

Regeringens skrivelse

2010/11:163



Insatser för vandrande fisk i sjöar och vattendrag

Skr.
2010/11:163

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 25 augusti 2011

Fredrik Reinfeldt

Andreas Carlgren
(Miljödepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

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

Regeringen lyfter i denna skrivelse fram de insatser och särskilda statliga satsningar som har gjorts under de senaste åren i syfte att förbättra situationen för vandrande fisk i sjöar och vattendrag – särskilt skapandet av vandringsvägar för fisk. Dessutom redovisas relevant nationell lagstiftning samt genomförda, relevanta EU-direktiv inom området.

Avslutningsvis redogör regeringen för sin syn på det framtida arbetet och här med särskilt fokus på den nya Havs- och vattenmyndighetens roll samt arbetet med vattenförvaltningen.

1	Ärendet och dess beredning.....	3
2	Vattenkraften och dess påverkan	4
2.1	Påverkan på fisk.....	5
3	Lagar och direktiv.....	5
3.1	Lagstiftning om vattenverksamhet växer fram.....	5
3.2	Tillståndsprövning	6
3.3	Tillsyn	6
3.4	Omprövning av tillstånd.....	7
3.5	Ramdirektivet för vatten och vattenförvaltningsförordningen.....	7
3.6	Förnybartdirektivet.....	9
3.7	Den gemensamma fiskeripolitiken och den svenska fiskelagstiftningen.....	10
4	Det nationella arbetet.....	10
4.1	Regeringens särskilda satsningar	10
4.2	Restaurering av vattendrag.....	12
4.3	Vattenförvaltningen	12
4.4	Åtgärdsdatabasen	14
4.5	Fiskeavgiftsmedel	15
4.6	Statligt anslag för fiskevården – fiskevårdsmedel.....	15
4.7	Europeiska fiskerifonden och det svenska fiskeprogrammet	16
4.8	Åtgärder inom Sveriges nationella ålförvaltningsplan	17
4.9	Miljöprocessutredningen.....	17
4.10	Programmet Vattenkraft – miljöeffekter, åtgärder och kostnader i nu reglerade vatten.....	18
5	Regeringens framtida satsningar på havs- och vattenmiljön.....	18
5.1	Regeringen satsar på ökad tillsyn.....	19
5.2	Havs- och vattenmyndigheten.....	19
5.3	Regeringen uppdrar åt Havs- och vattenmyndigheten att skapa ett forum för dialog	20
5.4	Det fortsatta arbetet med vattenförvaltningen	20
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 augusti 2011	22

1 Ärendet och dess beredning

I maj 2006 tillkännagav riksdagen som sin mening (rskr. 2005/06:237) att regeringen skulle utreda förutsättningarna att ändra regelverket så att de företag som ansvarar för vattenreglering kan åläggas att anlägga laxtrappor eller andra fiskvandringar i alla reglerade vattendrag. Bakom tillkännagivandet finns Bostadsutskottets förslag i betänkandet 2005/06:BoU11.

I mars 2008 lämnade regeringen skrivelsen Redogörelse för behandling av riksdagens skrivelser till regeringen (skr. 2007/08:75). I skrivelsen redogör regeringen (sidan 106 i skrivelsen med rubrik Naturresursfrågor och vattenrätt) för sitt beslut den 20 december 2007 att lämna tilläggsdirektiv (dir. 2007:184) till Miljöprocessutredningen (M2007:04). Genom tilläggsdirektivet fick utredningen i uppdrag att utreda behovet av författningsändringar i fråga om vattenverksamheter. I maj 2009 lämnade utredningen sitt betänkande Vattenverksamhet SOU 2009:42 (dnr M2009/2000/R). Utredningens betänkande beskrivs i avsnitt 4.9.

I mars 2011 tillkännagav riksdagen som sin mening 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 riksdagens tillkännagivande från 2006 (rskr. 2010/11:182). Bakom tillkännagivandet finns Civilutskottets betänkande 2010/11:CU17.

2 Vattenkraften och dess påverkan

Dagens vattenkraft har byggts ut under lång tid med början under 1800-talets senare del. Vattenkraften är numera utbyggd i en mängd vattendrag i stort sett i hela landet. I Sverige finns det i dag nära 2 000 vattenkraftverk i bruk. Till dessa kommer ett stort antal nedlagda eller övergivna verk. Det finns drygt 200 vattenkraftverk som räknas som större kraftverk med en effekt om 10 megawatt (MW) eller mer. Det fanns 1 027 småskaliga vattenkraftverk i drift med en installerad effekt om upp till 1,5 MW år 2009. Kraftverken i Norrland svarar för ca 80 procent av vattenkraftproduktionen. Endast ca 20 procent av elproduktionen från vattenkraft kommer således från verk i Svealand och Götaland. Den största utbyggda effekten i vattenkraften återfinns i de utbyggda Norrlandsälvarna, främst då i Luleälven, Skellefteälven, Umeälven, Ångermanälven, Indalsälven, Ljungan, Ljusnan och Faxälven. I södra Sverige finns främst tre större utbyggda älvar, Dalälven, Klarälven och Göta älv. Vattenkraften i södra Sverige domineras i övrigt av småskaliga vattenkraftverk.

Vattenkraften är både lagringsbar och reglerbar och detta gör den värdefull eftersom en allt större mängd el i framtiden bedöms komma från sådana energilag som inte är lagringsbara, som vindkraft. Den reglerbara vattenkraften används för att balansera den samlade elproduktionen mot den varierande elförbrukningen. Den genomsnittliga årliga vattenkraftproduktionen beräknas till 67,5 terawattimmar (TWh), vilket motsvarar knappt hälften av den totala elproduktionen i Sverige.

Vattenkraft är en förnybar energikälla med låga utsläpp av förorenande ämnen och liten klimatpåverkan. Däremot kan påverkan på den fysiska miljön och på berörda ekosystem i sjöar och rinnande vatten vara mycket stor. Växters och djurs livsmiljöer kan förändras dramatiskt och i vissa fall helt försvinna när områden torrläggs, vattenmagasin skapas och vandringsvägar skärs av. Vattenkraftsbranschen har i viss utsträckning vidtagit åtgärder för att underlätta fiskvandring förbi vattenkraftsanläggningar där det tidigare har funnits fiskvandring. Redovisningen i denna skrivelse fokuserar dock på de statliga insatser som vidtagits för vandrande fisk.

