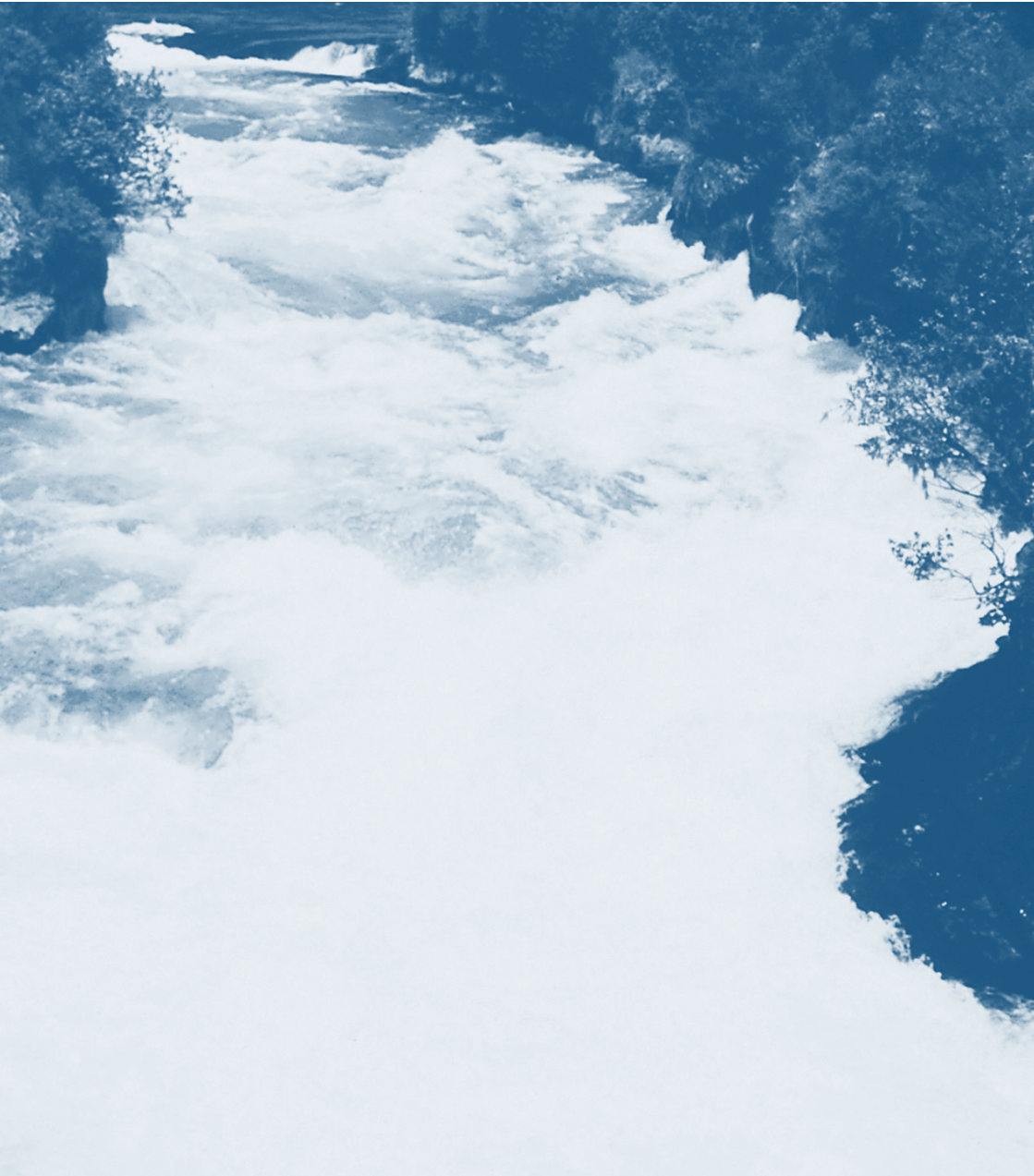


## Biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft – En uppföljning





# Biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft – En uppföljning

## Förord

Merparten av Sveriges vattendrag har utifrån ekologisk synvinkel påverkats negativt av mänskliga aktiviteter. Den svenska 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. Mot den bakgrunden beslutade riksdagens miljö- och jordbruksutskott 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 som har bestått av följande ledamöter: Irene Oskarsson (KD), ordförande, Per Åsling (C), Nina Lundström (FP), Jan-Olof Larsson (S), Åsa Romson (MP), Jens Holm (V), Linda Arvidsson Wemmert (M) och Josef Fransson (SD). Underlagen till uppföljningen har tagits fram inom riksdagsförvaltningen av utvärderings- och forskningsfunktionen vid riksdagens utredningstjänst i samarbete med miljö- och jordbruksutskottets kansli.

