfald.

Det ställs höga krav på att ansökande myndighet tar fram underlag men det är oklart hur omfattande underlaget som ska ingå i en ansökan ska vara. Miljöprocessutredningen har föreslagit att den som bedriver vattenverksamhet ska vara skyldig att ta fram det underlag som krävs för en omprövning och att myndigheternas resurser för omprövningsarbetet bör förstärkas. Verksamhetsutövarna har inga incitament för att medverka i en omprövning, och myndigheterna har för lite resurser för att driva på omprövningsarbetet. Det finns t.ex. inga medel avsatta för att finansiera de produktionsvärdesför-luster som överstiger dem som kraftbolagen ska tåla. Myndigheterna menar att finansieringskraven kan hämma omprövningsverksamheten.

Myndigheterna konstaterar att det är svårt att bedöma vilka effekter som statens insatser i tillsyn och tillståndsprövning har haft på den biologiska mångfalden i berörda vattendrag.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar

Gruppen konstaterar att bestämmelserna om vattenverksamhet inte har integrerats helt i miljöbalken. Detta har enligt vad som framkommit i uppföljningen lett till att praxis utgår från den äldre, exploateringsinriktade vattenlagen och inte från den helhetssyn som finns i miljöbalken och dess förarbeten. Gruppen noterar att det finns utredningsförslag som syftar till att harmonisera regelverket för vattenverksamhet med annan verksamhet som regleras i miljöbalken. Inför det fortsatta utvecklingsarbetet i dessa frågor vill gruppen betona vikten av det övergripande målet att främja en hållbar utveckling. Det är viktigt att denna fråga hanteras vidare.

Miljö- och jordbruksutskottet har tidigare framfört att för att nå miljökvälitesmålen behövs ett intensifierat arbete med bl.a. tillsyn. Gruppen delar utskottets bedömning att detta är ett viktigt instrument för arbetet med biologisk mångfald i rinnande vatten. Uppföljningen visar att tillsynen dock är begränsad och att den inte har prioriterats av länsstyrelserna. Gruppen menar att både verksamhetsutövarnas egenkontroll och länsstyrelsernas tillsyn av vattenverksamhet är viktiga och att tillsynen bör prioriteras. Gruppen menar även att det är viktigt med tillsynsvägledning och att den nya Havs- och vattenmyndighetens ansvar för detta uppmärksammas.

Utskottet har tidigare framfört att det behövs ett intensifierat arbete med bl.a. omprövning av vattendomar. Gruppen delar utskottets bedömning 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. Gruppen 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. Gruppen noterar också att det i många kommuner upplevs 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.

Gruppen konstaterar att omprövning är resurskrävande för ansökande myndighet. De krav som en omprövning ställer på myndighetens resurser innebär att det finns en risk för att myndigheterna avstår från att begära omprövningar. Gruppen konstaterar att det finns olika juridiska hinder för att driva på omprövningsarbetet och att det därför kan behövas en modernisering av regelverket, men detta är en fråga som inte har ingått i denna uppföljning.

Vattenförvaltningen

Genom EU:s ramdirektiv för vatten och införandet av den nya vattenförvaltningen har ett nytt instrument skapats för arbetet med att bevara och åter skapa biologisk mångfald i rinnande vatten. De fem vattenmyndigheterna är nya aktörer och genomförandet av vattendirektivet har tagit lång tid. Vattenförvaltningen har inga egna medel för att vidta åtgärder i vattendragen och dess styrmedel – åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer – har hittills inte inneburit något konkret åtgärdsarbete.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar

Gruppen konstaterar att de fem vattenmyndigheterna fortfarande ses som nya aktörer och att flera instanser har pekat på att det är ett problem att ingen har haft ansvar för att hålla ihop och samordna vattenmyndigheternas arbete på nationell nivå. Det har framförts att vattenförvaltningen hittills inte har fått något större genomslag och inte resulterat i konkreta åtgärder för vattendragen. Gruppen vill betona vikten av fortsatt utveckling av vattenförvaltningen och menar att den nya Havs- och vattenmyndigheten kan innebära en möjlighet till tydligare samordning.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Merparten av Sveriges vattendrag har från ekologisk synvinkel påverkats negativt av mänskliga aktiviteter. Vattendragen har sedan länge bidragit som en förnybar energikälla. Under första halvan av 1900-talet skedde en omfattande utbyggnad av vattenkraften och flera vattendrag har i dag en eller flera dammar, vattenkraftsanläggningar och regleringsmagasin. Utbyggnaden har haft en stor påverkan på miljön i och kring vattendragen, bl.a. har växt- och djurlivet påverkats negativt.

Riksdagen har beslutat om miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag. Målet innebär bl.a. att vattendrag ska användas och nyttjas på ett ekologiskt hållbart sätt och att deras variationsrika livsmiljöer bevaras. Målet innebär att biologisk mångfald ska bevaras och återskapas i sjöar och vattendrag. Naturliga vattenflöden och vattennivåer ska bibehållas i de vattendrag som är oexploaterade och i huvudsak opåverkade. I vattendrag som påverkas av reglering ska vattenflöden så långt möjligt vara anpassade med hänsyn till biologisk mångfald.

I utskottens beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut.¹ Miljö- och jordbruksutskottet beslutade den 3 februari 2011 att genomföra en uppföljning av statens insatser för biologisk mångfald i rinnande vatten enligt det förslag som uppföljnings- och utvärderingsgruppen beslutade om vid mötet den 27 januari 2011.²

1.2 Syfte, genomförande och avgränsning

Syfte och inriktning

Syftet med miljö- och jordbruksutskottets uppföljning har varit att ge utskottet ökade kunskaper inför behandlingen av budgetpropositionen och eventuella motioner inom området. Uppföljningen har inriktats på att studera ansvarsfördelningen mellan olika aktörer för biologisk mångfald i rinnande vatten i samband med vattenkraft, vattenreglering och dammar.

Frågor som kan ha betydelse för vattendragens biologiska mångfald bereds av flera olika riksdagsutskott. Utgångspunkt för denna uppföljning har varit de frågor som ingår i miljö- och jordbruksutskottets beredningsområde, dvs. fiske, naturvård och miljövård. Samtidigt behövs beskrivningar av bl.a. relevanta delar av vattenrätten för att ge ett så heltäckande underlag som möjligt. Civilutskottet bereder ärenden om vattenrätt och näringsutskottet

¹ 4 kap. 8 § regeringsformen och 4 kap. 18 § riksdagsordningen.

² Miljö- och jordbruksutskottet 2011-02-03. Protokoll utskottssammanträde 2010/11:17.

bereder ärenden om energipolitik, bl.a. frågor som rör vattenkraften som energikälla. Frågor som rör den biologiska mångfalden är tvärssektoriella och berör därigenom flera utskott. Gruppens förhoppning är därför att uppföljningen ska vara ett användbart underlag för flera utskott i samband med beredning av ärenden som berör den biologiska mångfalden i rinnande vatten.

Genomförande

Uppföljningsarbetet har genomförts av miljö- och jordbruksutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp. Underlagen till gruppen har tagits fram av utvärderings- och forskningsfunktionen vid riksdagens utredningstjänst i samarbete med utskottskansliet. Uppföljningen har gjorts genom dokumentstudier, intervjuer och skriftliga frågor till olika aktörer på central nivå: Miljödepartementet, Landsbygdsdepartementet, Naturvårdsverket, Fiskeriverket, Kammarkollegiet, Vattenmyndigheten i Västerhavets distrikt, Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden WWF, Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund, Älvräddarnas samorganisation, Svensk Energi och Svensk Vattenkraftförening.

För att studera arbetet på lokal och regional nivå har gruppen genomfört en studieresa till Jämtlands län, ett län där det finns ett stort antal vattendrag samt både storskalig och småskalig vattenkraft. Under studieresan besökte gruppen en damm i Ytterån, regleringsmagasinet Häckren, Kvitsle strömmar och kraftverket Billsta i Hackås. I samband med besöket träffade gruppen företrädare för Länsstyrelsen i Jämtlands län, Jämtkraft, Åre kommun, Bergs kommun, Fiskevattenägarna, olika fiskevårdsområden, Älvräddarnas samorganisation och Jämtland-Härjedalen Turism. I samband med besöket genomfördes även intervjuer med företrädare för länsstyrelsen, mark- och miljödomstolen, Vattenregleringsföretagen och Jämtkraft.

Delar av rapporten har i utkastform överlämnats till Miljödepartementet, Landsbygdsdepartementet, Naturvårdsverket, Fiskeriverket, Kammarkollegiet och Länsstyrelsen i Jämtlands län för faktagranskning.

Avgränsningar

Från statens sida vidtas olika insatser som direkt eller indirekt kan påverka den biologiska mångfalden i rinnande vatten, bl.a. genom miljöpolitiska mål, lagstiftning, tillsyn, bidragsgivning och information. Denna uppföljning har avgränsats till insatser för biologisk mångfald i rinnande vatten i samband med vattenkraft, vattenreglering och dammar. I denna uppföljning har inte ingått att studera de insatser som görs för att restaurera vattendrag som inte handlar om vattenkraft, t.ex. restaurering av flottledsrensade sträckor, kalkning och undanröjande av vandringshinder för fisk i form av fellagda väg- och järnvägstrummor.

2 Rinnande vatten, biologisk mångfald och vattenkraft

2.1 Biologisk mångfald i rinnande vatten

Vattendrag i Sverige

Sverige är ett land med stora förekomster av sötvatten. Av landets yta utgörs 9 % av sjöar³ och vattendrag⁴ och 10 % utgörs av våtmark⁵. Längden vattendrag i Sverige kan uppskattas till ca 640 000 km, till detta kommer ca 890 000 km diken. De flesta vattendrag är små – mer än 80 % är kortare än 10 km. Naturliga rinnande vatten är en av Sveriges artrikaste naturtyper. Vattenlandskapet kan sägas vara ett naturligt, dynamiskt och föränderligt system, där t.ex. höga flöden, isgång, stormfällan, jordskred och bäverdämen är processer som påverkar såväl strukturer som arters förekomst. Stränderna formas av både översvämningar och isgång som ger erosion och materialavlagring, vilket gör att de t.ex. inte växer igen. Återkommande översvämningar skapar dynamik och variation i strandzonens växtsamhällen och ger förutsättningar för hög biologisk mångfald. Det centrala begreppet i vattenlandskapet är avrinningsområdet.⁶ Avrinningen är viktig för tillförsel av bl.a. närsalter till vattenmiljön, vilket i hög grad påverkar arters förekomst och kemisk miljö.⁷

Biologisk mångfald

Det finns en FN-konvention om biologisk mångfald, vilken har undertecknats och ratificerats av Sverige. I konventionen definieras biologisk mångfald som variationsrikedomen bland levande organismer i alla miljöer (inklusive landbaserade, marina och andra akvatiska⁸ ekosystem) samt de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår.⁹ Detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem. Det finns olika motiv för att arbeta med biologisk mångfald. Bland annat följande motiv brukar anges:

- *Försörjning och välstånd*: Biologiska resurser utgör basen för livsuppehållet och mycket av dagens och morgondagens näringsverksamhet.

³ En *sjö* brukar definieras som stilla ytvatten med en yta på minst en hektar (100 x 100 m).

⁴ Ett *vattendrag* består av sötvatten som rinner från högre belägna till lägre trakter och mynnar vanligen ut i havet eller i en insjö. Vattendrag kan delas in i bäckar, åar, floder och älvar.

⁵ En *våtmark* är en mark där vatten en stor del av året finns nära under, i eller strax över markytan. Myr är en torvbildande våtmark.

⁶ Ett vattendrags *avrinningsområde* är det område uppströms som tillför vatten, sediment och ämnen till ett gemensamt utlopp. Området begränsas av vattendelare, t.ex. åsar.

⁷ Naturvårdsverket, 2010a, och Naturvårdsverket & Fiskeriverket, 2008.

⁸ *Akvatisk* är något som har att göra med vatten eller vattenmiljöer.

⁹ Convention on Biological Diversity (CBD), artikel 2.

Studier av naturen genererar såväl nya tekniska uppfinningar som ny råvara.

- *Ekosystemtjänster*: Ekosystemen utför många tjänster som tas för givna och därför inte värderas i pengar. Exempel på detta är mikroorganismernas frigörelse av näringsämnen, deras nedbrytning av föroreningar i luft, mark och vatten samt insekternas pollinering och vegetationens vattenreglerande effekt.
- *Estetiska värden*: Naturen har alltid varit en inspirationskälla för människan och ger avtryck inom såväl konsten som litteraturen. Naturen skänker ovärderliga upplevelser och sinnesro samt befrämjar hälsan.
- *Etiska och existentiella värden*: Livets mångfald är ett resultat av miljardear av evolution. Det kan ifrågasättas vilken rätt som människan har att utarma naturresurserna, och därigenom inskränka på framtida generationers utvecklingsmöjligheter. Genom att betrakta och utforska livets mekanismer och utveckling kan människan bättre förstå sin egen roll i tillvaron.¹⁰

2.2 Olika hot mot den biologiska mångfalden i vattendragen

Den biologiska mångfalden i vattendragen har under lång tid påverkats negativt på ett flertal olika sätt. Upp till en fjärdedel av Sveriges ursprungliga våtmarksareal har försvunnit genom dränering, sjösänkningar och rätade diken. Sötvattnensmiljöerna har minskat, fragmenterats¹¹ och isolerats som ett resultat av bl.a. jord- och skogsbruk. Skogsbruket påverkar den biologiska mångfalden genom bl.a. dikning och kalavverkning av skog längs vattendrag, vilket kan ge ökat läckage av gödande, försurande, grumlande och brunfärgande ämnen samt miljögifter till vattenmiljöer. Historiskt sett har skogsbruket dessutom påverkat och förändrat vattenmiljöer genom flottledrensningar, dammar och fiberdeposition. Även jordbruket har bidragit till förändrade strandmiljöer och påverkat vattenkvaliteten genom t.ex. ökad utlakning av nedbrutna växt- och djurdelar, jordpartiklar och näringsämnen. Inom jordbruket står ofta behovet av att rensa vattendrag i konflikt med naturvårdsintresset.

Dessutom har miljögifter, avlopp och övergödning orsakat svåra störningar i många limniska¹² ekosystem. Användningen av kemikalier i samhället är omfattande och många av dem sprider sig till vattenmiljön genom direktkontakt i vattnet eller indirekt genom bl.a. dagvatten eller avloppsreningsverk. Övergödning av bl.a. vattendrag är ett av de största miljöproblemen i de södra delarna av Sverige. Belastningen på vattnet kommer framför allt från diffusa utsläpp från jordbruksmark, avloppsreningsverk, industri,

¹⁰ Se bl.a. webbplatsen www.naturvardsverket.se.

¹¹ Med *fragmentering* avses en process vid människans exploatering av olika biotoper som leder till att dessa styckas upp i mindre "öar" omgivna av annan biototyp.

¹² *Limnisk* betecknar något som lever i sötvatten.

enskilda avlopp, deposition från luften, skogsmark och dagvatten. Försurning drabbar sjöar och vattendrag. Försurning ger skador på många vattenlevande organismer och kan påverka hela ekosystem. Fiskarter som lax, öring och mört samt kräftor drabbas hårt.

Ett annat problem är att trycket på att exploatera stränder för bostäder är stort och skapar ytterligare stress i limniska ekosystem. Miljöhänsyn kan ofta hamna i konflikt med andra samhällsintressen. Exploatering av stränder minskar tillgången dels på rekreationsområden för allmänheten, dels på livsmiljöer för djur och växter.

I många vattendrag förekommer artificiella vandringshinder i form av vattenanläggningar som t.ex. kraftverks- och regleringsdammar eller fellagda väg- och järnvägstrummor som hindrar akvatiska organismer att ta sig upp i vattendragen. Det finns många exempel på att lokala värdefulla bestånd av bl.a. öring och lax har utrotats på grund av människans fysiska ingrepp i miljön. En annan art som påverkats negativt av fysiska hinder är ålen, som utestängts från större delen av sina uppväxtområden i sötvatten genom vandringshinder som försvårar eller omöjliggör såväl uppvandring som utvandring i vattendragen.¹³

2.3 Vattenkraften och den biologiska mångfalden i vattendrag

Vattenkraft

Rinnande vatten har sedan länge varit en förnybar energikälla, bl.a. för kvarnar och sågverk och under det senaste seklet för att alstra elektricitet i vattenkraftverk. Den stora utbyggnaden av vattenkraften skedde under första halvan av 1900-talet, och flera vattendrag har i dag en eller flera vattenkraftsanläggningar.

Vattenkraft är en inhemsk, förnybar energikälla. Den nederbörd som faller samlas och nyttjas för elproduktion i vattenkraftverk. I kraftverket passerar vattnet en turbin som driver en generator där elektriciteten alstras. För att öka fallhöjden och för att lagra vatten däms vattendraget upp. Eftersom el inte kan lagras i större mängder lagras i stället det vatten som används i produktionen. Detta sker genom olika former av reglering.¹⁴

El från vattenkraftverk utgör en viktig del av Sveriges energisystem. Enligt Energimyndigheten uppgår den årliga produktionen till omkring 66 TWh, dvs. nästan hälften av den svenska elproduktionen (ca 45 %). En-

¹³ Se bl.a. Naturvårdsverket, 2010a, Energimyndigheten, 2007, och SOU 2010:17 samt webbplatserna www.naturvardsverket.se, www.vattenfall.se och www.miljomal.nu, 2011-02-15.

¹⁴ *Årsreglering*: Överskottsvatten från vår, sommar och höst samlas i magasin som successivt tappas under vintern då tillrinningen är låg och efterfrågan på el är stor. *Flerårsreglering*: I de största magasinerna är det möjligt att spara vatten från ett år till ett annat (från våttår till torrår). *Korttidsreglering*: Vattenmängderna i magasinerna regleras även utifrån att efterfrågan på el skiftar mellan veckans dagar och dygnets timmar.

ligt myndigheten finns det ca 2 000 vattenkraftverk i Sverige. Av dessa står 10 % för 94 % av produktionen (61 TWh). Omkring 6 % av kraftverken har en effekt under 10 MW. När det gäller de minsta vattenkraftverken med en effekt under 1,5 MW finns mellan ca 1 200 (enligt Energimyndigheten) och ca 1 700 (enligt Svensk Vattenkraftförening). Det finns enligt Vattenkraftföreningen ca 2 000 vattenkraftverk med en effekt under 10 MW och ungefär lika många nedlagda kraftverk. Den storskaliga vattenkraften finns till stor del i norra Sverige och den småskaliga i södra och mellersta Sverige. EU-direktivet om främjande av elproduktion från förnybara energikällor¹⁵ och elcertifikaten¹⁶ har medfört att intresset för att rusta befintliga kraftverk har ökat; enligt Energimyndigheten renoverades och återstartades ca 50 kraftverk i Sverige under 2007.

Vattenkraftens påverkan på den biologiska mångfalden

Utbyggnaden av vattenkraften har haft och har fortfarande stor påverkan på miljön i och kring vattendragen. Växt- och djurlivet har påverkats negativt och vattenytorna har ändrats, till både yta och sträckning. Sammanfattningsvis kan sägas att vattenkraftverk, regleringsmagasin, dammar och den förändrade flödesregimen påverkar miljön på olika sätt.

Naturvårdsverket har sammanfattat påverkan på akvatiska organismer på följande sätt. Vattenkraft, dammar och vattenreglering leder dels till fragmentering av vattendraget, dels till habitatförändringar¹⁷. Vattenkraften orsakar omfattande förändringar av det akvatiska ekosystemet, t.ex. minskad artrikedom, minskad individtäthet och minskad total biomassa. Arter som är beroende av rinnande vatten missgynnas, medan mer anpassningsbara arter och rena sjöarter gynnas.

Det är svårt att ange en exakt siffra vad gäller hur många eller hur stor andel vattenförekomster som påverkas allvarligt av denna typ av störning. Utöver ca 2 000 vattenkraftverk finns närmare 7 000 dammar.¹⁸ Enligt Miljöprocessutredningen finns det över 6 000 fiskvandringshindrande dammar som saknar fiskvägar.

Fragmentering av vattendrag

Vandringshinder i form av dammar, kraftverk och regleringsmagasin gör att lekvandrande fiskar inte kan ta sig mellan lek- och uppväxtområden. Exempel på drabbade arter är lax, öring, ål och asp. Även s.k. laxtrappor, som anläggs för att möjliggöra för laxen att ta sig förbi kraftverket, utgör hinder för de flesta arter. Endast starksimmande arter, som t.ex. lax och öring, kan ta sig förbi. Även fiskar och andra djur som inte lekvandrar måste kunna röra sig mellan sjöar för att återkolonisera områden där populationer av

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el.

¹⁶ Lagen (2003:113) om elcertifikat. Lagens ändamål är att främja produktion av elektricitet med användande av förnybara energikällor och torv (förnybar el).

¹⁷ *Habitat* är inom biologin en miljö där en viss växt- eller djurart kan leva.

¹⁸ Naturvårdsverket, 2011e.

samma art har dött ut. Lokalt utdöende är en naturlig process, men om fragmentering förhindrar återkolonisering kommer det, enligt Naturvårdsverket, med tiden att leda till minskat antal arter. Om kraftverket ligger nära älvens mynning, vilket är vanligt, stängs hela älven av från naturlig reproduktion.

I större kraftverk låter man ofta vattnet rinna genom en tunnel efter att det har passerat kraftverkets turbin, och det släpps sedan ut långt nedanför kraftverket. Detta resulterar i en s.k. torrfåra, vilken inga akvatiska organismer kan passera. Torrfåror uppstår också när flödet helt stryps, vilket man gör vid många dammar när efterfrågan på energi är låg.

När avkomman till de fiskar som lyckats ta sig förbi kraftverket, antingen via ett omlöp eller genom flytt av odlad fisk, ska vandra tillbaka till havet skadas eller dödas de ofta i turbinen. Enligt Naturvårdsverket dör mellan 10 och 70 % av fiskarna, beroende på art och storlek. För att minska dödligheten kan ett finmaskigt galler sättas upp vid vattenintaget. Naturvårdsverket pekar på att även om fiskvägar anläggs och fingaller installeras måste tillräckligt mycket vatten flöda i passagen för att fisk och andra organismer ska kunna passera. Flödet måste också vara tillräckligt starkt för att djuren ska hitta passagen. Dessutom måste fingaller ha rätt vinkel och spaltvidd (se vidare avsnitt 6.1.1).

Habitatförändringar

Uppströms kraftverket anläggs ofta en damm. Då försvinner de arter som är anpassade till rinnande vatten. Uppströms dammen blir vattnet stillastående eller mer lugnflytande. Detta missgynnar arter som trivs i starkt strömmande vatten. Öring har t.ex. svårare att orientera i sådana vatten, vilket har visat sig leda till högre dödlighet i vissa fall. Transporten av näring i vattendraget minskar eftersom dammen samlar upp nedfallande material i sedimentet. Detta leder till att vattendraget blir mer näringsfattigt, vilket i sin tur leder till en lägre produktion av alger, bottenfauna och fisk.

Regleringen av vattennivåerna i magasin och vattenflödet i vattendrag orsakar onaturliga erosionsmönster i strandzonen. Finkornigt material och näringsämnen spolats bort, vilket ytterligare utarmar vattendraget. Utarmning av näringsämnen (oligotrofiering) är ett stort problem i reglerade vattendrag. Dessutom är torrfåror enligt Naturvårdsverket en miljö som är artfattigare än en öken när det gäller vattenlevande organismer. Regleringen orsakar ofta stora skillnader mellan högsta och lägsta vattennivå i magasinen, vilket leder till att florans av vattenväxter utarmas eller helt slås ut. Inom områden med stora vattenståndsförändringar till följd av reglering sker sannolikt ingen växtetablering. När regleringsmagasin och dammar inte är fyllda skapas stora kala strandområden. I reglerade fjällsjöar slås även stora delar av sjöns biologiskt produktiva område ut. De naturliga flödesvariationerna försvinner, vilket leder till att de många habitattyper och arter som är beroende av översvämningar minskar eller försvinner helt. Exempel på naturtyper som drabbas är olika typer av strandnära skogar och älvängar.

Naturvårdsverket har pekat på att korttidsregleringar av flödet för att optimera kraftproduktionen och det ekonomiska utbytet leder till kraftiga och snabba habitatförändringar. Små eller svagsimmande individer spolats ofta ned nedströms, torrläggs eller stängs in i små vattensamlingar. Särskilt yngel är känsliga för korttidsregleringar, vilket gör att överlevnaden bland årsyngel är låg i korttidsreglerade vattendrag. Även stora fiskar drabbas om produktionen av deras huvudsakliga föda minskar. Korttidsregleringar orsakar även hög dödlighet för rom på grund av torrläggning, detta hos arter som lägger rommen på grunt vatten.

Dessutom påverkas naturvärden och estetiska värden genom förändringar i landskapet när kraftverk, dammar och regleringsmagasin byggs. En utbyggnad av ett stort vattenkraftverk kan vara mycket omfattande och ta lång tid. Stora vattenmängder ska dämmas upp i vattenmagasin. Damm, kraftverk och ställverk måste byggas. Ledningsstolpar ska resas, ledningar och vägar dras. Bland annat Vattenfall har konstaterat att byggande av vattenmagasin, dammar och kraftverk innebär stor påverkan på landskapet.

Vattenkraftsutbyggnaden och vattenregleringen i norra Sverige har vidare påverkat förutsättningarna att bedriva rennärning. Renarnas invanda flyttstråk längs reglerade sjöar och vattendrag har påverkats och framkomligheten på isbelagda sjöar har minskat på grund av vattenregleringar.¹⁹

2.4 Iakttagelser kring biologisk mångfald och vattenkraft

Samstämmighet kring att vattenkraft påverkar biologisk mångfald i vattendrag

Miljö- och jordbruksutskottets uppföljning visar att det råder en konsensus mellan myndigheter, bransch och miljöorganisationer kring vilka problem som vattenkraft, vattenreglering och dammar leder till för den biologiska mångfalden i vattendragen, men inte kring vilka åtgärder som bör vidtas. Alla aktörer är överens om att vattenkraftverk t.ex. utgör vandringshinder både för upp- och nedvandrande fisk i vattendragen och att de utbyggda vattendragen är kraftigt påverkade. Påverkade vatten är fragmenterade och det strömmande vattnets naturliga botten- och strandstrukturer saknas samtidigt som genomströmningen av vatten begränsas.

Däremot finns det ingen konsensus mellan kraftbolagen och myndigheterna om vad som ska göras för att återskapa biologisk mångfald i vattendragen. Länsstyrelsen i Jämtlands län konstaterar att kraftbolagen vill ha mer bevis för den miljöpåverkan som vattenkraften sägs åstadkomma. Kraftbolagen anser att de har gjort vad som krävdes av dem i samband med att vattenkraftverken byggdes eftersom skador på motstående intressen i

¹⁹ Se bl.a. Naturvårdsverket, 2010a och 2011e, e-brev 2010-05-16, SOU 2010:17 samt webbplatserna www.naturvardsverket.se, www.energimyndigheten.se, www.vattenfall.se och www.miljomal.nu, 2011-02-15.

allmänhet behandlades i samband med ansökan. Bolagen menar att de genom kompensationsutsättning av fisk, erläggande av fiskeavgift m.m. har betalat för den skada som verksamheten har medfört på vattendraget. Flera aktörer konstaterar dock att det finns en medvetenhet från kraftbolagens sida om att åtgärder måste vidtas på sikt.

Samtidigt som de olika aktörerna beskriver enskilda problem påpekar flera att det saknas en sammanställning av vattenkraftens påverkan på hela den biologiska mångfalden i rinnande vatten. En av huvudaktörerna, Kammarkollegiet, beskriver hur vattenkraften påverkar vattendragens biologiska mångfald på följande sätt:

Det är helt klart att vattenkraften påverkar den biologiska mångfalden mycket negativt. Biologisk expertis är enig om att vattenkraft orsakar en fortgående skada på den biologiska mångfalden. Trots detta kommer denna fråga ofta upp i de olika vattenmålen. Det finns en acceptans i domarna för att fisk ska skyddas, medan andra akvatiska resurser ofta inte tas upp särskilt grundligt i domarna.²⁰

Från miljöorganisationer har det pekats på att många arter har minskat i omfattning och att ålen dör i kraftverksturbinerna. Sportfiskarna slår fast att vattenkraften till stor del är skälet till att den biologiska mångfalden i vattendragen har utarmats. Föreningen betonar att vattenkraftverk skär av vattendragen och hindrar arternas naturliga spridning. Fisk kan inte nå sina tidigare reproduktionsområden, och många migrerande arter och bestånd har decimerats kraftigt eller försvunnit helt. Sportfiskarna lyfter även fram att överdämning av områden har förstört unika strömbiotoper. Älvräddarna konstaterar att problemen är multipla och att den absoluta merparten av problemen kvarstår i princip i samtliga kraftanläggningar:

Vattenkraftsutbyggnad innebär ett mycket allvarligt ingrepp i känsliga ekosystem i sjöar och vattendrag. Talet om vattenkraften som den rena och skonsamma energikällan är betydligt överdrivet. Ödelagda miljöer, färre arter, förlorade fiskbestånd, minskad biologisk produktion är exempel på negativa miljöeffekter.²¹

Korttidsregleringen har ökat

Flertalet aktörer har pekat på att avregleringen av elmarknaden har lett till att kraftbolagen vill sälja mer el när priserna är höga och att korttidsregleringen därmed har ökat. Bland annat Länsstyrelsen i Jämtlands län konstaterar att den ökade korttidsregleringen innebär att vattennivåerna numera ligger mycket närmare tillståndsgrensarna. Detta är något som allmänheten reagerar på, och det kommer in många klagomålsärenden till länsstyrelsen i Jämtland. Enligt länsstyrelsen finns också flera exempel på att besöksnäringen i länet påverkas negativt av den hårdare regleringen. Naturskyddsföreningen har pekat på att till detta kommer att regleringen av vattenmagasi-

²⁰ Kammarkollegiet, intervju 2011-05-03.

²¹ Älvräddarnas samorganisation, e-brev 2011-05-04.

nen numera är fjärrstyrd, varför bolagens personal inte ser de direkta följderna på plats kring magasinerna.

Korttidsreglering och nolltappning vid kraftverken gör att nästan inga arter som är förknippade med strömmande vatten kan leva där längre. Länsstyrelsen har vidare pekat på att regleringen av älvarna medför en s.k. omvänd vattenföring som innebär att vatten släpps på under vintern, vilket innebär påfrestningar på organismer. Frånvaron av en vårfloed får negativa ekologiska följder.

Problemen kring biologisk mångfald är kända men beaktas inte

Inom myndigheterna finns en insikt och kunskap om de problem som vattenkraften orsakar för den biologiska mångfalden. En vattenmyndighet anser att det finns ett uppenbart glapp mellan hur miljöproblemen uppmärksammas i olika former av studier nationellt och internationellt och hur de har beaktats i tillstånden för vattenkraftverken. Tjänstemännen vid vattenmyndigheten menar att det finns mycket publicerat kring vattenkraftens påverkan på biologisk mångfald i rinnande vatten, med detta har långt ifrån beaktats i tillstånd eller miljökonsekvensbeskrivningar. Detta gäller även i nya tillstånd för vattenkraft. Flera aktörer menar att kraftbolagen ifrågasätter inte bara sitt ansvar utan även vad forskningen och teknikutvecklingen visar. I t.ex. Jämtland finns ännu inga fingrindar installerade vid kraftverken för att styra undan nedvandrande fisk så att den undviker turbinpassage.

Vattenkraften har även miljöfördelar

Vattenkraften har också fördelar när det gäller möjligheten att nå miljömålen. Bland annat Svensk Energi har konstaterat att vattenkraften är klimateggetiv och förnybar samt utgör en viktig resurs för att reglera kraftsystemet. Det poängteras att vattenkraften varken förbrukar eller förorenar vatten. Jämtkraft har framfört att det regelverk som gäller i dag mycket litet belyser den nytta som vattenkraften har för klimatet. Bolaget menar att det är viktigt att säkerställa att det finns en kapacitet att producera el.

Flera aktörer har konstaterat att energisektorn i allmänhet påverkar de olika miljö kvalitetsmålen och att energi i många fall kan sägas vara en nyckelfaktor för att de olika miljömålen ska kunna uppnås. Energimyndigheten bedömer att användning av fossila bränslen fortfarande är det mest angelägna problemet att komma till rätta med inom energisektorn.²² Forskningsorganet Elforsk²³ har i en rapport från 2010 konstaterat att vattenkraft är en ren och förnybar energikälla med låga utsläpp och mycket liten klimatpåverkan. Däremot är konsekvenserna för landskapet och organismerna kring en utbyggd älv stora.

Världsnaturfonden (WWF) har framfört att hela energiproduktionen måste ske med förnybara resurser och att vattenkraften är en del av denna lös-

²² Webbplatsen www.energimyndigheten.se, 2011-05-10.

²³ Elforsk AB, som startade sin verksamhet 1993, ägs av Svensk Energi och Svenska kraftnät. Det övergripande syftet är att rationalisera den branschgemensamma forskningen och utvecklingen. Se webbplatsen www.elforsk.se.

ning, men att nyttjande av vattenkraft inte får ske på bekostnad av ekosystem och biologisk mångfald. Naturskyddsföreningen menar rent allmänt att gammal vattenkraft är acceptabel, men föreningen säger nej till att bygga nya vattenkraftverk och arbetar aktivt med att finansiera omlöp och minska befintlig vattenkrafts negativa effekter på miljön.

Det finns andra problem för vattendragen än vattenkraftverk

Vattendragens biologiska mångfald påverkas negativt av ett flertal faktorer, vilket har redovisats i avsnitt 2.2. Flera aktörer har betonat att vattenkraften är en av dessa faktorer men att det även finns andra problem för den biologiska mångfalden i vattendrag. Miljödepartementet har bl.a. framhållit att övergödning är det största problemet för fisken, inte kraftverken. Naturvårdsverket har framhållit att övergödning inte är något problem i norra Sverige och Fiskeriverket har pekat på att i norra Sverige har skogsbruket en stor påverkan.

Det har funnits mänsklig aktivitet längs vattendragen under mycket lång tid, vilket har inneburit att den biologiska mångfalden i vattendragen har varierat. Jämtkraft menar att runt varje anläggning har ett nytt biologiskt tillstånd uppstått och Vattenregleringsföretagen menar att naturen anpassar sig till de verksamheter som bedrivs. Från företagen ställs frågan vilken mångfald som är den rätta och hur den bestäms. Vattenregleringsföretagen betonar att det är viktigt att se på denna fråga i ett samhällsperspektiv och att göra avvägningar mellan kraftnyttan och nöjesfisket.

Det har även betonats att det finns andra vandringshinder än kraftverksdammar. Svensk Energi menar att vattenkraft, vattenreglering och dammar i olika grad påverkar den biologiska mångfalden i vattendragen. Kraftverkens påverkan hör till de frågeställningar som finns kring biologisk mångfald i vattendrag, bl.a. genom vandringshinder, men det finns också ett stort antal andra dammar som inte har koppling till vattenkraft samt andra typer av vandringshinder som medför påverkan. Svensk Energi betonar att det är viktigt att se till de unika förutsättningarna i varje vattensystem och att eventuella åtgärder sätts in i ett sammanhang. Svensk Energi menar att en viss art kan bete sig på ett visst sätt i ett vattendrag och på ett annat sätt i ett annat vattendrag.

Det kan vara svårt att återskapa biologisk mångfald i älvar i norra Sverige

En del aktörer har konstaterat att det kan vara svårt att återskapa biologisk mångfald i de mest utbyggda älvarna i norra Sverige. Fiskeriverket konstaterar att miljöerna till stor del redan är förstörda vid storskaliga vattenkraftverk. I en rapport som beställts av Vattenfall framförs att förutsättningarna för att uppnå nämnvärd ekologisk effekt genom att återskapa vandringsmöjligheter för lax och havsöring är obetydliga i de flesta undersökta vattendragen. Den främsta orsaken till detta är, enligt rapporten, att merparten av alla ursprungliga lek- och uppväxtområden i dag är överdämda. Av de älvar som undersöktes framkom att det i Dalälven och Luleälven finns förutsättningar

för att återskapa en viss naturlig reproduktion. I rapporten konstateras vidare att återskapande av fiskvägar skulle få en betydande verksamhetspåverkan i form av anläggning och skötsel av fiskvägar, biotopvårdsåtgärder samt vattentappningar i torrfåror och fiskvägar.²⁴

Länsstyrelsen i Jämtlands län menar att det i några fall kan vara mycket svårt att återskapa mångfalden men att man där kan se till att biflöden fungerar. Även i norra Sverige finns dock många ställen med höga restnaturvärden där det är möjligt att återskapa den biologiska mångfalden, men det behövs ändringar i t.ex. tappningsmönster och vandring svägar. Naturvårdsverket menar att det är möjligt att återskapa biologisk mångfald även i de mest utbyggda älvarna i norra Sverige, men företagsekonomiskt skulle det ofta bli mycket dyrt. Det kan finnas en hel del möjliga och rimliga åtgärder i de stora vattendragen i norra Sverige, men vissa åtgärder är svårare att genomföra än andra. Fiskeriverket betonar att vattenförvaltningen ställer krav på att åtgärder ska genomföras även i starkt påverkade vatten.