Sjöar utnyttjas för kraftproduktion genom dämning av utloppet, vilket sker för att lagra vatten över tiden och ibland också för att utvinna kraft vid själva utloppet. Dämning av sjöar görs för att lagra vatten kortare eller längre tid. Ju längre denna tid är desto större är sjöns regleringsamplitud, dvs. skillnaden mellan högsta och lägsta vattennivå. De största miljöeffekterna uppstår vid sjöar som används för flerårsreglering.

Sjöar och rinnande vatten utgör en del av ett större ekosystem. Detta betyder att även enstaka dämmen och dammar i systemet förändrar hela systemets struktur och funktion och förhindrar upp- och nedströmsvandring av djur. Ett helt bestånd av en art kan därigenom slås ut även vid mindre ingrepp.

Anadroma arter är arter som reproducerar sig i sötvatten men vandrar till havet för att växa sig stora. En typisk sådan art är lax, men även havsnejonöga och vissa bestånd av öring, sik, harr, abborre och flodnejonöga kan vara anadroma.

Katadroma arter har ett omvänt vandringsmönster. De reproducerar sig i havet och kan växa sig stora i sötvatten. Ett typiskt exempel är ålen, vars honor vandrar upp i sötvatten för tillväxt. Anadroma och katadroma arter kallas med ett samlingsnamn för diadroma, sådana som under livet växlar lek och uppväxt mellan sött och salt vatten.

Av de kommersiellt viktigaste bestånden har laxens naturliga reproduktion påverkats mest av vattenkraftens utbyggnad. Detta förhållande liksom artens symbolvärde innebar att restaureringsansträngningar inledningsvis nästan uteslutande inriktades på lax. Insatserna har huvudsakligen bestått av installation av olika vandringsvägar som laxtrappor samt kompensationsodling av lax- och öringsungar.

En annan kommersiellt viktig art är den europeiska ålen. De insatser som historiskt har gjorts för att underlätta för ålens vandring är att s.k. ålledare har installerats vid vattenkraftverk.

På senare år har utvecklingen av fiskvägar gått mot mer naturliknande fiskvägar, s.k. omlöp, vilka kan anpassas med lutningar och flöden så att många fiskarter kan passera. Även behovet av fiskvägar för utvandrande fisk har uppmärksammats.

Även andra arter än fisk påverkas negativt av vandringshinder och reglering. Ett exempel är den starkt hotade flodpärlmusslan vars livsmiljö har fragmenterats av vandringshinder. Flodpärlmusslan är även beroende av värdjur som lax och öring för sin fortplantning och kan således inte reproducera sig där dessa arter inte finns.

3 Lagar och direktiv

3.1 Lagstiftning om vattenverksamhet växer fram

Mot bakgrund av den ökande vattenkraftsutbyggnaden kom 1918 års vattenlag (1918:523) till. Syftet var till stor del att skapa en prövningsordning som kunde handskas med stora och komplexa kraftutbyggnader. För ändamålet skapades de särskilda vattendomstolarna. Tillståndsprövningen inriktades mycket på den samhällsekonomiska tillåtligheten, alltså prövningen om nyttan med företaget tillräckligt mycket översteg värdet av kostnaderna, den skada och det intrång som det förde med sig. Det fanns också flera olika skyddsbestämmelser för motstående intressen när det gäller boende, näringsliv, naturförhållanden och allmänna intressen i övrigt. Enligt lagen kunde vissa större företag nyprövas, första gången efter 55 år och sedan vart 40:e år. Nyprövningen skulle innebära att den avvägning mellan tillståndshavaren och motstående allmänna intressen som gjordes vid tillståndsprövningen utfördes på nytt, med hänsyn till inträffade förändringar i lagstiftningen.

Prövningsorganisationen ändrades inte nämnvärt genom 1983 års vattenlag (1983:291). Vattendomstolarnas organisation och arbetsätt blev oförändrade. Den största förändringen gällde tillåtlighetsreglerna. Den äldre vattenlagens många olika bestämmelser om förutsättningar för tillstånd fördes ihop till fyra paragrafer, som föreskrev att företaget inte fick strida mot allmänna planeringssynpunkter eller mot detaljplan, inte fick ha en oacceptabel inverkan på allmänna intressen och måste vara samhällsekonomiskt lönsamt. En annan nyhet var att alla tillstånd skulle kunna omprövas efter viss tid med beaktande av förändringar i omgivningen som inträffat efter tillståndet.

Vid införandet av miljöbalken kom tillståndsplikt för vattenverksamheter att regleras i miljöbalkens 11 kap. samt i lagen (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamheter. Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas i dag i första instans av mark- och miljödomstolen. Nedan beskrivs tre av de verktyg som finns i lagstiftningen och som används i detta sammanhang.

3.2 Tillståndsprövning

När frågor om tillstånd till en verksamhet prövas ska verksamhetsutövaren visa att miljöbalkens allmänna hänsynsregler iakttas i verksamheten. Om tillståndet ges, ska det förenas med de villkor som behövs. Vilka krav som är möjliga att ställa i ett enskilt fall bestäms ytterst av hur prövningen avgränsas. Visserligen är det sökanden som genom sin ansökan anger ramarna för prövningen, men ytterst är det tillståndsmyndigheten som ska ta ställning till om ansökan kan ligga till grund för prövningen. Om prövningsmyndigheten anser att ansökan har avgränsats för snävt ska ansökan avvisas.

Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen ska tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen i ansökningsmål enligt miljöbalken och ska vid behov föra talan i sådana mål.

3.3 Tillsyn

Tillsynen enligt miljöbalken ska säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter anmälan kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken. Myndigheten ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse samt fortlöpande bedöma om villkoren i meddelade tillstånd är tillräckliga för att uppnå balkens syfte. Om myndigheten finner att villkoren är otillräckliga ska myndigheten förelägga om vidtagande av ytterligare försiktighetsmått. I de fall tillståndets rättskraft utgör hinder för detta, får tillståndet i stället omprövas.

Naturvårdsverket har enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) ett centralt ansvar för tillsynsvägledning när det gäller miljöbalken. Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillsynsvägledning i frågor om bl.a. vatten-

verksamhet enligt 11 kap. miljöbalken, med undantag för frågor om markavvattnings. Skr. 2010/11:163

Miljöbalkens tillsynssystem bygger i mångt och mycket på att verksamhetsutövaren kontrollerar sig själv och rapporterar resultatet till tillsynsmyndigheten. Egenkontrollen av vattenverksamheter omfattar bl.a. kontrollprogram och egenkontroll genom reglerna i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

3.4 Omprövning av tillstånd

Omprövning av tillstånd eller villkor för en verksamhet på en myndighets initiativ sker enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. En sådan omprövning är en ingripande tvångsåtgärd, men får inte leda till att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras.

