

Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeri- politiska frågor

**Översyn av arbete med omprövning samt tillsyn av
vattendomar och vattenföretag**



Kammarkollegiet



FISKERIVERKET

Förkortningar	3
Sammanfattning	4
Uppdraget.....	4
Förslagen.....	4
Resursbehov	5
Redovisning av dagens omprövningsverksamhet m.m.....	5
Inledning	7
Uppdraget.....	7
Arbetsformen	7
Beskrivning av den hittillsvarande omprövningsverksamheten	8
Nuvarande behov av omprövningar	8
Kammarkollegiets arbete med omprövningar.....	10
Fiskeriverkets utredningsarbete	12
Motstående intressen.....	13
Tidsaspekterna vid omprövningar.....	16
Exempel på omprövningar	18
Hur omprövningar bekostas	21
Det förberedande arbetet bekostas genom anslag	21
Finansieringen av åtgärderna	22
Det framtida behovet av omprövningar	23
Miljömålen är en viktig utgångspunkt för omprövningsverksamheten ..	24
Restaurering av vattendrag samt skydd av hotade arter.....	25
Ramdirektivet för vatten	25
Andra skäl för omprövningsverksamhet	26
Åtgärder för ålbeståndet.....	27
Minimitappningar på torrlagda älvsträckor.....	28
Förslag avseende omprövningar m.m	29
Förslag på utökningar och effektiviseringar inom ramen för gällande bestämmelser.....	29
Inventering	29
Andra problem och förslag	30
Förslag avseende arbetssättet	32
Förslag på lagändringar m.m.....	33
Tidigare framförda förslag	33
Nya förslag i denna rapport.....	34
Resurser för omprövningsverksamhet.....	35
Allmänt om det vattenrättsliga regelverket	37
Tillsynen av vattenverksamheter.....	37
Konsekvenser av förslagen	38

Förkortningar

förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön	förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
lagen om införande av miljöbalken	lagen (1998:811) om införande av miljöbalken
MB	miljöbalken
ramdirektivet för vatten	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område
regeringsskrivelsen	regeringens skrivelse Vissa fiskeripolitiska frågor (skr. 2005/06:171) som antagits av riksdagen (se bet. 2005/06:MJU 27 och rskr. 2005/06:144)
vattenlagen	vattenlagen (1983:291)
äldre vattenlagen	vattenlagen (1918:523)

Sammanfattning

Uppdraget

Kammarkollegiet och Fiskeriverket har fått i uppdrag att redovisa hur den hittillsvarande verksamheten med omprövning av vattendomar har bedrivits. Dessutom ingår i uppdraget att redovisa länsstyrelsernas arbete med tillsyn av vattenföretag. Vidare skall förslag lämnas på hur verksamheten kan utökas och effektiviseras.

Uppdraget omfattar endast omprövningar och tillsyn men Kammarkollegiet och Fiskeriverket vill peka på att det också finns andra åtgärder som kan innebära positiva effekter för miljön. Främst avses utrivning av gamla dammar och andra vandringshinder.

Det är även viktigt att de allmänna intressena bevakas vid prövningar av nya kraftverk eller ombyggnader av befintliga kraftverk. I samband med dessa prövningar går det i många fall att få till stånd villkor som minskar behovet av en framtida omprövning.

Förslagen

I rapporten föreslås flera åtgärder som kan utöka och effektivisera omprövningsverksamheten.

En åtgärd är att genomföra en ny och utförlig *inventering* av tänkbara omprövningsobjekt. Det är ett omfattande arbete som bör genomföras i samråd med andra intressenter. Vid inventeringen bör beaktas det arbete som nu bedrivs med anledning av miljömålen och ramdirektivet för vatten.

En annan åtgärd är att fortsätta det pågående arbetet med att i domstol *driva oklara frågor* av principiellt intresse. En utförligare praxis kan underlätta och påskynda omprövningsverksamheten.