Vattenprisutredningen har konstaterat att nyttan från naturvårdssynpunkt med satsningar på att förbättra förhållandena för det biologiska livet i vattendrag skiljer sig kraftigt åt mellan olika vatten och delar av landet. Utredningen konstaterar att åtgärder för förbättrade fiskvandring möjligheter i de stora kraftproducerande älvarna i norra Sverige kan vara kostsamma bl.a. genom att de kan medföra märkbara kraftförluster. Återställande av vandring möjligheter i de mindre vattendragen i de södra delarna av landet kan enligt Vattenprisutredningen kräva jämförelsevis mindre uppoffringar men ändå ge en betydande naturnytta. Sammantaget innebär detta att kostnadseffektiva åtgärder sannolikt skulle innebära att mängden förbisläppt fisk varierar mellan olika kraftverk.²⁵

Både småskaliga och storskaliga vattenkraftverk påverkar den biologiska mångfalden

Flera aktörer har lyft fram frågan om storskalig kontra småskalig vattenkraft. Svensk Vattenkraftförening har framfört att de små vattenkraftverken ofta är strömkraftverk som drivs med det naturligt framrinnande vattnet, vilket innebär att de saknar bl.a. den storskaliga vattenkraftens reglermagasin. Föreningen menar att det finns ett stort intresse för småskalig vattenkraft och att småskalig vattenkraft är ett varsamt bruk av en naturligt förnybar resurs. Föreningen betonar att den som har rådighet över mark och vatten som finns inom den ägda fastigheten, har rätten att bestämma över sin fastighet i enlighet med de lagar och regler som gäller för markägare.

Svensk Vattenkraftförening har betonat att man stöder samverkan med andra intressegrupper runt vattendragen och uppmuntrar eget ansvar och initiativ till miljöförbättrande åtgärder runt kraftverken för att t.ex. underlätta vandring av ål och annan fisk. Föreningen menar att småskalig vattenkraft kan hindra vandring och fortplantning av laxartad fisk, att extrem korttids-

²⁴ Vattenfall, 2009.

²⁵ SOU 2010:17.

reglering kan påverka flora och fauna i gränzonen och att uppdämning kan påverka den biologiska mångfalden. Småskalig vattenkraft innebär dock även fördelar ur miljösynpunkt, bl.a. att den är förnybar, inte leder till några utsläpp, ersätter fossil elproduktion och är förbränningsfri i hela energikedjan. Vattenkraftens samlade påverkan på miljö och klimat är enligt föreningen okänd. Vattenkraftföreningen menar bl.a. att flodkraften och flodpärlemusslan inte har slagits ut av vattenkraften.

Myndigheter och miljöorganisationer har lyft fram att småskaliga vattenkraftverk kan vara lika dåliga för den biologiska mångfalden som stora kraftverk. Även små kraftverk är vandringshinder men det är lättare att åtgärda problemen vid små kraftverk genom att bygga omlöp. Naturvårdsverket menar att de som driver småskaliga vattenkraftverk tenderar att underskatta de problem för den biologiska mångfalden som vattenkraften orsakar, och Fiskeriverket konstaterar att det finns många skyddsvärda fiskbestånd som påverkas av den småskaliga vattenkraften. Fiskeriverket menar att det finns en möjlighet att göra mer för att bevara och återskapa biologisk mångfald vid småskaliga kraftverk. Länsstyrelsen i Jämtlands län betonar att miljöproblemen är likartade vid stora och små kraftverk men att graden varierar. I relation till kraftnytta är de små kraftverkens miljöpåverkan betydligt större. Naturvårdsverket menar att både småskalig och storskalig vattenkraft orsakar problem för den biologiska mångfalden:

De storskaliga kraftverken har större effekt på den biologiska mångfalden, men eftersom det finns betydligt fler små vattenkraftverk så är deras sammantagna effekt också stor, särskilt om man också beaktar den begränsade elproduktionen. När det gäller de småskaliga kraftverken är påverkansgraden beroende av vilken teknik som används. Även de små kraftverken stänger av vattendragen, särskilt om det finns en damm. Om det är strömkraftverk utgör de också vandringshinder men påverkan är mindre. Dessutom är små kraftverk ofta ekonomiskt lågpotenta och kan därför ha svårt att klara av åtgärder. Trycket på utbyggnad av ny vattenkraft ligger i dag på de små kraftverken.²⁶

Vattenregleringsföretagen och Jämtkraft har framfört att det inte går att uttala sig generellt om små respektive stora vattenkraftverk. Varje anläggning är unik och man måste se till vad man kan göra i varje enskilt fall. Naturskyddsföreningen menar att om det redan finns ett gammalt kraftverk som effektiviseras och byggs om och om ett omlöp byggs så skulle kunna vara acceptabelt. Flera aktörer har lyft fram att systemet med elcertifikat gör att de små kraftverken subventioneras och kan fortsätta sin verksamhet även om de inte är lönsamma (se vidare avsnitt 6.2).

Biologisk mångfald i rinnande vatten handlar om mer än fisk

Införandet av miljöbalken, miljö kvalitetsmålen och EU:s ramdirektiv för vatten har under senare år satt fokus på biologisk mångfald i vattendragen. Från att det huvudsakliga intresset tidigare riktades mot fisk och fiske har den biologiska mångfalden kommit i fokus. Flertalet aktörer har betonat att

²⁶ Naturvårdsverket, intervju 2011-05-20.

biologisk mångfald handlar om mer än enskilda fiskarter, även om de för fisket intressanta arterna ofta lyfts fram i debatten. Många andra fiskarter och andra djur och växter berörs. Naturskyddsföreningen har konstaterat att det inte finns någon aktör som arbetar för de för fisket mindre viktiga arterna. Tjänstemän vid en av vattenmyndigheterna har formulerat sig på följande sätt:

Generellt sett har påverkan på biologisk mångfald från vattenkraft fokuserats på fisk, framförallt de ekonomiskt värdefulla fiskarterna lax och öring. I många fall har man antagit att om fiskstatusen avseende dessa arter är god har också resten av ekosystemet god status. Detta är en mycket förenklad bild som inte alltid stämmer med verkligheten. De flesta studierna har koncentrerats till strömsträckorna medan de djupare höljorna och de lugnflytande delarna har lämnats utan undersökning.²⁷

Övriga organismgrupper, såsom bottenfauna, makrofyter²⁸, insekter m.m. har uppmärksammats i mycket liten omfattning. Enligt Vattenmyndigheten för Västerhavets distrikt finns dock arter som i dag är hotade och som är direkt beroende av funktioner i vattendragen som störs i samband med regleringar. Studier visar på starkt samband mellan t.ex. bottenfauna och reglering samt makrofyter och reglering av sjöar. Andra studier av bottenfauna nedströms ett småskaligt strömkraftverk visar på ett tydligt samband där artsammansättningen försämrades avsevärt nedströms kraftverket och påverkan avtog med avståndet från kraftverket.

Från Vattenmyndigheten har framförts att man generellt sett kan konstatera att i de flesta tillstånden för existerande vattenkraftverk har problemen kring biologisk mångfald fokuserat i stort sett enbart på bristande kontinuitet för ett fåtal fiskarter och i vissa fall på brist på vatten nedströms dammen. Beaktande av långsiktiga förändringar i hela systemet saknas däremot.

²⁷ Vattenmyndigheten för Västerhavets distrikt, Länsstyrelsen Västra Götalands län, e-brev 2011-05-15.

²⁸ *Makrofyter* är växter i vattenvegetation.

3 Verksamhetsutövarnas insatser för biologisk mångfald

3.1 Fysiska förbättringsåtgärder, avgifter och utsättning

Verksamhetsutövarnas ansvar för miljön

Ägaren ansvarar för att dammar och vattenkraftverk drivs och underhålls i enlighet med vattendomarna. Enligt miljöbalken är det verksamhetsutövaren som ska utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsåtgärder i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Utgångspunkten är att verksamhetsutövaren ska använda bästa möjliga teknik. Verksamhetsutövaren ska vidare hålla sig underrättad om vilken påverkan verksamheten har på miljön. Det är verksamhetsutövarens ansvar att inom verksamheten utreda, genomföra och bekosta de åtgärder som krävs för att miljöanpassa vattenverksamheter.

Fiskeavgift och bygdeavgift

En del av de ekonomiska resurser som vattenkraften skapar används för att kompensera för de ingrepp som vattenkraftsutbyggnaden innebär genom att kraftbolagen betalar bygde- och fiskeavgifter för åtgärder som ska öka livskvaliteten kring vattendragen. Detta regleras i miljöbalken och innebär att industrin betalar de avgifter som fastställs i tillståndet för vattenverksamheten.²⁹

I samband med tillståndsprövning av vattenverksamhet kan miljödomstolen, i stället för en specifik åtgärd, som kompensation för fiskeskada föreskriva en särskild fiskeavgift.³⁰ Denna särskilda fiskeavgift kan utgå antingen som ett årligt belopp eller som ett engångsbelopp. I samband med att fiskeavgift fastställs föreskrivs ändamål för avgiftens nyttjande. Denna föreskrift kan ha olika lydelse, men är normalt relativt allmänt skriven. Beslut om hur avgiften ska användas fattas av Fiskeriverket eller länsstyrelsen. Genom ett tidigare beslut från Fiskeriverket om delegering ligger beslutsrätten för nyttjandet av de flesta fiskeavgifterna på landets 21 länsstyrelser. Avgiften ska användas för fiskefrämjande åtgärder i det berörda vattenområdet eller i angränsande vattendrag. Exempel på sådana åtgärder är biotop-

²⁹ Se bl.a. Svensk Energi, 2001. Som exempel kan nämnas att Eon på sin webbplats www.eon.se uppger att företaget betalar ca 20 miljoner kronor i fiske- och bygdeavgifter varje år. Det kan också nämnas att vattenkraften åläggs en särskild fastighetsskatt. Denna har ett fiskalt utjämnande syfte i förhållande till annan elproduktion och kan enligt Vattenprisutredningen inte sägas vara ett styrmedel för att minska eller kompensera fysisk miljöpåverkan från vattenkraften, se SOU 2010:17.

³⁰ 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

åtgärder, fiskutsättningar m.m. Kommuner, fiskevårdområdesföreningar m.fl. kan ansöka om bidrag av fiskeavgifterna. Ett stort antal fiskeavgifter enligt olika lagar har fastställts genom åren. Det finns t.ex. sammanlagt drygt tusen domar som rör särskilda fiskeavgifter enligt gamla vattenlagen.

Dessutom kan en s.k. allmän avgift fastställas för främjande av fisket inom landet.³¹ Dessa allmänna fiskeavgifter nyttjas numera huvudsakligen av Fiskeriverket för forskningsändamål. För något större vattenverksamheter är det vanligt att båda typerna av avgift utdöms.³²

Fiskeavgiften förvaltas av Fiskeriverket. Den årliga fiskeavgiften ska tas ut fr.o.m. kalenderåret närmast efter det år då arbeten eller andra åtgärder som inverkar på vattenförhållandena påbörjades eller då beslut om laglig-förklaring meddelades t.o.m. det år då verksamheten läggs ned. Årlig fiskeavgift ska före varje kalenderårs utgång betalas till Fiskeriverket. Engångsavgift ska betalas till Fiskeriverket senast vid den tidpunkt som anges när avgiften bestäms (se även avsnitt 6.1.3).³³

Fiskeavgiftsmedel är beslutade i domstol tillsammans med de villkor som finns föreskrivna för användandet. Villkoren finns i ett mycket stort antal domar, alla med olika villkor och som regel avgränsade geografiskt. Fiskeriverket har konstaterat att detta innebär att alla domar inte alltid kan nyttjas till modern fiskevård, antingen genom att bestämmelserna är sådana att villkoren inte är lämpliga eller genom att beloppet i den enskilda domen inte är tillräckligt. Kammarkollegiet har föreslagit att de fonderade medlen från särskilda fiskeavgifter ska få användas på ett mer flexibelt sätt än i dag, vilket har uppmärksammats av Miljöprocessutredningen. Utredningen har föreslagit att fiskeavgifterna ska få användas på annat sätt än vad som framgår av vattendom för att möjliggöra att avgiftsmedlen används till åtgärder som är värdefulla och får positiva effekter. Fiskeriverket och länsstyrelserna ska enligt utredningsförslaget kunna besluta om annan användning i samma huvudavrinningsområde av inbetalda fiskeavgifter än vad som beslutats i respektive dom.

Dessutom betalar vattenkraftsbolagen varje år en bygdeavgift som kan sägas vara en kompensatorisk avgift till bygden för värden som förlorades då dämningen kom till stånd (även kallade vattenregleringsmedel eller bygdemedel). Bygdeavgiften bestäms av mark- och miljödomstolen. Bygdemedel används endast i mycket liten utsträckning till vattenvård. Länsstyrelsen administrerar bygdemedlen som används för vitt skilda ändamål. Bygdeavgift ska tas ut fr.o.m. kalenderåret närmast efter det år då tillståndet till vattenverksamhet togs i anspråk t.o.m. det år då verksamheten läggs ned. Bygdeavgiften ska före varje kalenderårs utgång betalas till länsstyrelsen i det län där verksamheten huvudsakligen bedrivs.³⁴ Pengarna betalas sedan ut av

³¹ 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

³² Fiskeriverket, 2004, och SOU 2009:42.

³³ 5 kap. 10 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

³⁴ 5 kap. 4 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. De närmare föreskrifterna om dispositionen av bygdeavgifterna återfinns i förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter.

länsstyrelsen i samråd med kommunen som kompensation till de kommuner som berörs av vattenreglering. Medel som inte ska gå till vissa skadeersättningar ska användas till investeringar för ändamål som främjar näringsliv eller service i bygden eller annars är till nytta för denna.³⁵

Enligt Svensk Energi uppgår bygdeavgifterna till 120–130 miljoner kronor årligen, medan fiskeavgiften uppgår till ca 15 miljoner kronor per år. Vattenprisutredningen redovisade i sitt betänkande till länsstyrelserna inbetalade belopp avseende bygdeavgifter för 2005 samt den beslutade användningen av medlen:

- Inbetalat totalt: 113 miljoner kronor
- Utbetalade 137 000 kr till skador för enskilda
- Utbetalade 0,8 miljoner kronor till åtgärder för restaurering och skydd av vattenmiljöer
- Utbetalade 1 miljon kronor fonderades
- Utbetalade 111 miljoner kronor användes till näringsliv, service och andra allmänna ändamål
- Utbetalat: ytterligare 24 miljoner kronor utbetalades till allmänna ändamål av medel som fonderats under tidigare år.³⁶

Kompensationsutsättning av fisk

Det finns två sorters utsättning av fisk: dels kompensationsutsättning, dels utsättning av främst öring och harr i sötvatten i syfte att möjliggöra ökat sportfiske. Kompensationsutsättningar genomförs utifrån de krav som ställs på kraftbolagen i tillstånd och domar att finansiera utsättningar av lax och öring främst i reglerade vattendrag. Syftet är att kompensera för störningar av reproduktionen som orsakas av vattenkraftsutbyggnad. Kostnaderna för verksamheten har av Vattenprisutredningen uppskattats till 70–80 miljoner kronor per år. Svensk Energi har tidigare uppgett att kraftindustrin bekostar odling av ca 500 000 havsöringar och 2 miljoner laxar om året.

Kraftbolagens arbete med fysiska förbättringsåtgärder

Verksamhetsutövare kan på eget initiativ vidta skyddsåtgärder för att verksamheternas fysiska påverkan ska rättas till. Om den fysiska åtgärden inte leder till att allmänna och enskilda intressen skadas kan verksamhetsutövare vidta de fysiska åtgärder som behövs utan rättslig åtgärd.³⁷ I vissa fall har fiskvägar och laxtrappor med strömmande vatten anlagts vid sidan av kraftverken, där fisken kan vandra upp för att leka (se avsnitt 6.1).

³⁵ Se lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Tillämpningsföreskrifter finns i förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter.

³⁶ SOU 2010:17.

³⁷ Kammarkollegiet, 2011b.

Kraftbolagen finansierar forskning om biologisk mångfald i rinnande vatten

Branschen satsar på forskning och utveckling, bl.a. genom Elforsk som till 75 % ägs av Svensk Energi och 25 % av Svenska kraftnät. Under de senaste nio åren har ett forskningsprogram om vattenkraftens miljöeffekter bedrivits som ett samarbete mellan Fiskeriverket, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet och Elforsk. Programmet har syftat till att ta fram underlag för socialt och ekonomiskt försvarbara miljöförbättrande åtgärder inom vattenkraften. Enligt Svensk Energi är ett fortsatt forskningsprogram planerat.

Vidare kan nämnas att Svensk Energi har initierat en utredning om vattenkraftens roll i ett hållbart energisystem. Målsättningen har varit att i nära dialog med olika intressen arbeta fram ett aktuellt faktamaterial och ge förslag till hur den svenska vattenkraften kan bidra till framtidens hållbara energisystem. I utredningen har ingått att studera vilka avvägningar som bör göras mellan lokala miljöfaktorer och ekonomiska hänsyn. I utredningen konstateras att vattenverksamheten ska tillgodose många intressen och att vattenkraftsbaserad elproduktion ofta leder till konflikter. Det konstateras att en långsiktig och brett förankrad politisk lösning behövs, där en avvägning mellan olika intressen görs och där man kommer överens om att insatserna för att uppnå klimatmålet ska ske på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras. Utredningen lämnar ett antal förslag, bl.a. att en fond införs för att finansiera miljöåtgärder och att en statlig vattenmiljönämnd inrättas för att ansvara för att åtgärder vidtas. Detta skulle innebära att miljöförbättrande åtgärder inte längre skulle bli föremål för domstolsprövning. Finansieringen av fonden föreslås byggas på den årliga elproduktionen från vattenkraften. Tanken är att åtgärder vidtas där de gör bäst miljönytta och inte kopplas till särskilda anläggningar eller kraftverksägare. Dessutom föreslås bl.a. att en parlamentarisk kommission tillsätts för att ta fram övergripande riktlinjer för hur avvägning mellan lokala, nationella och globala intressen ska ske samt precisera vilka områden som är lämpliga för vattenkraft.³⁸ Utredningen remissbehandlas för närvarande av Svensk Energi och kommer att behandlas av dess styrelse hösten 2011.

3.2 Iakttagelser kring verksamhetsutövarnas miljöinsatser

Vattenkraftsbolagens arbete med miljöfrågor

Från branschens sida har i uppföljningen framförts att det finns ett miljöintresse och Svensk Energi menar att miljöarbete alltid har varit en naturlig del av elbranschens ansvarstagande. Samtidigt betonas att kraftbolagen värnar om produktions- och reglerförmågan och att det är viktigt att kunna uppnå målen för förnybar energi. Jämtkraft betonar att många i branschen har ett miljöengagemang, men konstaterar att det inte får kosta för mycket.

³⁸ Vattenkraftutredningen, 2011.

Vattenregleringsföretagen pekar på att det pågår teknikutveckling som innebär förbättringar för miljön.

Svensk Energi har framfört att kraftbolagen gör olika insatser utifrån olika utgångspunkter, bl.a. skyldigheter utifrån vattendomar men också frivilliga åtgärder. En enskild åtgärd kan på så sätt leva upp till många olika mål och myndighetskrav. Det finns ett flertal exempel på hur de olika kraftbolagen arbetar med biologisk mångfald, varav bl.a. följande kan nämnas:³⁹

- Eon har flera frivilliga överenskommelser om olika miljöåtgärder i de utbyggda vattendragen. I t.ex. Mörrumsån har omlöp byggts förbi två kraftverk och därmed har stora reproduktionsområden för vandringsfisk gjorts tillgängliga. Ytterligare exempel är Eons samarbete med Karlstad universitet som resulterat i en ny typ av intagsgaller som underlättar utvandringen för fisk, vilket nu testas i Ätrafors och Finsjö Övre vattenkraftverk med goda resultat.
- Vattenfall arbetar i flera projekt för att återskapa fria vandringsvägar för lax, öring och ål så att fisken kan ta sig förbi vattenkraftverken upp- och nedströms och återvända till sina ursprungliga lekområden och uppväxtmiljöer. I samråd med Fiskeriverket och länsstyrelser har åtgärder genomförts vid ett flertal kraftverk i olika vattendrag för att möjliggöra uppvandring av ålyngel och utvandring av lekmogna ålar. Under 2009 har t.ex. en ny sorts fisktrappa anlagts i Rolfsån vid Apelnäs vattenkraftverk. Där leds ständigt vatten så att fiskar såsom ål och öring kan vandra fritt längs vattendraget. Vid Bosgårdens kraftverk i Rolfsån har det bl.a. byggts en ny fiskväg i form av ett omlöp som ersätter flera tidigare fisktrappor och underlättar fiskens vandring. Vattenfall samarbetar med myndigheter på såväl regional nivå som riksnivå när det gäller ål. I Västra Götaland har ett tioårigt projekt i Storån som rinner ut i Kungsbackafjorden avslutats. Vattenfall har byggt nya vattenvägar för fiskmigration, som också gynnar andra arter som öring. Staten har finansierat åtgärderna, medan Vattenfall har stått för projektledning och tekniskt kunnande. Vid Olidans kraftverk i Trollhättan finns sedan början av 1900-talet en ålyngelstation där man sedan starten har fört statistik över ål som vill upp i Väneren. Fram t.o.m. mitten av 1900-talet registrerades vissa år 8 000 kilo yngel, nu kommer det enligt Vattenfall knappt 0,5 kilo yngel om året.
- Fortum avsätter för varje kilowattimme Bra miljöval-el som säljs 0,15 öre till Fortums Nordiska Miljöfond. Fortum genomför också frivilligt åtgärder, som t.ex. att återställa mindre dammar med låg lönsamhet till strömande forsar, vilket gör att fisken åter kan vandra upp i vattendragen. Fortum tappar vatten i Gullspångs kraftverk i syfte att rädda Gullspångslaxen, ett projekt i samarbete med flera myndigheter.

Svensk Energi betonar att även övriga kraftbolag, oavsett storlek, gör mycket för den biologiska mångfalden i vattendragen. Fiskeriverket har i en kommentar framfört att det utöver ovan angivna exempel inte har genom-

³⁹ Svensk Energi, 2011, intervju 2011-04-28 samt kraftbolagens webbplatser.

förts så mycket mer än det som krävs i vattendomarna. Kammarkollegiet har betonat att staten har bekostat åtgärderna i exemplen ovan.

Svensk Energi betonar även att ett antal vattenkraftsbolag har åtagit sig att genomföra åtgärder i vattendragen som en del i att målet i EU:s ålförordning och den nationella förvaltningsplanen för ål ska uppnås (se avsnitt 6.1).

Även Svensk Vattenkraftförening har betonat att vattenkraftverken arbetar med miljöfrågor. Svensk Vattenkraftförening informerar sina medlemmar om vikten av att hålla en hög kvalitetsnivå på anläggningar och lyfta fram ett ansvarsfullt kunnande. Föreningen betonar det ansvar som var och en av verksamhetsutövarna har och vikten av att följa de regler och lagar som gäller för verksamheten och som utfärdats i enlighet med de tillstånd och olika domar som ligger till grund för verksamheten. Verksamhetsutövaren ska besitta sådan kunskap att verksamheten inte på något sätt strider mot miljöbalken eller villkoren i lämnade tillstånd. Grundläggande är att dessa tillstånd för verksamheten ska följas och bevakas genom det kontroll- och tillsynsansvar som finns föreskrivet för verksamhetsutövaren, som bl.a. att egenkontroll av dammar kontinuerligt ska utföras samt att fisktrappor och omlöp ska underhållas och skötas enligt givet tillstånd. Vidare ska verksamhetsutövaren bl.a. ta ansvar för oljor och övriga kemikalier och använda miljövänliga alternativ där så är möjligt samt samverka med andra intressegrupper runt vattendraget och ta initiativ till miljöförbättrande åtgärder runt kraftverken som t.ex. att underlätta ål- och fiskvandring.

I uppföljningen har både myndigheter och miljöorganisationer framfört kritik mot verksamhetsutövarnas arbete för att återskapa den biologiska mångfalden runt dammar, kraftverk och regleringsmagasin. Kammarkollegiet har konstaterat att kraftbolagen sällan vill vidta några åtgärder för miljön. Kollegiet menar att detta innebär att parterna har olika ståndpunkter när ärenden tas upp i mark- och miljödomstolarna. Från Kammarkollegiets sida konstateras att verksamhetsutövarna inom vattenområdet i mindre utsträckning, i jämförelse med erfarenheter från verksamhetsutövare med miljöfarlig verksamhet, vill ta ansvar för de skador som verksamheten orsakar. Det är endast några få små verksamhetsutövare som kan ha viss förståelse för de krav på åtgärder som ställs. Stora kraftbolag har dock generellt goda kunskaper om biologiska frågor. Kammarkollegiet konstaterar samtidigt att kraftbolagen har gjort en del insatser. Som ett exempel nämns insatser för Gullspångslaxen. Där betalade staten såvitt är känt för fiskvägen, medan Fortum ställde upp med t.ex. personal. Kammarkollegiet uppger att det tog uppskattningsvis tio år att få till stånd denna fiskväg.

Naturvårdsverket har pekat på att lagstiftningens utgångspunkt är att verksamhetsutövaren ska använda bästa möjliga teknik, men samtidigt är verksamhetsutövaren bara bunden av vad som reglerats i tillståndet. Naturvårdsverket konstaterar att dessvärre tillämpas oftast inte bästa möjliga teknik av olika skäl, bl.a. gamla tillstånd. Naturvårdsverket menar att kraftbolagen har insett att arbetet med att genomföra vattendirektivet kommer att innebära ökade krav på åtgärder från kraftbolagens sida. Detta utgör driv-

kraften för dem att vara med i och påverka diskussioner så att det ska bli så skonsamt som möjligt för branschen.

Flera miljöorganisationer menar att alltför många kraftbolag är dåliga på att arbeta med biologisk mångfald kring de egna kraftverken. Flera aktörer menar att kraftbolagen har en negativ inställning till att bygga fiskvägar. Älvräddarna menar att kraftbolagen i upprepade fall i miljödomstolarna har visat att de inte är mottagliga för argument som baseras på vikten av biologisk mångfald. Sportfiskarna menar att det är uppenbart att kraftbolagen i allt högre utsträckning över tiden fokuserar på energiproduktion och allt mindre på värden som är förknippade med t.ex. fiskevård och turism. Naturskyddsföreningen menar att det dock finns enskilda vattenägare som är duktiga på att arbeta med biologisk mångfald.

Kraftbolagen och allmänhetens syn på vattenkraft

Från Svensk Energi har det i uppföljningen framförts att ett viktigt incitament för kraftbolagen att arbeta med miljöfrågor är allmänhetens syn på vattenkraften och de olika kraftverken. Svensk Energi menar att kraftbolagen ofta visar en lyhördhet gentemot den lokala opinionen. Svensk Energi konstaterar att den lokala acceptansen vad gäller vattenkraftverken är ganska stor och att allmänheten är positivt inställd till vattenkraft. Jämtkraft konstaterar att allmänhetens attityder till kraftbolagen påverkas av en lång rad frågor. Från tjänstemän vid Vattenmyndigheten för Västerhavets distrikt har framförts att det för branschen finns incitament genom miljöledningssystem, men framför allt genom vård av varumärken. Det framförs att sektorn har låg trovärdighet bland konsumenter.

Kraftbolagen betalar bygde- och fiskeavgifter

I uppföljningen har det konstaterats att bygdemedlen inte används till att bevara och återskapa biologisk mångfald i vattendragen. Vattenprisutredningen har tidigare föreslagit att dispositionen av bygdeavgifter ska koncentreras till åtgärder som främjar en god vattenmiljö och att förutsättningarna för att använda landsbygdsprogrammets ersättningar på ett kostnadseffektivt sätt ska utredas och beaktas inför kommande programperioder. Enligt uppgift från Miljödepartementet har dock remissinstanserna varit mycket negativa mot förslaget, vilket gör det svårt att gå vidare med detta utredningsförslag. Den av Svensk Energi initierade Vattenkraftsutredningen har konstaterat att man i många kommuner upplever att man inte har fått någon kompensation för det intrång i miljön som gjordes när vattenkraften byggdes ut. Vattenkraftsutredningen har nyligen föreslagit att minst hälften av bygdemedlen ska tillfalla dem som direkt berörs av intrång till följd av vattenverksamhet. Utredaren menar att bygdemedlen inte ska innefatta miljöåtgärder. I stället bör man stimulera att bygdemedel i högre utsträckning kan t.ex. öka sysselsättningsmöjligheterna och ge bättre förutsättningar för näringslivsutveckling och service på landsbygden.

Kraftbolagens kompensationsutsättning av fisk

Svensk Energi har framhållit att de olika kompensationsåtgärder som kraftbolagen gör enligt vattendomar är en viktig insats för den biologiska mångfalden i rinnande vatten. Kraven på åtgärder ser olika ut för olika kraftverk men kompensationsutsättning av fisk är exempel på en sådan åtgärd. Tidigare har utsättning haft som syfte att kompensera fiskenäringen och husbehovsfisket, men numera handlar utsättningen också om att främja olika arter. Enligt Svensk Energi handlar verksamheten med kompensationsodlingar och utsättningar om relativt stora pengar. Svensk Energi har framfört att det finns både lyckade och mindre lyckade exempel på att fiskvandringar har kommit i gång i vattendrag där utsättningar har gjorts.

I bl.a. Vattenprisutredningens betänkande redovisas att den samhällsekonomiska nyttan av att sätta ut odlad lax och öring i stället för att vidta återställningsåtgärder som stärker de vilda bestånden starkt har ifrågasatts. Naturskyddsföreningen har framfört att kraftbolagens utsättning av fisk eller transporter av ål förbi turbinerna är kortsiktiga åtgärder som inte är långsiktigt hållbara. Exempelvis har utsättningen av lax påverkat den vilda laxen. I en forskningsöversikt från miljö- och jordbruksutskottet konstateras att odling av fisk kan få negativa konsekvenser både för den genetiska sammansättningen i fiskpopulationen och för utvecklingen av fiskarnas beteenden. När lokalt anpassade delpopulationer blandas kommer varje delbestånds egenheter att försvinna så att man får en population som inte är perfekt anpassad för något specifikt område. Ett begränsat antal föräldrafiskar kan dessutom leda till att den genetiska variationen minskar i den odlade populationen. I Östersjön som helhet är ungefär 70 % av laxarna av odlat ursprung, men denna andel varierar mycket mellan olika älvar.⁴⁰

Miljödepartementet har framfört att när det gäller kompensationsutsättning finns inget alternativ. De intervjuade departementstjänstemännen menar att alla är överens om att detta måste ske. Ett problem är dock att det kan skapa inavel genom att vild lax inte tillkommer. Fiskeriverket menar att utsättning av fisk kan ha negativa effekter, men det finns inga alternativ. Länsstyrelsen i Jämtlands län har uppmärksammat att det i gamla tillstånd kan vara ottydligt hur utsättningen ska gå till och det kan saknas krav på lokala stammar. Totalt sett fungerar utsättningen väl, men länsstyrelsen menar att det är viktigt att sträva efter en naturlig reproduktion i stället för utsättning.

När det gäller ål ska kraftverksindustrin enligt vattendomar och tillstånd som kompensation sätta ut ca 300 000 ålyngel. Därutöver sätter staten genom Fiskeriverket och EU ut ca 1,5 miljoner ålyngel (2010) i bevarandesyfte.⁴¹ Enligt uppgift från Fiskeriverket fungerar utsättningen av ål så långt man vet så till vida att utplanterad ål utvecklas till blankålar som oftast vandrar i väg ur sjöar och i rätt riktning. Dessutom uppges överlevnaden

⁴⁰ Rapport 2008/09:RFR4.

⁴¹ Rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål.

vara hög. Emellertid är man från Fiskeriverket osäker på om – och till vilken grad – ålarna hittar tillbaka till Sargassohavet för lek, men betonar att det gäller också all vild ål.⁴²

Naturvårdsverket har pekat på att utsättning av ål innebär att yngel tas från andra länder för att gynna ålfisket. Naturvårdsverket menar att detta inte gynnar åltillväxten, eftersom utsatt ål förmodligen inte hittar tillbaka till sina lekplatser. I en rapport från Havsmiljöinstitutet har framförts att de vinster man anser sig göra från utsättningar, fiskeregleringar och minskad turbindödlighet bygger mer på förhoppningar än på stabila faktaunderlag. Det är enligt rapporten inte troligt att 2,6 miljoner blankålar kommer att kunna utvandra, vilket är Sveriges mål. Det beror enligt rapporten bl.a. på osäkra resultat av utsättningen av franska och engelska ålyngel i svenska vatten; ålen kan vara desorienterad och det är tveksamt om den hittar tillbaka till Sargassohavet för att leka.⁴³

⁴² Fiskeriverket, e-brev 2011-06-13.

⁴³ Havsmiljöinstitutet, 2011.

4 Riksdagens miljömål för vattendragen

4.1 Den nya miljömålsstrukturen

Riksdagen har beslutat om en ny målstruktur för miljöarbetet med ett utvecklat generationsmål.⁴⁴ Strukturen innebär att generationsmålet, miljökvalitetsmålen och etappmål av särskild vikt beslutas av riksdagen. Övriga etappmål beslutas av regeringen. En parlamentarisk beredning har tillsatts med uppgift att ge råd till regeringen om hur miljökvalitetsmålen kan nås.⁴⁵

4.2 Miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag

Riksdagen har beslutat om 16 miljökvalitetsmål. Enligt riksdagens beslut innebär miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag att sjöar och vattendrag ska användas och nyttjas på ett ekologiskt hållbart sätt och att deras variationsrika livsmiljöer bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden och landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion bevaras samtidigt som förutsättningarna för friluftsliv värnas. Våren 2010 gjorde regeringen bedömningen att miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag innebär att

- belastningen av näringsämnen och föroreningar inte får minska förutsättningarna för biologisk mångfald
- främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota biologisk mångfald inte introduceras
- sjöars, stränders och vattendrags stora värden för natur- och kulturupplevelser samt bad- och friluftsliv värnas och utvecklas hänsynsfullt och långsiktigt
- fiskar och andra arter som lever i eller är direkt beroende av sjöar och vattendrag kan fortleva i livskraftiga bestånd
- anläggningar med stort kulturhistoriskt värde som använder vattnet som resurs kan fortsätta att brukas
- i dagens oexploaterade och i huvudsak opåverkade vattendrag är naturliga vattenflöden och vattennivåer bibehållna och i vattendrag som påverkas av reglering är vattenflöden så långt möjligt anpassade med hänsyn till biologisk mångfald
- gynnsam bevarandestatus upprätthålls för livsmiljöer för hotade, sällsynta eller hänsynskrävande arter samt för naturligt förekommande biotoper med bevarandevärden

⁴⁴ Prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25.

⁴⁵ Dir. 2010:74 och 2010:135.

- hotade arter har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras
- sjöar och vattendrag har god ytvattenstatus med avseende på artsammansättning och kemiska och fysikaliska förhållanden enligt EG:s ramdirektiv för vatten
- biologisk mångfald bevaras och återskapas i sjöar och vattendrag.⁴⁶

Miljö kvalitetsmålet har fem delmål (etappmål enligt den nya målstrukturen). Miljömålsberedningen har föreslagit att förslag till nya etappmål för Levande sjöar och vattendrag tas fram inom ramen för arbetet med strategin En sammanhållen vattenpolitik.⁴⁷ Följande delmål gäller tills vidare, till dess att nya etappmål beslutats:

- Delmål 1 om åtgärdsprogram för natur- och kulturmiljöer innebär att ett åtgärdsprogram för särskilt värdefulla natur- och kulturmiljöer i behov av skydd skulle vara klart 2005 och minst hälften av dessa miljöer skulle vara skyddade 2010. Dessutom skulle minst 15 fiskefria områden skapas i varje vattendistrikt.
- Delmål 2 om åtgärdsprogram för skyddsvärda vattendrag innebär att åtgärdsprogram för restaurering av skyddsvärda och potentiellt värdefulla vattendrag skulle vara klara till 2005 och att minst 25 % av dessa vattendrag skulle ha restaurerats senast 2010.
- Delmål 3 om vattenförsörjningsplaner innebär att vattenförsörjningsplaner med skyddsområden och skyddsbestämmelser skulle upprättas senast 2009 för alla allmänna och större enskilda ytvattentäkter.
- Delmål 4 om utsättning av djur och växter innebär att senast 2005 skulle utsättning av djur och växter som lever i vatten ske på sådant sätt att biologisk mångfald inte påverkas negativt.⁴⁸
- Delmål 5 om hotade arter innebär att åtgärdsprogram skulle finnas senast 2005 och ha inletts för hotade arter och fiskstammar.

4.3 Exempel på andra mål

Även andra miljö kvalitetsmål än Levande sjöar och vattendrag har bäring på den biologiska mångfalden i vattendragen. Detta gäller inte minst miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Hav i balans samt levande kust och skärgård samt Ett rikt växt- och djurliv.

Utöver miljö kvalitetsmålen finns flera andra statliga mål och åtgärder som påverkar möjligheten att bevara och återskapa biologisk mångfald i rinnande vatten. Ett exempel inom miljö- och jordbruksutskottets bered-

⁴⁶ Prop. 2009/10:155.

⁴⁷ SOU 2011:34. Enligt uppgift från Miljömålsberedningens kansli har beredningen föreslagit att den nya Havs- och vattenmyndigheten ska ges i uppdrag att ta fram förslag till etappmål för bl.a. Levande sjöar och vattendrag.