Uppföljningen genomfördes under våren 2011 och avslutades i juni 2011. Uppföljnings- och utvärderingsgruppens rapport har därefter publicerats i serien Rapporter från riksdagen (Rapport 2011/12:RFR1). Uppföljningen avrapporterades till utskottet i augusti 2011 och i oktober 2011 anordnade utskottet en offentlig utfrågning om biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft. Syftet med utfrågningen

var att få bättre kunskap om möjligheterna att bevara och återskapa den biologiska mångfalden i samband med vattenkraft. Ett ytterligare syfte med utfrågningen var att sprida kunskap om resultatet av uppföljningen till berörda aktörer eftersom ansvaret för frågorna är fördelat på många händer inom såväl riksdagen som Regeringskansliet och myndigheter. Anteckningarna från utfrågningen har publicerats i rapport 2011/12:RFR3. Uppföljningen behandlades därefter av utskottet i betänkande 2011/12:MJU1, där utskottet föreslog att riksdagen godkänner vad utskottet har anfört. Riksdagen följde i december 2011 utskottets förslag.

I denna broschyr ges en sammanfattning av uppföljningens resultat och utskottets ställningstagande med anledning av uppföljningen.

## 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 miljövärd. Frågor som rör den biologiska mångfalden är tvärssektoriella och berör därför flera utskott. Förhoppningen är därför att underlaget ska vara användbart för flera utskott i samband med be-

redning 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.

## 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 tek-

nik och enligt egenkontrollförordningen 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 kompensation för fiske-skada. 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 skriven. 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.

## 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.

Miljö kvalitetsmålet 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 miljö kvalitetsmålet 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.

## 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 miljövard i övrigt som inte tillhör något annat utskotts beredningsområde. Civilutskottet bereder exempelvis ärenden om vattenrätt och näringsutskottet bereder ärenden om energipolitik. Inom Regeringskansliet är främst Miljödepartementet och Näringsdepartementet ansvariga för sakfrågorna.

På myndighetsnivå har det främst varit Naturvårdsverket, Fiskeriverket, Kammarkollegiet, länsstyrelserna, vattenmyndigheterna samt mark- och miljödomstolarna som berörs. Efter uppföljningens genomförande ändrades myndighetsorganisationen. Den 1 juli 2011 startade Havs- och vattenmyndigheten sin verksamhet samtidigt som Fiskeri-

verket upphörde och uppgifter flyttades från bl.a. Naturvårdsverket till den nya Havs- och vattenmyndigheten. 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.

## 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 restaurerats 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 förorenaren 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.

## Arbetet med biologisk mångfald utifrån miljöbalken och andra regler

Tillsyn och tillståndsprovning är två viktiga instrument för statens insatser för biologisk mångfald i vattendrag. Kammarkollegiet företräder miljöintressen och andra allmänna intressen vid provningar och omprovningar 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 uppgradera 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 produktionsvärdesförluster 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.

## Vattenförvaltningen

Genom EU:s ramdirektiv för vatten och införandet av den nya vattenförvaltningen har ett nytt instrument skapats för arbetet med att bevara och återskapa 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 miljö-

kvalitetsnormer – har hittills inte inneburit något konkret åtgärdsarbete.

## Utskottets ställningstagande

### *Rinnande vatten, biologisk mångfald och vattenkraft*

Utskottet 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. Utskottet 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. I relation till den el som produceras är dock de små kraftverkens miljöpåverkan större. Utskottet anser 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.