Samarbetet mellan myndigheterna bör ses över och utökas. Även samarbetet med fristående organisationer såsom Naturskyddsföreningen och Sportfiskarna bör ses över. Dessutom bör arbetet fortsätta med att i förekommande fall försöka nå uppgörelser med berörda verksamhetsutövare.

På samma sätt som gäller vid tillstånd till vattenverksamheter bör det vid omprövningar finnas en möjlighet att skjuta upp oklara frågor om skadeförebyggande och skadekompenserade åtgärder under en *prövotid*. En sådan möjlighet skulle såväl praktiskt som ekonomiskt underlätta omprövningsförandet.

Rätten att, såsom normalt gäller för vattenverksamheter, ompröva *sjösänkningar* bör utvidgas till att även avse hävdvunna sjösänkningar som inte har något egentligt tillstånd. Något som i dag inte är möjligt.

Det förekommer att verksamhetsutövaren inte kan åläggas att bekosta nödvändiga åtgärder. I dessa fall måste finansieringen lösas på annat sätt, exempelvis genom de fonderade *särskilda fiskeavgifterna* som är knutna till företaget. Dessa avgifter är i många fall bundna på ett sådant sätt att en adekvat och modern fiskevård inte kan bedrivas. Frågan på vilket sätt dessa avgifter kan användas bättre måste utredas.

Vissa andra förslag förs också fram. Bl.a. inrättandet av en särskild fond för bekostande av faktiska åtgärder m.m. och en möjlighet för länsstyrelserna att direkt tillgodogöra sig de avgifter som tas ut vid tillsyn.

Resursbehov

Kammarkollegiet och Fiskeriverket vill framhålla att myndigheterna i dagsläget inte har möjlighet att fullt ut möta behoven av omprövningar. Behoven av sådana kommer, som framgår av rapporten, dessutom att öka. En ökad aktivitet kan inte säkerställas genom omprioriteringar av befintliga resurser utan kräver medelstillskott.

För Fiskeriverkets del krävs ett tillskott av 1 mnkr/år för att verket ska kunna bidra till att utöka och effektivisera den pågående omprövningsverksamheten. Dessutom krävs ytterligare 1,5 mnkr för Fiskeriverkets arbete med den föreslagna inventeringen av nya omprövningsobjekt. Även länsstyrelserna har behov av ökade resurser. Det behovet kan i dagsläget inte preciseras.

För Kammarkollegiets del är anslagsbehovets storlek direkt relaterat till den ambitionsnivå som regeringen anser är önskvärd. Skulle omprövningsverksamheten ges högre prioritet krävs det självklart en justering av anslaget. Kollegiet återkommer inom den ordinarie budgetprocessen när det gäller behovet av resursförstärkning.

Redovisning av dagens omprövningsverksamhet m.m.

Många av de tillstånd som finns i dag är meddelade med stöd av äldre, mer exploateringsinriktad lagstiftning. Kammarkollegiet prioriterar omprövningsobjekt där åtgärderna syftar till att bevara eller öka höga naturvärden samt där åtgärderna gynnar naturlig fiskreproduktion eller biologisk mångfald.

Omprövningsobjekten tas fram främst genom ett samarbete mellan Kammarkollegiet, Fiskeriverket, länsstyrelser och kommuner. När omprövningsmöjligheterna år 1994 utvidgades genomförde länsstyrelserna

en inventering av tänkbara omprövningsobjekt. Inventeringen har till stor del legat till grund för de närmare 200 ansökningar om omprövning som hittills har gjorts. Även andra omprövningsobjekt har emellertid tillkommit. Nästan uteslutande har omprövningarna varit till förmån för fiskeintresset. Fiskeriverkets utredningar om fiskeförhållandena är oftast en nödvändig förutsättning för att kunna genomföra en omprövning.

Den tid det tar att genomföra en omprövning varierar bl.a. beroende på hur tidskrävande försök och undersökningar som måste göras inför en ansökan. Samtycker verksamhetsutövaren till ansökan kan detta påskynda processen.