⁴⁸ Delmålet gäller också för miljö kvalitetsmålet Hav i balans och levande kust och skärgård.

ningsområde är målen för en nationell politik för kust- och insjöfisket samt för fritidsfisket och vattenbruket som bl.a. innebär att en ekologiskt hållbar förvaltning av fiskresurserna inom ramen för de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen ska bidra till att återskapa och bevara den biologiska mångfalden samt bidra till utvecklingen av ett livskraftigt, ekologiskt hållbart och därmed miljöanpassat fiske.⁴⁹

Dessutom finns mål inom andra utskotts beredningsområden som påverkar arbetet med biologisk mångfald i vattendrag. Ett exempel med betydelse för användningen av vattendragen för vattenkraft är det energipolitiska målet. Riksdagen har, efter beredning i näringsutskottet, beslutat att målet för den svenska energipolitiken bl.a. är att 2020 ska andelen förnybar energi vara minst 50 % av den totala energianvändningen.⁵⁰ Ett annat exempel är de kulturpolitiska målen som i riksdagen har beretts av kulturutskottet. I dessa mål ingår bl.a. att främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas.⁵¹

4.4 Iakttagelser kring mål och uppföljningssystem

Miljömålen är viktiga styrinstrument

I uppföljningen har flertalet aktörer pekat på riksdagens miljö mål som viktiga styrinstrument för inriktningen på arbetet med den biologiska mångfalden i rinnande vatten. Däremot har bl.a. Naturvårdsverket pekat på att miljö målen inte är styrande i den rättsliga processen (se avsnitt 6.2). Kammarkollegiet har konstaterat att miljö kvalitetsmålen Levande sjöar och vattendrag samt Begränsad klimatpåverkan ibland kommer in i domskälen i vattenmål. Däremot glöms miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv ofta bort. Länsstyrelsen i Jämtlands län menar att myndigheten ofta lyfter upp miljö kvalitetsmålen i sina underlag men att dessa i allmänhet inte kommenteras av mark- och miljö domstolen eller tas som underlag för restriktioner eller begränsning av verksamheten.

Det kan konstateras att arbetet med att ta fram nya etappmål pågår. När det gäller miljö kvalitetsmålen innehåll har det inte framkommit några synpunkter. Fiskeriverket har dock konstaterat att nuvarande delmål om restaurering av vattendrag har inriktats på de bästa vattnen, dvs. oreglerade vatten eller sådana som håller mycket hög kvalitet i övrigt. Fiskeriverket menar att detta synsätt har fått för stor betydelse och pekar på att ca 7 000 vattendrag och ca 4 000 sjöar bedöms ha måttlig eller sämre ekologisk status enligt vattendirektivet och därför behöver någon form av restaurering.

⁴⁹ Prop. 2003/04:51, bet. 2003/04:MJU13.

⁵⁰ Prop. 2008/09:163, bet. 2008/09:NU25.

⁵¹ Prop. 2009/10:3, bet. 2009/10:KrU5.

Det är möjligt att nå miljö kvalitetsmålet om ytterligare åtgärder vidtas

När det gäller möjligheten att nå miljö kvalitetsmålet har regeringen gjort den sammanfattande bedömningen att det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag om ytterligare åtgärder vidtas. När det gäller insatser för att nå detta och andra vattenrelaterade miljö kvalitetsmål förutsätter regeringen att genomförandet av relevanta handlingsplaner och åtgärdsprogram så långt som möjligt samordnas och integreras. Regeringen anger bl.a. följande prioriterade frågor:

- Genom samordning åstadkomma ett effektivt åtgärdsarbete. Den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor får en viktig roll i detta arbete. Centrala utgångspunkter för myndighetens arbete är bl.a. ramdirektivet för vatten.
- Samordna omprövningen av vattendomar så att både miljöns och kraftproduktionens behov kan tillgodoses. Dagens vattendomar återspeglar inte alltid ett optimalt miljö- och energitänkande och behöver omprövas.
- Skadade, fysiska miljöer bör restaureras och naturliga ekosystem och organismsamhällen återskapas och viktiga kulturmiljö värden bevaras.⁵²

Naturvårdsverket har i sin årliga redovisning av miljö kvalitetsmålen 2011 konstaterat att det finns en positiv trend för miljö utvecklingen vad gäller Levande sjöar och vattendrag:

Det är möjligt att inom en generation skapa förutsättningar för att nå miljö kvalitetsmålet om ytterligare åtgärder vidtas. Tillståndet i miljön förändras i positiv riktning. För att nå målet krävs att problemen med övergödda eller försurade sjöar och vattendrag minskar, att intensiteten i arbetet med restaurering av vattendrag ökar samt att fler sjöar och vattendrag med höga natur- och kulturvärden får ett långsiktigt skydd.⁵³

Delmål om kultur- och naturmiljöer har inte nåtts

Regeringen har till riksdagen redovisat att delmål 1 om skydd av kultur- och naturmiljöer inte kommer att nås inom den uppsatta tidsramen. Under 2009 bildades ett fyrtiotal naturreservat och åtta biotopskyddsområden för att öka skyddet av värdefulla limniska natur- och kulturmiljöer. Inga kulturresevat bildades under 2009.⁵⁴ Miljö målsrådet⁵⁵ har bedömt att mellan 50 och 100 särskilt värdefulla limniska naturområden saknar tillräckligt skydd. Rådet menar att åtgärdstakten för skydd i dessa områden är för låg. I Sverige finns

⁵² Prop. 2009/10:155.

⁵³ Naturvårdsverket, 2011d.

⁵⁴ Prop. 2010/11:1 utg.omr. 20.

⁵⁵ Miljö målsrådet var mellan 2002 och 2010 en instans för samråd och samverkan i arbetet för att uppnå miljö kvalitetsmålen. I rådet ingick företrädare för myndigheter och organisationer. Sedan Miljö målsrådet upphörde har Naturvårdsverket fått i uppgift att samordna myndigheternas arbete med uppföljning och utvärdering i miljö målsystemet.

det enligt Miljömålsrådet 424 biotopskydd, 12 kulturresevat och 357 naturreservat med syfte att skydda sjöar och vattendrag. Enligt rådet ingår sjöar och vattendrag ofta i skyddade områden men endast ca 2 % av naturreservaten är avsatta med limniska värden som motiv.⁵⁶ Fiskeriverket har påpekat att de ovan uppräknade limniska miljöerna gäller oreglerade vattendrag med höga naturvärden och kvaliteter.

Delmål om restaurering av vattendrag har inte nåtts

Regeringen har gjort bedömningen att det inte är möjligt att nå delmål 2 om åtgärdsprogram för restaurering av vattendrag inom utsatt tid. Omkring 700 vattendrag bedöms ha behov av restaurering. Naturvärden i sjöar och vattendrag är eftersatt. Vattenmyndigheterna har i sina förslag till åtgärdsprogram definierat olika typer av åtgärdsbehov, vilka enligt regeringen kommer att ligga till grund för kommande restaurering. Behov av åtgärder kan också finnas för mindre vatten. Regeringen anger att arbetet har påskyndats av de ökade resurser som länsstyrelserna fått och av det stöd som den nationella strategin samt en av myndigheterna framtagna handbok och manual ger. Trots att vägledning numera finns är ett av de stora hindren för snabbare framsteg de tids- och resurskrävande omprövningar av vattendomar som är nödvändiga, enligt regeringen.

Regeringen har angett att det är en prioriterad uppgift att restaurera skadade, fysiska miljöer och återskapa naturliga ekosystem och djur- och växtsamhällen. Regeringen betonar att bl.a. dammar och vattenkraftverk innebär betydande ingrepp i miljön. Behovet av att återskapa naturliga bestånd av djur och växter är stort. Regeringen tar vidare upp att även riksdagen har påtalat behovet av vandringsvägar för fisk.⁵⁷ Regeringen redovisar att bestånden av självreproducerande lax fortfarande är svaga i vissa skogsälvar och bestånden av havsöring är svaga i många vatten från Norrbotten till Skåne. I vissa älvar finns en konkurrens mellan öring, lax och andra fiskarter, som kan behöva hanteras för att uppsatta mål för alla arter ska kunna nås.

Delmål 3 har inte nåtts men delmålen 4 och 5 bedöms vara uppnådda

Delmål 3 om vattenförsörjningsplaner har inte nåtts inom den utsatta tidsramen. Regeringen konstaterar att arbetet pågår men i alltför långsam takt. Delmål 4 om utsättning av djur och växter bedöms i stora drag vara uppnått. Samtidigt konstaterar regeringen att problem återstår med bl.a. illegala och oavsiktliga utsättningar. Den största mängden utsatt fisk sker genom kompensationsutsättningar av lax i utbyggda älvar (se avsnitt 3). Delmål 5 om hotade arter är enligt regeringen uppnått. Utbredningen av flera hotade arter har vidgats och enskilda bestånd har stärkts. Arbetet pågår med att återskapa bestånd som utrotats under 1900-talet både vad gäller fiskar och blötdjur. Ett

⁵⁶ Webbplatsen www.miljomal.nu, 2011-02-11.

⁵⁷ Prop. 2008/09:170, bet. 2008/09:MJU29.

antal bestånd av lax i främst mindre älvar är fortfarande hotade. I fjällområdet är många bestånd av laxfiskar skadade av vattenregleringar och brist på vandringsvägar.⁵⁸

Det finns målkonflikter

Flera aktörer har konstaterat att ökande efterfrågan på förnybar energi kan leda till ökat tryck på utbyggnad av vattenkraft. Dessutom förs ofta även fram att det finns målkonflikter mellan olika miljömål. Uppföljningen visar att det finns en målkonflikt mellan energimålen om vattenkraften som producent av förnybar el och miljömålets krav på att vattendrag ska användas på ett ekologiskt hållbart sätt och att deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Å ena sidan står vi inför utmaningen att öka andelen förnybar energi och minska påverkan på vårt klimat. Å andra sidan har vi stora krav på att skydda och förbättra vattenmiljöer som i dag i varierande grad är påverkade av vattenkraft. Miljöprocessutredningen formulerar konflikten på följande sätt:

Det finns en konflikt mellan främjandet av vattenkraften och motstående intressen. Denna kan inte beskrivas så enkelt som att produktionen står mot miljön. En hög produktion i vattenkraftverken är positiv för klimatet, eftersom denna el-produktion inte bidrar till klimatförändringen.⁵⁹

Flera aktörer betonar samtidigt att målkonflikterna inte ska överdrivas. Kammarkollegiet menar att de olika målen syftar till att rädda den biologiska mångfalden och Naturvårdsverket betonar att miljömålen ska lösas tillsammans. Exempelvis ska klimatmålet uppnås utan att det uppstår någon skada på den biologiska mångfalden. Även EU-direktiv om förnybar energi bygger på samma princip, dvs. att det ska genomföras utan att miljön i övrigt tar skada. Naturvårdsverket menar att talet om målkonflikter ofta används av kraftbolagen, samhällsdebattörer och politiker för att försvara vattenkraften. Svensk Vattenkraftförening menar att småskalig vattenkraft stöder alla de 16 nationella miljökvalitetsmålen. Föreningen menar vidare att t.ex. förnybarhetsdirektivet och vattendirektivet inte är motstridiga utan att de snarare kompletterar varandra.

Det finns lokala intressekonflikter

Vattendragens användning har även betydelse för bl.a. turism och friluftsliv. Därför uppstår på lokal nivå ofta intressekonflikter mellan vattenkraften och motstående intressen, bl.a. fritidsfiske och fisketurism.

Det kan också uppstå intressekonflikter mellan att bevara kulturmiljöer längs vattendragen, vattenkraft och insatser för att återskapa biologisk mångfald. Från Svensk Energi betonas att det är viktigt att lyfta fram att vattenkraften har funnits under lång tid. Att riva ut dammar som inte har någon funktion för vattenkraftsproduktion kan vara genomförbart men kan då också få konsekvenser för kulturmiljön och turismen, och ofta kan också

⁵⁸ Prop. 2009/10:155.

⁵⁹ SOU 2009:42.

lokalbefolkningen vilja ha kvar dammar som funnits under en lång period. Exempelvis lämningar från flottningstiden och gamla dammar är en del av kulturmiljön. Dessutom kan det finnas fornlämningar längs vattendragen. Erfarenheter från Jämtland visar att det oftast går att lösa de frågor som uppkommer, t.ex. i samband med restaurering av flottningsleder. Även Naturskyddsföreningen menar att det nästan alltid går att hitta lösningar som accepteras av alla parter. Det kan t.ex. handla om att en gammal kvarn är en del av kulturmiljön eller att lokalbefolkningen vill ha kvar dammen i byn. Naturvårdsverket konstaterar att konflikter med lokalbefolkningen mycket sällan uppstår när det handlar om att skapa lokal förankring för insatser som görs för att bevara och återskapa biologisk mångfald. Däremot är konflikter med kraftbolagen vanliga av ekonomiska skäl.

Förändrat uppföljningssystem

Uppföljningssystemet inom miljöområdet har nyligen ändrats. Förändringarna kring miljömålen har bl.a. inneburit att Miljömålsrådet har lagts ned och att Naturvårdsverket samtidigt har fått ett utökat ansvar för att samordna myndigheternas miljömålsuppföljning. Vid Naturvårdsverket har en samverkansgrupp skapats med representanter för samtliga myndigheter med en roll i miljömålssystemet samt viktiga intresseorganisationer. Det kan konstateras att en första årlig uppföljning har tagits fram av Naturvårdsverket.⁶⁰ Dessutom genomförs vart fjärde år en fördjupad utvärdering av miljömålen. Enligt uppgift från Naturvårdsverket pågår för närvarande arbetet med 2012 års fördjupade utvärdering. Eftersom förändringen nyligen har genomförts är det svårt att bedöma hur det nya uppföljningssystemet fungerar.

⁶⁰ Naturvårdsverket, 2011d.

5 Ansvarsfördelning för biologisk mångfald i rinnande vatten

5.1 Riksdag och regering

Vatten – en naturresurs och ett livsmedel

Vatten är det viktigaste livsmedlet men är även en naturresurs som fyller flera andra funktioner, bl.a. har vattnet stor betydelse för friluftsliv, rekreation, fritidsfiskeverksamhet och som biotop. Vattendragen har ett egenvärde som bas för naturmiljöer och biologisk mångfald. Vattendrag utgör också en förnybar energikälla, där nyttjandet kan komma i konflikt med andra intressen. Många industrier är beroende av god vattentillgång och bra vattenkvalitet, och de areella näringarna är beroende av vattenresurserna. Detta innebär att vattenfrågorna är komplexa och berör olika riksdagsutskott, departement och statliga myndigheter samt olika delar av kommunernas verksamhet.⁶¹

Riksdagens utskott

Frågor som rör vatten och vattendrag bereds i riksdagen av flera olika utskott. När det gäller huvudämnet för denna uppföljning, den biologiska mångfalden i rinnande vatten, kan konstateras att miljö- och jordbruksutskottet bereder ärenden om bl.a. fiske, naturvård samt miljövard i övrigt som inte tillhör något annat utskotts beredning. I beredningsområdet ingår bl.a. Naturvårdsverket och Fiskeriverket. Från och med den 1 juli 2011 övertar den nya Havs- och vattenmyndigheten uppgifterna.

Frågor rörande vatten berör dock även i hög grad andra utskott. Civilutskottet bereder ärenden om vattenrätt och fysisk planering. Civilutskottet har under senare år vid olika tillfällen behandlat motioner kring vattenrätt (se bl.a. avsnitt 6.1.1). När det gäller vattenkraften som energikälla kan konstateras att näringsutskottet bereder ärenden om energipolitik. Inom näringsutskottets beredningsområde ingår Energimyndigheten och Affärsverket svenska kraftnät. När det gäller kulturmiljöerna längs vattendrag, bl.a. i form av fornlämningar, kvarnar och gamla kraftverk, kan nämnas att kulturutskottet bereder kulturarvsfrågor. Riksantikvarieämbetet är en av de myndigheter som arbetar med frågor kring restaurering av vattendrag. Andra viktiga aktörer när det gäller frågan om biologisk mångfald i rinnande vatten är Kammarkollegiet, länsstyrelserna samt mark- och miljödomstolarna. Finansutskottet ansvarar för frågor som gäller myndigheten Kammarkollegiet, justitieutskottet ansvarar för frågor som gäller Sveriges Domstolar, inklusive mark- och miljödomstolarna, och konstitutionsutskottet för frågor som gäller länsstyrelserna. Vidare kan nämnas att försvarsutskottet bereder frågor om dammsäkerhet.

⁶¹ Se bl.a. SOU 2010:17.

Regeringen och departementen

Frågor rörande vattendrag och vattenkraft handläggs av olika departement inom Regeringskansliet. Miljödepartementet arbetar med frågor som rör biologisk mångfald. Inom ansvarsområdet finns vidare bl.a. miljölagstiftningen, miljö kvalitetsmålen och arbetet med vattenvård. Frågor om skydd av vattenresursen handläggs av Miljödepartementet, och tillsynen utövas av Naturvårdsverket, de olika länsstyrelserna och kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnd. Miljödepartementet är ansvarigt departement för den nya Havs- och vattenmyndigheten. Landsbygdsdepartementet arbetar med frågor kring fisket. Som livsmedel sorterar vatten under Landsbygdsdepartementets ansvarsområde med Livsmedelsverket som central tillsynsmyndighet. Näringsdepartementet arbetar med energifrågor och frågor kring vattenkraften som näring.

Miljödepartementet har betonat att vatten och hav samt biologisk mångfald utgör två av regeringens och miljöministerns fyra viktiga prioriteringar inom miljöområdet. När det gäller vatten- och havsfrågor har regeringen under senare år bl.a. genomfört följande:

- Skrivelse 2009/10:213 Åtgärder för levande hav (den 18 maj 2010)
- Proposition 2008/09:170 En sammanhållen svensk havspolitik (den 17 mars 2009)
- Helcoms handlingsplan för Östersjön (BSAP) antogs 2007 av Östersjöländerna
- EU:s strategi för Östersjöregionen (Östersjöstrategin) lanserades under Sveriges ordförandeskap i EU
- Sveriges nationella plan för genomförandet av Helcoms handlingsplan (maj 2010)
- Maritima strategin (Näringsdepartementet)
- Lagstiftning kring havsplanering: Planering på djupet – fysisk planering av havet (SOU 2010:91) är nu på remiss och en proposition planeras.
- Arbetet inom EU med marina direktivet och vattendirektivet
- Arbetet med den nya Havs- och vattenmyndigheten
- Proposition 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.⁶²

Inom Regeringskansliet finns en interdepartemental arbetsgrupp bestående av tjänstemän från Miljödepartementet, Näringsdepartementet, Landsbygdsdepartementet och Finansdepartementet som ser över frågan om man kan stärka vattenmiljön kring vattenkraftverken. Den interdepartementala arbetsgruppen har haft möten med kraftbolagen och miljörelsen och kommit fram till att parterna tolkar miljöbalken och vattenlagen på olika sätt. Enligt Miljödepartementet är alla aktörer överens om att det i dag finns ett problem med den biologiska mångfalden i rinnande vatten till följd av vattenkraften. Bakgrunden till arbetet är Miljöprocessutredningen som enligt Miljödepar-

⁶² Miljödepartementet, intervju 2011-04-27.

tementet var oenig och lämnade delvis motstridiga förslag. Utredningens betänkande har inte remissbehandlats.

Inom Regeringskansliet pågår arbetet också med anledning av riksdagens tillkännagivande om fiskvägar efter förslag från civilutskottet (se avsnitt 6.1.1). Regeringen avser att senare lägga fram en skrivelse till riksdagen.

5.2 Statliga och kommunala myndigheter

På central nivå är det främst tre myndigheter som är involverade i statens åtgärder för biologisk mångfald i rinnande vatten: Naturvårdsverket, Fiskeriverket och Kammarkollegiet. Myndigheternas uppdrag regleras i respektive myndighets instruktion och i regeringens regleringsbrev. Under den period som denna uppföljning genomförs pågår en omstrukturering av de statliga myndigheternas ansvar för arbetet med vattenfrågor. Denna uppföljning utgår huvudsakligen från de förhållanden som rådde våren 2011.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken. Naturvårdsverket ska främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i den ekologiska dimensionen. Naturvårdsverket ska bl.a. samordna uppföljning och utvärdering i fråga om miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag.⁶³

Inom området biologisk mångfald och vattenkraft arbetar verket dels med att fördela bidrag, dels med att medverka i ca 15 ansökningsmål per år rörande vattenkraft. Enligt miljöbalken ska Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen samt kommunen, när det behövs, föra talan i miljödomstolsmål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen (se avsnitt 6.2). Naturvårdsverket fördelar bl.a. medel till kalkning av försurade sjöar och vattendrag samt skötsel av skyddade områden. Naturvårdsverket kan, liksom Fiskeriverket, bidra ekonomiskt till utredningar inför domstolsärenden och restaureringsprojekt. Naturvårdsverket är tillsynsvägledande myndighet för bl.a. vattenverksamheter. Naturvårdsverket har inte rätt att delta i mål som gäller tillsyn. Verket har totalt ca 15 miljöjurister, varav ungefär en halv tjänst går till vattenverksamhetsområdet.

För närvarande genomförs olika förändringar vad gäller Naturvårdsverkets ansvar för vattenfrågor. Genom inrättande av den nya Havs- och vattenmyndigheten övergår huvudsakligen Naturvårdsverkets centrala ansvar för partsrollen och tillsynsvägledning till den myndigheten.

Miljömålsrådet var mellan 2002 och 2010 en instans för samråd och samverkan i arbetet för att uppnå miljö kvalitetsmålen. I rådet ingick företrädare för berörda myndigheter och organisationer. Sedan Miljömålsrådet upphörde har Naturvårdsverket fått i uppgift att samordna myndigheternas arbete med uppföljning och utvärdering i miljö målssystemet.

⁶³ Förordningen (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket.

Fiskeriverket

Fiskeriverket har sektorsansvar för miljöfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samlade, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Verket ska bl.a. följa, utvärdera samt hålla regeringen informerad om fiskresursernas tillstånd.⁶⁴ Fiskeriverket arbetar med fiskevård och prövar bl.a. frågor om bidrag till fiskevård (se avsnitt 6.1.3).

Fiskeriverket arbetar i stor utsträckning med vatten som är påverkade av vattenkraft där verket är utpekad i vattendomar för att ha ett ansvar för uppföljning och provotider för föreskrifter i vattendomar. Fiskeriverket har vidare en skyldighet enligt miljöbalken att yttra sig i miljöbalksärenden när ansökningshandlingar översänts till verket. Fiskeriverket ska yttra sig till miljödomstolen över vattenanläggningens eller verksamhetens inverkan på det allmänna fiskeintresset samt föreslå de bestämmelser som behövs till skydd för fisket. Fiskeriverket har också en möjlighet att begära sakkunnigförordnanden för undersökning på plats innan verket avger yttrande till miljödomstolen. Fiskeriverket utarbetar biologiska underlag inför omprövningar av vattendomar på uppdrag av Kammarkollegiet som tar fram juridiska underlag inför omprövningar. Verket har i uppföljningen poängterat den särskilda möjlighet för omprövning av villkor om föreskrifter till skydd för fisket som Fiskeriverket har.

Fiskeriverket medverkar i sammanlagt ett tiotal omprövningar av vattendomar per år. Vid tillståndsprövningar av vattenkraftverk föreslår Fiskeriverket skyddsåtgärder i ett hundratal ärenden per år. Fiskeriverkets utredningskontor i Luleå, Härnösand och Göteborg utför undersökningar och utredningar om fiskbestånd och fiske i ansökningsmål enligt miljöbalken. Fiskeriverket bedriver även kontrollverksamhet av domsatta skyldigheter i flera vattendrag, exempelvis kontroll av kvaliteten på smolt⁶⁵ som utplanteras i kompensationsyfte för fiskeskada samt uppföljningar av provisoriska föreskrifter i domar för exempelvis fiskvägar och tappningsbestämmelser i kraftverk. Verksamhetsutövare kan också dömas att inbetala en s.k. fiskeavgift för att kompensera temporära eller oåterkalleliga fiskeskador.⁶⁶ I vissa fall har verksamhetsutövare en skyldighet att inbetala s.k. villkorsmedel i enlighet med regeringsbeslut. Dessa avgifter används efter Fiskeriverkets bestämmande i olika fiskevårdsprojekt till gagn för biologisk mångfald. Förutom att bevilja medel medverkar Fiskeriverket vanligtvis genom arbete i samverkansgrupper i berörda vattenområden. Medlen är fonderade hos Kammarkollegiet och uppgår till ca 100 miljoner kronor i dagsläget.

⁶⁴ Förordningen (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket.

⁶⁵ *Smolt* är ett uppväxstadium hos fiskarten lax, då den har ändrat sina fysiologiska processer för att klara vandrigen från rinnande vatten ut i havet.

⁶⁶ Lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Havs- och vattenmyndigheten

Den 30 juni 2011 upphör Fiskeriverket och de uppgifter som myndigheten har haft flyttas till Jordbruksverket, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Havs- och vattenmyndigheten som startar sin verksamhet den 1 juli 2011. I samband med avvecklingen av Fiskeriverket försvinner också den skyldighet verket har haft att avge yttrande över verksamheter eller anläggningars inverkan på allmänt fiskeintresse enligt miljöbalken i ansökningsmål.

Den nya myndigheten ska ha ett övergripande ansvar för arbetet med att nå de miljökvalitetsmål som rör havs- och vattenmiljön. Den ska även ha ett samlat ansvar för fysisk havsplanering. Myndigheten ska även samordna nationella insatser som föranleds av EU:s marina direktiv och EU:s ramdirektiv för vatten. Myndigheten ska ha en tillståndsgivande, reglerande och kontrollerande roll på fiskets område. Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och länsstyrelserna har talerätt i vattenmål. Från och med den 1 juli 2011 har även den nya Havs- och vattenmyndigheten talerätt.⁶⁷

Kammarkollegiet

Kammarkollegiet för talan i mark- och miljödomstol för det allmänna för att ta till vara miljöintressen och andra allmänna intressen i enlighet med vad som anges i miljöbalken. Kammarkollegiets behörighet att arbeta med vattenfrågor avgränsas av myndighetens uppdrag i miljöbalken och myndighetens instruktion.⁶⁸ Kammarkollegiet hör tillsammans med Naturvårdsverket och länsstyrelserna till de myndigheter som hos miljödomstolen kan ansöka om omprövning av tillstånd, ändring eller upphävande av villkor eller andra bestämmelser eller meddelande av nya sådana.

Kammarkollegiet får alla vattenärenden på samråd. Alla kungörelser kommer till kollegiet, som koncentrerar sig på vattenmål. Kammarkollegiet har uppgett att en ambition är att gå in i alla mål som rör vattenkraft där det behövs. Kammarkollegiet är inblandat i två typer av mål som gäller tillstånd till vattenverksamhet: ansökningsmål och omprövningsmål. Kammarkollegiet har redovisat att det under 2010 inkom 29 vattenkraftsärenden till Kammarkollegiet, varav kollegiet agerade i 22 ärenden.⁶⁹

Kammarkollegiet har sex jurister som arbetar med att bevaka allmänna miljö- och naturvårdsintressen. Kammarkollegiet budgeterar årligen 3,5 miljoner kronor för arbetet med att föra myndighetens talan i miljömål. Detta arbete omfattar tillståndsprocesser, ansökningar om återkallelse eller omprövning samt att föra statens talan i mål om ersättningar, bl.a. vid intrång i samband med beslut om områdesskydd. Budgetmedlen bekostar myndighetens egna rättegångskostnader, i vissa fall motparternas rättegångskostnader samt utredningskostnader inför omprövningar.

⁶⁷ Bet. 2010/11:MJU25.

⁶⁸ 22 kap. 6 § och 24 kap. 7 § miljöbalken samt förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

⁶⁹ Kammarkollegiet, 2011c.

Mark- och miljödomstolarna

Mark- och miljödomstolarna prövar ansökningar om tillstånd till vattenverksamhet.⁷⁰ De avgör även omprövningsfrågor. Domstolarna har ingen egen initiativrätt utan prövningen förutsätter en ansökan. Fram till den 1 januari 1999 beslutade vattendomstolarna i frågor om vattenverksamhet. Det finns fem mark- och miljödomstolar, nämligen Umeå tingsrätt, Östersunds tingsrätt, Nacka tingsrätt, Vänersborgs tingsrätt och Växjö tingsrätt. En mark- och miljödomstols dom eller beslut kan överklagas till mark- och miljööverdomstolen, som är en avdelning inom Svea hovrätt. Vid mark- och miljödomstolen i Östersund arbetar 14 personer, varav fyra domare, tre tekniska råd och två beredningsjurister. En tekniker är specialiserad på vattenverksamhet. Domstolen har årligen 25–30 mål om vattenverksamhet, varav de flesta betraktas som enkla ärenden rörande säkerhetshöjande åtgärder. Ett ärende kan ta ungefär ett år att behandla, inklusive remisser, muntlig huvudförhandling, meddelande av dom etc.

Andra centrala myndigheter

Därutöver finns flera myndigheter som på olika sätt berörs av frågor med bäring på biologisk mångfald i vattendrag med inriktning på vattenkraft. Riksantikvarieämbetet (RAÄ) ansvarar för frågor om kulturmiljön och kulturarvet. Myndigheten har ett särskilt sektorsansvar för miljömålsfrågor med anknytning till ämbetets verksamhetsområde och har även det övergripande ansvaret för kulturmiljön inom samtliga miljö kvalitetsmål.⁷¹ Statens energimyndighet ska bl.a. verka för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv energiförsörjning, båda med en låg negativ inverkan på hälsa, miljö och klimat. Myndigheten ska inom sitt verksamhetsområde verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås.⁷² Svenska kraftnät är ett statligt affärsverk⁷³ som bl.a. har centrala uppgifter inom området dammsäkerhet.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har uppgifter i fråga om bl.a. naturvård, miljö- och hälso-skydd samt fiske. Länsstyrelserna ska verka för att de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen uppnås och svara för regionalt mål- och uppföljningsarbete, stödja kommunerna med underlag för deras miljöarbete, verka för att målen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen samt samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat.⁷⁴

På regional och lokal nivå genomför länsstyrelserna insatser för biologisk återställning i kalkade vatten och restaurering av vattendrag genom olika

⁷⁰ Miljöbalken 11 kap.

⁷¹ Förordningen (2007:1184) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.

⁷² Förordningen (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet.

⁷³ Förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.

⁷⁴ Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

medel från Naturvårdsverket och Fiskeriverket. Länsstyrelserna är tillsynsmyndighet för tillstånds- och anmälningspliktiga vattenverksamheter. Delegering kan göras till kommunen. Länsstyrelserna kan förelägga verksamhetsutövaren att utföra skyddsåtgärder eller ändra regleringen så att tillstånd och villkor följs. Anmälan om vattenverksamhet ska göras till länsstyrelsen.⁷⁵ Bygdeavgifter ska betalas till länsstyrelsen i det län där verksamheten huvudsakligen bedrivs.⁷⁶ Länsstyrelsen kan även driva domstolsärenden, t.ex. omprövningar och överklaganden. Länsstyrelserna kan driva vissa ansökningsmål i domstol, t.ex. utrivningsärenden där någon ägare inte har kunnat identifieras. Dessutom kan nämnas att varje länsstyrelse har ett beredningssekretariat som arbetar med vattendirektivet och att en stor del av verksamheten i övrigt ingår under direktivsarbetet.

Vattenmyndigheterna

För förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön har Sverige delats in i fem vattendistrikt.⁷⁷ En länsstyrelse i varje vattendistrikt har utsetts till vattenmyndighet med uppgift att samordna och lägga fast ramarna för vattenförvaltningen i distriktet.⁷⁸ Varje vattenmyndighet har en vattendelegation som beslutar om större frågor, t.ex. miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplan.⁷⁹ Besluten riktar sig till andra myndigheter. Vattenråd är regionala eller lokala samverkansorgan där berörda aktörer kan mötas och diskutera sig fram till gemensamma lösningar i vattenfrågor. Många vattenråd har bildats ur befintliga vattenvårdsorganisationer.

Kommunerna

Kommunerna ansvarar för det lokala miljöarbetet. De flesta kommuner samarbetar med länsstyrelserna i arbetet med miljömålen. Samverkan sker också med organisationer, företag och lokalt näringsliv samt med regionala samverkansorgan. Kommunerna genomför egna projekt och åtgärder genom t.ex. lokala naturvårdsåtgärder.

5.3 Övriga aktörer i frågor kring vattenkraft och biologisk mångfald

En viktig aktör är de olika utövarna av vattenverksamhet, bl.a. vattenkraftsbolagen (se avsnitt 3). Svensk Energi är en bransch- och intresseorganisa-

⁷⁵ Miljöbalken 11 kap.

⁷⁶ Lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

⁷⁷ Fem länsstyrelser är vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön: Norrbottens län (Bottenvikens vattendistrikt), Västernorrlands län (Bottenhavets vattendistrikt), Västmanlands län (Norra Östersjöns vattendistrikt), Kalmar län (Södra Östersjöns vattendistrikt) och Västra Götalands län (Västerhavets vattendistrikt).

⁷⁸ Vattenmyndigheternas roll regleras i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön genom bemyndigande i 5 kap. 11 § miljöbalken.

⁷⁹ Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

tion för landets elförsörjningsföretag.⁸⁰ Svensk Energi har 168 ordinarie medlemmar och ett hundratal olika arbetsgrupper. Svensk Vattenkraftförening bildades 1980 och har som ändamål att verka för sunda förutsättningar för energiutvinning från småskalig vattenkraft. Svensk Vattenkraftförening har drygt 800 medlemmar.⁸¹

Dessutom kan nämnas de olika vattenregleringsföretagen som svarar för reglering av vattnet för kraftproduktion i vattendragen. Vattenregleringsföretag bildas om det finns fler än två ägare av vattenkraftverk i en älv. Delägare i företagen är kraftproducenterna i respektive älv. Regleringsföretagen bl.a. samordnar och sköter vattenhushållningen i älvarna, skadereglerar och underhåller anläggningar. Ett exempel är Vattenregleringsföretagen med huvudkontor i Östersund som bl.a. ansvarar för olika skadeförebyggande åtgärder enligt vattendomar såsom t.ex. strandrensningar, erosionskydd, vägar, renstängsel, spegeldammar och fiskodlingar som tillkommit för att minska påverkan av genomförda regleringar.⁸²

Vattenförbund är en sammanslutning med uppgift att genom rensning, reglering eller andra vattenvårdande åtgärder främja ett från allmän eller enskild synpunkt ändamålsenligt utnyttjande av vattnet i vattendrag, sjö eller annat vattenområde.⁸³ Vattenvårdsförbund har liknande mål som ett vattenförbund men kan inkludera andra intressenter inklusive andra vattenförbund. Till skillnad från vattenförbund är vattenvårdsförbund en frivillig sammanslutning och inte en juridisk person. Många vattenvårdsförbund bildar också vattenråd inom ramen för arbetet med svensk vattenförvaltning.

Bland de olika organisationer som är verksamma inom området på nationell nivå återfinns Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna). Sportfiskarna arbetar bl.a. mot fortsatt utbyggnad av vattenkraft och för levande vattendrag med friska fiskbestånd och en naturlig biologisk mångfald. Sportfiskarna tar löpande del av myndighetsbeslut och miljödomar. Sedan hösten 2010 har Sportfiskarna överklagat tre miljödomar. En annan organisation är Älvräddarnas samorganisation som är en sammanslutning av lokala älvräddarorganisationer. I sammanhanget kan även Fiskevattenägarna nämnas. Dess uppgift är att tillvarata fiskevattenägarnas gemensamma intressen och verka för fiskevårdens och fiskets utveckling i syfte att ge ett ekonomiskt och ändamålsenligt utnyttjande av vattnet.⁸⁴

Olika miljöorganisationer arbetar med frågor kring vattenkraftens påverkan på den biologiska mångfalden i rinnande vatten. Naturskyddsföreningen har en fond som fördelar medel till olika projekt för att återskapa biologisk mångfald i vattendrag, t.ex. byggande av omlöp. De elbolag som har elmärkt med Bra Miljöval ger en del av elpriset till projekt som godkänns av Naturskyddsföreningen. För pengarna har föreningen bl.a. gett bidrag till att

⁸⁰ Webbplatsen www.svenskenergi.se, 2011-02-15.

⁸¹ Svensk Vattenkraftförening, e-brev 2011-05-11.

⁸² Webbplatsen www.vattenreglering.se, 2011-02-15.

⁸³ Lagen (1976:997) om vattenförbund.

⁸⁴ Webbplatserna www.sportfiskarna.se, www.alvraddarna.se och www.fiskevatten.org, 2011-02-15. Sportfiskarna, e-brev 2011-05-04.

skapa vattenpassager förbi vattenkraftverk i syfte att skapa bättre förutsättningar för de djur och växter som annars hindras av vattenkraftsstationer samt till projekt som syftar till att underlätta överlevnaden för hotade arter som flodpärlmussla, ål och andra fiskarter. WWF har drivit och initierat olika projekt, bl.a. projektet Levande skogsvatten där fokus har legat på att höja kunskapen hos olika aktörer inom framför allt skogsbruket och därmed öka hänsynen till vattendrag. WWF har även arbetat med restaurering av Natura 2000-vatten i södra Sverige inom EU-projektet Flodpärlmussla. WWF håller även på att starta projekt som är landskapsbaserade för att höja blicken från objektsnivå till landskapsnivå och se till hela avrinningsområden.⁸⁵

Lokalt och regionalt finns samma aktörer men även fiskevårdsområdesföreningar och lokala älvräddargrupper. Fiskevårdsområden kan bildas med fiskevatten som tillhör två eller flera fastigheter i syfte att samordna fisket och fiskevården och främja fiskerättsägarnas gemensamma intressen. Det förvaltas av en fiskevårdsområdesförening där fiskerättsinnehavarna är medlemmar.⁸⁶

5.4 Iakttagelser kring ansvarsfördelning och kompetens

Viss otydlighet i arbets- och ansvarsfördelning

Det kan konstateras att frågor om vattenkraft och biologisk mångfald i rinnande vatten berör olika departement, utskott och myndigheter. Från de centrala myndigheterna har det konstaterats att arbets- och ansvarsfördelningen finns reglerad i miljöbalken, instruktionerna och regleringsbrev. Myndigheterna menar att de har tydliga uppdrag och att varje myndighet har sitt ansvarsområde att bevaka utifrån sitt uppdrag. Naturvårdsverket menar att rollerna är tydliga men att det är mer problematiskt att utöva dessa roller.