Utskottet har funnit att frågan om vattenkraftens negativa påverkan på den biologiska mångfalden i rinnande vatten har diskuterats länge. 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. Utskottet 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. Utskottet 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.<sup>1</sup>

#### *Verksamhetsutövarnas ansvar och insatser för biologisk mångfald*

Utskottet 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. Utskottet noterar att det i dag saknas tillräckliga motiv för kraftbolagen att arbeta med miljöfrågor. Utskottet ser behov av fortsatta och förstärkta insatser från verksamhetsutövarna för att bevara och återskapa den biologiska mångfalden i vattendragen. Utskottet noterar i detta sammanhang att det finns utredningsförslag om att fiskeavgifterna ska få användas på annat sätt än vad som framgår av 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*

Målen har inte nåtts, trots att riksdagen vid olika tillfällen har framfört vikten av att t.ex. fiskvägar anläggs för att möjliggöra vandring förbi vattenkraftverken. Utskottet delar såväl regeringens som Naturvårdsverkets bedömning att ytterligare åtgärder måste vidtas. Det finns målkonflikter dels mellan olika miljökvalitetsmål, dels mellan miljö-

<sup>1</sup> Havs- och vattenmyndigheten inledde sin verksamhet den 1 juli 2011 när uppföljningen var genomförd.

kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag och andra mål, t.ex. det energipolitiska målet om förnybar energi. Utskottet 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 utskottets eller riksdagens uppgift att peka ut hur detta ska ske, men utskottet vill i sammanhanget peka på att Miljömålsberedningen kan vara ett forum för fortsatt behandling av frågor kring målkonflikter.

Uppföljningssystemet inom miljöområdet har nyligen ändrats. Utskottet menar att det ännu är för tidigt att bedöma hur det förändrade uppföljningssystemet fungerar. Utskottet 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. Utskottet betonar vikten av att uppnådda resultat dokumenteras, analyseras, återrapporteras och sprids till olika intressenter. Enligt utskottets 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. Utskottet vill framhålla vikten av att bygga in ett lärande i det arbete som görs.

Utskottet menar att det är viktigt att regeringen säkerställer att det samlade resultatet av åtgärderna redovisas och analyseras. Det är viktigt att dokumentera erfarenheter av gjorda satsningar, såväl statliga som privata. Utskottet 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 fortsätter att följa denna fråga.

*Ansvarsfördelning för biologisk mångfald och vattenkraft*

Utskottet anser att det är viktigt med en tydlig ansvarsfördelning mellan centrala och regionala myndigheter. Det är särskilt viktigt att ansvarsfördelningen klargörs i samband med den nya Havs- och vattenmyndigheten.<sup>2</sup> Den nya myndigheten har då, enligt utskottets bedömning, en möjlighet att knyta ihop frågor om fisk och fiske samt hav och vatten. Utskottet understryker samtidigt vikten av att arbetet med den biologiska mångfalden i inlandets vattendrag uppmärksammas av den nya havsmyndigheten. När det gäller frågor om vattenkraft och biologisk mångfald arbetar de olika myndigheterna inom olika politikområden utifrån olika mål och riktlinjer, samtidigt som det finns många frågor som kräver ett tydligt samarbete och en helhetssyn. Utskottet framhåller vikten av samarbete och samverkan mellan myndigheterna och menar att myndigheternas arbete och insatser bör samordnas.

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

Utskottet 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 om Kammarkollegiets och Fiskeriverkets resurser för omprövningsarbetet bör förstärkas, liksom länsstyrelsernas resurser för tillsyn och för omprövningsarbetet. Utskottet kan inte utifrån denna uppföljning bedöma i vilken grad som de tilldelade resurserna är tillräckliga eller inte. Utgångspunkten bör vara att myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter inom området och att resursfrågan bör hanteras i detta sammanhang.

<sup>2</sup> Havs- och vattenmyndigheten inledde sin verksamhet den 1 juli 2011.

### *Fiskvägar, restaurering av vattendrag och fiskevård*

Utskottet konstaterar att arbetet har gått långsamt i förhållande till målen och att det finns ett fortsatt behov av åtgärder. Utskottet betonar därför vikten av förstärkta insatser för restaurering av vattendrag och fiskevård samt vikten av att följa upp resultatet av de insatser som görs. Utskottet 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 utskottets bedömning går det inte att alltid ställa krav på fiskvägar, men det bör alltid utredas om sådana krav är rimliga att ställa. Uppföljningen visar att tidigare byggda fiskvägar inte alltid är funktionella och att de ibland har eftersatt underhåll, bl.a. eftersom dessa frågor inte har reglerats tydligt i vattendomar. Utskottet konstaterar samtidigt att det numera alltid ställs funktionskrav på de fiskvägar som ska byggas enligt tillstånd, liksom att det finns krav på att det ska göras en uppföljning efter ett antal år. Utskottet har funnit att det är viktigt att säkerställa att kraftbolagen har tillräckliga motiv för att bevara och återskapa biologisk mångfald i vattendragen. Utskottet 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. Utskottet 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 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 ska vidtas enligt planen när det gäller krav på verksamhetsutövare att anlägga fiskvägar

i reglerade vattendrag.<sup>3</sup> Utskottet 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. Utskottet konstaterar att de statliga resurserna för restaurering av vattendrag har varierat över tid. Utskottet framhåller vikten av långsiktighet i medelstilledningen och det faktum att det behövs resurser för att kunna genomföra restaureringar.