Utredningar inför en omprövning bekostas genom anslag. Arbetet med att rent faktiskt utföra åtgärderna i vattendraget skall däremot i första hand bekostas av verksamhetsutövaren. En omprövning får inte leda till att verksamheten inte kan bedrivas. Mindre kraftverk, som dominerar i Götaland och Svealand, har inte sällan så låg lönsamhet att adekvata miljöförbättrande åtgärder inte kan genomföras utan att externa medel skjuts till. Externa medel kan också krävas om det vid en omprövning krävs mer vatten än vad verksamhetsutövaren är skyldig att avstå utan ersättning. I dessa fall kan finansiering exempelvis ske genom de fonderade särskilda fiskeavgifter som verksamhetsutövaren betalt in sedan verksamheten påbörjades. I många äldre domar är dock användningssättet för fiskeavgifterna begränsat. De täcker dessutom inte alltid de åtgärder som behöver utföras. Det finns emellertid även andra möjligheter att finansiera åtgärderna. Som exempel kan nämnas Naturvårdsverkets anslag för biologisk mångfald. Även EU-medel kan komma i fråga. Trots de olika finansieringsformer som finns får det sammantaget konstateras att det ofta visat sig svårt att hitta en möjlig finansiering. Särskilt svårt är det att finansiera köp av vatten eftersom det ofta är mycket kostsamt.

Det finns redan i dag ett stort behov av omprövningar. Hur stort går det inte att uttala sig om utan att en ny inventering genomförs. Det kan dock antas att det finns flera tusen objekt där mer eller mindre stora förbättringar för miljön kan göras. Den ökande miljömedvetenheten och miljöbalkens införande har medfört ett annat synsätt på omprövningsverksamheten. I framtiden kommer dessutom miljömålen och ramdirektivet för vatten att öka kraven på omprövningar. Även andra faktorer, exempelvis det ökade behovet av skydd för den starkt hotade ålen, kan komma att påverka.

Det finns ett klart samband mellan tillsynen av vattenverksamheter och omprövningar av domar. En väl fungerande tillsyn är viktig för att vattendomar med otidsenliga villkor skall uppmärksammas och eventuellt bli föremål för omprövning. Det är därför av avgörande betydelse att det finns tillräckliga resurser för tillsynsverksamheten.

Inledning

Uppdraget

Fiskeriverket och Kammarkollegiet har fått i uppdrag att i samråd med länsstyrelserna redovisa hur den hittillsvarande verksamheten med omprövning samt tillsyn av vattenföretag har bedrivits. Vidare skall det lämnas förslag på hur verksamheten kan utökas och effektiviseras.

Uppdraget har sin grund regeringens skrivelse 2005/06:171 Vissa fiskeripolitiska frågor. I fråga om omprövningar betonas i skrivelsen att omprövningsverksamheten, avseende både domar och utdömda fiskeavgifter bör prioriteras och genomföras med en bredare inriktning och i en snabbare takt. Det sägs vidare att det genom omprövningar sannolikt finns en möjlighet att åstadkomma vinster för fiskemöjligheterna och miljömålsarbetet samtidigt som fiskevårds- och miljöorganisationers engagemang i verksamheten kan öka. Skrivelsen är antagen av riksdagen (se bet. 2005/06: MJU27 och rskr. 2005/06:144).

Kammarkollegiet och Fiskeriverket vill i detta sammanhang peka på att det även finns ett stort antal vattenanläggningar med negativa effekter på miljön som inte kan omprövas eftersom vattendom eller annat tillstånd saknas. Dessa anläggningar utgörs bland annat av olika typer av dammar vilka inte längre används och som utgör vandringshinder för fisk. Det är därför viktigt att dagens arbete med utrivning av sådana anläggningar fortsätter. Detta arbete är resurskrävande eftersom det ofta finns juridiska hinder och starka motstående intressen samt är förenat med höga kostnader i samband med miljöprövning och utrivning.