Från andra aktörer har det pekats på att det finns många myndigheter och att ansvarsfördelningen är otydlig. Naturskyddsföreningen menar att det finns för många aktörer och att ansvarsfördelningen inte går hand i hand med budgetfördelningen, vilket gör att ingen tar ansvar för den biologiska mångfalden runt vattenkraftverken. Föreningen menar att vattenmyndigheternas tillkomst har gjort situationen mer otydlig. WWF har konstaterat att de olika myndigheterna arbetar efter olika mål och riktlinjer och att ett tydligt samarbete och en gemensam riktning mellan myndigheter är viktigt för att säkra att åtgärder, planer och beslut inte är motstridiga. WWF betonar att samordning mellan myndigheter för att motverka motstridiga mål och åtgärder är nödvändig. Sportfiskarna ser det som viktigt att vattenarbetet fortgår inom tydliga ramar där de olika aktörerna är klara över sina roller. Förbun-

⁸⁵ Webbplatserna www.naturskyddsforeningen.se och www.wwf.se, 2011-02-15. Naturskyddsforeningen, intervju 2011-04-26, och WWF, e-brev 2011-05-11.

⁸⁶ Lagen (1981:533) om fiskevårdsområden.

det anser att arbetsfördelning och hierarki mellan aktörerna är oklara och pekar på att det är särskilt viktigt att ansvarsfördelningen klargörs inför tillkomsten av den nya Havs- och vattenmyndigheten. Älvräddarna har framfört att det i miljölagstiftningen är tydligt vilka som har ansvaret, men att det inte är lika tydligt hos exempelvis tillsynsmyndigheten.

Ny havs- och vattenmyndighet bildas

Från och med den 1 juli 2011 ändras myndighetsstrukturen vad gäller vattenfrågor. Tanken är att den nya Havs- och vattenmyndigheten ska kunna knyta ihop frågor om fisk, fiske, hav och vatten. Tjänstemän vid Miljödepartementet menar att den nya myndigheten innebär att ansvarsfördelningen blir tydligare, men den kommer inte att kunna lösa alla gränsdragningsproblemen.

I uppföljningen har flera aktörer framfört att ambitionen att skapa en sammanhållande myndighet för havs- och vattenarbetet är god, men att dess roll i vattenarbetet behöver förtydligas. Det har framförts att inrättandet av den nya myndigheten kan leda till att otydligheten i ansvarsfördelningen ökar, inte minst i förhållande till de fem befintliga vattenmyndigheterna. Från Länsstyrelsen i Jämtlands län har framförts att det är positivt att staten tar tag i havsfrågorna men att det också finns en oro för att inlandets vattendrag kommer att hamna i skuggan i den nya myndighetens arbete.

Vikten av samarbete och samverkan mellan olika aktörer

Det finns många frågor som kräver ett tydligt samarbete mellan alla aktörer, som kraftbolag, myndigheter och naturvårdsorganisationer för att hitta gemensamma lösningar. Bland annat WWF har pekat på att det finns bra exempel på sådana samarbeten att dra lärdom av vid fortsatt arbete. De myndigheter som har ingått i uppföljningen har framfört att samarbete och samverkan för att bevara och återskapa biologisk mångfald kring vattenkraftverk sker på olika sätt, både med andra myndigheter och olika organisationer. Ofta sker samarbete inklusive kunskaps- och erfarenhetsutbyte både vid domstolsärenden och i restaureringsprojekt. Som exempel kan nämnas att Naturvårdsverket har framfört att viss samordning sker i bidragsgivningen och att det finns gemensamma forsknings- och utvecklingsprojekt. På central och regional nivå sker dessutom samarbete inom ramen för genomförandet av vattenförvaltningens åtgärdsprogram. Fiskeriverket har pekat på behovet av bättre samordning kring bidragsgivning.

Från branschens sida har Svensk Energi framfört att kraftbolagen har ett bra samarbete med bl.a. vattenmyndigheterna. Svensk Energi uppger att samarbetsklimatet mellan Kammarkollegiet och de olika kraftbolagen däremot har blivit något sämre på senare år medan samarbetet med Fiskeriverket är väl fungerande, bl.a. i form av samarbetsprojekt. Svensk Vattenkraftförening menar att de olika myndigheterna genom regleringsbrev borde instrueras av regeringen att tillämpa en helhetssyn i stället för att se till egna "smala stuprör", vilket i dag upplevs snarare blockera utvecklingen än att föra den framåt. Vattenregleringsföretagen efterlyser en bättre samordning

mellan myndigheterna, framför allt mellan länsstyrelser i olika län och mellan olika enheter på respektive länsstyrelse. Länsstyrelsen i Jämtlands län menar att man har en bra dialog med vissa kraftbolag men inte någon dialog alls med andra. Enligt länsstyrelsen kan detta bero på att företagskulturen skiljer sig åt mellan olika bolag eller på intresset och kunskapen hos nyckelpersoner inom företagen.

Centrala myndigheter är olika aktiva i arbetet för vattendragens biologiska mångfald

Det finns flera myndigheter på central och regional nivå som i varierande grad arbetar med vattenfrågor. Olika miljöorganisationer och andra aktörer konstaterar att en del myndigheter inte har varit så aktiva i arbetet för den biologiska mångfalden. Kammarkollegiet menar att ett inbyggt problem är att ingen kan tvinga myndigheter att agera när det gäller vattenkraftens skadeverkningar på den biologiska mångfalden.

Flertalet aktörer har framhållit att Kammarkollegiet är en viktig aktör inom området. Flera har lyft fram att kollegiet har kompetenta jurister och driver på i frågor kring vattenkraftverk och biologisk mångfald, även om Kammarkollegiet inte alltid får igenom sina krav. Det har betonats att Kammarkollegiet gör en viktig insats för att få till en praxis i miljödomstolarna. Det har samtidigt konstaterats att kraftbolagen är kritiska mot Kammarkollegiet och dess arbete under senare år i samband med tillståndsprövning.

Även Fiskeriverket ses av flera som en viktig aktör i arbetet med att bevara och återskapa biologisk mångfald i vattendragen, även om det från några miljöorganisationer har framförts att verket inte alltid är så drivande. Samtidigt har det betonats att verket vid olika tillfällen har tagit strid för den biologiska mångfalden. Det har pekats på att Fiskeriverkets utredningskontor arbetar bra, men att verket inte alltid har kunnat närvara vid förhandlingar i vattenmål, vilket har upplevts som ett problem. Från Fiskeriverket uppges att man deltar i ca 40 förhandlingar per år. Förhandlingar äger rum på olika håll i landet och tar ofta flera dagar, varför det är kostnadskrävande att delta i dessa.

Myndigheter och andra aktörer menar att Naturvårdsverket inte har varit så aktivt i sitt processande, vilket flera menar är beklagligt. Det har framförts att Naturvårdsverket inte har märkts så mycket när det gäller vattenkraften och den biologiska mångfalden. Det har även framförts kritik mot styrningen av Naturvårdsverket och mot att dess roll som samordnande och vägledande myndighet har blivit oklar. Flera har särskilt pekat på att ansvarsfördelningen mellan vattenmyndigheterna och Naturvårdsverket har varit alltför otydlig.

Vattenmyndigheterna och länsstyrelserna har en viktig roll

Länsstyrelserna och de fem vattenmyndigheterna är viktiga aktörer inom området. Länsstyrelserna känner till lokala förhållanden, t.ex. vilka dammar och kraftverk som finns i respektive län. Samtidigt har det pekats på att det

är ett problem att länsstyrelserna har olika roller när det gäller vattenfrågor. Sportfiskarna har framfört att länsstyrelsernas ambitioner och konkreta arbete varierar, bl.a. när det gäller att planera, involvera relevanta intressentgrupper och genomföra praktiska åtgärder.

Varierande kompetens vid myndigheterna

Bransch- och miljöorganisationer upplever att kompetensen vid centrala och regionala myndigheter i frågor som rör vattendragens biologiska mångfald är varierande, liksom kunskapen om vattensystemen. Svensk Energi betonar att för verksamhetsutövarna är det viktigt med kompetenta och kunniga tillsynsmyndigheter. Från myndigheternas sida konstateras att kompetensen ofta är tillräckligt hög på myndigheterna. Som exempel nämns Fiskeriverkets fiskeribiologiska kompetens, Kammarkollegiets juridiska kompetens och Naturvårdsverkets mer generella kompetens. Det betonas även att de som har arbetat länge på t.ex. länsstyrelserna har hög kompetens. Bland annat Kammarkollegiet har dessutom konstaterat att vattenrätt uppfattas som ett mycket svårt rättsområde. Intervjuade domare vid mark- och miljödomstolen i Östersund menar att vattenrätten ofta innehåller intresseavvägningar mellan många berörda parter, men att lagstiftningen i sig inte är svårare än inom andra områden.

Prioriteringen av tillgängliga resurser vid myndigheterna

Myndigheter och miljöorganisationer har framfört att Kammarkollegiet har för små resurser för att en mer allmän omprövning ska kunna ske för att komma till rätta med de problem som finns på grund av den befintliga vattenkraften (se avsnitt 6.2). Det har också framförts att länsstyrelserna inte har tillräckliga resurser för att kunna fullfölja sina uppgifter, varför de ibland måste använda sakanslag från Naturvårdsverket och andra finansieringskällor för att finansiera fast anställd personal, vilket gör att det blir svårt för länsstyrelserna att planera verksamheten. Sportfiskarna har framfört att vissa län upplevs ha rustat ned vattenarbetet genom att besparingar har minskat länsstyrelsens kompetens inom vattenområdet.

De lokala aktörerna har en viktig roll

Det har betonats att de lokala aktörerna har en viktig roll i arbetet med att bevara och återskapa den biologiska mångfalden i rinnande vatten. Det lokala engagemanget är i många fall avgörande för framgången och bl.a. fritidsfiskare och lokalbefolkning kan vara mycket aktiva i olika lokala initiativ. Ideella krafter gör ett stort och viktigt arbete för att bevara och återskapa biologisk mångfald i vattendragen. Enligt Sportfiskarna är det ofta fritidsfiskare som t.ex. slår larm när fisken försvinner från ett vatten eller om en vattenmiljö inte "mår bra" av någon anledning. Fritidsfiskare uppges också ofta vara pådrivande för att få till restaurering av skadade vatten och genomför också praktiskt återställningsarbete. Sportfiskarna uppskattar att ca 100 000 fritidsfiskare varje år arbetar ideellt med miljövård i svenska vatten

och att de gemensamt lägger ned ca 920 000 arbetsdagar utan betalning på sådan praktisk miljövård.

Även kommunerna är i vissa fall viktiga aktörer i arbetet med att bevara och återskapa biologisk mångfald i vattendragen. Sportfiskarna har i uppföljningen informerat om att man för tillfället undersöker hur kommunernas vatten- och fiskevårdsarbete ser ut. Av Sportfiskarnas undersökningsarbete hittills framgår att kommunernas vattenarbete varierar. Vissa kommuner uppges vara mycket ambitiösa, medan vatten- och fiskevårdsarbetet uppges vara mycket lågt prioriterat i alltför många kommuner. Majoriteten av kommunerna har enligt Sportfiskarna inte någon tydlig bild av vad de har för roll i vattenarbetet. Sportfiskarna menar att kommunerna borde få tydligare information och direktiv om vad deras roll är och hur de ska bidra till att uppnå målen för vattendirektivet (se vidare avsnitt 6.3).

6 Instrument för att bevara och återskapa mångfald

6.1 Fysiska åtgärder för biologisk mångfald i vattendrag

6.1.1 Anläggande av fiskvägar förbi vandringshinder

De flesta akvatiska djur och många växter behöver öppna vandringsvägar för att kunna sprida och fortplanta sig. Fiskars vandringar sker mellan lek-, uppväxt- och födoområden. Förflyttningar sker också för övervintring eller för att undvika tillfälligt ogynnsamma förhållanden. De mest omfattande vandringarna företas av arter som lax och ål. När ålen kommer till Sveriges kust efter sin resa från Sargassohavet stannar en del i kustvattnen, medan andra vandrar upp i sötvatten för att växa 10–25 år. Som framgått av avsnitt 2 har arter med stora krav på fria vandringsvägar drabbats hårt av vattenkraft, vattenreglering och dammar. För att ge bl.a. fisk fri passage runt eller genom vandringshinder som t.ex. dammar och vattenkraftverk anläggs fiskvägar.⁸⁷ Fiskvägar används för dels uppströmsvandring, dels nedströmsvandring. Miljö- och jordbruksutskottet tog 2008 initiativ till en forskningsöversikt där bl.a. forskningen om fiskvägar uppmärksammades.⁸⁸

Insatser för ålen

År 2007 antog EU en förordning om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål.⁸⁹ Den övergripande målsättningen är att uppnå en blankålsutvandring motsvarande 40 % av den som skulle ha funnits utan fiske eller andra störningar, t.ex. dödlighet i vattenkraftverk och vandringshinder. Enligt förordningen kan en förvaltningsplan för ål innehålla, men är inte begränsad till, åtgärder om minskning och begränsning av fiske, utsättningar, förbättrad framkomlighet och förbättrade livsmiljöer för ålen, transport av ål, bekämpning av ålpredatorer, tillfällig avstängning av vattenkraftsturbiner liksom åtgärder för vattenbruk.

Miljö- och jordbruksutskottet har framhållit att man ser positivt på de åtgärder som lyfts fram i förordningen och förutsätter att dessa övervägs i det fortsatta nationella arbetet. I den svenska nationella ålplanen från 2008 ingår

⁸⁷ *Fiskvägar* är ett gemensamt begrepp för olika konstruktioner som syftar till att ge fisk fri passage förbi ett vandringshinder. Det kan handla om t.ex. *fisktrappor* eller *omlöp*. Omlöp är ofta konstruerade som en bäck eller konstgjord åfåra som löper runt hindret där fisk kan passera både upp och ned förbi kraftverket. Ibland används begreppet *faunapassage* för att betona att det handlar om både fisk och andra djur och organismer.

⁸⁸ Rapport 2008/09:RFR4.

⁸⁹ Rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål.

åtgärder som omfattar fiske, vandringsvägar, utsättning och kontroll. Utskottet har bl.a. framfört att insamling av data, uppföljning av förvaltningsåtgärder och översyn av övervakningsstationer för ålbeståndet är nödvändiga för att uppnå goda resultat. Det är också angeläget att vidta åtgärder för att minska dödligheten av ål vid passage av kraftverksturbiner; sådant arbete bör finansieras av kraftbolagen själva, men planering, prioritering och utvärdering av dessa åtgärder är en nationell angelägenhet. Utsättning av glasål är viktig för att påskynda återhämtningen, och finansiering av sådana utsättningar kan ske med bl.a. fiskeavgiftsmedel, fiskevårdsmedel och det operativa programmet för fiskerinäringen i Sverige 2007–2013. Utskottet har vidare betonat att det är angeläget att Fiskeriverket prioriterar åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål, där särskild vikt bör läggas vid samverkan mellan myndigheter och intressenter utanför fiskesektorn som kan ha betydelse för ålens beståndssituation, t.ex. energisektorn, så att dessa tar ett utökat ansvar för att förbättra ålens beståndssituation.⁹⁰

Hösten 2010 uppmärksammade miljö- och jordbruksutskottet att fortsätta åtgärder inom ramen för den nationella planen för återhämtning av den svenska delen av det europeiska beståndet av ål är angelägna. Utskottet tog ånyo upp att ålförvaltningsplanens genomförande kräver åtgärder och uppföljning, bl.a. förbättrade möjligheter till vandring upp- och nedströms i sötvatten, liksom utsättning av ålyngel. Utskottet ansåg i likhet med regeringen att insatser främst bör bekostas av kraftindustrin inom ramen för befintliga eller omprövade vattendomar. Medel behövs även för t.ex. pilotstudier och uppföljning, i syfte att öka kunskapen och verifiera effekter av vidtagna restaureringsåtgärder. Utskottet noterade att åtgärderna finns beskrivna i den nationella förvaltningsplanen för ål och att kostnader för förbättring av vandringsmöjligheter och utsättningar förutsätts bli finansierade framför allt via kraftindustrin och den europeiska fiskerifonden.⁹¹

Fiskeriverket har i uppföljningen redovisat att man under 2009 och 2010 beviljades 8 miljoner kronor från anslag 1:12 Havsmiljö, utgiftsområde 20, för genomförande av den nationella planen för återhämtning av beståndet av europeisk ål. Åtgärderna inom förvaltningsplanen avser kunskapsuppbyggnad och överenskommelser med kraftverksindustrin och hanteras inom ramen för den nationella förvaltningsplanen. Ålförvaltningsplanen innehåller förslag på åtgärder för att så snart som möjligt reducera åldödligheten i turbiner. I en frivillig avsiktsförklaring deklarerade sex medverkande kraftbolag i mars 2010 att man tillsammans med Fiskeriverket inom en femårsperiod har som mål att öka den nuvarande totala överlevnaden till minst 40 % av den potentiella blankålsproduktionen i de delar av svenska vattendrag där utvandrande ålar behöver passera minst ett kraftverk. Åtgärderna finansieras av kraftbolagen själva, men planering, prioritering och utvärdering av dessa åtgärder är en nationell angelägenhet som Fiskeriverket i huvudsak svarar för. Ett tiotal vattendrag är utsedda som prioriterade för dessa

⁹⁰ Bet. 2008/09: MJU29.

⁹¹ Bet. 2010/11: MJU5.

åtgärder. I fyra av dessa vattendrag har vattenkraftsbolagen påbörjat åtgärder främst genom fångst och nedtransport av fångad blankål.⁹²

Riksdagens krav på fiskvägar

Våren 2006 tillkännagav riksdagen att regeringen bör utreda förutsättningarna för att ändra regelverket så att regleringsföretagen kan åläggas att anlägga laxtrappor eller andra fiskvägar i alla reglerade vattendrag.⁹³ I december 2007 gav regeringen Miljöprocessutredningen i tilläggsuppdrag att bl.a. utreda behovet av ändrade bestämmelser med beaktande av det som riksdagen tillkännagivit om fiskvägar.

Miljöprocessutredningen avlämnade i maj 2009 sitt delbetänkande.⁹⁴ Utredningen ansåg att frågan om fiskvägar borde lösas genom att verksamhetsutövarna ålätts att ta fram och redovisa relevanta uppgifter så att myndigheterna ska kunna bedöma behovet av fiskvägar, effekter av sådana på t.ex. kraftproduktionen och övriga effekter samt hur frågan bäst löses i varje enskilt vattendrag. Myndigheterna kan därefter ta ställning till vilka fall som ska drivas som omprövningsärenden. Utredningen föreslog att de som kommer att vara skyldiga att lämna miljörapport för vattenverksamhet borde åläggas att redovisa uppgifter om fiskvägar till tillsynsmyndigheten. Dessutom borde länsstyrelserna när redovisningarna kommit in få i uppdrag att lägga förslag till prioriteringar av vilka vattendrag som bör förses med fiskvägar och i vilken ordning omprövningsmålen bör drivas. Slutligen ansåg utredningen att Kammarkollegiet borde få det nationella ansvaret att prioritera vilka fiskvägar som ska åtgärdas och i vilken ordning. Utredningens förslag är föremål för beredning inom Regeringskansliet.

Riksdagens civilutskott behandlade under våren 2011 motioner kring vattenrätt. Liksom motionärerna ansåg utskottet att det är angeläget att så långt det är möjligt ta till vara och restaurera de potentiella reproduktionsområden som finns i vattendragen och att låta vandringsfisken ta dessa i anspråk genom att undanröja förekommande vandringshinder bl.a. för laxfiskar och ål. På så sätt upprätthålls en naturlig livscykel och en naturlig selektion som på sikt medför starkare och mer motståndskraftiga bestånd. Civilutskottet konstaterade att riksdagens tillkännagivande 2006 innebar att regeringen snarast skulle utreda förutsättningarna att ändra regelverket så att regleringsföretagen kan åläggas att använda laxtrappor eller andra fiskvägar i alla reglerade vattendrag. Civilutskottet konstaterade att det har gått fem år sedan riksdagens tillkännagivande utan att regeringen har återkommit till riksdagen i sakfrågan och att denna tidsutdräkt inte är försvarlig. Utskottet ansåg därför att regeringen omgående bör återkomma till riksdagen och redovisa vilka åtgärder som hittills vidtagits, samt vilka åtgärder som regeringen planerar att vidta, med anledning av tillkännagivandet från våren 2006. Riksdagens tidigare tillkännagivande var främst inriktat på hoten mot laxens vandringsvägar. Civilutskottet konstaterade att motsvarande problem

⁹² Fiskeriverket, e-brev 2011-05-13.

⁹³ Bet. 2005/06:BoU11, rskr. 2005/06:237.

⁹⁴ SOU 2009:42.

gör sig gällande även för ålbeståndet. Enligt utskottets mening borde regeringens överväganden och redovisning till riksdagen därför vara mer generellt inriktade på vandringsfisk. Riksdagen beslutade därefter ge regeringen till känna vad utskottet anförde.⁹⁵ Frågan bereds i Regeringskansliet.

6.1.2 Restaurering av vattendrag

Insatser för restaurering av vattendrag

Fysiska förändringar har under årtionden påverkat flera vattenmiljöer så att behov av restaurering finns. Mycket av restaureringsarbetet har varit inriktat på dels vattenkvaliteten, dels fiskevårdsåtgärder med inriktning på rena vatten med hög biologisk mångfald, fiskproduktion och goda förutsättningar för det rörliga friluftslivet. Restaureringsarbete kan gälla både åtgärder direkt i vattnet och åtgärder i det omgivande landskapet.⁹⁶ När det gäller vandringshinder i form av t.ex. vattenkraftverk försöker man vanligen lösa de problem som vandringshindren orsakar genom att anlägga fiskvägar vid hindren för att göra det möjligt för bl.a. fisk att åter passera.⁹⁷

Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet (RAÄ) och Fiskeriverket tog 2007 fram en nationell strategi för restaurering av skyddsvärda vattendrag. Dessa myndigheter har tillsammans med länsstyrelserna identifierat skyddsvärda vattendrag eller sådana vattendrag som har potential att bli skyddsvärda. Antalet nationellt värdefulla, nationellt särskilt värdefulla och potentiellt skyddsvärda vattendrag med behov av restaurering uppskattas till ca 680. I strategin ingår restaurering i form av dels fysiska åtgärder i vattendrag och strandzon (t.ex. borttagande av vandringshinder), dels biologiska åtgärder i vattendrag och strandzon (t.ex. återställning av funktionell skyddszon, etablering av död ved, återintroduktion av arter). Länsstyrelserna har bedömt att framför allt borttagande av vandringshinder, byggande av fiskvägar, utrivning av dammar, återskapande av naturlig strand- och bottenstruktur i utrutade och rensade vattendrag samt åtgärder i kantzonen är aktuella i de områden som utpekats som värdefulla eller särskilt värdefulla. Länsstyrelserna bedömer också att det finns ett stort behov av att ompröva vattendomar.

I strategin ingår inte restaurering av kemisk vattenkvalitet, restaurering av byggnader och anläggningar eller löpande skötsel av t.ex. strandängar. Miljöer som illustrerar det historiska nyttjandet av vattendragen ska dock i möjligaste mån bevaras och tydliggöras. Det är enligt Naturvårdsverket viktigt att behålla eller skapa förutsättningar för fortsatt bruk av miljöerna och se över möjligheter till alternativa användningsområden för bebyggelse

⁹⁵ Bet. 2010/11:CU17.

⁹⁶ Med *restaurering* menas att man återför ett stört system till det naturliga tillståndet före störning, även om detta ofta inte är möjligt. Restaurering handlar ofta om att återskapa naturliga strukturer och processer. Förhoppningen är att om livsmiljöer (strukturer) och processer återskapas så kan arterna återkolonisera och den biologiska mångfalden upprättas.

⁹⁷ Se bl.a. Calles & Bergdahl, 2009.

som i dag inte fyller någon funktion. Fiskeriverket har i uppföljningen betonat att det i strategin bara handlar om de 700 mest skyddsvärda vattendragen och inte om det totala behovet som uppskattas till ca 7 000 vattendrag.

År 2008 tog Naturvårdsverket och Fiskeriverket fram en manual för arbetet med restaurering av vattendrag. Naturvårdsverket har redovisat även andra insatser för vattendragen. Verket arbetade under 2009 tillsammans med andra myndigheter för att förbättra samordningen av de medel som kan användas för restaurering och arrangerade tillsammans med Fiskeriverket två fältkurser 2008 och ett tredagars seminarium 2009 baserat på den nationella strategin och manualen. Naturvårdsverket fortsatte under 2009 att utveckla databasen Åtgärder i vatten för att bättre följa hur medel för restaurering har använts. Det är en gemensam databas över statligt finansierade restaureringsåtgärder i vatten som har utvecklats av Länsstyrelsen i Jönköpings län i samarbete med Naturvårdsverket och Fiskeriverket i samråd med RAÄ. Naturvårdsverket, RAÄ och Fiskeriverket påbörjade under 2009 en förstudie för att utveckla databasen Värdefulla vatten för att bättre kunna prioritera områden för skydd och restaurering. Arbetet är enligt uppgift inte slutfört. Vid några tillfällen har Naturvårdsverket kunnat köpa ut vattenkraft för utrivning i blivande naturreservat med medel från anslaget för biologisk mångfald.

Genomförande och finansiering av restaureringsinsatser

Det finns olika statliga medel som kan användas för insatser för att återställa den biologiska mångfalden i vattendrag där den har skadats på grund av vattenkraft. Det har hittills handlat om bl.a. naturvårdsmedel och havsmiljöanslaget som disponeras av Naturvårdsverket och fiskevårdsmedel som disponeras av Fiskeriverket. Det kan också handla om medel från Europeiska fiskerifonden, anslag för vattenförvaltningen eller kalkningsanslaget som delvis används till reglerade vattendrag. Flera restaureringsinsatser har genomförts under åren genom en kombination av statliga medel, kommunala bidrag, landstingsfonder och delvis privata medel och arbetsinsatser.

Vattenprisutredningen har redovisat att en rad olika åtgärdsprogram har tagits fram regionalt för restaurering av vattendrag för att nå miljökvalitetsmålen. Kampanjer, kartläggningar och handböcker har tagits fram för att driva arbetet. Vattenprisutredningen har konstaterat att det inte finns någon samlad kostnadsbild för insatserna mot fysiska störningar i sjöar och vattendrag. Sammanlagt har utredningen uppskattat utbetalda medel för restaurering till 50–100 miljoner kronor per år.

Inom utgiftsområde 20 har främst två anslag under senare år kunnat användas för att finansiera insatser för att restaurera vattendrag:

- Anslag 1:3 Åtgärder för biologisk mångfald⁹⁸ har fått användas för insatser för bevarande och restaurering av biologisk mångfald samt be-

⁹⁸ Från och med 2011 omfördelas medlen till fyra nya anslag: 1:3 Åtgärder för värdefull natur, 1:16 Skydd av värdefull natur, 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö samt 1:17 Havs- och vattenmiljömyndigheten.

varande, skydd, skötsel och restaurering av värdefulla naturmiljöer för biologisk mångfald och friluftsliv.

- Anslag 1:12 Havsmiljö⁹⁹ har fått användas för insatser för att förbättra, bevara och skydda havsmiljön i Östersjön och Västerhavet.

Under perioden 2006–2009 gjorde Naturvårdsverket en satsning på limnisk naturvård med medel från anslaget för biologisk mångfald. Enligt Naturvårdsverket är det inte längre möjligt att söka medel från anslaget för biologisk mångfald till restaurering av vattendrag. Medel till restaurering kan fortfarande sökas från havsmiljöanslaget. I tabellen nedan redovisas hur stort ekonomiskt bidrag från Naturvårdsverket som har gått till restaurering av vattendrag, samt hur stor del av detta som berör vattenkraften under åren 2007–2010.

Tabell 1 Utbetalade ekonomiska bidrag till restaurering av vattendrag från Naturvårdsverket under perioden 2007–2010 (tkr)

	2007	2008	2009	2010
Restaurering av vattendrag, ej vattenkraft	12 340	5 125	23 411	6 561
– varav medel från havsmiljöanslaget	0	0	2 700	5 850
– varav medel från anslaget för biologisk mångfald	12 340	5 125	20 711	711
Restaurering med anknytning till vattenkraft	14 110	9 587	26 669	14 477
– varav medel från havsmiljöanslaget	0	1 170	10 891	11 477
– varav medel från anslaget för biologisk mångfald	14 110	7 617	9 278	3 000
Totalt	26 450	14 712	50 079	21 038

Källa: Naturvårdsverket, e-brev 2011-05-16 och 2011-05-20. LOVA- och LONA-bidrag ingår inte i redovisningen.

Som framgår av tabellen utbetalades betydligt mindre medel till restaurering av vattendrag under 2010 än 2009. Minskningen gällde medel från anslaget för biologisk mångfald (från totalt knappt 30 miljoner kronor till 3,7 miljoner kronor). En femprocentig minskning av medlen från anslaget för biologisk mångfald gjordes redan 2009 eftersom Naturvårdsverket i juni 2009 beslutade om att återta en mindre del av de bidrag som länsstyrelserna tidigare hade fått för att bl.a. restaurera vattendrag 2009. De återtagna beloppen användes till att ersätta markägare för skydd av skog.¹⁰⁰ Under 2010 prioriterade Naturvårdsverket i stället arbetet med områdesskydd av skyddsvärda skogar, framför allt genom ersättning till markägare. Prioriteringen gjordes med utgångspunkt från två av regeringens propositioner.¹⁰¹ Av Naturvårds-

⁹⁹ Från och med 2011 byter anslaget namn till Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Samtidigt överförs medel till anslaget från anslagen 1:3 Åtgärder för värdefull natur (utg.omr. 20) och 1:17 Fiskevård (utg.omr. 23).

¹⁰⁰ Naturvårdsverket, 2009e.

¹⁰¹ Prop. 2009/10:1 och 2008/09:214.

verkets information till länsstyrelserna om 2010 års bidrag genom anslaget för biologisk mångfald framgår bl.a. att för särskilda insatser samt restaurering av vattendrag lämnas endast bidrag för synnerligen angelägna åtgärder som måste genomföras under 2010.¹⁰²

Enligt uppgift från Naturvårdsverket minskar de samlade ekonomiska bidragen till restaurering av vattendrag ytterligare under 2011 och 2012:

- År 2011: 12,5 miljoner kronor (varav 9,5 miljoner kronor avser vattenkraft) från havsmiljöanslaget (inga medel från anslaget för biologisk mångfald).
- År 2012: 1,5 miljoner kronor (varav inga medel avser vattenkraft) från havsmiljöanslaget (inga medel från anslaget för biologisk mångfald).¹⁰³

Naturvårdsverket har haft i uppdrag från regeringen att rapportera vad havsmiljöanslaget har använts till under perioden 2008–2010 samt vilka effekter och resultat anslaget har fått. Enligt Naturvårdsverket har havsmiljöanslaget under de tre åren finansierat ungefär 600 projekt inom ett brett spektrum av ämnesområden. Drygt 30 % av anslagsmedlen (229 miljoner kronor) har tilldelats ca 160 projekt inom området biologisk mångfald. Av dessa medel har 60 % gått till projekt med konkreta åtgärder som restaurering av vattendrag eller återställning av vandringsväg för fisk. Av Naturvårdsverkets redovisning framgår att restaurerande åtgärder för att säkra vandringsvägar för fisk har varit ett av de områden som har prioriterats. I juli 2011 går uppdraget över till den nya Havs- och vattenmyndigheten. Med uppgiften följer även ansvar för uppföljning, utvärdering och fortsatt utveckling av havsmiljöanslaget.

Vidare kan nämnas att kostnaderna för att åtgärda fysiska störningar för att uppfylla målen enligt vattenförvaltningen, ålförordningen och miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag har utretts av Naturvårdsverket.¹⁰⁴ Naturvårdsverket uppskattar kostnaden till 6 000–13 000 miljoner kronor för att nå de olika målen, vilket motsvarar 300–650 miljoner kronor per år under 20 år. Vattenprisutredningen har framfört att åtgärds-kostnaden för restaureringsinsatser är svåra att uppskatta. För att restaurera ca 1 000 sjöar i Sverige enligt vattenförvaltningens behov bedöms att kostnaden kommer att uppgå till ca 1 000 miljoner kronor för de kommande 10 åren, dvs. ca 100 miljoner kronor per år. Flera aktörer menar att behovet av åtgärder för att förbättra vattenmiljön är av en sådan omfattning att kostnaderna bedöms bli höga.¹⁰⁵

¹⁰² Naturvårdsverket, 2009f.

¹⁰³ Naturvårdsverket, e-brev 2011-05-20.

¹⁰⁴ Naturvårdsverket, 2009a.

¹⁰⁵ SOU 2010:17.

6.1.3 Fiskevård i vattendrag

Fiskevårdsarbetet

Fiskevårdsarbetet inriktar sig på olika åtgärder i såväl sjöar och vattendrag som kustområden. Fiskeriverket arbetar för en förbättrad fiskevård och uppger att insatser för bevarande av hotade arter och stammar, biotopåtgärder, bildande av fiskevårdsområden och fisketillsyn ska prioriteras. Fiskeriverkets verksamhet har bl.a. varit inriktad på restaurering av fiskens naturliga livsmiljö. Främst handlar det om att återställa vandringsvägar.

Statsbidrag får i mån av tillgång på medel lämnas till åtgärder som främjar fiskevården, främst i vatten där allmänheten har rätt att fiska. Bidrag får lämnas till kostnader för bl.a. insatser för att bevara hotade fiskarter och -stammar, biotopvård och annat främjande av den biologiska mångfalden. Bidrag lämnas med högst 50 % av den godkända kostnaden för åtgärden. Frågor om bidrag prövas av Fiskeriverket eller, efter bemyndigande av verket, av länsstyrelsen.¹⁰⁶

År 2010 gjordes särskilda satsningar bl.a. för att möjliggöra fiskvandring förbi vattenkraftverk och andra hinder i vattendragen.¹⁰⁷ Av Fiskeriverkets årsredovisning för 2010 framgår att det i svenska älvar årligen sätts ut ca 2 miljoner laxsmolt och ca 0,5 miljoner öringmolt. De flesta utsättningar sker enligt vattendomar och ska kompensera för det bortfall av naturlig produktion som vattenkraftexploateringen orsakat. Under 2010 sattes det dessutom ut totalt 1,94 miljoner ålyngel, varav merparten sattes ut i sötvatten.

Genomförande och finansiering av fiskevårdsinsatser

Allmän fiskevård finansieras delvis av anslag men också av vattenavgiftsmedel i enlighet med vattendomar. Fiskeriverket har uppgett att utöver fiskevårdsanslag och vattenavgiftsmedel förfogar Fiskeriverket över strukturstöd för utvecklande av akvatiska resurser i en sammanlagd storleksordning om ca 40 miljoner kronor per år. Fiskeriverket har tagit fram följande information om de resurser och åtgärder som vidtagits för att främja fiskvägar under de senaste åren.

Användningen av medel från Europeiska fiskerifonden (EFF) för bl.a. fiskvägar är reglerad i olika förordningar.¹⁰⁸ Fiskeriverket har pekat på att enligt kommissionen får EFF inte stödja åtgärder som redan är lagstadgade, t.ex. för att genomföra åtgärder som föreskrivs i vattendom. Under perioden

¹⁰⁶ Förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården.

¹⁰⁷ Fiskeriverket, beslut 2010-02-23.

¹⁰⁸ Användning av EFF-medel regleras av bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 1198/2006 av den 27 juli 2006 om Europeiska fiskerifonden och kommissionens förordning (EG) nr 498/2007 av den 26 mars 2007 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1198/2006 om Europeiska fiskerifonden. Nationella regler finns i 4 kap. förordningen (1994:1716) där det anges vilken typ av projekt medel får beviljas till och att det är länsstyrelserna som prövar frågor om vissa stöd, exempelvis stödområdet akvatiska resurser.

2007–2013 avsätts sammanlagt 49 miljoner kronor inom stödområdet Åtgärder avsedda för att skydda och utveckla den akvatiska faunan och floran för insatser i vattendrag och sjöar. Stödet omfattar miljöåterställning för att främja fiskvägar, bl.a. kraftverksutrivningar, fria vattenvägar och förbättrad framkomlighet för vandringsfisk. I projekten ingår även planering och uppföljning av genomförda insatser. Av tabellen nedan framgår beviljade belopp under olika år och hur stor andel av medlen som har gått till projekt med vattenkraftsanknytning. En del projekt innefattar åtgärder utifrån kommunala fiskevårdsplaner, vilket enligt Fiskeriverket medför att flera olika åtgärder finansierats. Exempel på projekt som finansierats med EFF-medel är återställning av vandringsvägar vid Hertings kraftverk i Ätran och Stornorrfors i Vindelälven samt utrivning av en damm i Hökesån. Projekt som berör andra fiskevårdsåtgärder än främjande av fiskvägar ingår inte i tabellen nedan.