Syftet med omprövning är att möjliggöra en anpassning av tillstånd och villkor till bl.a. ändrade förhållanden såsom ändringar i vattenförhållanden, ny teknik och nya samhällsliga värderingar och krav.

I en del fall kan en omprövning resultera i att viss mängd vatten undantas från kraftproduktion eller i en förlust av fallhöjd. I dessa fall har verksamhetsutövaren rätt till ersättning för del av den produktionsvärdesförlust som uppkommer. Enligt miljöbalken ska verksamhetsutövaren, om frågan inte särskilt reglerats i tillståndet, tåla en produktionsvärdesförlust om 5 procent. För det fall ersättningsrätten har reglerats i verksamhetens tillstånd kan den ersättningsfria delen vara bestämd till en högre andel, dock maximalt 20 procent av produktionsvärdet. Ersättningen betalas av den som ansökt om omprövning.

Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen är de myndigheter som får ansöka om omprövning.

3.5 Ramdirektivet för vatten och vattenförvaltningsförordningen

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten) är införlivat i svensk lagstiftning genom främst 5 kap. miljöbalken, förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen), förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion samt relativt omfattande föreskrifter på myndighetsnivå. Vattenförvaltningsförordningen innehåller bl.a. krav om att vattenförekomster (bl.a. sjöar och vattendrag) ska uppnå god ekologisk status senast 2015. Med god ekologisk status menas att vattnets biologiska, vattenkemiska och hydromorfologiska status (vattenstånd, flöde etc.) inte avsevärt avviker från förhållanden som är opåverkade av mänsklig verksamhet. Dessutom finns krav på att statusen inte får försämrats.

En klassificering av ekologisk status för sjöar och vattendrag har skett enligt Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten (NFS 2008:1). Enligt ramdirektivet för vatten väger biologiska kvalitetsfaktorer som fisk och

bottenfauna tyngst, följt av fysikalisk-kemiska faktorer och slutligen hydromorfologiska kvalitetsfaktorer. Statusen på kvalitetsfaktorerna klassas i en femgradig skala där hög status motsvarar statusen i ett naturligt och i princip opåverkat vatten.

Sammanvägning till en gemensam ekologisk status görs enligt principen ”sämst styr”, vilket innebär att den biologiska kvalitetsfaktor som har sämst status får bestämma vilken ekologisk status som sjön eller vattendraget får. Sjöar och vattendrag ska också uppnå god kemisk status vilket innebär att vissa gränsvärden för miljögifter inte överskrids. Vattenförvaltningens åtgärdsprogram är verktyg för att uppnå god yt-vattenstatus.

I ett antal vatten kommer god ekologisk status inte att vara möjlig att uppnå. Många vatten används till samhällsnyttiga verksamheter och att upphöra eller kraftigt förändra dessa skulle kunna ge betydande sociala och ekonomiska konsekvenser. Sjöar och vattendrag som har genomgått stora fysiska förändringar till följd av sådana verksamheter kan därför pekats ut som kraftigt modifierade eller konstgjorda vattenförekomster. Detta gäller om god ekologisk status inte kan uppnås utan att det skulle få en betydande negativ inverkan på bl.a. vattenkraftproduktion. Till de utpekade fysiska förändringarna hör hydrologiska (flödes- och nivåförändringar) samt morfologiska förändringar (vattenfårans form och struktur). För att få förklara ett vatten som kraftigt modifierat eller konstgjort krävs att det uppfyller två huvudkrav. För det första ska vattnet ha förändrats på ett mycket omfattande och påtagligt sätt. För det andra ska man genom en samhällsekonomisk konsekvensanalys avgöra att det är viktigare att de verksamheter som är beroende av dessa förändringar får finnas kvar ungefär på samma sätt som i dag, än att god ekologisk status uppnås. Grunden för detta är bl.a. att de åtgärder för att ändra den fysiska miljön som i så fall skulle krävas skulle innebära en betydande negativ påverkan på vissa samhällsnyttiga verksamheter.

För vattenförekomster som klassas som kraftigt modifierade eller konstgjorda och där god ekologisk status inte kan uppnås ska i stället god ekologisk potential uppnås. God ekologisk potential ska så långt som möjligt överensstämma med god ekologisk status sedan hänsyn har tagits till de negativa effekterna av den fysiska modifiering som har lett till att vattenförekomsten har kunnat klassas som kraftigt modifierad eller konstgjord. Den ekologiska potentialen klassas liksom den ekologiska statusen i en femgradig skala. För att kunna fastställa god ekologisk potential bör man ha kunskap om vilka biologiska, vattenkemiska och hydromorfologiska förhållanden som skulle gälla om den aktuella vattenförekomsten var opåverkad, samt på vilket sätt den samhällsnyttiga modifieringen gör att vattenförekomsten avviker från detta idealtillstånd. Att fastställa den ekologiska potentialen på detta sätt är svårt och därför har en vägledning för ett alternativt tillvägagångssätt för att fastställa den ekologiska potentialen i kraftigt modifierade eller konstgjorda vatten tagits fram inom ramen för den gemensamma genomförandestrategin i EU enligt nedan.

1. Maximal ekologisk potential är det ekologiska tillstånd som ett kraftigt modifierat vatten kan uppnå sedan man har vidtagit alla fysiska förbättringsåtgärder som inte har betydande negativ effekt på ändamålet för modifieringen.

2. God ekologisk potential är det ekologiska tillstånd som ett kraftigt modifierat vatten kan uppnå sedan man har vidtagit de fysiska förbättringsåtgärder som har en betydande ekologisk effekt och som inte har betydande negativ effekt på ändamålet för modifieringen.

Åtgärder för att minska miljöeffekterna av fysisk påverkan i vattendrag är viktigt för att direktivets bindande krav på god ekologisk status och god potential ska kunna nås till 2015.

3.6 Förnybartdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (förnybartdirektivet) antogs under våren 2009. Förnybartdirektivet syftar till att öka EU:s andel förnybar energi från 8,5 till 20 procent under perioden 2005–2020. Varje medlemsstats del i ansvaret att nå detta gemenskapsövergripande mål har slagits fast i en s.k. bördefördelning. För svensk del ställer direktivet bindande krav på att uppnå en andel om 49 procent förnybar energi år 2020. Sverige har redan i dag den högsta andelen förnybar energi i EU med ca 44 procent och kommer att ha tätpositionen även år 2020. Om det övergripande målet inte kan uppnås med inhemsk energianvändning ges möjlighet att använda de samarbetsmekanismer som finns i direktivet. Sverige lämnade i enlighet med direktivet en nationell handlingsplan till EU-kommissionen i juni 2010 där Sverige redovisar de åtgärder som vidtas för att nå det nationella målet om att öka andelen förnybar energi till minst 50 procent av energianvändningen till 2020.