Kammarkollegiet och Fiskeriverket vill också uppmärksamma vikten av att resurser finns som möjliggör för myndigheterna att tillvarata de allmänna intressena vid prövningen av ansökningar om nya kraftverk och vattenregleringar samt ombyggnader av befintliga sådana för att öka effektuttaget. I samband med dessa prövningar går det i många fall att få till stånd villkor som minskar behovet av en framtida omprövning. Både Kammarkollegiet, Fiskeriverket och länsstyrelserna har i dessa fall en viktig roll att fylla.

Arbetsformen

För uppdraget har Kammarkollegiet och Fiskeriverket bildat en gemensam arbetsgrupp. Gruppen har haft ett flertal möten. Samrådet med länsstyrelserna har främst skett med en av länsstyrelserna utsedd representant. Vidare har ansvarig tjänsteman vid Jordbruksdepartementet informerats om huvudragen i rapporten. Slutligen har vattenmyndigheterna via länsstyrelserna bidragit med synpunkter.

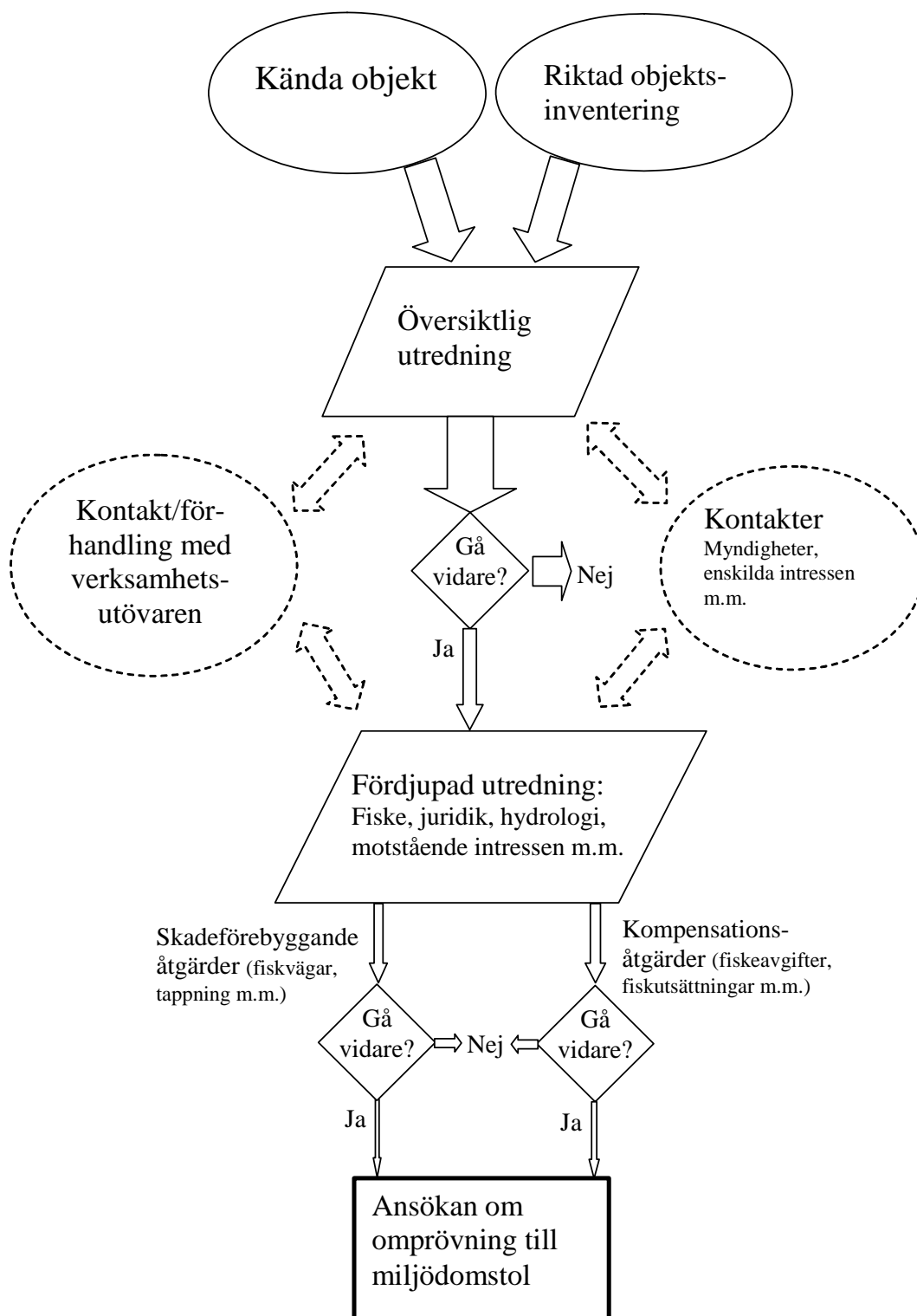
Beskrivning av den hittillsvarande omprövningsverksamheten