Tabell 2 Medel från Fonden för fiskets utveckling (2000–2006) och Europeiska fiskerifonden (2007–2013) för åtgärder för att skydda och utveckla den akvatiska faunan och floran i vattendrag och sjöar

<i>År</i>	<i>Beviljat belopp (kr)</i>	<i>Varav medel som har direkt vattenkraftsanknytning (kr)</i>	<i>Andel projekt med vattenkraftsanknytning av projekt i sjöar och vattendrag (%)</i>
2001	1 781 500	0	0
2002	824 656	824 656	100
2003	4 671 675	1 438 850	31
2004	16 586 800	4 747 300	29
2005	5 446 206	1 462 945	27
2006	3 456 940	1 820 940	53
2007	8 959 462	4 312 162	48
Summa FFU	41 727 239	14 606 853	35
2008	1 285 237	0	0
2009	9 514 941	3 652 125	38
2010	23 285 035	17 173 695	74
Summa EFF	34 085 213	20 825 820	61

Källa: Fiskeriverket, e-brev 2011-05-13. Anmärkning: Ytterligare medel är fördelade till några länsstyrelser som ännu inte fattat beslut för föregående år.

Riksdagen har beslutat om anslag 1:17 Fiskevård (utg.omr. 23) som 2010 uppgick till 24,8 miljoner kronor. Anslaget uppgick åren 2001–2003 till ca 20 miljoner kronor. Därefter har anslaget varierat mellan 23 och 27,8 miljoner kronor. I samband med att Fiskeriverket upphör den 30 juni 2011 används därefter anslag 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö inom utgiftsområde 20.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Fiskevårdande åtgärder i reglerade sjöar finansieras i första hand med fiskeavgiftsmedel och villkorsmedel (Fiskeriverket, 2011).

Anslaget används för bl.a. bildande av fiskevårdsområden, fisketillsyn, främjande av den biologiska mångfalden, biotopvård, insatser för bevarande av hotade arter, utsättning av fisk samt fiskevård främst i allmänna och enskilda vatten med fritt handredskapsfiske.¹¹⁰ Användningen av anslaget regleras genom förordning. Regeringen har fr.o.m. budgetåret 2003 utöver de anvisningar som framgår av förordningen särskilt angett att anslaget ska främja det svenska miljömålsarbetet. Av regleringsbrevet framgår att anslaget ska fördelas efter samråd med länsstyrelserna.

Fiskeriverket har redovisat att anslaget används till dels generella åtgärder för att främja vandringsfisk, dels specifika åtgärder för att främja fiskvandring. I de generella åtgärderna för att främja vandringsfisk ingår främst restaurering av biotoper, utsättning av vandringsfisk som t.ex. ål samt kunskapsuppbyggnad och kunskapsöverföring. Åtgärderna är huvudsakligen inriktade mot vattenområden som påverkats genom vattenkraftsutbyggnad, flottledrensning eller annan påverkan på vandringsfiskens vandringsvägar eller lek- och uppväxtbiotoper. I kostnaderna ingår även t.ex. planering, utredningar, miljökonsekvensbeskrivningar och tillstånd. För perioden 2007–2011 bedömer Fiskeriverket att generella åtgärder för att främja vandringsfisk (exkluderat fiskvägar) har uppgått till 37,6 miljoner kronor.¹¹¹

I åtgärderna för att främja fiskvandring ingår åtgärder som anläggande av fiskvägar, inlösen och utrivning av dammanläggningar och kraftverk, installation av fiskräknare och andra åtgärder för att följa upp resultatet. I kostnaderna ingår även t.ex. planering, utredningar, miljökonsekvensbeskrivningar och tillstånd. Åtgärder för att främja fiskvandring bedöms för åren 2007–2011 uppgå till 22,3 miljoner kronor.¹¹² Eftersom det i de enskilda restaureringsprojekten ofta integreras flera olika typer av åtgärder som restaurering av biotoper, åtgärder för att främja fiskvandring och insatser för att utvärdera åtgärdernas resultat är det enligt Fiskeriverket svårt att ge en klar bild av anslagets användning, varför denna redovisning är översiktlig.

Tabell 3 Användning av fiskevårdsmedel för att främja vandringsfisk respektive fiskvandningsvägar

<i>Period</i>	<i>Totalt anslag (kr)</i>	<i>Medel som använts för att främja vandringsfisk (exkluderat fiskvägar) (kr)</i>	<i>Medel som använts för att främja fiskvägar (kr)</i>
2000–2006	158 164 000	56 400 000	30 900 000
2007–2011	130 160 000	37 600 000	22 300 000
Totalt	288 324 000	94 000 000	53 200 000

Källa: Fiskeriverket, e-brev 2011-05-13.

¹¹⁰ Prop. 2010/11:1 utg.omr. 23.

¹¹¹ Användningen fördelas på restaurering av biotoper (24,2 miljoner kronor), fiskutsättning (1 miljon kronor), Salmon Action Plan (6 miljoner kronor), övriga fiskevårdsinsatser (2 miljoner kronor) samt kunskapsuppbyggnad (4,4 miljoner kronor).

¹¹² Användningen fördelas på fiskvägar (18,5 miljoner kronor), övriga fiskevårdsinsatser (1,4 miljoner kronor) och kunskapsuppbyggnad (2,4 miljoner kronor).

Vid prövning i miljödomstolen av vattenverksamheter enligt miljöbalken kan domstolen föreskriva fiskeavgifter som kompensation för fiskeskada. Dessa s.k. särskilda fiskeavgifter kan användas för fiskevårdsåtgärder i det berörda vattenområdet eller i angränsande vattendrag om inte annat anges i domen.¹¹³ Enligt uppgift från Fiskeriverket finns totalt till förfogande, fonderat hos Kammarkollegiet,¹¹⁴ särskilda fiskeavgiftsmedel om ca 70 miljoner kronor för olika fiskevårdande åtgärder i ca 90 huvudavrinningsområden. Fiskeriverket eller länsstyrelsen fattar beslut om bidrag av medel. En aktuell fiskevårdsåtgärd är främjande av fiskvägar. Exempel på fiskvandningsåtgärder som fått bidrag är åtgärder vid kraftverken i Emsfors i Emån och Marieberg i Mörrumsån, men även utbyte av felaktiga vägtrummor i t.ex. Selångersåns vattensystem har genomförts med stöd av fiskeavgiftsmedel. Fiskeriverket har den 17 januari 2011 fastställt en plan för användning av fiskeavgiftsmedel för perioden 2010–2013.

Tabell 4 Beviljade fiskeavgiftsmedel för fiskvägar

<i>År</i>	<i>Beviljade medel för åtgärd fiskvägar (kr)</i>	<i>Antal projekt</i>
2001	10 000	1
2002	117 000	2
2003	219 276	7
2004	318 924	7
2005	132 753	7
2006	118 069	4
Summa 2001–2006	916 022	
2007	74 635	2
2008	30 000	1
2009	20 000	1
Summa 2007–2009	124 635	

Källa: Fiskeriverket, e-brev 2011-05-13. Det kan iakttas en eftersläpning i redovisning av projekt då projektiden kan omfatta flera år och Fiskeriverket eller länsstyrelsen håller inne slututbetalning före slutredovisning av resultat och kostnader. Även för fiskeavgiftsmedel kan andra fiskevårdsåtgärder innehålla insatser för förbättrad fiskvandring som inte finns redovisade i denna sammanställning.

Vattendomar med oförmånliga villkor för fisket, eller domar där sådana villkor saknas, kan omprövas (se avsnitt 6.2). Fiskeriverkets roll är att bidra med nödvändigt biologiskt underlag för att främst Kammarkollegiet ska kunna ansöka om omprövning. Dessa omprövningar kan avse bl.a. fiskvägar, men även frågor om minimitappningar kan vara aktuella. Fiskeriverket har inga särskilda resurser för att utarbeta biologiska underlag inför omprövningar. Verket har dock under senare år efter regeringens medgivande använt avkastning av fonderade fiskavgiftsmedel för omprövningsverksam-

¹¹³ Bestämmelser finns i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter.

¹¹⁴ Detta är medel som endast förvaltas och fonderas av Kammarkollegiets kapitalförvaltning. Det är alltså inte medel som kollegiets miljörättsliga avdelning kan disponera inom ramen för arbetet enligt miljöbalken.

het. Exempel på aktuella omprövningsobjekt är Karlshammars kraftverk i Emån, Hemsjökraftverken i Mörrumsån och sjön Håckrens reglering. Tillgängliga resurser för omprövningsarbete omfattar enligt Fiskeriverket maximalt mellan fem och tio objekt per år.

Tabell 5 Användningen av fiskeavgiftsmedel för att utarbeta biologiska underlag inför omprövningar av vattendomar

<i>År</i>	<i>Medel biologiskt underlag för omprövningar (kr)</i>
2006	214 000
2007	444 000
2008	450 000
2009	450 000
2010	750 000
2011 (halvår)	375 000
Summa	2 683 000

Källa: Fiskeriverket, e-brev 2011-05-13.

6.1.4 Iakttagelser kring fiskvägar, restaurering och fiskevård

Det saknas en helhetsbild av arbetet för biologisk mångfald i rinnande vatten

Det saknas en helhetsbild av de olika insatser som staten vidtar för att bevara och återskapa biologisk mångfald i rinnande vatten där det har uppstått problem med anledning av vattenkraft och vilka resultat som dessa insatser har fått. Uppföljningen visar att olika åtgärder har genomförts genom bidrag från bl.a. Naturvårdsverket, Fiskeriverket och Europeiska fiskerifonden. Syftet med åtgärderna har varit att återskapa fria vandringsvägar för lax, ål och andra vandrande arter, och vandringshinder har undanröjts i olika vattendrag. I vilken grad som dessa syften faktiskt har uppnåtts har inte ingått att studera i denna uppföljning.

Målen om restaurering av vattendrag har inte nåtts

Det tidigare Miljömålsrådet har konstaterat att tillståndet i miljön på många håll har bevarats eller förbättrats genom olika typer av åtgärder. Bland annat har vattendrag restaurerats och områdesskydd införts för värdefulla vattenmiljöer, men på många håll är hänsynen från bl.a. vattenkraftsindustri inte tillräcklig. Miljömålsrådet menar att skydd av skog för närvarande prioriteras från politiskt håll, vilket gör att åtgärder för naturvård inom bl.a. miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag försenas. Miljömålsrådet har uppskattat att antalet sötvattensområden som skulle ha restaurerats fram till 2010 uppgick till mellan 150 och 200. Enligt uppgift återstår uppskattningsvis över hälften av dessa vattendrag att åtgärda. Rådet har framfört att na-

turvård som gäller fysiska miljöer i sjöar och vattendrag är eftersatt i Sverige.¹¹⁵

Delmålet för restaurering av vattendrag kunde inte nås, men i flera vattendrag har åtgärder vidtagits för att återskapa vandringsvägar för vandrande fiskarter. Från miljörelsen har framförts att de insatser som gjorts för den biologiska mångfalden har gett enstaka goda resultat, men bl.a. Älvräddarna konstaterar att oavsett hur mycket resurser man avsätter kan det aldrig mer än marginellt påverka åt rätt håll. Fiskeriverket har i en kommentar framfört att de vattendrag som avses i delmålet bara handlar om de allra mest skyddsvärda, vilket bara utgör en bråkdel av behovet (ca 7 000 vattendrag).

Områdesskydd av vattendrag har varit eftersatt

Enligt det tidigare Miljömålsrådet har skyddet av sjöar och vattendrag länge varit eftersatt i Sverige, men behovet uppges nu vara uppmärksammat. Rådet menar att åtgärdstakten för skydd i limniska naturområden är för låg. Skydd av limniska miljöer kan vara komplicerat då markägarna ofta är många och de traditionella skyddsformerna inte alltid lämpliga. Erfarenheterna av hur skyddet kan genomföras är därmed begränsade. Rådet har framfört att arbetet för att långsiktigt skydda områden med höga sötvattensanknutna naturvärden måste öka.

Naturvårdsverket har betonat att vattendrag behöver skyddas för att bl.a. bevara fiskens vandringsleder i älvar och åar. Tjänstemän vid verket har konstaterat att arbetet med områdesskydd för vatten har gått långsamt i förhållande till målen, bl.a. eftersom skog har haft högre prioritet. Naturskyddsföreningen menar att det är tveksamt om områdesskydd är ett verksamt instrument när det gäller att skydda den biologiska mångfalden kring vattenkraftverken. När det gäller befintliga kraftverk skrivs det in i områdesskyddet att detta finns, varför det inte påverkas av områdesskyddet. Föreningen menar att områdesskydd dock kanske kan förhindra byggen av nya vattenkraftverk.

Fiskeriverket menar att områdesskydd är ett bra instrument för att arbeta med biologisk mångfald och vattenkraft. I samband med diskussioner om områdesskydd kan t.ex. inlösen av små och gamla vattenkraftverk bli aktuellt. Från Länsstyrelsen i Jämtlands län konstateras att vatten inte har uppmärksammat i arbetet med områdesskydd. I Jämtland finns 3–4 vattendrag som länsstyrelsens vattenenhet vill områdesskydda omedelbart. Samtidigt är resurserna för inrättande av reservat begränsade och eftersom markområdena runt dessa vattendrag inte är intressanta från skoglig utgångspunkt är det för närvarande svårt att områdesskydda vattendragen då skyddet av gammal skog prioriteras.

Det finns fortsatt behov av restaurering av vattendragen

Flera aktörer har lyft fram att de flesta vattenkraftverken inte har några omlopp. De flesta myndigheter och miljöorganisationer är ense om att det finns

¹¹⁵ Webbplatsen www.miljomal.nu, 2011-02-11.

fortsatt behov av olika former av restaurering av vattendrag. Under uppföljningen har flera aktörer betonat att arbetet med att restaurera vattendrag bör ske utifrån ett landskapsperspektiv där samspelet mellan olika vatten och mellan vatten och avrinningsområdet beaktas. Det betonas också att kortsiktiga och långsiktiga åtgärder måste kombineras samt att orsakerna till vattens försämrade status måste identifieras och åtgärdas.

Naturvårdsverket har pekat på att i och med framtagandet av miljömålsstrategin för restaurering av vattendrag 2007 finns förutsättningar för att vidta de åtgärder som behövs under förutsättning att det finansiella stödet för att restaurera vattendrag säkerställs, men verket har ingen fullständig översikt över restaureringsbehovet i hela riket vad gäller vattendrag och vattenkraft. Naturvårdsverket har i uppföljningen betonat att miljömålsstrategin gäller ett ganska litet antal objekt jämfört med det stora antal som är påverkade av vattenkraft. Tjänstemän vid verket konstaterar att generellt sett kan man utgå ifrån att så gott som varje litet eller stort kraftverk skulle behöva vidta restaureringsåtgärder i någon omfattning. Fiskeriverket har framfört att ca 7 000 vattendrag och ca 4 000 sjöar bedöms ha måttlig eller sämre ekologisk status enligt vattendirektivet och därför behöver någon form av restaurering.

Kritik har framförts mot statens insatser för biologisk mångfald i vattendrag

Flera aktörer menar att staten inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med de problem som vattenkraften leder till i vattendragen. Bland annat Naturvårdsverket har konstaterat att restaureringsarbetet inte går tillräckligt snabbt, vilket i huvudsak beror på att de rättsliga verktyg som står till buds inte fungerar tillräckligt väl, en inkonsekvent och hämmande praxis, bristande myndighetsresurser och kunskapsluckor. Restaureringsprojekt kräver ofta omfattande utredningar och utdragna domstolprocesser.

Sportfiskarna har framfört att det krävs en omfattande restaurering av vattendragen för att återställa den förstörelse som vattenkraften medför. Naturskyddsföreningen menar att riksdag och regering inte har sett behovet av insatser och att staten inte har varit tillräckligt tydlig i styrningen. Staten måste tydligt tala om vad kraftbolagen ska göra för den biologiska mångfalden kring vattenkraftverken och tydliggöra vilka miljökrav som gäller. Naturskyddsföreningen menar att det är konstigt att så lite har hänt och betonar att problemen skulle ha kunnat åtgärdas om staten hade kraftsamlat. Älvrådarna menar att insatserna från myndigheternas sida långt ifrån täcker behovet för att uppnå miljömålet Levande sjöar och vattendrag och nämner arbetet med ålen som exempel:

Fiskeriverket har inte gett några förslag på omprövningar till berörda myndigheter med anledning av ålförordningen, inga ökade resurser har getts till berörda myndigheter, inte en enda tillståndsansökan har skickats från kraftbolagen för frivilliga åtaganden, inget nämns i några regleringsbrev till berörda myndigheter om detta särskilt, inga underlag för

var behoven är störst har tagits fram. Under tiden dör ålarna som vanligt med mer än 95 % dödlighet i kraftverken.¹¹⁶

Andra aktörer har dock betecknat överenskommelsen mellan Fiskeriverket och kraftindustrin vad gäller ålvandringen som en framgång, även om den inte har lett till omprövade domar. Havsmiljöinstitutet har i en rapport från 2011 konstaterat att den svenska ålförvaltningsplanen visar på tydliga brister. Det är enligt rapporten inte troligt att Sverige kommer att leva upp till det uppsatta målet för hur blankålar ska kunna vandra tillbaka till Sargassohavet för att bidra till återväxten.

Begränsade statliga resurser avsätts för restaurering av vattendrag och fiskevård

Naturvårdsverket har konstaterat att resurserna för restaurering av vattendrag har minskat påtagligt. Flera aktörer konstaterar att staten inte har avsatt tillräckliga resurser till restaurering, fiskevård och andra insatser för den biologiska mångfalden i vattendragen, men samtidigt poängterar både myndigheter och miljörelsen att det är kraftbolagen som borde betala insatserna. WWF konstaterar att insatserna i dag är små och att det är viktigt att satsa mer resurser på åtgärder för att säkra biologisk mångfald i vattendrag.

Från en av vattenmyndigheterna har det framförts att anslagen har varit relativt konstanta under senare år. Anslagen upplevs dock inte vara anpassade för att man i utsatt tid ska nå miljömålet för restaurering av vattendrag. Sportfiskarna konstaterar att omfattande statliga medel under de senaste fem åren har reserverats för vattenrelaterat miljöarbete, något som förbundet uppfattar som mycket positivt och en tydlig ambitionshöjning inom området. Havsmiljöanslaget har varit ett välkommet och välbehövligt tillskott. Samtidigt har Sportfiskarna konstaterat att statsmakterna har skurit ned på fiskevårdsanslaget trots att behovet i flera utredningar bedömts ligga på flera gånger det belopp som avsätts. Sportfiskarna har vidare pekat på att medel hos Naturvårdsverket som tidigare använts för restaurering har "frusit inne" de senaste åren. Sportfiskarna menar att ryckigheten i medelstilldelning skadar den praktiska fiskevården i framför allt större projekt i vattendrag med direkt koppling till vattendirektivet. Älvräddarna menar att det är bra att det har funnits statliga medel som har avsatts för att bevara och återskapa biologisk mångfald i vattendrag, dock har de varit alldeles för små för att kunna göra nytta förutom i enstaka högt prioriterade fall.

Uppföljningen av insatsernas resultat är begränsad

Åtgärder i vatten rapporteras i en nationell databas. Fram t.o.m. 2010 finns enligt uppgift från Fiskeriverket 4 500 åtgärder i vatten inlagda i åtgärdsdatabasen kopplade till över 2 700 projekt. Antalet åtgärder som rör fiskvägar uppgår enligt Fiskeriverket till ca 400. Fiskeriverket konstaterar att uppföljning av funktionen hos fiskvägar är betydelsefull men att den inte alltid genomförs. Ibland installeras någon typ av fiskräknare. En god funktions-

¹¹⁶ Älvräddarna, e-brev 2011-05-04.

kontroll bör ske av både antalet fiskar som finner öppningen och hur många som vandrar genom hela fiskvägen.

Varje projekt slutredovisas året efter tilldelningen. Fleråriga projekt delredovisar varje år. I redovisningen ska enligt Naturvårdsverket ingå en redovisning av hur medlen har använts och vilka resultat som har uppnåtts. Även från bl.a. Vattenmyndigheten har framförts att enskilda åtgärder följs upp, men det finns ingen sammanställning över åtgärdernas effekt. Länsstyrelserna har hand om den löpande uppföljningen av olika projekt som har fått statliga bidrag. Vidare kan nämnas att Naturvårdsverket hittills bl.a. har gett ut en årlig skrift om sötvatten utifrån resultaten från miljöövervakningen.¹¹⁷ Denna innehåller dock ingen redovisning av biologisk mångfald i reglerade vatten. Sportfiskarna menar att de uppföljningar som görs alltför ofta fokuserar på den biologiska mångfalden på land och inte sällan helt saknar koppling till effekterna i vatten. Dessvärre saknas också uppföljningar av styrmedel som motverkar miljömålen, t.ex. systemet med elcertifikat.

Tjänstemän vid en vattenmyndighet betonar att det är viktigt att komma ihåg att många förändringar är långsamma och att det kan ta decennier innan åtgärder ger visuellt tydliga resultat. I många fall saknas information om det ursprungliga tillståndet innan kraftverk byggdes. Fysisk påverkan är mycket omfattande i Sverige varför det kan vara svårt att hitta bra referenssträckor att jämföra med. Ofta är vattenkraftens påverkan dessutom överlagrad av andra påverkanskällor, t.ex. från skogs- och jordbruk, infrastruktur m.m.

Vattenprisutredningen har tidigare konstaterat att åtgärderna för att restaurera vattendrag har varit mer eller mindre lyckade på grund av hur insatsen har utformats, men oftast har resultatet varit positivt. Utredningen konstaterar vidare att åtgärderna emellertid oftast behöver upprepas en eller flera gånger för att det nya tillståndet ska bli bestående.

Det finns inte någon övergripande sammanställning av effekterna av restaureringsåtgärder. Naturvårdsverket har uppgett att en orsak är att projektering och genomförande av åtgärder fortfarande pågår. I andra fall finns jämförande studier av fiskfaunan före och efter åtgärd; då har man enligt Naturvårdsverket kunnat se en tydlig positiv effekt av åtgärderna. Några säkra och beprövade metoder har ännu inte utvecklats när det gäller restaurering av vattendrag och byggande av fiskvägar.¹¹⁸

Begränsad spridning av åtgärdernas resultat

En viktig del i det statliga uppföljningsarbetet är generellt att överföra kunskap om insatsers resultat till olika aktörer. När det gäller vattenkraft och biologisk mångfald görs detta enligt Naturvårdsverket på olika sätt beroende på vilket projekt det handlar om. Som exempel nämns informationsbroschyrer, webbplatser och möten. Naturvårdsverket och Fiskeriverket har tidigare konstaterat att dokumentation och uppföljning av restaureringsåtgärder i vatten är ett mycket eftersatt område. Ofta saknas uppföljning helt och i

¹¹⁷ Naturvårdsverket, 2010e.

¹¹⁸ Naturvårdsverket & Fiskeriverket, 2008.

andra fall kan den vara bristfällig eller utan dokumentation. Detta innebär att det inte finns någon möjlighet att dra lärdom av de goda och dåliga exemplen.

Sportfiskarna har i uppföljningen framfört att naturvården alltför sällan gör kontrollerade experiment med uppföljningar av resultat. Brist på pengar och resurser kan vara en förklaring till detta. Sportfiskarna menar att de uppföljningar som faktiskt görs sällan sprids, med följden att få kan ta del av resultaten. Därför blir också gapet mellan teori och praktik ofta stort inom natur- och fiskevården. Sportfiskarna menar att det behövs mer forskning om olika metoder inom naturvården och mer resurser för uppföljning av praktiska åtgärder. Sportfiskarna skulle välkomna en bättre kommunikation av insatsernas resultat till myndigheter, organisationer och allmänheten. I den nationella åtgärdsdatabasen ska genomförda åtgärder för bl.a. miljömålsarbetet läggas in av länsstyrelserna, men denna information är än så länge inte tillgänglig för allmänheten. Sportfiskarna menar att det skulle vara av stort värde om databasen blev tillgänglig för alla.

Älvräddarna har konstaterat att en del fiskvägsprojekt har genomförts och att resultaten oftast är mycket goda. Dessa resultat tillämpas dock inte på andra ställen, eftersom det hela bygger på frivillighet från kraftbolagens sida. Älvräddarna konstaterar som exempel att trots att resultaten med lutande fingaller för turbinintagen ger bättre verkningsgrad och därmed ökad energi inför kraftbolagen dem inte på andra ställen i sina kraftanläggningar. Älvräddarna konstaterar att det inte finns några intentioner från kraftbolagens sida att införa dessa skyddsåtgärder; de juridiska möjligheterna att ställa krav bedöms vara minimala. Älvräddarna gör bedömningen att kunskapsöverföringen dock fungerar väl inom de myndigheter som berörs av frågan.

Nedströmsvandring har negligerats

Fisk som vandrar nedströms brukar skadas vid passage av turbiner eller genom fall från hög höjd vid någon typ av utskov. Även skador orsakade av kontakt med galler och styranordningar förekommer. Flera aktörer har uppmärksammat att insatser för nedströmsvandring av fisk ofta har negligerats under många år. Bland annat Miljödepartementet har angett att en orsak till detta är att det historiskt sett var tänkt att de uppvandrade fiskarna skulle fiskas, inte vandra ned igen. Tjänstemän vid en av vattenmyndigheterna har uppgett att dödligheten varierar avsevärt mellan olika turbintyper och -storlekar. Generellt sett uppges dödligheten vara större i de småskaliga vattenkraftverken.

Från Naturvårdsverket och Fiskeriverket har konstaterats att de medel som satsas på att få fisk att vandra förbi hinder för att leka och växa till uppströms ofta förloras på nedvägen. Naturvårdsverket och Fiskeriverket hänvisar till undersökningar som visar att förlusterna av utlekt havsöring vid passage förbi kraftverk var 69 % och när det gäller utvandrande ål 70 %. Det behövs därför åtgärder som styr bort fisken från turbinernas vattenintag genom olika konstruktioner, t.ex. fingrindar, men samtidigt pekar man på att

fingrindar minskar vattenkraftsanläggningens effekt. Från Fiskeriverket och Kammarkollegiet har i uppföljningen framförts att nya erfarenheter dock visar på motsatsen. Bland annat tjänstemän vid Miljödepartementet har konstaterat att det kostar pengar att åtgärda nedvandringen eftersom kraftverken förlorar energi. Detta är ett område där det enligt Miljödepartementet finns en del att göra.

Det finns problem med fiskvägarnas funktion och underhåll

Fiskvägar saknas i det stora flertalet kraftverk och de som finns är inte alltid funktionella och underhållet är ibland eftersatt. Naturvårdsverket har konstaterat att gamla typer av fiskvägar ofta inte fungerar bra och nämner som exempel att många laxtrappor, som är utformade för att möjliggöra vandring av starksimmande arter som lax och öring, inte fungerar för dessa arter av olika skäl (flödet är för litet eller fisken har svårt att hitta ingången). För fiskarter som inte är starksimmande är laxtrappor enligt Naturvårdsverket olämpliga. Den bästa formen av fiskväg är omlöp som kan anpassas med lutningar och flöden så att många fiskarter kan passera. Kunskapen om lämpliga konstruktioner har enligt tjänstemän vid verket förbättrats avsevärt på senare år:

Det är svårt att locka fisk till förbipassager i starkt strömmande vatten, både vad gäller upp- och nedvandring. Det finns dock olika tekniska lösningar för att t.ex. locka fisk till rännor. Kunskapen om fiskvägar har förbättrats på senare år. Samtidigt kan konstateras att det inte finns så många svenska exempel där man noggrant har följt upp i vilken grad fiskvägar fungerar.¹¹⁹

Det finns ingen samlad inventering av alla fiskvägar i Sverige och hur de fungerar. Vid olika undersökningar konstateras i hög grad att fiskvägar för uppströmsvandring inte fungerar tillfredsställande. Olika studier visar att ungefär hälften av fiskvägarna har dålig funktion. När det gäller fiskvägar för nedströmsvandring är resultaten liknande, dvs. ungefär hälften fungerar inte nöjaktigt. Olika undersökningar visar att när det gäller ungefär hälften av de fiskvägar som inte fungerade var orsaken bristande underhåll. Ofta är det problem med vattenhastigheter i fiskvägen, att locka fisken till fiskvägarna eller med vattennivåerna. Ett vanligt sätt att kontrollera fiskvägars funktion är att installera någon typ av fiskräknare.¹²⁰ Kammarkollegiet har betonat att om fiskvägen inte fungerar är det en tillsynsfråga, förutsatt att fiskväg förekommer som ett villkor i verksamhetens tillstånd.

Ett exempel på en undersökning av om fiskvägarna fungerar är den miljömålsuppföljning som gjordes av Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2005. Av de 62 fiskvägar som besöktes i fält bedömdes 53 % fungera tillfredsställande. En vanlig orsak till bristande funktion hos många fiskvägar var ett lågt vattenflöde jämfört med totalflödet i vattendraget. Andra problem som uppmärksammades var t.ex. att bassängtrappor hade en brant

¹¹⁹ Naturvårdsverket, intervju 2011-05-20.

¹²⁰ Naturvårdsverket & Fiskeriverket, 2008.

lutning. Merparten av fiskvägarna var uppförda på 1990-talet. Länsstyrelsen konstaterade att de flesta fiskvägar hade en konstruktion som var anpassad till laxfiskar och att man numera eftersträvar konstruktioner som gynnar den biologiska mångfalden i större utsträckning.

Naturvårdsverket och Fiskeriverket har framfört att ål ofta inte klarar konventionella tekniska fiskvägar. Skötseln av tidigare anlagda ålledare vid dammar har försumrats och flera ålledare har tagits bort. Ålen har svårt att finna ålledarna eftersom det generellt släpps lite vatten genom dem. Naturvårdsverket och Fiskeriverket konstaterar att man inte har någon god uppfattning om hur effektiva ålledarna är.

Fiskvägar kan vara kostsamma för kraftbolagen

Miljöprocessutredningen har konstaterat att frågor om fiskvägar kan vara komplicerade och behöva tänkas igenom från elförsörjningssynpunkt, biologisk synpunkt och fiskesynpunkt. Utredningen konstaterade att fiskvägar också kan vara mycket kostsamma både från anläggningssynpunkt och på grund av produktionsbortfallet. Det konstaterades att behovet av fiskvägar är olika i olika vattendrag, från att vara mycket angelägna i vissa vattendrag till att vara rent av skadliga i andra vattendrag. Utredningen menade att varje vattendrag och varje vandringshinder kan vara unikt och det kan behövas olika åtgärder på olika ställen. Utredningen framförde att det kan finnas olika sätt att få dessa fiskvägar till stånd. Svensk Energi har i uppföljningen hänvisat till Miljöprocessutredningen och framfört att fiskvägar kan vara mycket kostsamma och att behovet av fiskvägar är olika i olika vattendrag. Som alternativ till en fiskväg kanske det går att hitta ett biflöde där förutsättningar för reproduktion är goda.

Det kan konstateras att det inte finns någon entydig bild av kostnaden för fiskvägar. Att bygga ett omlöp förbi ett vattenkraftverk behöver i sig inte vara så dyrt, men kraftbolagens minskade intäkter till följd av att vatten släpps i omlöpet i stället för genom turbinerna kan på lång sikt bli dyrt. Ett omlöp innebär nämligen att vatten släpps där hela året, till skillnad från laxtrappor där vattnet släpps enbart under kortare tidsperioder då laxar och öringar vandrar. Bland annat Jämtkraft har konstaterat att produktionsvärdesförlusterna kan bli stora. Vattenregleringsföretagen menar att omlöp innebär att elproduktion förloras och att kostnaden för detta måste vägas mot de fördelar som det har för fritidsfisket. Från bl.a. Länsstyrelsen i Jämtlands län har däremot framförts att kostnader i form av produktionsvärdesförluster inte ska överdrivas. De intervjuade tjänstemännen menar att omlöp innebär en minimal sänkning av produktionen. Det viktiga är i många fall på vilket sätt som man tappas vatten, inte alltid hur mycket vatten som tappas. Länsstyrelsen menar att genom att omfördela hur vattnet tappas över året kan ekologiska vinster göras utan att elproduktionen minskar, men med något minskade intäkter då vatten tappas vid lägre elpris. Naturvårdsverket menar att bolagen inte vill avstå vatten från elproduktion, eller över huvud taget stora löpande kostnader, men att de eventuellt kan acceptera fingaller

och fiskvägar där investeringskostnaden är den största kostnaden. Svensk Energi har framfört följande:

Miljöinsatser som innebär förändrade flödesvillkor kan leda till ekonomiska, juridiska, tekniska och andra miljömässiga problem både för berörda företag och för samhället. Det är således fråga om en balansgång mellan olika aspekter. Sådana insatser kräver djupgående analyser innan de genomförs och ska följas av omfattande utvärderingar.¹²¹

Naturvårdsverket konstaterar att kraftbolagens kostnader för åtgärder är relativt lätta att beräkna. De ges därför större tyngd i ekonomiska avvägningar jämfört med värdet av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Samhällsekonomiskt kan miljöåtgärder vara lönsamma. Enligt Naturvårdsverket har ingen beräknat det samlade ekosystemvärdet av bibehållna eller restaurerade vattendrag i förhållande till åtgärds kostnader. Den av Svensk Energi initierade Vattenkraftsutredningen har föreslagit att en samhällsekonomisk modell tas fram som möjliggör en sammanvägd bedömning av ekologiska, ekonomiska och sociala värden med hänsynstagande till både nationella och lokala intressen när det gäller vattenkraft.

Flera myndigheter och miljöorganisationer har framfört kritik mot att vattenkraften inte behöver följa principen att förorenaren betalar. Exempelvis Älvräddarna har formulerat sig på följande sätt:

Att de som i princip enda näring ska få de miljöskador de själva orsakat helt och hållet betalt av det allmänna är minst sagt märkligt.¹²²

Fiskvägar fungerar och är av stort värde för fiskevården

Flera aktörer har i uppföljningen noterat att det från kraftindustrin ibland framförs att fiskvägar inte fungerar, vilket man från bl.a. myndigheter inte håller med om. Enligt Fiskeriverket ställs numera alltid funktionskrav på de fiskvägar som ska byggas enligt tillstånd. Det finns dessutom numera alltid krav på att fiskvägarna ska följas upp av Fiskeriverket efter ett antal år. I gamla vattendomar saknas ofta funktions- och uppföljningskrav. Ibland har heller inte föreskrivits vem som ska sköta fiskvägen.

Fiskeriverket menar att en av statens viktigaste åtgärder för att bevara och återskapa biologisk mångfald i rinnande vatten är att ställa krav på kraftbolagen att vidta åtgärder i form av t.ex. fiskvägar. Fiskeriverket menar att det i huvudsak är kraftbolagen som ska betala för fiskvägar och andra åtgärder, men att statliga medel kan snabba på processen. Att enbart gå omprövningsvägen skulle innebära att det skulle ta mycket lång tid. Naturvårdsverket betonar att även om fiskvägar byggs blir det förluster i den biologiska mångfalden. Fiskvägar hör till den typ av åtgärder som ingår i begreppet bästa möjliga teknik som ska bedömas då tillstånd ges till nya kraftverk. Naturvårdsverket konstaterar att det ibland inte går att bygga en fiskväg och då ska staten inte heller kräva det. Det går inte att ställa ett ge-

¹²¹ Svensk Energi, 2011.

¹²² Älvräddarna, e-brev 2011-05-04.

nerellt krav på fiskvägar, men det bör alltid utredas om sådana krav är rimliga.