Direktivet innehåller åtgärder som ska främja en ökad användning av förnybar energi. Till dessa hör exempelvis att förenkla tillståndprocesser, anpassa byggregler, säkerställa att ursprungsgarantier för förnybar el kan utfärdas, öka informationen om teknik och stödsystem samt underlätta tillträdet till el- och gasnät för förnybar energi. Medlemsstaterna ska vartannat år lämna en rapport till kommissionen om utvecklingen av förnybar energi, styrmedel och åtgärder samt utvecklingen av användning och tillgång till biobränslen och effekter av detta. Kommissionen ska utifrån dessa underlag vartannat år rapportera till ministerrådet och Europaparlamentet om utvecklingen. Vid en kontrollstation 2014 ska kommissionen presentera en rapport innehållande bl.a. en allmän översyn av direktivets samarbetsmekanismer och om beslutade åtgärder är tillräckliga för att målet på 20 procent förnybar energi i EU ska nås.

Riksdagen beslutade våren 2009 utifrån bl.a. förnybartdirektivets krav att andelen förnybar energi år 2020 ska vara minst 50 procent av den totala energianvändningen. För att nå målet om minst 50 procent förnybar energi till år 2020 har ett nytt mål beslutats om ökningen av den förnybara elproduktionen med 25 TWh till år 2020 inom ramen för elcertifikatssystemet.

Den stora andelen förnybar energi som Sverige har i dag består av bioenergi (ca 130 TWh), vattenkraft (ca 68 TWh) och vindkraft (ca

3.7 Den gemensamma fiskeripolitiken och den svenska fiskelagstiftningen

Fiskelagstiftningen ska uppnå såväl miljömässiga som sociala och ekonomiska mål genom att reglera fiskeverksamheter. EU:s gemensamma fiskeripolitik är en s.k. fullt utvecklad unionspolitik, vilket innebär att samtliga medlemsstater omfattas av bestämmelserna. Sverige får dock ha nationella bestämmelser för att komplettera eller verkställa EU:s regelverk. I övrigt kan vissa aspekter regleras avseende kustfisket, medan fisket i sötvatten i sin helhet regleras nationellt.

Regeringen eller den myndighet regeringen har bestämt, i detta fall Havs- och vattenmyndigheten, får genom bemyndiganden i 19 § fiskelagen (1993:787) och 2 kap. 7 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen för fiskevården och fiskets bedrivande meddela föreskrifter som förbjuder eller begränsar fisket när det gäller fiske i havet, vattnen längs kusterna och vattnen i Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmaren samt Storsjön i Jämtland till det första definitiva vandringshindret. Förbudet eller begränsningen kan avse vilken fisk som får fångas, vilka fartyg, redskap eller metoder som får användas, inom vilka områden fiske får ske eller för vilket ändamål fiske får ske. När det gäller fiske i andra vatten än de ovan nämnda får sådana föreskrifter meddelas av Havs- och vattenmyndigheten endast om det sker i syfte att skydda särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intresse. I övriga fall måste sådana föreskrifter meddelas av regeringen.

4 Det nationella arbetet

4.1 Regeringens särskilda satsningar

I avsnitt 4 redovisar regeringen en rad åtgärder som har initierats och vidtagits för att förbättra situationen för vandrande fisk i svenska vatten. Regeringen vill särskilt lyfta fram att förutsättningarna för att ytterligare stärka vatten- och havsmiljöarbetet har förbättrats successivt de senaste åren.

Nivån på det statliga anslaget för fiskevård har sedan 2005/2006 varierat mellan 25 och 27 miljoner kronor årligen. Det innebär att finansieringen av fiskevården genom detta anslag har uppgått till drygt 130 miljoner kronor under perioden 2006–2011. Fiskevårdsanslaget fördelas till såväl regionala som nationella fiskevårdsprojekt. De som är intresserade av fiske är ofta även involverade i fiskevård. Merparten av fiskevårdsprojekten genomförs därför i samarbete mellan kommuner, fiskevårdsområden och sportfiskeföreningar. Det handlar om bildande eller ombildande av fiskevårdsområden, fisketillsyn, utsättning av fisk, insatser för att bevara hotade fiskarter och -stammar, biotopvård och annat främjande av den biologiska mångfalden.

Anslaget för biologisk mångfald har kunnat användas bl.a. till att restaurera sjöar och vattendrag och därigenom återskapa vandringsvägar för fisk. Från och med 2009 finansieras motsvarande insatser huvudsakligen genom havsmiljöanslaget. I 2007 års vårproposition avsattes en halv miljard kronor till havsmiljöinsatser för perioden 2007–2010 i ett nytt havsmiljöanslag. I budgetpropositionen för 2009 höjdes ambitionen då ytterligare 655 miljoner kronor tillfördes för åren 2009–2011 för insatser för att förbättra, bevara och skydda havsmiljön i Östersjön och Västerhavet. I budgetpropositionen för 2011 aviserades en fortsatt satsning. En rad åtgärder har initierats och genomförts under dessa år eller pågår alltjämt. Inom programområdet biologisk mångfald inom havsmiljöanslaget har åtgärder som restaurering av vattendrag eller återställning av vandringsväg för fisk prioriterats. Framtagande av underlag inför omprövningar har också finansierats via anslaget. Sammantaget har detta påskyndat processen betydligt.

Regeringen har i propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) aviserat en rad satsningar bl.a. mot bakgrund av behovet av att återställa vandringsvägar och reproduktionsområden för fisk. Genom denna proposition avsattes ytterligare åtta miljoner kronor 2009 respektive 2010 för genomförandet av den nationella planen för återhämtning av beståndet av ål. I samma proposition aviserade regeringen även 28 miljoner kronor 2009 respektive 2010 från havsmiljöanslaget som nationell medfinansiering av det operativa programmet för fiskerinäringen i Sverige 2007–2013. I propositionen understryker regeringen särskilt att denna satsning ger förbättrade möjligheter för enskilda regionala aktörer att söka stöd för åtgärder som biotopförbättrande åtgärder eller för åtgärder som underlättar för vandrande arter. I propositionen lyfter regeringen även fram att vid restaureringsåtgärder behöver flera arters behov beaktas i större utsträckning.