Nuvarande behov av omprövningar

När tillstånd till en verksamhet meddelas beslutas det alltid om mer eller mindre omfattande villkor som verksamhetsutövaren skall följa. Villkorens syfte är att minska de verkningar som verksamheten har på miljön. En omprövning innebär att tillståndet eller villkoren ändras eller att nya villkor beslutas.

Många tillstånd till olika former av vattenverksamhet givna med stöd av äldre lagstiftning har i huvudsak tillkommit för att underlätta exploatering och i mindre utsträckning tagit hänsyn till motstående intressen. Ofta har de strömmande miljöerna i exploaterade vatten påverkats hårdast. Det biologiska livet har i dessa miljöer drabbats i hög utsträckning genom exempelvis torrläggning och överdämning till förmån för kraftintresset. Även regleringsmagasin och sjöregleringar har påverkat miljön. Exploateringen har ofta inneburit en negativ påverkan på fiskbestånd och fiske. De åtgärder som föreskrivits i skadeförebyggande och skadekompenserande syfte är inte sällan föråldrade, otillräckliga och förknippade med otidsenliga föreskrifter. Ny lagstiftning har inneburit att möjligheterna till omprövning av bestämmelserna i äldre tillstånd förbättrats. Detta har medfört att behovet av omprövningar av äldre tillstånd för vattenkraftverk, vattenregleringar, dammar, vattenuttag och annan vattenverksamhet för att bland annat förbättra förutsättningarna för fiskbestånd och fiske är stort. Exempel på villkor i gällande domar som kan vara i behov av omprövning med avseende på förhållanden för fisk är bland annat förbättrade vattenushållningsbestämmelser, tillskapande av fiskvandringvägar, reviderad inriktning vid kompensationsutsättningar av fisk samt förändrade villkor för användning av utdömda fiskeavgifter.

På regional nivå har omprövningsverksamheten hittills haft en blygsam omfattning i förhållande till de bedömda behoven. Huvudorsakerna på regional nivå bedöms främst vara bristande resurser beträffande juridisk kompetens och erfarenhet från vattenmålsarbete i kombination med bristande ekonomiska resurser för utrednings- och åtgärdsarbete. Även medel för att bekosta eventuella sakägares rättegångskostnader har saknats. Förutsättningarna blir sämst i de fall där det inte bedöms vara möjligt för verksamhetsutövaren att bekosta eventuella åtgärder som i stället måste finansieras med andra medel. I dessa fall blir ”tröskeln” för att vidta åtgärder extra hög.



Schematisk bild över dagens omprövningsprocess där Kammarkollegiet tillsammans med Fiskeriverket, Länsstyrelser m.fl., utifrån framtagna och kända objekt, för ärendet till domstolsbehandling. Med en kommande förnyad inventering av omprövningsobjekt som grund kommer omprövningsprocessen kunna drivas på ett bredare och mer effektivt sätt över landet.