I stort har kunskapen om fiskvägarna ökat och bl.a. myndigheterna menar att de numera fungerar bra och hänvisar både till forskningen inom området och till de erfarenheter som Fiskeriverket och länsstyrelserna har gjort hittills. Naturskyddsföreningen menar att det finns flera exempel på omlöp som fungerar, men det är viktigt att de sköts om, av kraftbolagen eller länsstyrelsen. Det finns exempel på åtgärder i form av nya fingaller med smalare spaltvidd och lägre lutning, vilka har lett till betydligt minskad dödlighet för ål vid nedströmspassage av vattenkraftverk (från 72 % dödlighet till 10 % dödlighet).¹²³

Fiskeriverket har konstaterat att de åtgärder som genomförs för främjande av fiskvägar ofta grundar sig på praktisk erfarenhet och kunskap; Fiskeriverket bedömer att fiskvägar är av stort värde för fiskevården. Effekterna av åtgärderna kan främst ses i beståndsuppskattningarna av vandringsfisk. Fiskeriverket har redovisat att uppföljningar av effekter visar att dessa är mest påtagliga inom lax- och havsöringsförande vattendrag. Nya produktionsområden har gjorts tillgängliga bl.a. genom att fiskvägar byggts och dammar rivits ut. Fiskeriverket har redovisat följande exempel på resultat av fiskevårdsåtgärder:

- Den goda beståndsstatus som västkustöringen uppvisar är ett exempel på en långvarig och varierad fiskevård som bedömts vara framgångsrik där främjande av fiskvägar är en viktig del. Studier av fiskvägar i Halland visade att fiskfaunan uppströms nya fungerande fiskvägar snabbt liknande faunan nedströms med ökning av öringbeståndet på 330 % samtidigt som artantalet ökade i samtliga undersökta sex vattendrag. För annan vandringsfisk än lax och havsöring är de sammantagna effekterna svårbedömda. På senare år har även behovet av fiskvägar för utvandrande fisk uppmärksammats.
- Gullspångslaxen är en unik insjölevande laxstam, vars naturliga bestånd i dag utgörs av mindre än 1 % av det ursprungliga beståndet, vilket gör att den är mycket sårbar. Med målsättningen att stärka och säkerställa det naturliga beståndet har bl.a. en fisktrappa byggts i Gullspångsälven och 1 ha återställda reproduktionsområden har blivit nåbara. De åtgärder som utförts bedöms väsentligt ha förbättrat betingelserna för bevarande av de naturliga bestånden av Gullspångslax och -öring.
- I Mörrumsån har inriktningen varit att återskapa laxfiskens tidigare vandringsmöjligheter och att öka den nuvarande naturliga laxfiskproduktionen i ån. Under första halvan av 2000-talet anlades två stora fiskvägar vid de båda Hemsjökraftverken. Sedan 2004 har fiskvägarna varit i drift och lekuppvandrande laxfisk har haft möjlighet att vandra upp till de långa strömsträckor som finns uppströms kraftverken. Resultat nåddes redan de första säsongerna då både lax och havsöring vandrade genom fiskvägarna och lekte naturligt på flera platser. Den tillgängliga re-

¹²³ Calles & Bergdahl, 2009.

produktionsarealen ökade med 21 ha, ungefär en ökning med 50 % jämfört med tidigare.

- Lax och havsöring i Emån har sedan lång tid tillbaka varit i fokus för fiskvandningsproblematik, vilket innebär att flera kraftverk måste förses med fiskvägar. Ett första steg togs i början av 2000-talet i och med att omlöp byggdes vid kraftverken i Finsjö. Efter att dessa fiskvägar uppförts har fisken tillgång till ytterligare ca 20 km av ån, med minst 3,8 ha lekbotten. Kraftverket i Emsfors revs under slutet av 2000-talet och omprövning av villkor för fiskväg i Hedefors kraftverk i Sävään i Västra Götaland pågår. Totalt kommer laxfiskarnas tillgängliga lekbottenyta att öka med ca 20 %, vilket ska stärka bestånden av lax och öring i ån.¹²⁴

6.2 Rättsliga verktyg enligt miljöbalken

6.2.1 Miljölagstiftningen och biologisk mångfald i vattendrag

Den svenska miljölagstiftningen är huvudsakligen samlad i miljöbalken, vilken trädde i kraft 1999.¹²⁵ Dessutom finns andra lagar, EU-bestämmelser, internationella konventioner samt förordningar och föreskrifter som rör den biologiska mångfalden. När det gäller EU-rätten kan särskilt EU:s ramdirektiv för vatten, förordningen om ål samt direktivet om förnybar energi¹²⁶ nämnas.

Svenska bestämmelser om vattenverksamhet, vattenanläggningar och råddighet¹²⁷ över vatten finns i miljöbalken och i en särskild lag.¹²⁸ I juni 1998 godkände riksdagen regeringens förslag om en ny miljöbalk efter beredning i dåvarande jordbruksutskottet. Riksdagsbeslutet syftade till att ge en samordnad, skärpt och breddad miljölagstiftning med det övergripande målet att främja en hållbar utveckling. I den nya miljöbalken sammanfördes bestämmelserna i sammanlagt 15 miljö- och resurslagar, däribland de centrala bestämmelserna i vattenlagen som hade anknytning till miljöfrågor. Jordbruksutskottet konstaterade att det t.ex. innebär att de allmänna hänsynsreglerna och andra miljö- och hälsoskyddsregler i balken även ska tillämpas på vattenverksamhet. Vattenlagens övriga bestämmelser om olika detaljfrågor såsom

¹²⁴ Fiskeriverket, e-brev 2011-05-13.

¹²⁵ Miljöbalken (1998:808).

¹²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område; rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el.

¹²⁷ Rätten att disponera över vattenområde för olika verksamheter kallas i Sverige för *råddighet*.

¹²⁸ Miljöbalkens 11 kap. och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Dessutom finns bestämmelser i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet.

samfälligheter samlades i en lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.¹²⁹

Det har under årens lopp funnits olika lagar som har reglerat prövningen av vattenverksamhet. Vattenrättsliga rättigheter som uppkommit enligt äldre regler anses i viss utsträckning fortfarande gälla.¹³⁰ Bland de lagar som tidigare har reglerat och nu reglerar prövning av vattenverksamhet kan nämnas 1880 års vattenrättsförordning samt 1918 års och 1983 års vattenlagar. I och med införandet av miljöbalken 1999 lyftes 1983 års vattenlag in i miljöbalken. I en promemoria från Miljödepartementet konstateras att överföringen av vattenlagstiftningen till miljöbalken skedde på ett sätt som har inneburit att vattenlagstiftningen inte är eller av domstolarna inte uppfattas som helt integrerad med miljöbalken.¹³¹

Miljöprocessutredningens kartläggning av befintliga vattenverksamheter visar att merparten av Sveriges vattenkraftverk och regleringsdammar är tillståndsprövade enligt 1918 års vattenlag. Betydligt färre är tillståndsprövade enligt 1983 års vattenlag eller enligt miljöbalken.

Det finns olika verktyg för att genom miljöbalken åtgärda de problem för den biologiska mångfalden som vattenkraften orsakar. I det följande beskrivs sex av dessa verktyg.

1 Ansökan om nytt tillstånd till vattenverksamhet (ansökningsmål)

Med vattenverksamhet avses t.ex. byggande eller utrivning av dammar, markavvattning, byggnad i vatten, restaurering av vattenfåra eller bottnar och grävning eller andra åtgärder som förändrar vattnets djup eller läge. Enligt huvudregeln är vattenverksamheter tillståndspliktiga¹³² och ska tillståndsprövas av miljödomstol om det inte är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas. Det kan t.ex. handla om hur mycket vatten som får eller måste tappas genom en damm eller vattenkraftverk och inom vilka gränser dessa vattenstånd måste ligga och under vilken tid dessa värden gäller. Mindre vattenverksamheter kan anmälas till länsstyrelsen i stället för att tillståndsprövas. I tillståndsärenden där verksamheten kan påverka fiskbestånd eller fiske ska Fiskeriverket yttra sig. Miljödomstolen ska förordna om sakkunnigutredning om Fiskeriverket anser att ett yttrande kräver undersökning på plats. En sådan bekostas av verksamhetsutövaren.¹³³ I de fall som Fiskeriverket deltar i arbetet utan sakkunnigförordnande finansieras insatserna via Fiskeriverkets förvaltningsanslag.

Det finns två typer av tillståndsprövningar som initieras av verksamhetsutövarna:

- Det kan för det första handla om nyetablering, mestadels att en verksamhetsutövare vill nyetablera småskalig vattenkraft genom att t.ex. sät-

¹²⁹ Prop. 1997/98:45, bet. 1997/98:JoU20.

¹³⁰ 34 § (1998:811) lagen om införande av miljöbalken. Se även bl.a. Naturvårdsverket, 2007.

¹³¹ Regeringskansliet, Miljödepartementet, 2011.

¹³² 11 kap. 2 § miljöbalken.

¹³³ 12 kap. 6 § miljöbalken.

ta in en turbin i en gammal damm som inte har använts på flera år. Det blir då ofta en prövning i miljödomstolen, men reglerna om lagligförklaring innebär att gamla rättsregler fortsätter att tillämpas till viss del.

- Det kan för det andra handla om förändringar av pågående verksamheter, ofta att t.ex. turbiner i befintliga kraftverk börjar bli gamla och måste bytas ut. Verksamhetsutövaren måste då inkomma med en tillståndsansökan.¹³⁴

Vid tillståndsprövningen ska tillståndsmyndigheten ta ställning till vilka skyddsåtgärder och vilka begränsningar för verksamheten som behövs från miljösynpunkt och som är möjliga och skäligen att kräva utifrån vad ansökan omfattar. Dessa försiktighetsmått anges som villkor i domen eller beslutet. Som exempel på typiska villkor om vattenverksamhet i tillstånd kan nämnas regler om minimitappning, anläggande av fiskväg i form av ett omlöp, anläggande av fisktrappa för fiskens uppvandring, regler om att grumlande arbeten inte får ske under vissa perioder samt genomförande av kompensationsåtgärder i form av t.ex. utläggande av sten och grus eller utsättning av fiskyngel.¹³⁵ Kammarkollegiet är part i tillståndsprövningar. Även Naturvårdsverket och länsstyrelsen har rätt att agera som part. De biologiska bedömningarna i ärendena görs huvudsakligen av Fiskeriverket och länsstyrelserna och delvis av Naturvårdsverket. Ibland kan myndigheter, främst Kammarkollegiet, ta in konsulter för att göra biologiska bedömningar.

2 Tillsyn av vattenverksamhet

Tillsynen ska säkerställa miljöbalkens syfte, att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter anmälan kontrollera efterlevnaden av miljöbalken och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.¹³⁶ I fråga om vattenverksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten liksom verksamhetsutövaren även fortlöpande bedöma om de meddelade villkoren i ett tillstånd är tillräckliga. Tillsynsmyndigheten ska dessutom genom bl.a. rådgivning och information skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses. När det gäller vattenanläggningar har länsstyrelsen hela tillsynsansvaret såvida inte delegering gjorts till kommunal nämnd. Svenska kraftnät vägleder i frågor om dammsäkerhet och Naturvårdsverket vägleder i resterande frågor.

Miljöbalkens tillsynssystem bygger till stor del på att verksamhetsutövaren kontrollerar sig själv och rapporterar resultatet av kontrollen till tillsynsmyndigheten. Egenkontrollen omfattar bl.a. kontrollprogram, egenkontroll genom reglerna i egenkontrollförordningen¹³⁷ samt reglerna om miljörapport. Reglerna om miljörapport gäller för tillståndspliktig miljöfar-

¹³⁴ Kammarkollegiet, intervju 2011-05-03.

¹³⁵ SOU 2010:17.

¹³⁶ Tillsyn regleras i förordningen (1998:900) om tillsyn över miljöbalken med stöd av bemyndigande i 26 kap. 3 § miljöbalken.

¹³⁷ Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll.

lig verksamhet men inte för tillståndspliktig vattenverksamhet. Syftet med egenkontrollen är bl.a. att motverka och förebygga påverkan på miljön.¹³⁸

Miljöbalken utgår från att en tillsynsmyndighet inte ska tillgripa mer ingripande åtgärder än vad som krävs för att uppnå balkens syfte. Tillsynsmyndigheten ska därför i första hand kontrollera att verksamhetsutövaren bedriver egenkontroll för verksamheten. När tillsynsmyndigheten bedriver tillsyn ska den bl.a. bedöma hur verksamhetsutövaren uppfyller krav på egenkontroll. Tillsynsmyndigheten har även ansvar för att i tillräcklig omfattning kontrollera att verksamhetsutövare följer givna tillstånd och villkor, fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga och förbjuda vattenverksamheten om tillstånd saknas.

Länsstyrelsen har tillsyn över all vattenverksamhet, oavsett om den är tillståndsprövad eller inte. I tillsynsuppgifterna ingår t.ex. kontroll av reglering av sjöar och vattendrag och möjligheten att kräva rättelse i de fall vattenverksamhet utförts utan tillstånd, eller i strid mot villkor i en dom. I tillsynen ingår även information och rådgivning, klagomålsärenden samt egeninitierade tillsynskampanjer.¹³⁹

3 Latenta villkor

I vattendomar från första hälften av 1900-talet är det vanligt med s.k. latenta villkor. Dessa innebär vilande skyldigheter för kraftverksägarna att möjliggöra framtida åtgärder för fiskets främjande när förhållandena på aktuell plats i vattendraget fått större betydelse ur fiskesynpunkt eller när fiskerimyndigheten bedömde att åtgärderna behövdes. Dessa latenta villkor kan tas upp för prövning på initiativ av t.ex. Kammarkollegiet, Fiskeriverket, länsstyrelser eller Naturvårdsverket beroende på hur villkoren är utformade. Kammarkollegiet har i några fall lyckats med att driva fram krav på försiktighetsmått.

4 Områdesskydd av vattendrag

Insatser för att skydda och förbättra den biologiska mångfalden i rinnande vatten kan t.ex. bestå i beslut om att ett område där ett vattendrag går fram ska skyddas. Skydd enligt miljöbalken innebär att områden avsätts för bevarande av naturmiljöer, biologisk mångfald och kulturmiljöer. Inom skyddade områden kan man utfärda bestämmelser som förbjuder verksamheter som kan skada natur- eller kulturmiljövärdena. Nationalparker och naturreservat är två former av skyddade områden. Naturvårdsavtal är också en skyddsform som har nämnts som alternativ för finansiering av skyddsåtgärder för vattenkraft.

I miljöbalken¹⁴⁰ anges att vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål inte får utföras i nationalälvarna Torneäl-

¹³⁸ Se SOU 2009:42 och Länsstyrelserna Miljösamverkan Sverige, 2007.

¹³⁹ Länsstyrelsen i Jämtlands län, intervju 2011-05-25, samt webbplatsen www.lansstyrelsen.se.

¹⁴⁰ 4 kap. 6 §.

ven, Kalixälven, Piteälven och Vindelälven med tillhörande vattenområden, källflöden och biflöden. I miljöbalken anges även ett antal andra vattenområden med tillhörande käll- och biflöden.

5 Återkallande av tillstånd

Det finns möjlighet att återkalla ett tillstånd t.ex. om det till följd av verksamheten uppkommit en olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts. Om ett tillstånd återkallas har verksamhetsutövaren ingen rätt till ersättning för förlust av kraftproduktion. Tillståndet kan återkallas om underhållet av en vattenanläggning allvarligt har försumrats eller om tillståndet inte har utnyttjats under en längre tid och det kan antas att tillståndet inte heller kommer att utnyttjas. Enligt Naturvårdsverket och Kammarkollegiet har denna möjlighet hittills inte tillämpats på tillstånd där verksamheten pågår. Kammarkollegiet, Naturvårdsverket, länsstyrelser och kommuner kan vara sökande i mål om återkallelse.

6 Omprövning av tillstånd (omprövningsmål)

Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelserna är behöriga att ansöka om omprövning och har också rätt att företräda motstående allmänna intressen när någon annan är sökande. Det är oftast länsstyrelserna eller Fiskeriverket som ser behovet av omprövning, t.ex. utifrån tillsynen. Dessa underrättar Kammarkollegiet som är den myndighet som oftast går in i omprövningsmål.

Tillstånd till vattenverksamhet får omprövas om någon av de förutsättningar som anges i miljöbalken är uppfylld. Omprövning kan avse tillståndet som sådant och villkoren för detta. Omprövning efter ansökan av myndighet kan bli aktuell när verksamhetsutövaren inte själv sett till att tillståndet uppfyller miljöbalkens krav. En omprövning får inte leda till att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. För det fall en omprövning resulterar i att viss mängd vatten undantas kraftproduktion eller förlust av fallhöjd har verksamhetsutövaren rätt till ersättning för den produktionsvärdesförlust som uppkommer. Ersättning utgår dock inte för hela förlusten. Enligt huvudregeln ska verksamhetsutövaren tåla en minskning av produktionsvärdet om 5 %. För det fall ersättningsrätten reglerats i verksamhetens tillstånd kan den ersättningsfria delen vara bestämd till en högre andel, dock maximalt 20 % av produktionsvärdet. Ersättningen betalas av den som begärt omprövningen.

I omprövningsmål gäller att tillståndshavaren, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen ska svara för sina egna kostnader. Andra parter än verksamhetsutövaren har rätt att få sina rättegångskostnader betalda av sökanden. Det finns särskilda bestämmelser¹⁴¹ om kostnadsansvar för omprövning till förmån för fisket och för att förbättra anläggningens säkerhet. De kostnader som processen kan föra med sig för sökande myndighet är

¹⁴¹ 25 kap. 3 § miljöbalken.

ansökningsavgift, utredningskostnader, konsultkostnader, rättegångskostnader m.m.

Kammarkollegiet och Fiskeriverket redovisade 2007 på regeringens uppdrag hur den dittillsvarande verksamheten med omprövning samt tillsyn av vattendomar och vattenföretag hade bedrivits. I rapporten lämnades förslag på hur verksamheten kunde utökas och effektiviseras. Flera åtgärder som syftar till att utöka och effektivisera omprövningsverksamheten, som bl.a. en inventering av tänkbara omprövningsobjekt, föreslogs. Förslagen omfattade även att t.ex. driva oklara frågor av principiellt intresse i domstol, möjlighet att skjuta upp oklara frågor om skadeförebyggande och skadekompenserande åtgärder under en prövotid samt en översyn av om fiskeavgifter kan användas effektivare. I rapporten framhölls också att myndigheterna behöver medelstillelning för att kunna möta behoven av omprövningar.

6.2.2 Iakttagelser kring arbetet med biologisk mångfald utifrån regelverket

Tillståndsgivning och tillsyn är viktiga instrument för biologisk mångfald i vattendrag

Samtliga aktörer som har ingått i uppföljningen har tagit upp olika frågor kring tillämpning och genomförande av de rättsliga verktyg som står till buds i arbetet med att bevara och återskapa biologisk mångfald i rinnande vatten i samband med vattenkraft, vattenreglering och dammar. Det är framför allt frågor kring hantering av tillstånd och genomförande av tillsyn som har uppmärksamats. Miljö- och jordbruksutskottet har tidigare framfört att för att nå miljö kvalitetsmålen behövs ett intensifierat arbete med omprövning och tillsyn av vattendomar så att de kompensationsåtgärder som ska utföras är effektiva och ändamålsenliga.¹⁴² Utskottet har därefter uppmärksammat att en väl fungerande tillsyn är viktig för att vattendomar med otidsenliga villkor ska uppmärksammas och eventuellt bli föremål för omprövning.¹⁴³

Flera myndigheter har pekat på att bestämmelserna i den tidigare vattenlagen lyftes in i miljöbalken 1998 utan att några större förändringar gjordes. Vid riksdagsbehandlingen konstaterade jordbruksutskottet att de allmänna hänsynsreglerna och andra miljö- och hälsoskyddsregler i balken även ska tillämpas på vattenverksamhet. I denna uppföljning har flera aktörer framfört att bestämmelserna om vattenverksamhet inte har integrerats helt i miljöbalken. Myndigheterna har pekat på att det gamla systemets fokus på att värdera kraftnytta mot fiskenyttan fortfarande lever kvar och att praxis utgår från den äldre exploateringsinriktade vattenlagen och inte från den helhetsyn som finns i miljöbalken och dess förarbeten. Miljöprocessutredningen har lämnat förslag om hur reglerna om vattenverksamhet kan ändras för att utjämna skillnaden mot reglerna om miljöfarlig verksamhet.

¹⁴² Bet. 2008/09: MJU29.

¹⁴³ Bet. 2009/10: MJU18.

En mycket stor del av verksamheten vid vattenkraftverken utövas utifrån tillstånd som prövats mot vattenlagen. Flertalet myndigheter har framfört att det då ställdes få eller inga villkor som tog hänsyn till miljön. Svensk Energi betonar dock att det ägde rum en miljöprövning av vattenverksamheter redan före miljöbalkens tillkomst, där det fanns utrymme för att ta hänsyn till den biologiska mångfalden. Fiskeriverket har dock betonat att synen på och kunskapen om biologisk mångfald har ändrats väsentligt sedan de flesta tillstånden meddelades. Ålens kraftigt försämrade situation är ett typexempel på detta som enligt Fiskeriverket inte kan hanteras med dagens miljölagstiftning.

Det är tidskrävande att återskapa biologisk mångfald genom tillsyn

Flera myndigheter menar att det är mycket tidskrävande att driva fram förbättringar för vattendragens biologiska mångfald genom tillsyn. Naturvårdsverket menar att ganska lite kan åstadkommas genom tillsyn, i synnerhet med den omfattning tillsynen för närvarande har. Länsstyrelsen i Jämtlands län är tveksam till att tillsynen kan användas som ett huvudinstrument för att återskapa biologisk mångfald, detta då ett föreläggande i ett tillsynsärende inte får begränsa ett tillståndsbeslut eller en dom som har rättskraft samt det faktum att kraftbolagen oftast redan har betalat och ersatt skador i samband med målet, t.ex. fiskeskada och oförutsedd skada till följd av regleringsverksamheten. Dessutom är det enligt länsstyrelsen mycket svårt att sätta pris på värdet av biologisk mångfald kontra den traditionella nyttokostnadsavvägningen.

Olika aktörer har lyft fram att det är ett problem att tillsynen inte kan förelägga om åtgärder som behövs om åtgärden redan har ingått i prövningen av ett vattenmål, även om domen är mycket gammal. Naturvårdsverket betonar att om en fråga har prövats i ett tillstånd eller ett beslut får ett tillsynsföreläggande inte innebära strängare krav än vad som följer av de frågor som prövats i tillståndet, enligt bestämmelsen om rättskraft. Flera aktörer har vidare pekat på att det faktum att en vattenverksamhet kan omfattas av ett flertal äldre domar eller tillstånd kan innebära svårigheter för tillsynsmyndigheterna att få en klar bild över vilka krav som gäller för kraftverken, dammarna och vattenregleringarna. Det är också vanligt att urminnes hävd åberopas som tillstånd för mindre kraftverk, dammar och vattenregleringar.

Svensk Energi menar att tillsynen kan innebära att alltför stora utredningskrav ställs på verksamhetsutövarna. Särskilt de små verksamhetsutövarna är känsliga för administrativa bördor. Svensk Energi konstaterar att länsstyrelserna ibland kan vilja förbjuda verksamheter där det inte finns ett formellt tillstånd och där verksamhetsutövaren hänvisar till sedvanerätt eller hävd.

Behov av tillsynsvägledning

Naturvårdsverket är tillsynsvägledande myndighet och har därmed möjlighet att vägleda länsstyrelserna i deras tillsyn inom vattenkraftsområdet. Naturvårdsverket menar att det behövs en mer branschriktad tillsynsväg-

ledning inom området. En sådan var planerad, men arbetet har enligt uppgift avbrutits till följd av ändringen i myndighetsstrukturen.

Tillsyn av vattenverksamhet har prioriterats ned av länsstyrelserna

Tillsynen är en viktig del i statens arbete kring den biologiska mångfalden i vattendrag men har trots detta prioriterats lågt av länsstyrelserna. Tillsynsverksamheten är mycket begränsad och flera aktörer menar att det är ett eftersatt område. Exempelvis Länsstyrelsen i Jämtlands län uppger att man i sin tillsyn prioriterar de verksamheter som kan ge störst skada om något skulle hända. Den tillsyn som bedrivs på kraftverk, dammar och vattenregleringar är i stort sett helt händelsestyrd och sker i samband med att verksamhetsutövaren avser att göra ändringar i verksamheten eller efter klagomål.

Det har utvecklats mycket litet praxis inom tillsynsområdet. Kammarkollegiet har framfört att det är viktigt att undersöka på vilket sätt tillsynsinstrumentet kan användas för att bidra till att uppfylla åtaganden som följer av vattendirektivet. Naturskyddsföreningen menar att länsstyrelserna inte mäktar med att se till att alla kraftverk har relevanta tillstånd och att kraftbolagen inte har några incitament att göra rätt – vare sig straff eller belöning. Vattenregleringsföretagen menar att det är ett problem att frånvaron av tillsyn innebär att verksamhetsutövarna aldrig får något ”kvitto” från länsstyrelserna på att verksamheten fungerar. Från Svensk Energi har framförts att det finns en del problem vad gäller tillsynen, men kommunikationen mellan verksamhetsutövarna och länsstyrelserna upplevs oftast fungera bra.

I sammanhanget kan nämnas att Älvräddarnas samorganisation har JO-anmält ett antal länsstyrelser för att de inte uppfyller sitt tillsynsuppdrag för vattenverksamheter. Älvräddarna menar att dessa länsstyrelser grovt har åsidosatt sitt tillsynsuppdrag, framför allt när det gäller att på eget initiativ kontrollera hur miljöbalken, föreskrifter, domar och andra beslut följs.

I uppföljningen har det pekats på att resursbrist är en orsak till problemen inom tillsynen. I exempelvis Jämtlands län har länsstyrelsen för närvarande mindre än en årsarbetskraft för tillsynen av vattenverksamhet (inklusive markavvattning), medan behovet uppskattas uppgå till ca tre årsarbetskrafter (exklusive markavvattning). Naturvårdsverket menar det inte finns förutsättningar att bedriva nödvändigt och resurseffektivt tillsynsarbete med nuvarande resursfördelning:

De resurser som länsstyrelsen tilldelas för tillsyn på vattenverksamheter räcker inte ens till för att tillse att befintliga kraftverk, dammar och regleringar är lagliga. [...] Det finns därför inte förutsättningar att bedriva nödvändigt och resurseffektivt tillsynsarbete med nuvarande resursfördelning och lagstiftning.¹⁴⁴

Naturvårdsverket anser att dagens regelverk ger tillsynsmyndigheten möjligheter att ställa krav på verksamhetsutövare men att förutsättningar för att utnyttja dessa möjligheter saknas på grund av bristande resurser hos till-

¹⁴⁴ Naturvårdsverket, 2011e.

synsmyndigheten. Älvräddarna menar att de flesta länsstyrelser har för små resurser, både personellt och ekonomiskt, och för liten juridisk kompetens för att klara av tillsynsuppgiften. Länsstyrelsen i Jämtlands län har uppgett att man för närvarande inte har någon vattenrättsjurist. Miljöprocessutredningen har föreslagit att länsstyrelsernas resurser för tillsyn bör förstärkas.

Begränsad egenkontroll

Verksamhetsutövare är skyldiga att utföra egenkontroll. Vattenregleringsföretagen har i uppföljningen framfört att egenkontrollen fungerar och att den utgår från tillstånden. I de regleringsmagasin som Vattenregleringsföretagen ansvarar för finns inbyggda kontrollmekanismer utifrån de krav som ställs i vattendomarna.

Från myndigheterna har det däremot pekats på att egenkontrollen inom vattenkraften när det gäller miljöpåverkan för närvarande är begränsad. Länsstyrelsen i Jämtlands län uppger att man inte mäktar med att utöva tillsyn över egenkontrollen, varför man i dagsläget inte vet hur egenkontrollen utförs. Tjänstemän vid länsstyrelsen menar dock att det är mycket sällan som bolagen bryter mot vattenhushållningsreglerna i tillstånden och om det sker beror det ofta på misstag eller tekniska fel.

Bland annat Fiskeriverket menar att kraven på kraftbolagens egenkontroll borde öka. Från Länsstyrelsen i Jämtlands län lyfts fram att förordningen om egenkontroll enbart fastställer hur egenkontrollen ska gå till på en övergripande nivå och att egenkontrollen blir mer av ett administrativt verktyg. Tjänstemännen menar att regelverket är otydligt och att kraftbolagen inte har några riktlinjer för egenkontroll av vattenkraftverk. Den egenkontroll som görs har enligt länsstyrelsen inte någon miljökoppling. Utöver egenkontrollen enligt egenkontrollförordningen har kraftbolagen skyldighet att bl.a. ha kunskap om och att kontrollera och undersöka verkningarna av verksamheten samt vidta åtgärder för att motverka olägenhet m.m. till följd av verksamheten.¹⁴⁵ Länsstyrelsen har lyft fram att dessa frågor i regel har behandlats i tillståndet, vars rättskraft upplevs sätta gränser för vilket ansvar länsstyrelsen kan ålägga kraftbolagen.

Vidare har konstaterats att kraftbolagen inte behöver lämna miljörapporter till länsstyrelsen, till skillnad från vad som gäller för miljöfarlig verksamhet. Miljöprocessutredningen har föreslagit att vattenkraftverk och vattenregleringsföretag ska omfattas av kravet på årlig miljörapport. Svensk Energi konstaterar att det kan ifrågasättas om länsstyrelserna skulle ha kapacitet att ta emot sådana rapporter.

Det saknas fullständiga register över dammar, vattenkraftverk och magasin

Ett av problemen kring länsstyrelsernas tillsyn är att det är svårt för länsstyrelserna att hålla ett uppdaterat register över de tillstånd och framför allt äldre domar som finns för vattenkraftverk och dammar, vilket komplicerar

¹⁴⁵ Se bl.a. 2 kap. och 26 kap. 22 § miljöbalken.

möjligheten att bedriva en effektiv och probleminriktad tillsyn. Svensk Energi menar att orsaken till detta kan vara en resursfråga, men betonar att mark- och miljödomstolarna skickar sina tillstånd till länsstyrelserna.¹⁴⁶ Länsstyrelsen i Jämtlands län menar att man har tillgång till domarna, men att dessa ofta är komplexa och kopplingen mellan dem är svår att tolka. Till exempel kan flera olika domar gå in i varandra och beröra delar av samma sak, bl.a. vattenhushållningsbestämmelser. Vid länsstyrelsen pågår dock arbete med att samla tillstånden. Ett problem är att olika länsstyrelser arbetar på olika sätt med att få fram register och att det inte finns några resurser avsatta för detta i dagsläget.

Skillnad i tillsyn mellan olika län

Svensk Energi har lyft fram att det kan bli olika inriktning på tillsynen mellan länen. Större verksamhetsutövare med kraftverk i olika län har noterat att det finns skillnader i tillsynen mellan olika länsstyrelser. Den tillsynsvägleddande myndigheten, Naturvårdsverket, menar att det finns naturliga skäl till att länsstyrelser kan arbeta på olika sätt med tillsyn. Varje länsstyrelse ska prioritera utifrån vad som är mest angeläget under ett visst år och i visst län. Dessutom kan den ojämna tillsynen bero på varierande tillgång till erfaren personal. Ofta finns bara enstaka handläggare i länet, vilket blir kännbart när de byts ut.

Svårt att bedriva åtgärdsarbete för biologisk mångfald i ansökningsmål

Bland annat Svensk Energi har konstaterat att det finns flera gamla kraftverk som behöver renoveras. I samband med en renovering vill verksamhetsutövaren ofta passa på att uppgradera och effektivisera kraftverket och behöver då få tillstånd från mark- och miljödomstolen för detta. Det kan också handla om återupptagande av drift med stöd av gamla beslut eller rättigheter eller dammsäkerhetshöjande åtgärder

Flera myndigheter och miljöorganisationer är kritiska mot att verksamhetsutövarens avgränsning av ansökan om nytt tillstånd blir styrande för vilka frågor som kan prövas. Sedan några år driver Kammarkollegiet frågan att miljödomstolen i fall som handlar om förändringar av pågående verksamheter ska ställa biologiska krav på hela verksamheten, inte bara den del som ansökan avser. I dag prövas endast förändringen jämfört med tidigare, ofta gamla tillstånd. Kollegiet har därför vid tillståndsprövning initierat efter ansökan av verksamhetsutövaren drivit frågor om prövningens omfattning vad gäller förändringar i pågående verksamhet, samt miljökvalitetsnormernas tillämpning och rättsverkan. Praxis har hittills visat att möjligheterna att ställa sådana krav är små. Enligt Kammarkollegiet vill domstolarna

¹⁴⁶ Enligt 9 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. ska en kopia av domstolens dom eller slutliga beslut i ett ansökningsmål sändas till Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen samt till den kommun inom vars område verksamheten bedrivs eller som har fört talan i målet. Har någon annan myndighet yttrat sig i målet, ska en kopia sändas också till den myndigheten.

ofta bara se till de förändringar som ansökan handlar om och rättspraxis uppges spreta åt olika håll. Exempelvis har en miljödomstol i en del domar ställt krav på att fiskvägar byggs, medan en annan miljödomstol inte har krävt några skyddsåtgärder. Naturvårdsverket menar att det generellt sett är möjligt att vidta miljöåtgärder samtidigt som vattenkraftverken effektiviseras. Skillnaden i synsätt hos miljödomstolarna jämfört med vad som gäller för miljöfarlig verksamhet är enligt verket svår att förstå utifrån lagens bestämmelser. Naturvårdsverket menar att det borde finnas utrymme för domstolarna att ställa krav på tillståndsansökningar som gör det möjligt att pröva verksamheten i den omfattning som behövs för att åtgärda relevanta miljöproblem, men av oklar anledning görs inte detta annat än i undantagsfall. Länsstyrelsen i Jämtlands län menar dock att det för närvarande inte verkar vara en framkomlig väg att kräva att hela verksamheten ska prövas.

Svensk Energi menar att Kammarkollegiets strategi att gå in i pågående ansökningsmål där verksamhetsutövaren vill göra någon ändring skapar en osäkerhet inom näringen och att det finns risk för att vattenkraftsproduktionen på sikt minskar. Svensk Energi motsätter sig att hela verksamheten ska prövas i ansökningsmål. En sådan tillämpning förmodas allvarligt påverka kraftbolagens intresse av att uppgradera vattenkraftens produktions- och reglerförmåga. Att ändra i befintliga tillstånd för vattenverksamhet är och ska enligt Svensk Energi vara en mycket formell process. Bland annat Jämtkraft betonar att det är en mycket stor investering att bygga ett vattenkraftverk och att uppgradera en anläggning. Jämtkraft har betonat att det runt varje anläggning har etablerats ny bebyggelse, bryggor etc. utifrån den befintliga miljön. Det går därför inte att ompröva helheten när ett kraftbolag bara vill t.ex. renovera och uppgradera. Bolaget menar att myndigheterna tenderar att blanda ihop tillståndprocessen med arbetet med att få igenom biologiska åtgärder (omprövning av tillstånd). Svensk Energi vill inte att nuvarande system med omprövningar av tillstånd ska rivas upp. Kammarkollegiet har i en kommentar betonat att miljöbalken är en miljöprövningslagstiftning.

Naturskyddsföreningen har konstaterat att om ett kraftbolag vill t.ex. anlägga ett omlöp måste ägaren gå till mark- och miljödomstolen för att få ett nytt tillstånd, vilket innebär en risk för kraftbolaget. För företagen kan det därmed bli dyrt att ta ett sådant ärende till miljödomstolen. Enligt uppgift från Kammarkollegiet har det under de tre senaste åren inte uppmärksamats att någon sådan ansökan har inkommit på initiativ av verksamhetsutövare. Svensk Vattenkraftförening har framfört att tillståndprocessen bör förenklas radikalt för småskaliga vattenkraftverk som vill anlägga omlöp, fisktrappa eller motsvarande. Detta skulle spara tid, miljö, samhällskostnader och kostnader för den enskilde företagaren. Vattenkraftföreningen menar att tillståndsfrågan för sådana förbättringar i befintliga anläggningar skulle kunna klaras på länsstyrelsenivå.

Tillstånd avser enstaka kraftverk, inte hela vattendrag

I uppföljningen har flera myndigheter och miljöorganisationer pekat på att det från biologisk utgångspunkt är ett problem att tillstånd ges till enstaka kraftverk, inte till hela vattendrag. Naturvårdsverket har konstaterat att det utifrån ett mångfaldsperspektiv inte är optimalt att endast se till enstaka kraftverk:

Egentligen borde man se till hela vattendrag och inte enbart till ett enskilt kraftverk då man ser på tillståndsgivningen. Exempelvis Dalälven har över 40 vattenkraftverk med en mycket spridd ägarbild. Det skulle vara mycket komplicerat att ompröva tillstånden för kraftverken längs hela älven.¹⁴⁷

Enligt miljöbalken ska det göras en samhällsekonomisk nyttoanalys i samband med tillståndsgivning. Flera aktörer har framfört att det sätt som dessa görs på borde kunna utvecklas. Bland annat Naturvårdsverket har pekat på att ett problem också är att det görs sådana analyser för vart och ett av kraftverken i ett vattendrag – inte för hela avrinningsområdet. Domare vid mark- och miljödomstolen i Östersund har i uppföljningen betonat att det är viktigt att se till helheten i vattendraget när det handlar om biologisk mångfald, t.ex. vad som händer både uppströms och nedströms när det görs en förändring i vattenverksamheten. Domarna konstaterar dock att prövningen sker enbart för det kraftverk som ansöker.

Tillstånden är inte tidsbegränsade

Flera myndigheter och miljöorganisationer har pekat på att det är ett problem i miljöarbetet att tillstånden för vattenverksamhet inte är tidsbegränsade. Exempelvis Naturskyddsföreningen menar att precis som det är självklart att tillstånd regelbundet omprövas för andra verksamheter i samhället borde det vara självklart även för vattenkraftsverksamhet. Fiskeriverket menar att det är ett tveksamt system att verksamhetsutövare kan lösa ut en skada för all evig tid genom att betala ett engångsbelopp. Miljöprocessutredningen har tidigare framfört att det kan övervägas att låta alla tillstånd enligt miljöbalken vara tidsbegränsade. Ett alternativ till detta kan vara att tillståndshavaren ska vara skyldig att initiera en omprövning inom en viss tid. Miljöprocessutredningen har även övervägt att föreslå en generell skyldighet för alla vattenverksamheter äldre än ett visst datum att bli omprövade. Utredningen avstod dock från att lämna ett sådant förslag.