I skrivelsen Åtgärder för levande hav (skr. 2009/10:213) bedömde regeringen att en översyn behövs av hur behovet av omprövning av vattendomar ska kunna hanteras så att skadade vattensystem kan restaureras utifrån de krav som bl.a. ställs i ramdirektivet för vatten och för att uppnå den miljö kvalitet som beskrivs i miljö kvalitetsmålen samtidigt som de totala kostnaderna minimeras och produktionen av vattenenergi garanteras. I skrivelsen aviserade regeringen en fortsättning av den satsning på förstärkning av det operativa programmet som gjordes i propositionen En sammanhållen svensk havspolitik. Detta innebar en förstärkning med minst 15 miljoner kronor per år under 2011 och 2012. I samma skrivelse aviserade regeringen ett uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten att utarbeta en nationell plan för hur restaureringsarbetet i kustområdena ska bedrivas så att arbetet med att återskapa olika arters nationella utbredning kan bedrivas med hänsyn till de enskilda huvudvattensystemens särskilda förutsättningar på ett kostnadseffektivt sätt. I detta restaureringsarbete ingår bl.a. skapande av vandringsvägar i rinnande vatten och återställande av fysiska miljöer.

Riksdagen fattade i april 1999 beslut om 15 nationella miljökvalitetsmål (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183), bl.a. målet *Levande sjöar och vattendrag*. Till miljökvalitetsmålen beslutades 2001 av riksdagen om ett antal delmål (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36). För målet *Levande sjöar och vattendrag* finns i dag fyra delmål om åtgärdsprogram för natur- och kulturmiljöer samt för skyddsvärda vattendrag, vattenförsörjningsplaner och utsättning av djur och växter.

Eftersom många skyddsvärda vattendrag eller potentiellt skyddsvärda vattendrag i dag är påverkade av vattenverksamhet är det delmål 2 om åtgärdsprogram för skyddsvärda vattendrag som främst är relevant i detta sammanhang. Enligt delmålet ska senast år 2005 berörda myndigheter ha identifierat och tagit fram åtgärdsprogram för restaurering av Sveriges skyddsvärda vattendrag eller sådana vattendrag som efter åtgärder har förutsättningar att bli skyddsvärda. Senast till år 2010 skulle minst 25 procent av de värdefulla och potentiellt skyddsvärda vattendragen ha restaurerats. Naturvårdsverket och Fiskeriverket har uppskattat antalet nationellt värdefulla, nationellt särskilt värdefulla och potentiellt skyddsvärda vattendrag med behov av restaurering till ca 680. Detta innebär att 170 vattendrag skulle ha varit restaurerade för att delmålet skulle ha uppnåtts till 2010. Naturvårdsverket har gjort uppskattningen att mindre än hälften av de vattendrag som bedömdes vara i behov av restaurering hade restaurerats 2010.

Regeringen konstaterade i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) att delmålet inte var möjligt att nå till 2010. Vidare lyfte regeringen fram de tids- och resurskrävande omprövningar av vattendomar som en stor utmaning i arbetet. Under våren 2010 beslutade riksdagen bl.a. om en ny målstruktur för miljöarbetet (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377). Den nya målstrukturen innebär att miljöarbetet ska vara strukturerat med ett generationsmål, miljökvalitetsmål och etappmål. Delmålen kommer att ersättas med etappmål som ska vara steg på vägen för att nå ett eller flera miljökvalitetsmål och generationsmål.

Naturvårdsverket tog 2007 fram en nationell strategi för restaurering av skyddsvärda vattendrag (NV rapport 5746). Strategin anger de övergripande riktlinjerna för arbetet med restaurering av vattendrag enligt miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*. I strategin pekar Naturvårdsverket ut de anslag som vanligen används för restaurering och bland dessa återfinns kalkningsanslaget och EU:s miljöfond Life-nature. Framtagandet av strategin följdes upp 2008 då Naturvårdsverket och Fiskeriverket tog fram en manual för arbetet med restaurering av vattendrag.

4.3 Vattenförvaltningen

I enlighet med vattenförvaltningsförordningen har Sverige delats in i fem vattendistrikt. En länsstyrelse i varje vattendistrikt har utsetts till vattenmyndighet med uppgift att samordna och lägga fast ramarna för vatten-

förvaltningen i distriktet. Varje vattenmyndighet har en vattendelegation som beslutar om större frågor, t.ex. miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. De fem länsstyrelser som är vattenmyndigheter har samordningsuppdrag att t.ex. ge samordnande instruktioner om underlag från kommuner och myndigheter inför rapportering till kommissionen enligt direktivets angivna tidsintervall samt ta fram underlag till vattendelegationerna. Samordningen är kopplad till att alla 21 länsstyrelser enligt länsstyrelseinstruktionen har beredningssekretariat för vattenförvaltning som särskilt under uppbyggnadsskedet har stått för respektive läns samordning och kvalitetssäkring av underlagsmaterial för statusklassning, åtgärdsprogramarbete och miljöproblemanalys m.m.. Samordningen och hela genomförandet förutsätter också att länsstyrelser (och kommuner samt andra myndigheter enligt åtgärdsprogrammet) prioriterar och genomför åtgärder i sina respektive verksamheter.

Genom den kartläggning som har skett inom ramen för vattenförvaltningen har kunskapen om Sveriges vatten tagit ett stort steg framåt. Det finns nu en klassificering genomförd vilken utgör grunden för det fortsatta arbetet med kvalitetssäkring samt fördjupad kartläggning och analys. I många fall saknas dock fortfarande data och kunskap om enskilda vattenförekomster.

Ett övergripande mål för vattenmyndigheterna är att alla vattenförekomster som inte bedöms uppnå god status år 2015 ska kunna verifieras med data, så att statusklassificeringarna uppnår en hög säkerhet oavsett om klassificeringen har gjorts med mätdata, modeller eller expertbedömningar. Dessutom behövs särskilda insatser för att statusklassificera de vattenförekomster som skulle kunna utgöra kraftigt modifierade vatten eller konstgjorda vatten på grund av bl.a. vattenkraft och dammar.

Vattenförvaltningsarbetet har identifierat fysisk påverkan, däribland vattenkraftens anläggningar och dammar, som en av de enskilt viktigaste faktorerna som förhindrar att god ekologisk status nås. Skälen är framförallt att de utgör vandringshinder och att hydrologisk och morfologisk påverkan allvarligt påverkar livsmiljöerna. Vattenmyndigheterna har i sina respektive åtgärdsprogram 2009–2015 pekat ut en rad åtgärder som behöver vidtas i syfte att nå god ekologisk status och god ekologisk potential. Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram är bindande för myndigheter och kommuner i deras arbete. Därför riktas åtgärderna mot myndigheter och kommuner. Ett omfattande åtgärdsarbete för att förbättra situationen för vandrande fisk pågår dock redan genom vattenmyndigheterna och länsstyrelserna bl.a. genom regionala fiskevårdsplaner, fiskevårdsmedel och genom havsmiljöanslaget.