#### *Arbetet med biologisk mångfald utifrån miljöbalken och andra regler*

Utskottet 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. Utskottet 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 utskottet betona vikten av det övergripande målet att främja en hållbar utveckling. Det är viktigt att denna fråga hanteras vidare. Utskottet har tidigare framfört att för att nå miljökvalitetsmålen behövs ett intensifierat arbete med bl.a. tillsyn. Utskottet vidhåller sin 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. Utskottet menar att både verksamhetsutövarnas egen-

<sup>3</sup> Regeringen lämnade skrivelse 2010/11:163 Insatser för vandrande fisk i sjöar och vattendrag till riksdagen i augusti 2011. Civilutskottet bereder frågan.



kontroll och länsstyrelsernas tillsyn av vattenverksamhet är viktiga och att tillsynen bör prioriteras. Utskottet 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. Utskottet anser fortfarande att detta är ett viktigt instrument för arbetet med biologisk mångfald i rinnande vatten. En mycket stor del av verksamheten vid vattenkraftverken utövas enligt domar som prövats mot tidigare vattenlagar då det ställdes få eller inga villkor som tog hänsyn till miljön. Utskottet har i uppföljningen fått många indikationer på att situationen är otillfredsställande med tanke på hur äldre vattendomar är utformade. Det behövs fortsatta analyser av hur frågan kan hanteras för att säkerställa den biologiska mångfalden. Utskottet noterar också att 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.

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

### *Vattenförvaltningen*

Utskottet 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. Utskottet vill betona

vikten av fortsatt utveckling av vattenförvaltningen och menar att den nya Havs- och vattenmyndigheten kan innebära en möjlighet till tydligare samordning.

## Uppföljningar från miljö- och jordbruksutskottet (MJU)

### Tematiska uppföljningar

- Förutsättningar för småskalig livsmedelsproduktion – En uppföljning (Rapport 2005/06:RFR3, bet. 2005/06:MJU8)
- Uppföljning av de fiskepolitiska insatsernas resultat och konsekvenser för företag inom fiskeområdet (Rapport 2007/08:RFR3, bet. 2007/08:MJU2)
- Uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet (Rapport 2008/09:RFR3, bet. 2008/09:MJU1)
- Uppföljning av statens insatser för småskalig livsmedelsproduktion (Rapport 2009/10:RFR1, bet. 2009/10:MJU2)
- Uppföljning av ekologisk produktion och offentlig konsumtion (Rapport 2010/11:RFR1, bet. 2010/11:MJU2)
- Uppföljning av statens satsning på hållbara städer (Rapport 2010/11:RFR2, bet. 2010/11:MJU1)
- Biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft – En uppföljning (Rapport 2011/12:RFR1, bet. 2011/12:MJU1)
- Offentlig utfrågning om biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft (Rapport 2011/12:RFR3, bet. 2011/12:MJU1)

## Löpande uppföljningar

- Uppföljning och analys av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 20 (görs årligen, senast i bet. 2011/12:MJU1)
- Uppföljning och analys av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 23 (görs årligen, senast i bet. 2011/12:MJU2)

Uppföljningsrapporterna finns tillgängliga på riksdagens webbplats ([www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se)) och kan också beställas från riksdagens tryckeri-expedition (postadress 100 12 Stockholm, tel. 08-786 58 10, fax. 08-786 61 76 eller e-post [ordermottagningen@riksdagen.se](mailto:ordermottagningen@riksdagen.se)). För ett flertal rapporter finns sammanfattningar på engelska tillgängliga på riksdagens webbplats.



**SVERIGES**   
**RIKSDAG** 

---

Sveriges riksdage 100 12 Stockholm • Tfn 08-786 40 00 • [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se)