För att återskapa biologisk mångfald behöver gamla tillstånd omprövas

Miljöprocessutredningens kartläggning av befintliga vattenverksamheter visar att endast ett fåtal av tillstånden har omprövats enligt miljöbalken. I denna uppföljning har alla aktörer tagit upp olika frågor kring omprövning av gamla tillstånd. I en promemoria från Miljödepartementet konstateras att

¹⁴⁷ Naturvårdsverket, intervju 2011-05-20.

det totala antalet vattendomar inte är känt och antalet som behöver omprövas torde uppgå till flera tusen, men att arbetet med omprövning har gått mycket långsamt. I mitten av 1990-talet sammanställde Fiskeriverket och Kammarkollegiet en lista på prioriterade vattendomar för omprövning, vilken omfattade ca 200 domar. Endast ett fåtal av dessa har omprövats och betydligt fler har tillkommit. Exempelvis kan nämnas att av de 12 objekt som prioriterades i Jämtlands län har endast 1 objekt omprövats och i två fall har diskussioner förts med kraftbolagen, men dessa diskussioner har inte gett något resultat. I dagsläget finns i Sverige ca 250 dammar och kraftverk som är prioriterade att åtgärdas från miljösynpunkt. Kammarkollegiet har under årens lopp lämnat in sammanlagt högst 100 ansökningar till miljödomstolarna för omprövning. I de flesta av dessa fall har verksamhetsutövarerna gjort insatser och fått ersättningar från staten, t.ex. för fysiska åtgärder i form av fiskvägar.

Kammarkollegiet menar att omprövningsinstitutet är ett av de grundläggande verktygen som bör kunna användas för att åtgärda fysiska hinder i vattendragen. Samtidigt konstateras att omprövning är ett tvångsmedel mot verksamhetsutövarernas vilja och Kammarkollegiet ser omprövningsmål som en sista utväg. Kammarkollegiet menar att det ska behövas endast ett fåtal omprövningsmål om miljöbalkens tillstånds- och tillsynssystem fungerar som det är tänkt. Huvudspåret bör vara att verksamhetsutövarna gör sina förändringar till förmån för den biologiska mångfalden i samband med att tillstånd ges till en ombyggnad.

Från miljörelsen har det betonats att flera äldre vattendomar behöver omprövas för att nå miljömålen och kraven i vattendirektivet men det faktum att omprövningen inte får försvåra eller förhindra den verksamhet som bedrivs medför problem eftersom nödvändiga anpassningar för att säkra naturvärden många gånger mycket väl kan försvåra den verksamhet som bedrivs.

Flera aktörer har pekat på att det inte ställs några krav på att verksamhetsutövarna ska ta egna initiativ till omprövning utifrån förändrade omvärldsförhållanden. Svensk Vattenkraftförening har i uppföljningen framfört att man har en positiv inställning till möjligheten att ompröva gamla tillstånd under förutsättning av saklig, rättssäker och skälig tillämpning med respekt för ekonomiskt ansvar, miljö och helhetssyn. Svensk Vattenkraftförening har betonat att miljöbalken innebär att verksamheter får drivas vidare med stöd av de lagar som gällde när anläggningen uppfördes och togs i drift. Svensk Energi har framfört att omprövning av vattendomar på initiativ av Kammarkollegiet är en process som riskerar att minska elproduktionen och reglerförmågan hos vattenkraften.

Omprövning upplevs som en svårframkomlig väg att arbeta med biologisk mångfald

Flertalet aktörer har framfört att omprövning av tillstånd är en för staten svårframkomlig, omständlig och dyr väg att arbeta med att återskapa biologisk mångfald i rinnande vatten. Naturvårdsverket menar att det måste bli

lättare och billigare för staten att ompröva verksamheter för att kunna nå miljömålen. Ett problem är att en vattenverksamhet kan ha många olika tillstånd och att det kan vara svårt att avgöra vilket tillstånd som ska omprövas. Ett annat problem är att omprövningsprocessen tar lång tid och ställer stora krav på underlag. Det kan vara svårt att få tillgång till nödvändigt underlag i form av fakta och dokumentation i de fall verksamhetsutövaren inte medger tillträde till anläggningen och inte heller i övrigt vill medverka till överföring av kunskap om anläggningens konstruktion och verksamhetens bedrivande, som uppgifter om faktisk produktion.

Naturvårdsverket har konstaterat att det saknas uttryckliga lagregler om hur omfattande prövningsunderlaget ska vara, vilket innebär att frågan utslutande måste lösas genom praxis, med den osäkerhet och tidsspillan detta innebär. Verket menar att även branschen uppfattar den oklara situationen vad gäller omfattningen av åtgärdskrav som otillfredsställande och att det är viktigt med förutsägbara krav. Flera aktörer har konstaterat att ibland uppfattas även domstolens utslag som slumpartade och oförutsägbara av båda parter.

Det kan konstateras att det råder en viss begreppsförvirring när det gäller omprövningsbegreppet. Omprövning är en särskild bestämmelse där myndigheterna går in och kräver revidering av tillstånd eller villkor. Särskilda regler gäller för detta, och omprövning används mycket sparsamt. Naturvårdsverket har framfört att begreppet ofta används felaktigt av många aktörer, även myndigheter, när revideringar görs av äldre tillstånd, särskilt för miljöfarlig verksamhet. Ofta uppmanar myndigheterna verksamhetsutövarna att utforma ansökan så att det blir möjligt att pröva de frågor som behövs. Men även regelverket och praxis ger stöd för att en ändrad verksamhet ska leda till en prövning av hela verksamheten. Detta kallas dock inte omprövning i formell mening. Men det är ofta denna typ av prövning som avses när begreppet omprövning avses. En revidering av gamla tillstånd eller villkor måste inte alla gånger gälla hela verksamheten, utan kan också avse vissa villkor. Även detta kan enligt Naturvårdsverket felaktigt kallas för omprövning även om det genomförs på verksamhetsutövarns initiativ men med stöd eller uppmaning från myndigheterna.

Verksamhetsutövaren har inga incitament att medverka i omprövning

Flera aktörer har i uppföljningen uppmärksammat att verksamhetsutövaren normalt inte har något incitament att arbeta med biologisk mångfald i vattendrag, t.ex. genom att medverka i en omprövning, då det handlar om att påtvinga verksamhetsutövarns nya eller strängare krav. Älvräddarna har pekat på att det juridiskt sett inte finns några incitament för kraftbolagen, eftersom de domar och villkor de har att följa inte är tidsbegränsade samtidigt som de till största del är meddelade under en tid då miljöhänsyn inte ens fanns som begrepp. Naturvårdsverket menar att kraftbolagen i dag saknar ekonomiska incitament att utföra olika åtgärder som att öka minimitappningen eller minska korttidsregleringen. Åtgärderna är förknippade med

höga kostnader och ökat flöde utanför turbinerna ger ökad kraftförlust. Naturvårdsverket menar att dagens regelverk även hämmar kraftbolagens effektiviseringar av vattenkraftverken. Bolagen måste ha tillstånd, och en ansökan öppnar för en process som kraftbolagen kan förlora på, inte minst med hänsyn till många sakägare med potentiella ersättningsanspråk. Naturvårdsverket menar att oförutsägbarheten i sig är ett hinder.

Jämtkraft menar att det rådande perspektivet, dvs. att förorenaren ska betala, leder till låsningar och att kraftverken inte vill vidta några åtgärder. Det behövs incitament för kraftbolagen att tillsammans med andra aktörer göra rätt åtgärder för den biologiska mångfalden. Jämtkraft betonar att frågan är vilket biologiskt tillstånd som man vill skapa och vilka åtgärder som ska vidtas för att åstadkomma detta tillstånd. Jämtkraft menar att samhället borde göra prioriteringar av insatserna och stå för de totala kostnaderna för dessa, dvs. inkludera ersättning till ägaren av kraftstationer för produktionsbortfall.

Myndigheterna har för små resurser för att driva på omprövningsarbetet

Vid en omprövning av vattenverksamhet får verksamhetsutövaren stå för sina kostnader, medan den sökande myndigheten ska betala andra rättegångskostnader, t.ex. för sakägarna, utom i fall där omprövning sker till förmån för fisket. Den sökande ska stå för prövningsavgift, motpartens advokatkostnader, kungörelsekostnader, lokalkostnader och myndigheternas kostnader.

I uppföljningen har det från olika myndigheter framförts att framför allt Kammarkollegiet har för små resurser för omprövningsarbetet. Det gäller både möjligheten att finansiera rättegångskostnader, kostnader för att ta fram underlag och möjligheten att betala kraftbolagens eventuella produktionsvärdesförluster. Miljödepartementet har konstaterat att omprövning av vattenverksamhet sker i mycket liten skala på grund av att sökanden måste stå för större delen av kostnaden och för att domstolens utslag ibland uppfattas som oförutsägbart av båda parter. Kammarkollegiet har i uppföljningen konstaterat att det skulle bli mycket dyrt att ompröva t.ex. regleringar av större sjöar eftersom det då finns ett stort antal sakägare vars rättegångskostnader sökande myndighet ska betala. Kammarkollegiet menar att detta påverkar myndigheternas benägenhet att gå in i sådana ärenden.

Vid vattenverksamhet är det den som begär omprövningen som ska ta fram och bekosta det underlag som behövs för en omprövning. Länsstyrelsen i Jämtlands län konstaterar att det krävs att underlaget kan visa att en förändring av tillståndet gör att läget för den biologiska mångfalden blir bättre. Detta arbete är mycket omfattande och i allmänhet juridiskt komplicerat. Kammarkollegiet menar att miljödomstolarna ställer mycket höga krav på dessa underlag och att det är en dyr process för sökande myndighet att ta fram underlagen. Som exempel nämner Kammarkollegiet en utredning som Kammarkollegiet gjorde vad gäller Hedefors kraftverk i Västra Götalands län vilken kostade ca 1 miljon kronor men som ändå underkändes av

miljödomstolen eftersom den enligt kraftverksägarens och miljödomstolens mening inte var tillräckligt grundlig. Kammarkollegiet menar att erfarenheterna visar att kostnaderna för omprövningsarbetet är mycket kraftigt underskattade. Även från branschen har framförts att det innebär en stor utredningsbörda att ompröva villkoren i ett tillstånd.

Det kan konstateras att i dagsläget bedrivs omprövning i allt väsentligt endast på Kammarkollegiets initiativ, av resursskäl endast cirka fem ärenden per år och då vanligen ärenden där produktionsvärdesförlusten håller sig inom den ersättningsfria delen 5 %. Naturvårdsverket har valt att inte driva några omprövningsärenden. Verket menar att det dels är ett mycket tungrott arbete med ett osäkert utfall, dels att man inte har tillräckligt med juridisk kompetens. Verket har därför gjort bedömningen att det inte är rimligt att lägga resurser på detta. Naturvårdsverket har uppgett att de omprövningar av vattenverksamheter som genomförts hittills i huvudsak har rört omprövning där verksamhetsutövaren medgett ansökan samt att staten vanligen, utöver ersättning för produktionsvärdesförlusten, även bekostat anläggningskostnader för ålagda försiktighetsmått såsom fiskvägar och fingaller. Fiskeriverket menar att staten och verksamhetsutövaren borde dela på omprövningskostnaderna.

Miljöprocessutredningen har föreslagit att Kammarkollegiet och andra myndigheter ska kunna begära in uppgifter från verksamhetsutövaren och få undersökningar utförda på dennes bekostnad om det behövs för en omprövning. Vidare ska enligt Miljöprocessutredningen den som bedriver vattenverksamhet, på samma sätt som i dag gäller för miljöfarlig verksamhet, vara skyldig att ta fram det underlag som krävs för en omprövning. Miljöprocessutredningen har vidare föreslagit att Kammarkollegiets, Fiskeriverkets och länsstyrelsernas resurser för omprövningsarbetet bör förstärkas.

Svårt för myndigheter att finansiera produktionsvärdesförluster över 5 %

Vid omprövning får verksamhetsutövaren tåla kostnader motsvarande 5 % i produktionsvärdesförlust för att t.ex. tappa vatten i fiskvägar. Att vidta de fysiska åtgärderna, t.ex. att bygga fiskväg eller installera fingaller, ska bekostas av kraftverksägaren. Bland annat Kammarkollegiet har pekat på att det är oklart hur produktionsvärdesförluster ska beräknas eftersom det saknas praxis.

Om kostnaderna för produktionsförlusten blir högre än 5 % av produktionsvärdet ska sökande myndighet betala detta. Ingen av de myndigheter som har rätt att ansöka om omprövning har tilldelats särskilda medel för att kunna betala ersättning för produktionsvärdesförluster och ersättningsanspråk till sakägare. Flera aktörer har konstaterat att detta medför en risk för att myndigheterna avstår från att begära omprövningar i sådana fall där det ekologiska behovet av ett ökat flöde överstiger nivån för vad verksamhetsutövaren ska tåla. Det har i uppföljningen framförts att Kammarkollegiets krav på åtgärder ligger i underkant från miljömässiga utgångspunkter för att undvika att staten tvingas stå för kostnader som överstiger de 5 % som

kraftbolagen ansvarar för. Naturvårdsverket har tidigare framfört att tillståndshavarens rätt till ersättning för vattenförlusten i praktiken oftast har satt gränserna för vad staten har yrkat i omprövningsmålen. Verket fortsätter:

Det vore önskvärt att det finns incitament för kraftbolagen att arbeta med miljöfrågorna. Miljöargument används visserligen i marknadsföringen, men oftast bara med fokus på klimatnytta, medan skadorna förtigs. Enstaka projekt för biologisk mångfald lyfts fram, men får inte genomslag på bredden. Den rättsliga principen borde vara att förorenaren betalar, dvs. som det fungerar för miljöfarlig verksamhet. Det är inte rimligt att staten ska bekosta åtgärder för att motverka skador.¹⁴⁸

Behov av att utreda samhälls- och företagsekonomiska konsekvenser

Olika aktörer har pekat på att det finns behov av att utreda samhälls- och företagsekonomiska konsekvenser av insatser för att återskapa biologisk mångfald. Det kan konstateras att bolagen inte vill avstå vatten från elproduktion. Naturvårdsverket konstaterar att det för närvarande är många kraftverk som inte ens behöver avstå från de 5 % produktionsvärdesförluster som kan utkrävas om det finns behov. Det beror huvudsakligen på att tillstånden är gamla och beslutade enligt gamla vattenlagen från 1918. Det finns också en rädsla för att nyprövningar ska leda till att förluster upp mot 20 % ska beslutas. Enligt Naturvårdsverket baseras farhågan på enstaka prövningar vid mindre kraftverk där mer än 10 % av flödet ska avstås till förmån för miljövården. Tjänstemän vid verket konstaterar att branschen för närvarande har stora vinster och att det har diskuterats inom branschen att inrätta en fond för att kunna finansiera olika åtgärder, men det är osäkert om ersättning för produktionsvärdesförluster skulle ingå i en sådan fond (se avsnitt 3.1).

Olika syn på framtida ökad vattenföring

Flera aktörer har pekat på att minimitappningen i reglerade vattendrag är alltför liten. Samtidigt konstateras att avrinningen kommer att öka till följd av klimatförändringar. Regeringen har framfört att klimatförändringen bedöms leda till större vattenflöden med behov av modifierad funktion hos bl.a. kraftverk för att kunna utnyttja denna ökning på bästa sätt. Miljöanpassningar som kan komma att aktualiseras handlar då, enligt regeringen, både om exempelvis byggandet av vandringsvägar för vattenanknutna djur och om förändrade flödesregimer.¹⁴⁹

Svensk Energi konstaterar att en del menar att klimatförändringarna leder till ökad vattenföring, varför kraftverken skulle kunna öka förbiringning av vatten. Svensk Energi framhåller dock att klimatfrågans betydelse för förändrade tillrinningar med anledning av ett föränderligt klimat kan medföra såväl ökade som minskade tillrinningar. Fiskeriverket menar däremot att den ökade avrinningen borde förbättra kraftbolagens möjligheter att vidta och

¹⁴⁸ Naturvårdsverket, intervju 2011-05-20.

¹⁴⁹ Skr. 2009/10:213.

finansiera åtgärder. Naturskyddsföreningen menar att den ökade nederbörd som klimatförändringen kommer att innebära gör att kraftbolagen skulle kunna låta vatten gå förbi kraftverken i omlöp utan att det kostar något jämfört med i dag. Föreningen menar att det borde belysas hur man kan nyttja det spill som sannolikt kommer att öka i och med en ökad nederbörd till följd av klimatförändringar. Föreningen menar att detta ”överskottsvatten”, som inte kommer att kosta kraftbolagen någonting men som skulle kunna göra en reell skillnad om det togs till vara i naturvårdens tjänst, inte borde obemärkt tillkomma kraftbolagen. Vattenregleringsföretagen menar att denna fråga kanske kan diskuteras om det blir verklighet men att det än så länge handlar om scenarier.

Tillståndsarbetets effekter på den biologiska mångfalden

Det finns olika uppfattningar om vilken utgång som de olika omprövningsmålen har haft när det gäller deras betydelse för den biologiska mångfalden. Naturskyddsföreningen konstaterar att det har kommit att bli en strid mellan kraftbolagen och miljörelsen, som miljörelsen oftast förlorar. Kammarkollegiet menar att Fiskeriverket och länsstyrelserna sällan får gehör för sina biologiska krav. Svensk Energi menar däremot att Kammarkollegiet ofta har fått igenom sina krav på fiskvägar i mål som de har drivit.

Det är svårt att bedöma vilka effekter som de statliga myndigheternas insatser i vattenmål har på den biologiska mångfalden i berörda vattendrag. En av huvudaktörerna i sammanhanget, Kammarkollegiet, följer inte upp resultaten av genomförda de facto-åtgärder eftersom detta inte är en uppgift för kollegiet. De intervjuade tjänstemännen menar att sett till nuvarande läge för den biologiska mångfalden i vattendragen kan man inte säga att Kammarkollegiet och andra statliga myndigheter har varit framgångsrika i sitt arbete. Mark- och miljödomstolarnas tillstånd hamnar inte alltid på de nivåer som Fiskeriverket och länsstyrelserna anser behövs när det gäller krav på t.ex. fiskvägar. En annan av huvudaktörerna, Fiskeriverket, bedömer dock att statens insatser har gett resultat och att det finns ett antal vattendrag där biologisk mångfald gynnats under senare år – särskilt avseende fisk – i arbetet med omprövningar. Fiskeriverket menar att i de omprövningar som genomförts under 2000-talet har reproduktionsarealerna för vandringsfisk mer än fördubblats och uppföljningar sker årligen av fiskbeståndens utveckling i dessa. Samtidigt konstaterar Fiskeriverket att det inte har hänt så mycket när det gäller att åtgärda omprövningsbehovet. På regional nivå har tjänstemän vid Länsstyrelsen i Jämtlands län konstaterat att det rättsliga arbetet för biologisk mångfald i rinnande vatten i samband med kraftverk och reglering inte har haft några egentliga framgångar.

Synpunkter kring förändrat regelverk för att bevara och återskapa biologisk mångfald

Från myndigheter och miljöorganisationer har i uppföljningen pekats på att det finns olika juridiska hinder vad gäller arbetet för biologisk mångfald i rinnande vatten och att det kan behövas en modernisering av regelverket.

Miljöprocessutredningen har tidigare pekat på att det finns ett antal skillnader i tillståndsprovningen av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet och har lämnat förslag som syftar till att minska dessa. Flera aktörer, bl.a. Miljödepartementet, har konstaterat att vattenverksamhet behandlas på ett annat sätt än miljöfarlig verksamhet i övrigt, med större kostnader och större ansvar för samhället som följd. Flera myndigheter och miljöorganisationer menar att vattenkraft borde betraktas som en miljöfarlig verksamhet och att det borde vara en mer enhetlig och konsekvent syn på alla verksamheter. Detta är dock frågor som inte har ingått i denna uppföljning.

Det kan i sammanhanget konstateras att regeringen i en skrivelse till riksdagen har framfört att när det gäller omprövning av vattendomar behövs en översyn av hur behovet av omprövning ska kunna hanteras så att skadade vattensystem kan restaureras utifrån de krav som bl.a. miljömålsarbetet och ramdirektivet för vatten ställer samtidigt som de totala kostnaderna minimeras och produktionen av vattenenergi garanteras. Regeringen avser att göra en översyn av hur behovet av omprövning av vattendomar ska kunna hanteras och hur samhället som helhet på bästa sätt ska kunna vidta nödvändiga åtgärder för att så långt möjligt förbättra den biologiska mångfalden i vid mening i skadade vattensystem.¹⁵⁰ Enligt uppgift pågår för närvarande ett sådant arbete i Regeringskansliet.

Miljö- och jordbruksutskottet konstaterade i sin behandling av skrivelsen i november 2010 att i samband med det pågående arbetet med att ompröva vattendomar granskas särskilt objekt som innebär vandringshinder för lax, havsöring och ål och därmed möjligheterna att i överenskommelse med kraftindustrin eller genom beslut i domstol åstadkomma fiskvandring förbi dessa objekt. Utskottet menade att såsom framhölls i skrivelsen borde en utvärdering av återintroduktionsverksamheten ske inom ramen för det nationella åtgärdsprogrammet för lax och vara kopplad till den planerade inventeringen av vattendrag med migrerande fiskarter. Utskottet menade vidare att en översyn av förvaltningen och av övriga faktorer som kan tänkas påverka de mycket svaga laxbestånden också bör genomföras.¹⁵¹

Synpunkter på stödet till kraftbolagen genom elcertifikat

År 2003 infördes ett stödsystem med elcertifikat för att öka användningen av förnybar el. Grundprincipen är att nya producenter av förnybar el får ett elcertifikat av staten för varje megawattimme (MWh) som producerats. Samtidigt har elhandelsföretagen en skyldighet enligt lag att köpa elcertifikat i förhållande till sin försäljning och användning av el. Därmed skapas ett pris på certifikaten som leder till ökade intäkter för dem som investerar i ny förnybar elproduktion. Energimyndigheten och Svenska kraftnät har delat ansvar för elcertifikatssystemet och är tillsynsmyndighet respektive kontoföringsmyndighet. Energimyndigheten ska bl.a. godkänna anläggningar för

¹⁵⁰ Skr. 2009/10:213.

¹⁵¹ Bet. 2010/11:MJU5.

tilldelning av elcertifikat. Under 2009 tilldelades 605 företag elcertifikat från 1 302 vattenkraftsanläggningar.

Frågan om vilka konsekvenser elcertifikaten har för den biologiska mångfalden i vattendragen har inte ingått i denna uppföljning. Det kan dock kort konstateras att flertalet aktörer har framfört synpunkter vad gäller elcertifikaten. Det har från myndigheter och miljöorganisationer pekats på att systemet inte tar hänsyn till den biologiska mångfalden och att det saknas krav på att kraftverk ska ha ett gällande och miljöanpassat tillstånd för verksamheten som helhet för att få elcertifikat, vilket leder till att systemet motverkar det praktiska miljöarbetet med levande sjöar och vattendrag. Flera aktörer menar att elcertifikatssystemet i kombination med höga elpriser har bidragit till att intresset för småskalig vattenkraftsutbyggnad har ökat och därmed även trycket på de kvarvarande vattendragen. Flera aktörer har framfört att elcertifikaten borde villkoras så att endast de vattenkraftverk som miljöanpassas och bygger fiskvägar vid sina anläggningar skulle få elcertifikat. Från branschorganisationerna har däremot framförts att elcertifikaten är viktiga för att stimulera fram en större andel förnybar elproduktion och att de bidrar till att småskalig vattenkraft successivt kan utvecklas och effektiviseras samt stimulerar arbetet med olika miljöförbättringar.

6.3 Vattenförvaltningens insatser för biologisk mångfald

6.3.1 Vattendirektivet och vattenmyndigheternas arbete

EU:s ramdirektiv för vatten¹⁵² omfattar bl.a. vattendrag, och huvudprincipen är att upprätthålla eller uppnå god vattenstatus till 2015 eller senast 2027. Ansvaret för vattenförvaltningen är uppdelat på flera aktörer. De fem vattenmyndigheterna är navet i arbetet och ansvarar för att samordna arbetet i sina distrikt. Vattenförvaltningen utgår från avrinningsområden och vattnets flöde i landskapet. Vattenmyndigheterna ska enligt ramdirektivet ta fram handlingsprogram som innehåller åtgärder som syftar till att upprätthålla eller uppnå god ekologisk status i vatten.¹⁵³

Vattendirektivet ställer krav på att alla EU:s medlemsländer arbetar på ett gemensamt sätt med vattenförvaltningen. Arbetet ska vara inriktat på att minska föroreningar, främja hållbar vattenanvändning och förbättra tillståndet för de vattenberoende ekosystemen. I arbetet ska vattenresurserna betraktas både som ett naturvärde och som en social och ekonomisk resurs. Arbetet med vattenförvaltningen är organiserat i förvaltningscykler om sex år. Den första förvaltningscykeln avslutades under 2009. Samma år inleddes den nuvarande förvaltningscykeln, som sträcker sig fram till 2015.

¹⁵² Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

¹⁵³ Prop. 2003/04:2, bet. 2003/04:MJU7. Se även bl.a. webbplatsen www.naturvardsverket.se och prop. 2009/10:155.

Vattenförvaltningsarbetet har identifierat fysisk påverkan, däribland vattenkraftens anläggningar och andra dammar, som en av de enskilt viktigaste faktorerna som förhindrar att god ekologisk status nås. Skälen är framför allt att de utgör vandringshinder och att hydrologisk¹⁵⁴ påverkan allvarligt påverkar livsmiljöerna. I vissa fall finns det skäl att acceptera en mindre sträng miljö kvalitetsnorm i en vattenförekomst. Många vatten är fysiskt förändrade på ett sådant sätt att de inte kan nå god ekologisk status om man inte genomför mycket stora förändringar vilka skulle påverka samhället. I stället för miljö kvalitetsnormen god ekologisk status får kraftigt modifierade vatten normen god ekologisk potential, vilket innebär lägre ställda krav på växt- och djurliv. Utgångspunkten för att en vattenförekomst ska kunna förklaras som kraftigt modifierad är att den har fått en väsentligt ändrad fysisk karaktär till följd av mänsklig verksamhet av stor samhällsnytta. Exempel är sådana vatten där det finns storskalig vattenkraft.¹⁵⁵

Åtgärdsprogram

I slutet av december 2009 fastställdes förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljö kvalitetsnormer för Sveriges fem vattendistrikt. Syftet är att se till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten uppfylls senast 2015, eller vid den senare tidpunkt som respektive vattenmyndighet beslutat. En miljö kvalitetsnorm uttrycker den kvalitet en vattenförekomst ska ha vid en viss tidpunkt. Av de åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna har tagit fram framgår den regionala omfattningen av problemet och vilken aktör eller sektor som i olika grad bidrar till respektive problem. Åtgärdsprogrammet utmynnar i 37 övergripande åtgärder som olika myndigheter och kommuner behöver genomföra för att förbättra vattenstatusen.

I åtgärdsprogrammen finns ett antal punkter som berör bl.a. dammar, vattenkraftverk och regleringsmagasin:

- Kammarkollegiet behöver, efter samråd med Naturvårdsverket, Fiskeriverket och länsstyrelserna, ta fram underlag och strategier med syfte att åtgärda vandringshinder, regleringar, vattenhushållningsfrågor och andra fysiska ingrepp som påverkar vattenförekomster så att de inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god ekologisk potential.
- Länsstyrelserna behöver göra en översyn och vid behov verka för omprövning av befintliga tillståndspliktiga verksamheter, vilka kan ha en inverkan på vattenmiljön, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk eller god kemisk status.
- Länsstyrelserna behöver säkerställa att verksamhetsutövare genomför nödvändig egenkontroll och har de kontrollprogram som behövs för att

¹⁵⁴ *Hydrologi* är läran om vattenförhållandena på jorden.

¹⁵⁵ Se bl.a. Elforsk, 2010.

möjliggöra en bedömning av verksamhetens inverkan på ekologisk, kemisk och kvantitativ status i vattenförekomster.¹⁵⁶

Alla myndigheter och kommuner som omfattas av åtgärdsprogrammet uppmanas att i februari varje år rapportera till vattenmyndigheten vilka åtgärder som genomförts under föregående år. Den första rapporteringen gjordes 2011. Av denna framgår bl.a. att Kammarkollegiet driver arbetet med vattenmyndigheternas åtgärd inom ramen för kärnverksamheten. Kammarkollegiet planerar att i en första fas fokusera arbetet på klargörande av rättspraxis när det gäller för strategin relevanta frågor. I en andra fas görs en närmare inventering av möjliga prioriteringsgrunder för arbetet med fysisk påverkan i respektive vattendistrikt. När det gäller länsstyrelsernas översyn av tillståndspliktiga verksamheter redovisas att 13 län har påbörjat översynen av befintliga verksamheter. Vidare framgår att större delen av länsstyrelserna i dagsläget inte vet hur stort behovet av att ompröva generellt är, men många uttrycker att det är en mycket stor del tillståndspliktiga verksamheter som skulle behöva omprövas.

6.3.2 Iakttagelser kring vattenförvaltningen

Vattenmyndigheterna uppfattas fortfarande som en ny aktör

Även om vattenmyndigheterna och vattenförvaltningen inte har stått i centrum för denna uppföljning har ett flertal aktörer framfört synpunkter. Vattenmyndigheterna ses fortfarande som nya aktörer som har varit bemannade under bara några år. Det har framkommit olika synpunkter på vattenmyndigheternas arbete. Sportfiskarna har framfört att vattenmyndigheterna har goda om än varierande ambitioner. Naturskyddsföreningen menar att det kan ifrågasättas vad vattenmyndigheterna har gjort eftersom det förefaller som om de inte lyckats göra en inventering av Sveriges vattendrag och de problem som måste åtgärdas i enlighet med vattendirektivet. Från Länsstyrelsen i Jämtlands län har framförts att bristande resurser är en orsak till vattenmyndigheternas svårigheter med att uppfylla sitt uppdrag. Den av Svensk Energi initierade Vattenkraftsutredningen har föreslagit att vattenmyndigheterna får en starkare roll och status för att säkerställa att vattendirektivets krav kan genomföras med bästa möjliga hänsyn till miljön.

Behov av samordning och samarbete i vattenarbetet

Det är ett problem att ingen har haft ansvar för att hålla ihop vattenmyndigheternas arbete på nationell nivå och från flera aktörer, bl.a. Svensk Energi, har det framförts önskemål om bättre samordning av de fem vattenmyndigheterna. Flera menar att den nya Havs- och vattenmyndigheten kan innebära en möjlighet till tydligare samordning. Naturvårdsverket har framfört att verket har getts ett samordningsansvar under det senaste året. Då var dock allt arbete i första förvaltningscykeln redan genomfört, samtidigt som det

¹⁵⁶ Naturvårdsverket, 2011e.

stod klart att rollen skulle övertas av en ny myndighet. Naturvårdsverket uppger att man dock har gett omfattande muntlig och skriftlig vägledning för vattenmyndigheternas arbete. Problemet har bl.a. varit brist på tid både för genomförande av vägledning och för vattenmyndigheterna att tillgodogöra sig den mitt i pågående arbete. Miljödepartementet har framfört att den nya Havs- och vattenmyndigheten kommer att få en samordningsroll gentemot vattenmyndigheterna.

Naturvårdsverket uppger att verket och de fem vattenmyndigheterna har samarbetat mycket, men att vattenmyndigheterna inte har analyserat t.ex. vilka konkreta åtgärder som behöver vidtas. Det arbetet uppges för närvarande pågå på länsstyrelser, kommuner och centrala verk. Naturvårdsverket menar att det inte har funnits utrymme till tillräckligt djupgående samråd med exempelvis vattenkraftsbranschen, men en dialog av mer informativ karaktär har förts från både vattenmyndigheternas och Naturvårdsverkets sida. Naturvårdsverket menar att verkets resurser för stöd till vattenmyndigheterna har varit för små i förhållande till behoven, även om omfattande stöd har getts i form av handböcker, föreskrifter, utbildningar och samverkansmöten. Tidspressen och de nya, komplexa frågorna har enligt Naturvårdsverket försvårat en väl fungerande kommunikation.

Om vattendirektivets mål om god ekologisk status ska kunna nås krävs enligt Sportfiskarna dels en tydlig styrning med krav på prioritering av vattenfrågorna, dels nya resurser alternativt verkningsfulla styrmedel i form av t.ex. möjligheter att ta ut vattenavgifter som öronmärks för åtgärdsarbete. WWF betonar att lokal samverkan är en förutsättning för att vattendirektivets mål ska kunna uppnås, vilket kräver ett nytt arbetssätt på vattenmyndigheterna och länsstyrelserna. WWF betonar också att arbetet med vattendirektivet måste integreras med bl.a. arbetet med miljö kvalitetsmålen.

Synpunkter på vattenförvaltningens styrmedel

Flera aktörer konstaterar att vattenförvaltningen och genomförandet av ramdirektivet för vatten i Sverige fokuserar mycket på vattenkraften. Svensk Energi lyfter fram att arbetet inom vattenförvaltningen måste ses i perspektivet av klimat- och förnybarhetsmål – något som inte hade samma fokus då ramdirektivet för vatten tillkom. Flera myndigheter och andra aktörer menar att vattenförvaltningen hittills inte har fått något större genomslag i Sverige. Fiskeriverket konstaterar att planer har tagits fram men att de inte har resulterat i något konkret genomförande. Naturvårdsverket har framfört att åtgärdsprogrammen och miljö kvalitetsnormerna med nuvarande utgångspunkter inte kommer att vara verkningsfulla styrmedel för att uppfylla vattenförvaltningens krav. Detta beror enligt Naturvårdsverket på hur den nuvarande rättsliga regleringen av åtgärdsprogrammen ser ut och på hur domstolarna hittills har indikerat sin syn på tillämpningen. Naturvårdsverket menar bl.a. att det är oklart om åtgärdsprogrammets användbarhet kommer att påtagligt förbättras inom rimlig tid och att vattenförvaltningens miljö kvalitetsnormer, särskilt för ekologisk status, i sig är ett mycket komplicerat instrument med svårigheter på flera plan:

Vi ser avsevärda problem för domstolarna att kunna förstå innebörden av denna komplexa materia och kunna tillämpa normerna på ett rättssäkert och förutsägbart sätt. Än mer gäller detta länsstyrelser och kommuner när de bedriver tillsyn.¹⁵⁷

Sportfiskarna konstaterar att åtgärder till följd av åtgärdsplanerna ännu inte har genomförts. Tjänstemän vid Naturvårdsverket betonar att detta är en stor och komplicerad fråga, men att vattenförvaltningen ännu inte gett något konkret i arbetet för att bevara och återskapa biologisk mångfald i vattendrag till följd av vattenkraft. Vattenförvaltningen har ännu inte kommit i gång på så sätt att konkreta åtgärder har operationaliserats ute i samhället. Sverige kommer med nuvarande takt i genomförandet inte att nå målen ens till 2027. Från Naturvårdsverket har konstaterats att miljö kvalitetsnormerna hittills inte har fått någon märkbar effekt i domarna och Svensk Energi menar att normerna är tämligen innehållslösa, vilket gör det svårt för verksamhetsutövarna. Svensk Energi menar att det skulle behövas en nationell uttolkning av vad miljö kvalitetsnormerna innebär.

Inga konkreta åtgärder

Vattenförvaltningen har inte egna medel för att vidta åtgärder. Vattenmyndigheterna arbetar enbart med den administrativa delen av vattenförvaltningen. Flera aktörer menar att det i allt väsentligt saknas verktyg för att genomföra konkreta och verkningfulla åtgärdsprogram.

Genomförandet av vattendirektivet har tagit lång tid

I uppföljningen har både myndigheter och miljöorganisationer framfört att genomförandet av vattendirektivet har tagit lång tid och att det därför kan bli svårt att uppnå målen enligt tidsplanen. WWF har framfört att statsmakterna och ansvariga centrala myndigheter måste prioritera arbetet med vattendirektivet och tillskjuta nödvändiga resurser. WWF menar att alla som använder vatten ska vara med och betala för att uppnå vattendirektivets mål. Detta gäller även vattenkraften. Naturskyddsföreningen menar att vattenmyndigheterna är ansvariga för att genomföra vattendirektivet men att de inte har något styrande mandat gentemot länsstyrelserna.

Naturskyddsföreningen konstaterar att Sverige ligger efter i genomförandet och hänvisar till att i andra länder, t.ex. Österrike, har man gjort inventeringar av vattenkraftverk, tagit fram åtgärdsförslag och sedan börjat genomföra dem. I Sverige har det inte gjorts någon heltäckande inventering av vattenkraften. Det finns därmed inte någon heltäckande bild av vare sig situationen eller problemen, inga prioriteringar och inte heller någon uttalad strategi för arbetet. Sportfiskarna menar att vattenarbetet är nedprioriterat och att resurserna är otillräckliga, vilket har medfört att vattendirektivet inte har kunnat genomföras tillräckligt snabbt och med tillräcklig kraft. Naturvårdsverket menar dock att vattenförvaltningen kommer att ge förbättringar på sikt:

¹⁵⁷ Naturvårdsverket, 2011 e.

På sikt kommer vattenförvaltningen sannolikt att leda till förbättringar, men det är svårt att komma åt vattenkraftsproblematiken. Vattenförvaltningen tar inte över de vanliga rättsliga styrmedlen som är avgörande för vad som kan åstadkommas. Vattenmyndigheterna har inte heller fått de redskap som de behöver inom vattenförvaltningsarbetet. Särskilt är bestämmelserna kopplade till åtgärdsprogram och miljöbalkens hänsynsregler svaga i förhållande till miljö kvalitetsnormer för ekologisk status. Dessa tolkas hittills av domstolarna som att det inte är någon skillnad jämfört med innan när det gäller krav på försiktighetsmått.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Naturvårdsverket, intervju 2011-05-20.