En rad åtgärder i åtgärdsprogrammen är relevanta i detta sammanhang, bl.a. följande.

- Åtgärd 18 innebär att Kammarkollegiet ges i uppdrag att, efter samråd med Naturvårdsverket, Fiskeriverket (Havs- och vattenmyndigheten sedan den 1 juli 2011) 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. Exempel på åtgärder redovisade av

vattenmyndigheterna är att ta fram underlag och strategier, fysiska förbättringsåtgärder i anslutning till dammar, omprövning av vattendomar, strategier och planer för omprövning av vattendomar.

- Åtgärd 20 innebär att Riksantikvarieämbetet ges i uppdrag att, efter samråd med länsstyrelserna, ta fram underlag för vilka vattenmiljöer och vattenanläggningar som har särskilt stort kulturmiljövärde i, eller i anslutning till, befintliga vattenförekomster där det behöver vidtas åtgärder i syfte att uppnå god ekologisk status eller god kemisk status. Exempel på åtgärder redovisade av vattenmyndigheterna är utredning/framtagande av underlag som belyser kulturmiljövärden vid vattenförekomster.
- Åtgärd 28 innebär att länsstyrelserna ges i uppdrag att göra en översyn och vid behov verka för omprövning av befintliga tillståndspliktiga verksamheter, enligt 9 och 11 kap. miljöbalken, vilka kan ha en inverkan på vattenmiljön, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status. Exempel på åtgärder redovisade av vattenmyndigheterna är prövning med syfte att få till stånd åtgärder avseende förbättrad kontinuitet, morfologi och hydrologi.
- Åtgärd 30 innebär att länsstyrelserna ges i uppdrag att upprätta en plan för sitt åtgärdsarbete med prioritering av avrinningsområden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status. Exempel på åtgärder redovisade av vattenmyndigheterna är verifiering av fysiska förändringar i vattenförekomster, upprättande av planer för att återställa flottleder, fysiska förbättringsåtgärder i kraftigt modifierade vatten och andra reglerade vatten.

Samtliga berörda myndigheter och kommuner ska fr.o.m. 2011 varje år rapportera till vattenmyndigheterna vilka åtgärder som genomförts under föregående kalenderår i syfte att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna som föreskrivits för vattenförekomster inom myndighetens eller kommunens verksamhetsområde uppnås. Syftet med rapporteringen är bl.a. att kunna följa upp hur åtgärderna i åtgärdsprogrammet genomförs. Sammanställning av den första rapporteringen pågår för närvarande av vattenmyndigheterna.

4.4 Åtgärdsdatabasen

Fiskeriverket har haft ansvaret t.o.m. den 30 juni 2011 för den s.k. Åtgärdsdatabasen till vilken åtgärder i vatten oavsett finansieringskälla och lagrum rapporterats. Därefter är Åtgärdsdatabasen Havs- och vattenmyndighetens ansvar. Fram till och med 2010 finns 4 500 åtgärder inlagda i åtgärdsdatabasen kopplade till över 2 700 projekt. Antalet åtgärder som rör fiskvägar uppgår till ca 400.

När tillstånd för en vattenverksamhet meddelas beslutas det oftast om villkor som verksamhetsutövaren ska följa. Villkorens syfte är att minska de verkningar som verksamheten har på miljön.

Vid prövning i miljödomstolen av vattenverksamheter enligt miljöbalken kan domstolen i vattendom 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. Bestämmelser om fiskeavgiftsmedel finns i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter. Totalt fanns vid årsskiftet 2010/2011 särskilda fiskeavgiftsmedel om ca 70 miljoner kronor för olika fiskevårdande åtgärder i ca 90 huvudavrinningsområden fonderat hos Kammarkollegiet. Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen fattar beslut om bidrag av medel.

Fiskeriverket fastställde den 17 januari 2011 en plan för användning av fiskavgiftsmedel för perioden 2010–2013. Planen innehåller mål och kriterier för beviljande av fiskeavgiftsmedel inom fiskevården.

4.6 Statligt anslag för fiskevården – fiskevårdsmedel

Utöver de anvisningar som framgår av förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården har regeringen från och med budgetåret 2003 särskilt angett att anslaget ska främja åtgärder för att uppnå miljökvalitetsmålen. Riksdagen beslutar om statsbudgeten och anslagen som disponeras av myndigheterna. Av myndighetens regleringsbrev som beslutas av regeringen framgår att anslaget ska fördelas efter samråd med länsstyrelserna.

Anslaget har använts dels för 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 (t.ex. ål) samt kunskapsuppbyggnad och kunskapsöverföring. Åtgärderna är bl.a. inriktade mot vattenområden som har påverkats genom vattenkraftutbyggnad eller annan påverkan på vandringsfiskens vandringsvägar eller lek- och uppväxtbiotoper. I kostnaderna ingår även t.ex. planering, utredningar, miljökonsekvensbeskrivningar och tillstånd.

I åtgärderna (se tabell nedan) för att specifikt främja fiskvandring ingår åtgärder som anläggande av fiskvandringssvågar, 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.

Redovisningen över användningen av dessa medel är översiktlig eftersom projekt ofta inbegriper olika typer av åtgärder. Aktuella projekt är byggande av fiskvägar i Fyrisån, Svartån och Mörrumsån samt åtgärder för förbättrad fiskvandring i Testeboån.

Period	Anslag, kr	Anslag (exkluderat fiskvandring svägar) som använts för att främja vandringsfisk, kr	Anslag som använts för att främja fiskvandring svägar, kr
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

4.7 Europeiska fiskerifonden och det svenska fiskeprogrammet

Det operativa programmet för fiskerinäringen i Sverige 2007–2013 finansieras via Europeiska fiskerifonden (EFF) och nationella offentliga medel. Användning av EFF 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) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, där det anges vilken typ av åtgärder som medel får beviljas till. Under 2009–2012 har den nationella finansieringen stärkts genom havsmiljöanslaget med minst 86 miljoner kronor (se även avsnitt 4.1). Inom programmet finns åtgärdsområdet Skydd och utveckling av den akvatiska faunan och florin. Beslut om finansiering av dessa åtgärder fattas av länsstyrelserna. Värt att notera är att EFF inte får stödja åtgärder som redan är fastslagna t.ex. genom vattendom.