7 Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar

Uppföljnings- och utvärderingsgruppens bedömningar i korthet:

- Vattenkraft påverkar biologisk mångfald i rinnande vatten negativt. Frågor om bl.a. fiskvägar och omprövningar av vattendomar har diskuterats under lång tid.
- Det är viktigt att insatser görs av verksamhetsutövarna och att de ges tillräckliga motiv för att arbeta med biologisk mångfald i vattendragen.
- Miljö kvalitetsmålet om levande sjöar och vattendrag har inte nåtts. Riksdagens miljömål är viktiga styrinstrument, och det är viktigt att målkonflikter hanteras.
- Det finns behov av att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.
- Samarbetet och samverkan mellan myndigheterna behöver utvecklas.
- Det är viktigt att uppmärksamma det kompetens- och resursbehov som finns på myndigheterna på olika nivåer för att säkerställa att goda resultat uppnås.
- Det saknas fiskvägar vid många vattenkraftverk, varför det är angeläget med förstärkta insatser för restaurering av vattendrag och fiskevård. Det är viktigt med en långsiktig finansiering och att resultatet av genomförda insatser följs upp och utvärderas samt redovisas till riksdagen.
- Det behövs ett intensifierat arbete med tillsyn och omprövning av vattendomar för att bevara och återskapa biologisk mångfald i rinnande vatten.
- En fortsatt utveckling av vattenförvaltningen är viktig när det gäller vattenkraftsrelaterade frågor.

Vattenkraft orsakar problem för den biologiska mångfalden i rinnande vatten

Miljö- och jordbruksutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp konstaterar inledningsvis att dammar, vattenkraftverk och regleringsmagasin påverkar den biologiska mångfalden i rinnande vatten på ett mycket negativt sätt. Uppföljningen visar att det finns en insikt och kunskap på myndigheterna om de problem som vattenkraften orsakar. Mellan olika berörda parter råder konsensus om att vattenkraftverken bl.a. innebär vandringshinder för fisk och leder till stora förändringar i både vattenmiljön och den omkringliggande miljön. Däremot finns olika uppfattningar bland parterna kring vad som bör göras för att återskapa biologisk mångfald. Samtidigt har vattenkraften flera fördelar. Det är en förnybar energikälla som har använts under lång tid och som orsakar små klimatpåverkande utsläpp. Det finns dessutom en lång rad andra faktorer som påverkar den biologiska mångfalden i vattendragen negativt. Gruppen menar att det är viktigt att i det fortsatta utvecklingsarbetet lyfta fram både problem och möjligheter som har uppmärk-

sammats för att kunna bevara och återskapa biologisk mångfald i rinnande vatten på bästa möjliga sätt.

Det finns en diskussion om skillnader mellan småskalig och storskalig vattenkraft när det gäller påverkan på den biologiska mångfalden i vattendragen. Gruppen konstaterar att både småskaliga och storskaliga vattenkraftverk påverkar den biologiska mångfalden, men att det kan vara lättare att åtgärda problem vid små kraftverk än vid stora kraftverk. I relation till den el som produceras är dock de små kraftverkens miljöpåverkan större. Frågan om vilka konsekvenser som elcertifikaten har för den biologiska mångfalden har inte ingått i denna uppföljning.

Behov av fortsatt utvecklingsarbete kring vattenkraft och biologisk mångfald

Gruppen konstaterar att frågan om vilka åtgärder som staten bör vidta när det gäller vattenkraftens påverkan på den biologiska mångfalden är komplicerad och att den har diskuterats under lång tid. Som exempel kan anges att dåvarande bostadsutskottet i ett yttrande till miljö- och jordbruksutskottet 2005 om den då aktuella miljömålspropositionen redovisade riksdagens tidigare ställningstaganden i frågan. Bostadsutskottet påpekade bl.a. att det finns anledning att se över frågan om hur behovet av förbiflöden i befintliga vattenkraftverk kan tillgodoses och, som en del i detta, hur ändamålsenliga reglerna för omprövning av vattendomar är i sammanhanget. I sitt yttrande hänvisade bostadsutskottet till flera betänkanden där frågan hade behandlats.¹⁵⁹

Frågor som på olika sätt berör biologisk mångfald i rinnande vatten har utretts vid flera tillfällen. Gruppen menar att det finns behov av fortsatta överväganden kring de olika utredningsförslag som har lämnats vad gäller vattenverksamhet, bl.a. av Miljöprocessutredningen. Gruppen vill här peka på vikten av att de frågor som tas upp i denna uppföljning behandlas vidare i utvecklingsarbetet kring biologisk mångfald i rinnande vatten, både inom riksdagens olika utskott, i regeringen och inom berörda myndigheter. Det är inte gruppens eller riksdagens uppgift att peka ut hur detta ska ske, men gruppen vill i sammanhanget peka på att ett forum för fortsatta diskussioner kan vara Miljömålsberedningen. Det är vidare naturligt att den nya Havs- och vattenmyndigheten i sin verksamhet uppmärksammar de problem kring vattenkraften och den biologiska mångfalden som har lyfts fram i denna uppföljning.

Vikten av förstärkta insatser från verksamhetsutövarna

Gruppen konstaterar att det från branschen har framförts att man har ett miljöintresse och att olika förbättringsinsatser genomförs både utifrån tillstånd och på frivillig väg. Samtidigt har både myndigheter och miljöorganisationer riktat kritik mot verksamhetsutövare och då särskilt mot deras bristande vilja att vidta miljöförbättrande åtgärder.

¹⁵⁹ Yttr. 2005/06:BoU3y.

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

Miljökvalitetsmålet om levande sjöar och vattendrag har inte nåtts

Riksdagen har beslutat om miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag, vilket bl.a. innebär att vattendrag ska användas och nyttjas på ett ekologiskt hållbart sätt och att deras variationsrika livsmiljöer bevaras. Biologisk mångfald ska bevaras och återskapas i sjöar och vattendrag. Naturliga vattenflöden och vattennivåer ska bibehållas i de vattendrag som är oexploaterade och i huvudsak opåverkade. I vattendrag som påverkas av reglering ska vattenflöden så långt möjligt vara anpassade med hänsyn till biologisk mångfald.

Gruppen konstaterar att miljökvalitetsmålet om levande sjöar och vattendrag och delmålen om vattendragen inte har nåtts, trots att riksdagen vid olika tillfällen har framfört vikten av att t.ex. fiskvägar anläggs för att möjliggöra vandring förbi vattenkraftverken. Gruppen har uppmärksammat att det nuvarande delmålet om restaurering av vattendrag endast avser en mindre del av det totala restaureringsbehov som finns. Gruppen delar såväl regeringens som Naturvårdsverkets bedömning att ytterligare åtgärder måste vidtas för att nå målet.

Det finns behov av tydlig ansvarsfördelning

Uppföljningen har visat att frågor om vattenkraft och biologisk mångfald berör flera olika utskott, departement och myndigheter. Myndigheterna menar att de har tydliga uppdrag och roller, men att det kan vara problematiskt att utöva rollerna, medan andra aktörer menar att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är otydlig. Gruppen vill betona att det är viktigt med en tydlig ansvarsfördelning mellan centrala och regionala myndigheter. Det är särskilt viktigt att ansvarsfördelningen klargörs inför tillkomsten av den nya Havs- och vattenmyndigheten. Den nya myndigheten har då, enligt gruppens bedömning, en möjlighet att knyta ihop frågor om fisk och fiske samt hav och vatten. Gruppen vill samtidigt framhålla vikten av att arbetet med den biologiska mångfalden i inlandets vattendrag uppmärksammas av den nya havsmyndigheten.

Viktigt att hantera målkonflikter

Riksdagens miljömål är viktiga styrinstrument för inriktningen på arbetet med biologisk mångfald i rinnande vatten, men målen är inte direkt styrande i t.ex. den rättsliga processen. Det kan samtidigt konstateras att det finns

målkonflikter dels mellan olika miljö kvalitetsmål, dels mellan miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag och andra mål, t.ex. det energipolitiska målet om förnybar energi. Gruppen vill betona att målkonflikter inte får förlama fortsatt utvecklingsarbete. Det är därför viktigt med en tydlig uppgifts- och ansvarsfördelning samt 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. Gruppen eller riksdagen ska inte peka ut hur detta ska ske, men gruppen vill i sammanhanget peka på att Miljömålsberedningen kan vara ett forum för fortsatt behandling av frågor kring målkonflikter.

Vikten av samarbete och samverkan mellan myndigheterna framhålls

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 samarbete och helhetssyn. Gruppen vill framhålla vikten av samarbete och samverkan mellan myndigheterna och att regeringen ger ett tydligt uppdrag till myndigheterna när det gäller samarbete kring frågor om vattenkraft och biologisk mångfald. Myndigheternas arbete och insatser bör så långt möjligt samordnas.

Viktigt med hög kompetens i frågor om vattendragens biologiska mångfald

De olika myndigheterna arbetar på olika sätt och med olika aktivitet med frågor om vattendragens biologiska mångfald. Gruppen konstaterar att myndigheterna menar att de har tillräckligt hög kompetens, medan andra aktörer menar att myndigheternas kompetens i vattenfrågor är varierande. Gruppen betonar vikten av hög kompetens i vattenfrågor vid ansvariga myndigheter för att kunna säkerställa att goda resultat uppnås.

Angeläget att fysiska åtgärder vidtas för att restaurera vattendragen

Gruppen konstaterar att delmålen om att minst hälften av särskilt värdefulla natur- och kulturmiljöer skulle ha varit skyddade år 2010 och att minst 25 % av de skyddsvärda vattendragen skulle ha restaurerats senast år 2010 inte har nåtts. Arbetet har gått långsamt i förhållande till målen och det finns fortsatt behov av åtgärder. Uppföljningen visar att staten inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med de problem som vattenkraften leder till i vattendragen, men det finns ingen fullständig översikt över restaureringsbehovet. När det finns en bättre bild av det samlade behovet kan sannolikt behovet av resurser kunna bedömas. Gruppen betonar vikten av att förstärka insatserna för restaurering av vattendrag och fiskevård samt att följa upp resultatet av de insatser som görs.

Gruppen vill i sammanhanget även peka på att den biologiska mångfalden i vattendragen också har en näringsaspekt, t.ex. vad gäller möjligheterna till fisketurism och fiskodling. Detta är inte minst viktigt i de delar av Sverige som har en svag näringsstruktur.

Viktigt att myndigheter har resurser för att kunna utföra sina uppgifter

Gruppen konstaterar att det från flera aktörer och utredningar har pekats på bristande resurser vid myndigheterna för att kunna utföra arbetet med vattendragens biologiska mångfald. Miljö- och jordbruksutskottet har tidigare uppmärksammat frågan huruvida Kammarkollegiets och Fiskeriverkets resurser för omprövningsarbetet bör förstärkas, liksom länsstyrelsernas resurser för tillsyn och omprövningsarbete. Gruppen kan inte utifrån denna uppföljning bedöma i vilken grad som tilldelade resurser är tillräckliga eller inte. Utgångspunkten bör vara att myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter inom området och att resursfrågan bör hanteras i detta sammanhang.

Det saknas fiskvägar vid vattenkraftverken

Fiskvägar saknas i det stora flertalet kraftverk. Dessutom har insatser för nedströmsvandring ofta negligerats. Enligt gruppens bedömning går det inte alltid att 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 underhållet ibland är eftersatt, bl.a. eftersom dessa frågor inte har reglerats tydligt i vattendomar. Gruppen konstaterar dock att det numera alltid ställs funktionskrav på de fiskvägar som ska byggas enligt tillstånd, liksom krav på att uppföljning ska ske efter ett antal år. Gruppen vill här åter betona vikten av att åtgärder vidtas för att bevara och återskapa biologisk mångfald i berörda vattendrag.

Ingen entydig bild av kostnaden för fiskvägar

Kostnaden för fiskvägar omfattar dels kostnaden för att bygga fiskvägen, dels framtida produktionsvärdesförluster. Gruppen kan konstatera att det å ena sidan inte finns någon entydig bild av vilken kostnad som fiskvägar medför för kraftbolagen. Å andra sidan finns inte heller någon entydig bild av vilket värde som återskapad biologisk mångfald och återskapade ekosystemtjänster till följd av en restaurering leder till.

Kraftbolagen menar att kostnaderna för fiskvägar är höga på grund av minskade intäkter till följd av att vatten släpps i omlöp i stället för genom turbinerna, medan myndigheterna menar att omlöp kan innebära en minimal sänkning av produktionen. Gruppen menar att det är viktigt att klargöra de ekonomiska konsekvenserna av olika handlingsalternativ.

Viktigt med långsiktig finansiering av fiskvägar och andra restaureringsåtgärder

När det gäller t.ex. insatser för ålen har miljö- och jordbruksutskottet tidigare framhållit att det är angeläget att åtgärder vidtas för att minska dödligheten bland ål som passerar kraftverksturbiner och att sådant arbete bör finansieras av kraftbolagen själva, medan planering, prioritering och utvärdering av dessa åtgärder är en nationell angelägenhet. Civilutskottet har framfört att regeringen bör återkomma till riksdagen och redovisa vilka åtgärder som har

vidtagits och som planeras när det gäller krav på verksamhetsutövare att anlägga fiskvägar i reglerade vattendrag. Gruppen har fått veta att det pågår en beredning inom Regeringskansliet av en skrivelse till riksdagen.

Gruppen menar 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 därför viktigt att det även fortsättningsvis avsätts statliga medel till sådana insatser. Gruppen kan konstatera att de statliga resurserna för restaurering av vattendrag har varierat över tid. Gruppen vill peka på vikten av långsiktighet i medelstillelningen och det faktum att resurser behövs för att restaureringsåtgärder ska kunna genomföras.

Målet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling

Riksdagens beslut om miljöbalken syftade till att ge en samordnad, skärpt och breddad miljölagstiftning med det övergripande målet att främja en hållbar utveckling. Dåvarande jordbruksutskottet konstaterade i sin beredning att de allmänna hänsynsreglerna och andra miljö- och hälsoskyddsregler i miljöbalken även ska tillämpas på vattenverksamhet.

Gruppen konstaterar att bestämmelserna om vattenverksamhet inte har integrerats helt i miljöbalken. Detta har enligt vad som framkommit i uppföljningen lett till att praxis utgår från den äldre, exploateringsinriktade vattenlagen och inte från den helhetssyn som finns i miljöbalken och dess förarbeten. Gruppen noterar att det finns utredningsförslag som syftar till att harmonisera regelverket för vattenverksamhet med annan verksamhet som regleras i miljöbalken. Inför det fortsatta utvecklingsarbetet i dessa frågor vill gruppen betona vikten av det övergripande målet att främja en hållbar utveckling. Det är viktigt att denna fråga hanteras vidare.

Vikten av egenkontroll och tillsyn betonas

Miljö- och jordbruksutskottet har uppmärksammat att en väl fungerande tillsyn är viktig för att vattendomar med otidsenliga villkor ska uppmärksammas och eventuellt bli föremål för omprövning. Utskottet har framfört att för att nå miljö kvalitetsmålen behövs ett intensifierat arbete med bl.a. tillsyn. Gruppen delar utskottets bedömning att tillsyn är ett viktigt instrument för arbetet med biologisk mångfald i rinnande vatten. Uppföljningen visar att tillsynen dock är begränsad och att den inte har prioriterats av länsstyrelserna. Gruppen är samtidigt medveten om att det finns flera begränsningar i det arbete som kan göras för biologisk mångfald genom tillsyn. Det är tidskrävande att driva fram förbättringar genom tillsyn, bl.a. eftersom ett föreläggande i ett tillsynsärende inte får begränsa ett tillståndsbeslut eller dom som har rättskraft. Gruppen vill mot den bakgrunden betona att tillsynen av vattenverksamhet bör intensifieras och prioriteras inom länsstyrelserna. Samtidigt vill gruppen också betona vikten av verksamhetsutövarnas

egenkontroll. Gruppen menar även att det är viktigt med tillsynsvägledning och att den nya Havs- och vattenmyndighetens ansvar för detta uppmärksammas.

Frågan om avgränsning av tillståndsansökan om vattenverksamhet viktig att följa

Sedan några år driver Kammarkollegiet frågan att miljödomstolen i ansökningsmål som handlar om förändringar av pågående verksamhet ska ställa biologiska krav på hela verksamheten, inte enbart den del som ansökan avser. I uppföljningen har från branschen framförts att detta skapar en osäkerhet inom näringen, vilket riskerar att påverka kraftbolagens intresse av att uppgradera vattenkraftens produktions- och reglerförmåga. Samtidigt har det från myndigheter och miljöorganisationer riktats kritik mot att verksamhetsutövarens avgränsning av ansökan om nytt tillstånd blir styrande för vilka frågor som kan prövas. Miljöprocessutredningen har föreslagit att reglerna för att söka ändringstillstånd för vattenverksamheter ska vara desamma som för miljöfarlig verksamhet och regleras på samma sätt. Gruppen menar att det är viktigt att fortsatt uppmärksamma denna fråga.

Det behövs ett intensifierat arbete med omprövning av vattendomar

Miljö- och jordbruksutskottet har framfört att för att nå miljö kvalitetsmålen behövs ett intensifierat arbete med bl.a. omprövning av vattendomar. Gruppen delar utskottets bedömning 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. Gruppen har i uppföljningen fått många indikationer på att situationen är otillfredsställande med tanke på hur äldre vattendomar är utformade och att tillstånden inte är tidsbegränsade. Det behövs fortsatta analyser av hur frågan kan hanteras för att säkerställa den biologiska mångfalden.

Gruppen noterar också att det i många kommuner upplevs 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.

Det har visat sig att omprövning är en för staten svårframkomlig, omständlig och dyr väg att arbeta med biologisk mångfald, där verksamhetsutövare inte har några incitament att medverka. Gruppen konstaterar att omprövning är resurskrävande för ansökande myndighet som bl.a. måste finansiera underlag till omprövningen och kraftbolagens eventuella produktionsvärdesförluster som överstiger 5 %. De krav som en omprövning ställer på myndighetens resurser innebär att det finns en risk för att myndigheterna avstår från att begära omprövningar. Gruppen konstaterar att det i praktiken enbart är Kammarkollegiet som arbetar med omprövningar i dagsläget.

Gruppen har fått indikationer på att det finns olika juridiska hinder för att driva på omprövningsarbetet. Detta är en komplicerad fråga som bereds av civilutskottet och som därför inte har ingått i denna uppföljning.

Fortsatt utveckling av vattenförvaltningen är nödvändig

Uppföljningen visar att de fem vattenmyndigheterna fortfarande ses som nya aktörer och att flera har pekat på att det är ett problem att ingen har haft ansvar för att hålla ihop och samordna vattenmyndigheternas arbete på nationell nivå. Det har framförts att vattenförvaltningen hittills inte har fått något större genomslag och inte resulterat i konkreta åtgärder för vattendragen. Gruppen vill utifrån vad som har framkommit i denna uppföljning betona vikten av fortsatt utveckling av vattenförvaltningen och att den nya Havs- och vattenmyndigheten kan innebära en möjlighet till tydligare samordning.

Det är viktigt med uppföljning och utvärdering av uppnådda resultat

Gruppen konstaterar att det saknas en helhetsbild av de olika insatser som staten vidtar för att bevara och återskapa biologisk mångfald i rinnande vatten med anledning av vattenkraft och vilka resultat som dessa insatser har gett. Uppföljningen visar att det t.ex. finns olika uppfattningar om vilken utgång som prövningar och omprövningar av tillstånd har haft vad gäller konsekvenser för den biologiska mångfalden samt att det är svårt att bedöma vilka effekter som de statliga myndigheternas insatser i vattenmål har på den biologiska mångfalden i rinnande vatten. Resultaten av bl.a. enskilda restaurerings- och fiskevårdsåtgärder följs upp, men det finns ingen sammanställning av åtgärdernas samlade effekter.

Uppföljningssystemet inom miljöområdet har nyligen ändrats. Gruppen menar att det ännu är för tidigt att bedöma hur det förändrade uppföljningssystemet fungerar. Gruppen betonar vikten av att uppnådda resultat dokumenteras, analyseras, återrapporteras och sprids till olika intressenter. Enligt gruppens bedömning är spridningen av åtgärdernas resultat begränsad. Detta är inte tillfredsställande eftersom det innebär att det inte finns någon möjlighet att dra lärdom av goda respektive dåliga exempel. Det är viktigt att bygga in ett lärande i det arbete som görs. Gruppen menar att det är viktigt att regeringen säkerställer att resultat av åtgärderna redovisas. Det är viktigt att ta fram erfarenheter av gjorda satsningar, såväl statliga som privata.

Gruppen understryker dessutom vikten av att regeringen i de årliga resultatredovisningarna till riksdagen redovisar och bedömer de samlade resultat som uppnås genom statens olika insatser för att bevara och återskapa biologisk mångfald i vattendragen. Det är viktigt att riksdagen också i fortsättningen följer denna fråga.

Referenser

Riksdagstryck

Betänkande 1997/98:JoU20 *Miljöbalk.*

Betänkande 2003/04:MJU7 *Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.*

Betänkande 2003/04:MJU13 *Kust- och insjöfiske samt vattenbruk.*

Betänkande 2005/06:BoU11 *Naturresursfrågor och vattenrätt.*

Betänkande 2008/09:MJU29 *En sammanhållen svensk havspolitik m.m.*

Betänkande 2008/09:NU25 *Riktlinjer för energipolitiken.*

Betänkande 2009/10:KrU5 *Tid för kultur.*

Betänkande 2009/10:MJU18 *Biologisk mångfald.*

Betänkande 2009/10:MJU25 *Svenska miljömål.*

Betänkande 2010/11:CU17 *Naturresursfrågor och vattenrätt.*

Betänkande 2010/11:MJU5 *Åtgärder för levande hav.*

Betänkande 2010/11:MJU25 *Havs- och vattenmyndigheten.*

Direktiv 2010:74 *Parlamentarisk beredning för underlag om hur miljökvalitetsmålen kan nås.*

Direktiv 2010:135 *Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04).*

Proposition 1997/98:45 *Miljöbalk.*

Proposition 2003/04:2 *Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.*

Proposition 2003/04:51 *Kust- och insjöfiske samt vattenbruk.*

Proposition 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009.*

Proposition 2008/09:163 *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi.*

Proposition 2008/09:170 *En sammanhållen svensk havspolitik.*

Proposition 2008/09:214 *Hållbart skydd av naturområden.*

Proposition 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010.*

Proposition 2009/10:3 *Tid för kultur.*

Proposition 2009/10:155 *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.*

Proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011.*

Skrivelse 2009/10:213 *Åtgärder för levande hav.*

Yttrande 2005/06:BoU3y Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.

Utredningar och myndighetsrapporter m.m.

Calles, O. & Berdahl, D.: *Ålens nedströmspassage av vattenkraftverk – Före och efter åtgärd*. Karlstad University Studies 2009:19.

Elforsk (2010): *Vattenkraft – miljöeffekter, åtgärder och kostnader i nu reglerade vatten*. Slutrapport, etapp 3, Elforsk rapport 10:90.

Energimyndigheten (2007): *Energisektorns miljöpåverkan och arbete med miljöfrågor – En rapport om energi och miljömål*. Underlagsrapport till ET2007:21 Energi som miljömål. ER 2007:16.

Energimyndigheten (2010): *Elcertifikatsystemet 2010*. ET2010:25.

Energimyndigheten (2011): *Energivärlden*. Nr 1, 2011.

Fiskeriverket (2004): *Redovisning av handläggning, disponering samt effekter av gjorda insatser finansierade genom anslaget 43:11 Fiskevård för perioden 1997–2003*.

Fiskeriverket (2007): *Genetiska, ekologiska och samhällsekonomiska effekter av fiskutsättningar*.

Fiskeriverket: *Rambeslut om fördelning av 2010 års anslag 1:17 Fiskevård*. Beslut 2010-02-23, dnr 24-900-10.

Fiskeriverket (2011): *Fiskeriverkets årsredovisning 2010*.

Havsmiljöinstitutet (2011): *Överlever ålen förvaltningen? – En analys av den svenska ålförvaltningsplanen*. Henrik Svedäng & Lena Gipperth.

Kammarkollegiet (2011a): *Remiss av Näringsdepartementets promemoria ”En ny lag om elcertifikat – regelförenkling och en gemensam elcertifikatmarknad med Norge”*. Remissvar 2011-04-06.

Kammarkollegiet (2011b): *Rapportering till Vattenmyndigheterna enligt åtgärdsprogrammen – Delrapportering av Kammarkollegiets uppdrag enligt åtgärds punkt 18*. Yttrande 2011-03-23.

Kammarkollegiet (2011c): *Redovisning av uppdrag avseende vattenkrafts-ärenden*.

Länsstyrelsen i Jämtlands län (2007): *Regionala miljömål – Gemensamma miljöambitioner för Jämtlands län*.

Länsstyrelsen i Stockholms län (2005): *Vandringshinder för djur i vattendrag. Vägtrummor och dammar i 14 vattendrag i Stockholms län*. Rapport 2005:22.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2005): *Fungerar våra fiskvägar? Miljömålsuppföljning i Västra Götalands län*. Rapport 2005:56.

- Länsstyrelserna Miljösamverkan Sverige (2007): *Tillsynsmetoder för vattenverksamheter – En exempelsamling.*
- Naturvårdsverket (2006): *Miljöförbättrande åtgärder för vattenmiljöer påverkade av vattenkraft – En studie om svenska hushållens preferenser och betalningsvilja.* Rapport 5656.
- Naturvårdsverket (2007): *Omprovning av vattenverksamhet.* Fakta 8287.
- Naturvårdsverket (2008), avdelningsprotokoll 2008-02-01, Nr N 23-08. *Fördelning av bidrag m.m. till länsstyrelsernas arbete med biologisk mångfald, anslaget 34:3 anslagspost 2 för budgetåret 2008.*
- Naturvårdsverket (2009a): *Bedömda behov av åtgärder och medel för restaurering av sjöar och vattendrag.* Rapport 2009-03-26.
- Naturvårdsverket (2009b): *Årsredovisning 2008.*
- Naturvårdsverket (2009c), avdelningsprotokoll 2009-01-30, Nr N 9-09. *Fördelning av bidrag m.m. till länsstyrelsernas arbete med biologisk mångfald, anslaget 1:3 anslagspost 2 för budgetåret 2009.*
- Naturvårdsverket (2009d): *Markavvattning och rensning. Handbok för tillämpningen av bestämmelserna i 11 kapitlet i miljöbalken.* Handbok 2009:5.
- Naturvårdsverket (2009e): *Omprioriteringar inom anslaget 1:3, ap 2, Anslaget för Biologisk mångfald.* Beslut 2009-06-18, dnr 318-4731-09. N-stab.
- Naturvårdsverket (2009f): *2010 års bidrag m.m. till länsstyrelserna genom anslaget Åtgärder för biologisk mångfald.* Beslut 2009-12-01, dnr. 310-8249-09.
- Naturvårdsverket (2010a): *Konventionen om biologisk mångfald och svensk naturvård – Sammanfattning av Sveriges fjärde nationella rapport till sekretariatet för konventionen om biologisk mångfald.* Rapport 6389.
- Naturvårdsverket (2010b): *Naturresept i Sverige.*
- Naturvårdsverket (2010c): *Årsredovisning 2009.*
- Naturvårdsverket (2010d), verksprotokoll 2010-02-11, Nr 34-10. *Fördelning av bidrag m.m. till länsstyrelsernas arbete med biologisk mångfald, anslaget 1:3, anslagspost, för budgetåret 2010.*
- Naturvårdsverket (2010e): *Sötvatten. Årsskrift från miljöövervakningen 2010.*
- Naturvårdsverket (2010f): *Vi övervakar Sveriges sötvatten.*
- Naturvårdsverket (2010g): *Vatten av god kvalitet kräver samverkan. En utvärdering av samverkan mellan Naturvårdsverket och vattenmyndigheterna.* Rapport 6360.

- Naturvårdsverket (2011a): *Naturvårdsverkets årsredovisning 2010*.
- Naturvårdsverket (2011b): *Åtterrapporering av anslag 1:12 Havsmiljö*. 2011-03-24.
- Naturvårdsverket (2011c): *Protokoll för mars 2011 om bidrag från anslag 1:12 Havsmiljö*.
- Naturvårdsverket (2011d): *Miljömålen på ny grund*. Rapport 6420.
- Naturvårdsverket (2011e): *PM om aktuellt rättsläge samt hinder för att genomföra miljöförbättrande åtgärder med koppling till vattenverksamheter för uttag av vattenkraft*. PM 2011-04-19.
- Naturvårdsverket & Fiskeriverket (2008): *Ekologisk restaurering av vattendrag*. Manual.
- Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet & Fiskeriverket (2007): *Nationell strategi för restaurering av skyddsvärda vattendrag*. Rapport 5746.
- Naturvårdsverket, Fiskeriverket, Riksantikvarieämbetet & Länsstyrelserna (2008): *Nationell databas för åtgärder i vatten*. Användarmanual, version 2008-05-06.
- Rapport från riksdagen 2008/09:RFR4 *Fiskpopulationer i svenska vatten – Hur påverkas de av fiske, övergödning och miljögifter?*
- Regeringsbeslut 2009-12-21. *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Naturvårdsverket*. Dnr M2009/4750/A (delvis), M2009/4751/A, M2009/3981/A m.fl.
- Regeringsbeslut 2010-12-22. *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Naturvårdsverket*. Dnr M2010/4624/Na, M2010/4881/Na, M2010/4904/A m.fl.
- Regeringskansliet, Miljödepartementet (2011): *Sammanfattning av diskussioner med berörda myndigheter rörande processen med omprövning av vattendomar*. PM 2011-01-17.
- Skogsstyrelsen (2010): *Vattenförvaltningen i skogen*. Meddelande 1-2010.
- SOU 2005:76 *Fiskevårdens finansiering*.
- SOU 2009:42 *Vattenverksamhet*.
- SOU 2009:83 *Miljömålen i nya perspektiv*.
- SOU 2010:17 *Prissatt vatten?*
- SOU 2010:42 *Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag*.
- SOU 2010:101 *Handlingsplan för att utveckla strategier i miljömålssystemet*.
- SOU 2011:34 *Etappmål i miljömålssystemet*.

- Sportfiskarna (2009): *Restaurerade vatten – Exempel på fiskevård i svenska vatten.*
- Sportfiskarna (2010): *Vattenkraften i elcertifikatsystemet – till nytta eller till skada för miljön?*
- Svensk Energi (2001): *Vattenkraft.*
- Svensk Energi (2009): *Svensk energi i fokus.* 2009-05-26.
- Svensk Energi (2011): *Elåret 2010.*
- Vattenfall (2009): *Återskapande av vandringsmöjligheter för havsvandrande fisk – ekologiska effekter och verksamhetspåverkan.* Mats Larsson & Erik Sparrevik.
- Vattenfall Vattenkraft (2010): *Miljöredovisning 2009.*
- Vattenkraftutredningen (2011): *Vattenkraftens roll i ett hållbart energisystem.* Slutrapport från Vattenkraftutredningen. Thomas Korsfeldt & Susan Linton.
- Vattenmyndigheterna (2011): *Sammanställning av myndigheters och kommuners åiterrapportering av åtgärdsprogrammet 2011.* Utkast 2011-04-21.

Information, intervjuer, studiebesök m.m.

- Studiebesök i Jämtlands län 2011-05-26: Besök vid dammen i Ytterån, regleringsmagasinet i Håckren, Kvitsle strömmar och vattenkraftverket i Billstaån, Hackås. Information från Jämtkraft, Åre kommun, Bergs kommun, Jämtland Härjedalen Turism, Fiskevattenägarförbundet i Jämtland, Ockesjön-Kvitsle fiskevårdsområde, Sällsjö fiskevårdsområde, Storsjön-Berg fiskevårdsområde, Storsjöns centrala fiskevårdsområde, Älvräddarna och Länsstyrelsen i Jämtlands län.
- Fiskeriverket, e-brev 2011-04-20, 2011-05-13, 2011-06-13 och 2011-06-15 samt intervju 2011-05-17.
- Jämtkraft, intervju 2011-05-25 och e-brev 2011-05-31.
- Kammarkollegiet, intervju 2011-05-03 samt e-brev 2011-05-12 och 2011-06-16.
- Länsstyrelsen i Jämtlands län, intervju 2011-05-25 och e-brev 2011-06-01.
- Länsstyrelsen i Stockholms län, telefonsamtal 2011-02-16.
- Mark- och miljödomstolen, Östersunds tingsrätt, intervju 2011-05-25.
- Miljödepartementet, intervju 2011-04-27 samt e-brev 2011-05-04 och 2011-06-15.
- Miljömålsberedningen, telefonsamtal kansliet 2011-02-22.

2011/12:RFR1

REFERENSER

Naturskyddsföreningen, intervju 2011-04-26 och e-brev 2011-05-02.

Naturvårdsverket, e-brev 2010-05-16, 2010-05-20, 2011-02-10, 2011-05-10, 2011-06-16, telefonsamtal 2011-02-10 och intervju 2011-05-20.

Sportfiskarna – Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund, e-brev 2011-05-04.

Svensk Energi, intervju 2011-04-28 och e-brev 2011-05-03.

Svensk Vattenkraftförening, e-brev 2011-05-11.

Vattenmyndigheten för Västerhavets distrikt, Länsstyrelsen Västra Götalands län, e-brev 2011-05-15.

Vattenregleringsföretagen, intervju 2011-05-25 och e-brev 2011-06-01.

Världsnaturfonden WWF, e-brev 2011-05-11.

Älvräddarnas samorganisation, e-brev 2011-05-04.

2008/09:RFR1	KULTURUTSKOTTET Uppföljning av pensionsvillkoren inom scenkonstområdet
2008/09:RFR2	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning på temat hemlöshet den 17 september 2008
2008/09:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet
2008/09:RFR4	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Fiskpopulationer i svenska vatten. Hur påverkas de av fiske, övergödning och miljögifter?
2008/09:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Inventering av pågående forskning inom transportområdet 2008
2008/09:RFR6	SKATTEUTSKOTTET Inventering av skatteforskare 2009
2008/09:RFR7	FÖRSVARsutskottet Försvarsutskottets offentliga utfrågning om förhållandena i Afghanistan
2008/09:RFR8	CIVILUTSKOTTET Bortförda och kvarhållna barn i internationella förhållanden – En uppföljning
2008/09:RFR9	JUSTITIEUTSKOTTET Uppföljning av kvinnor intagna i kriminalvårdsanstalt
2008/09:RFR10	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets offentliga utfrågning om kultur som kreativ tillväxtkraft
2008/09:RFR11	FINANSUTSKOTTET Finansieringsprincipens tillämpning
2008/09:RFR12	UTRIKESUTSKOTTET Gasfrågan och energisäkerhet i EU:s yttre förbindelser – utvecklingen till 2020
2008/09:RFR13	KULTURUTSKOTTET Uppföljning av hyressättningen inom kulturområdet
2008/09:RFR14	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Konstitutionella kontrollfunktioner

2009/10:RFR1	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Uppföljning av statens insatser för småskalig livsmedelsproduktion
2009/10:RFR2	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Svenska fiskbestånd med framtidsfokus
2009/10:RFR3	SOCIALUTSKOTTET Forskning som berör socialtjänstlagen och kompletterande regelverk
2009/10:RFR4	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets och Statens medicinsk-etiska råds öppna seminarium om en ny fosterdiagnostisk metod den 22 oktober 2009
2009/10:RFR5	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna seminarium om äldrefrågor den 26 november 2009
2009/10:RFR6	FÖRSVARSKOTTET Försvarskottets offentliga utfrågning om Afghanistan
2009/10:RFR7	TRAFIKUTSKOTTET Pumplagen – uppföljning av lagen om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel
2009/10:RFR8	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets offentliga utfrågning om funktionshindrade och scenrummet
2009/10:RFR9	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna seminarium om socialtjänstlagen med fokus på dess utformning och tillämpning inom socialtjänsten den 28 januari 2010
2009/10:RFR10	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning om den senaste tidens stora tågförseningar den 18 februari 2010
2009/10:RFR11	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets offentliga utfrågning om jämställdhet och maktstrukturer inom kulturens område
2009/10:RFR12	CIVILUTSKOTTET Näringslivets självregleringsorgan – utvecklingen sedan 2003
2009/10:RFR13	TRAFIKUTSKOTTET

Samhällsekonomisk kalkylering – referat från trafikutskottets seminarium den 12 november 2009

- 2010/11:RFR1 MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET
Uppföljning av ekologisk produktion och offentlig konsumtion
- 2010/11 RFR2 MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET
Uppföljning av statens satsning på hållbara städer
- 2010/11 RFR3 CIVILUTSKOTTET, TRAFIKUTSKOTTET, MILJÖ- OCH JURDBRUKSUTSKOTTET
Hållbara städer – med fokus på transporter, boende och grönområden
- 2010/11:RFR4 TRAFIKUTSKOTTET
Offentlig utfrågning om vinterberedskapen inom järnvägstrafiken
- 2010/11:RFR5 FINANSUTSKOTTET
Utvärdering av riksbankens penningpolitik och arbete med finansiell stabilitet 2005–2010
- Engelska**
Evaluation of the Riksbank's monetary policy and work with financial stability 2005–10
- 2010/11:RFR6 KULTURUTSKOTTET
Kulturutskottets offentliga utfrågning om barns och ungas rätt till kultur