Avsatta medel för hela den nuvarande programperioden 2007–2013 inom åtgärdsområdet Skydd och utveckling av den akvatiska faunan och florin är 49 miljoner kronor. I programmet anges att åtgärdens syfte är att förbättra de naturliga reproduktionsmöjligheterna för fiskarter av kommersiellt intresse för olika nyttjare och förvaltare av resursen och därigenom öka de naturliga populationerna av dessa arter. Särskilt nämns att en stor mängd vattendrag i Sverige är reglerade genom vattenkraftsanläggningar eller andra verksamheter och att det behövs åtgärder för att underlätta passagen förbi vandringshinder. Hittills under nuvarande programperiod har totalt 34 miljoner kronor av EU-medel beviljats inom åtgärdsområdet varav ca 21 miljoner kronor har beviljats till 61 projekt som har direkt anknytning till vandringsvägar. Exempel på projekt som har finansierats med EFF-medel är återställning av vandringsvägar vid Hertings kraftverk i Ätran och Stor-Norrfors i Vindelälven samt utrivning av damm i Hökesån.

I den föregående programperioden, 2000–2006, ingick liknande åtgärder i det svenska programmet. Under de åren beviljades totalt 42 miljoner kronor av EU-medel inom åtgärdsområdet varav ca 15 miljoner kronor till 35 projekt som har direkt anknytning till vandringsvägar.

Den nationella ålförvaltningsplanen innehåller bl.a. åtgärder för att så snart som möjligt reducera dödligheten hos ål i turbiner vid passage av kraftverk. I en frivillig avsiktsförklaring från mars 2010 har sex kraftbolag och Fiskeriverket förklarat att man har för avsikt att inom en femårsperiod öka den nuvarande totala överlevnaden av ål vid kraftverkspassage till minst 40 procent av den potentiella blankålsproduktionen i de delar av svenska vattendrag där utvandrande ålar behöver passera minst ett kraftverk. Åtgärderna finansieras av kraftbolagen och Fiskeriverket (Havs- och vattenmyndigheten fr.o.m. den 1 juli 2011) står för planering, prioritering och utvärdering. Ett tiotal vattendrag är utsedda som prioriterade för dessa åtgärder. I fyra av dessa (Göta älv, Motala ström, Mörrumsån och Lagan) har vattenkraftsbolagen påbörjat åtgärder främst genom fångst och nedtransport av fångad blankål. Metodutveckling för förbiledning av utvandrande blankål sker i Ätran, Mörrumsån och Göta älv.

4.9 Miljöprocessutredningen

Regeringen tillsatte i juni 2007 en särskild utredare med uppdrag att dels utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen, dels utreda och föreslå organisations- och författningsändringar för en samordning av miljödomstolar och fastighetsdomstolar (dir. 2007:94). Utredningen antog namnet Miljöprocessutredningen (M 2007:04).

I december 2007 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2007:184). Av det framgår bl.a. att utredaren ska redovisa hur vanligt förekommande det är att vattenverksamhet saknar tillstånd, överväga om ett gemensamt kapitel för tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet kan införas i balken, utreda behovet av regelförenklningar så att tillräckliga förutsättningar finns för att bl.a. ompröva äldre vattendomar, utreda om tillämplande myndigheter har kompetens och resurser för att utöva en effektiv tillsyn och vid behov initiera omprövningsprocesser. Syftet med utredningens arbete var, sammanfattningsvis, att de relevanta bestämmelserna om vattenverksamheterna och de tillstånd som gäller för verksamheterna skulle moderniseras så att de på ett enkelt, tydligt, ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt lever upp till miljöbalkens hänsynsregler och EU-rättens krav.

Miljöprocessutredningen lämnade sitt delbetänkande Vattenverksamhet (SOU 2009:42) i maj 2009 (dnr M2009/2000/R). I betänkandet konstaterade utredningen att det finns en konflikt mellan främjandet av vattenkraften och motstående intressen och lämnade vissa förslag om ändringar i bl.a. miljöbalken. Utredningen konstaterade vidare att den nämnda konflikten hade lett utredningen in på svåra avvägningar, vilket bl.a. innebär att ett antal utredda förslag, efter närmare överväganden, inte kom att lämnas.

Frågornas komplexitet när det gäller rättsverkan av äldre tillstånd och det tekniskt och förhållandevis detaljerat utformade systemet innebär att

de förslag som lämnats av utredningen inte är så sammanhängande och effektiva att regeringens övergripande syfte med lagstiftningsärendet skulle uppnås. Regeringen gick därför inte vidare med förslagen. Det är fortfarande regeringens uppfattning att vattenverksamheter ska bedrivas enligt tillstånd som prövats enligt miljöbalkens hänsynsregler och lever upp till EU-rättens krav.

4.10 Programmet Vattenkraft – miljöeffekter, åtgärder och kostnader i nu reglerade vatten

Mellan 2000 och 2010 har omfattande forskningsinsatser bedrivits inom programmet Vattenkraft – miljöeffekter, åtgärder och kostnader i nu reglerade vatten, i tre etapper. Programmet har finansierats gemensamt av Fiskeriverket, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet och Elforsk. Programmet har administrerats av Elforsk och letts av en styrelse.

I etapp ett och två bedrevs en mängd forskningsprojekt som bl.a. omfattade flödesregimens effekt på laxens vandring, konsekvenser för vattendragets produktivitet och för samhällsnyttan av fiskvägar och flödesregimåtgärder i reglerade vatten, optimering av fisk- och planktonproduktion genom balanserad näringsanrikning vid restaurering av regleringsmagasin samt anordning för lockvattenströmmar (dvs. ett flöde för att locka och leda fisken på rätt väg) vid vattenkraftverk. Forskningsprojekten fann bl.a. att möjligheter föreligger att öka andelen vild lax i Östersjön och att åtgärder bör kunna vidtas för att minska utvandringproblematik för smolt (vandringfärdiga yngel med en längd av 15–25 cm).

Resultaten från flera av projekten bedöms också kunna användas praktiskt då de ger möjlighet att genomföra om- eller tillbyggnation av vandringsleder på ett rationellt och ekonomiskt sätt med avseende på anläggningskostnad och driftskostnader.

Inom ramen för etapp tre i forskningsprogrammet som har pågått 2006–2010 har ett flertal studier genomförts, bl.a. utvärdering av fiskens etablering, projekt i Ljusnan och Emån, test av modeller och verktyg samt utformning av förbättrad passage för öring. Förutsättningarna för etapp tre har varit åtgärdsinriktat för att ge underlag för de åtgärder för att förbättra förhållandena i vattenförekomster som påverkas av vattenkraftproduktionen som kan aktualiseras vid omprövningar, genomförandet av ramdirektivet för vatten och i arbetet med att uppnå de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen. En förutsättning har även varit att vattenkraftsproduktion ska kunna bedrivas effektivt.

5 Regeringens framtida satsningar på havs- och vattenmiljön

Som har beskrivits tidigare i denna skrivelse har en rad åtgärder initierats och vidtagits i syfte att förbättra situationen för vandrande fisk i sjöar och vattendrag. Dessa åtgärder kommer att vara en viktig utgångspunkt och

5.1 Regeringen satsar på ökad tillsyn

Regeringens bedömning: Tillsynen av vattenverksamhet bör ges en högre prioritet. En särskild satsning bör göras när det gäller länsstyrelsernas tillsyn av vattenverksamhet med fokus på kraftverk, dammar och vattenreglering under perioden 2011–2012.

Skälen för regeringens bedömning: Länsstyrelserna är operativ tillsynsmyndighet för vattenverksamhet. Den tillsyn som i dag bedrivs på kraftverk, dammar och vattenreglering är generellt händelsestyrd. Att tillsynen är begränsad till att vara händelsestyrd innebär att tillsynsmyndigheten agerar i samband med att verksamhetsutövaren planerar ändringar i verksamheten eller efter klagomål.

Behovet av att öka tillsynen har lyfts fram bl.a. av Fiskeriverket och Kammarkollegiet i rapporten Översyn av arbete med omprövning samt tillsyn av vattendomar och vattenföretag (Regeringskansliets dnr Jo/2007/1393/JFS) samt av Naturvårdsverket i PM om aktuellt rättsläge samt hinder för att genomföra miljöförbättrande åtgärder med koppling till vattenverksamhet för uttag av vattenkraft (Ärendenr. NV-04510-10).

Regeringen bedömer att det är nödvändigt att denna tillsyn ges högre prioritet och avser därför att som en särskild satsning tillföra länsstyrelserna totalt 5 miljoner kronor för perioden 2011–2012 från anslaget 1:12 Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Regeringen menar att denna förstärkning kommer att ge större möjligheter för länsstyrelserna att bedriva sin tillsyn, inte bara händelsestyrd utan även förebyggande.

5.2 Havs- och vattenmyndigheten

I syfte att kunna kraftsamla i arbetet för renare hav och vatten och uppnå en effektiv och ändamålsenlig havs- och vattenmiljöförvaltning har regeringen inrättat Havs- och vattenmyndigheten, som inledde sin verksamhet den 1 juli 2011. Flertalet av de frågor som tidigare låg på Fiskeriverket har gått över till den nya myndigheten, liksom havs- och vattenfrågor från Naturvårdsverket.

Havs- och vattenmyndigheten är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. Myndigheten ska inom sitt ansvarsområde vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken och verka för en hållbar förvaltning av fiskeresurserna. Havs- och vattenmyndigheten ska vid behov föra talan i ansökningsmål enligt miljöbalken. I förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten lyfts särskilt fram att myndigheten ska delta i de prövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för havs- och vattenmiljön eller fisket. Havs och vattenmyndigheten är även en av de myndigheter som har möjlighet att ansöka om återkallelse eller omprövning av tillstånd.

Havs- och vattenmyndigheten ska inom sitt område särskilt samverka med Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges geologiska undersökning och länsstyrelserna i frågor som har betydelse för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av havs- och vattenmiljön och för vattenbruket. Myndigheten ansvarar för uppföljning och utvärdering av de statliga bidrag som omfattas av förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag, förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt och förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården.

I och med inrättandet av Havs- och vattenmyndigheten har det tidigare havsmiljöanslaget 1:12 utökats med medel för vattenförvaltning, fiskevård och kalkning som tidigare legat under andra anslag. Därmed har anslaget även bytt namn till Åtgärder för havs- och vattenmiljö. Detta samlade anslag förväntas sammantaget förstärka genomförandet av åtgärder som är av betydelse för såväl havs- som sötvattenmiljöer, däribland åtgärder för att underlätta för vandrande fisk.

5.3 Regeringen uppdrar åt Havs- och vattenmyndigheten att skapa ett forum för dialog

Regeringens bedömning: Havs- och vattenmyndigheten bör ges i uppdrag att samla berörda intressenter i en dialog med syfte att få en ökad samsyn kring vattenkraften och fastställda mål.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns motstridiga intressen när det gäller vattenkraft och miljö. Vattenkraften är viktig för att uppnå det fastställda målet att minst 50 procent av energianvändningen ska utgöras av förnybara energikällor år 2020. Samtidigt finns en rad miljömål för vatten och vattenförvaltningen. Berörda intressenter tycks vara överens om att det kommer att bli svårt att i tid nå de mål som finns i bl.a. ramdirektivet för vatten. Regeringen avser därför att ge Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter samla branschorganisationer, miljöorganisationer, myndigheter och andra berörda intressenter för att skapa en plattform för en fördjupad dialog kring dessa frågor. En sådan dialog förväntas underlätta att man når en ökad samsyn kring vattenkraften och de fastställda mål som finns på miljö- och energiområdet.

5.4 Det fortsatta arbetet med vattenförvaltningen

Arbetet med vattenförvaltningen drivs i sexåriga förvaltningscykler, där de olika arbetsmomenten återkommer i varje cykel. Den första cykeln avslutades under 2009 och samma år inleddes den nuvarande förvaltningscykeln, som sträcker sig fram till 2015. I slutet av 2014 ska vattenmyndigheterna presentera förslag till ny förvaltningsplan och åtgärdsprogram för den tredje förvaltningscykeln. Förvaltningscykeln innebär regelbunden uppföljning av i vilken utsträckning miljö kvalitetsnormerna har uppnåtts och om nya åtgärder krävs. Enligt vattenförvaltningsförordningen ska åtgärdena i det första åtgärdsprogrammet vara vidtagna

senast 2012. Åtgärdsprogrammet ställer krav på att myndigheter och kommuner varje år återrapporterar till vattenmyndigheterna hur arbetet med åtgärderna genomförs. Genom denna årliga återrapportering kan vattenmyndigheterna löpande utvärdera effekten och ta ställning till om det behövs ytterligare och mer konkretiserade åtgärder. Skr. 2010/11:163

Fysisk påverkan har identifierats som en av de största anledningarna till att god ekologisk status och god ekologisk potential inte uppnås i dag. Därför förväntas åtgärdande av fysisk påverkan, t.ex. återskapande av vandringsvägar, vara en prioriterad fråga även i kommande åtgärdsprogram.

Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 augusti 2011

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Ask, Olofsson, Larsson, Erlandsson, Carlgren, Carlsson, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag

Föredragande: statsrådet Carlgren

Regeringen beslutar skrivelse 2010/11:163 Insatser för vandrande fisk i sjöar och vattendrag