Kammarkollegiets arbete med omprövningar

En ansökan om omprövning för allmänna intressen kan göras av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, länsstyrelsen och i vissa fall kommun. I en övervägande majoritet av de omprövningar som hittills genomförts har dock Kammarkollegiet varit sökande.

För Kammarkollegiets del kom omprövningsverksamheten igång under år 1994 då vissa lagtekniska problem försvann genom en lagändring som utvidgade möjligheten att ompröva befintliga vattenverksamheter. Med anledning av lagändringen sände Kammarkollegiet, Fiskeriverket och Naturvårdsverket i april 1994 ut en gemensam förfrågan om förslag på lämpliga omprövningsobjekt till samtliga länsstyrelser. I skrivelsen uppdrogs åt länsstyrelserna att komma in med förslag på vilka omprövningsobjekt som länsstyrelserna ansåg vara mest angelägna. Urvalet skulle enligt skrivelsen ske enligt följande prioriteringsgrunder.

Åtgärder prioriteras som innebär förbättringar i områden av riksintresse,

åtgärder som gynnar den biologiska mångfalden och/eller bidrar till att bevara höga natur- och kulturvärden bör prioriteras framför sådana åtgärder som enbart gynnar rekreation och friluftsliv samt

vid samma miljönytta prioriteras åtgärder som inte innebär förlust av vatten eller fallhöjd.

Av de svar som inkom framgick att uppskattningsvis ett 250-tal olika verksamheter uppfyllde de kriterier som inledningsvis ställts upp för omprövningsobjekten. Merparten av förslagen avsåg omprövning av villkor för reglering av vattenflöden i olika vattendrag. Även förändrade regleringar i sjöar togs upp som önskemål.

Det arbete med omprövningar som har bedrivits av Kammarkollegiet har till stor del utgått från de av länsstyrelserna redovisade uppgifterna. De förteckningar över objekt som länsstyrelserna redovisade var dock inte att anse som fullständiga. Möjligheten till omprövning var nämligen ny när inventeringen gjordes och fler frågor än i dag var därmed oklara. Vidare handlade det om en mycket stor mängd verksamheter som under en begränsad tid skulle inventeras och analyseras. Dessutom har sedan inventeringen genomfördes kunskapen och miljömedvetenheten ökat. Omprövningsobjekt har därför också tagits fram på annat sätt, exempelvis genom kontakter med Fiskeriverket. På detta sätt har ytterligare ett hundratal omprövningsobjekt tagits fram. Fiskeriverkets objektsförslag har i regel framkommit efter samråd med kommuner och länsstyrelser samt i förekommande fall representanter för enskilda fiskeintressen som exempelvis fiskevårdsområdesföreningar. Då behovet av omprövningar har varit stort och antalet omprövningsobjekt omfattande har Fiskeriverket tillsammans med berörda länsstyrelser översiktligt prioriterat framtagna objekt i respektive län. Prioriteringarna har i

allt väsentligt grundats på fiskeribiologiska förutsättningar där potentialen för naturligt reproducerade fiskbestånd varit vägledande. I flera av de prioriterade objekten har de fiskeribiologiska och hydrologiska förhållandena varit förhållandevis väl kända. Likaså har det funnits en god uppfattning om vilka åtgärder som erfordrats och möjligheterna att uppnå dessa inom ramen för en omprövning.

Vid bedömningen av lämpliga omprövningsobjekt har Kammarkollegiet i dialog med Fiskeriverket och länsstyrelserna gjort den slutliga prioriteringen där även de juridiska omständigheterna i berörda tillstånd vägts in. Även tillgängliga resurser har inverkat mycket på gjorda prioriteringar. Att det finns ett stort behov av ökade resurser både avseende personal och finansiering utvecklas nedan i avsnittet Resurser för omprövningsverksamhet.

Kammarkollegiet har sedan år 1994 genomfört närmare 200 omprövningar, dvs. i snitt kring 15 omprövningar per år. Av dessa har mer än 90 procent gällt vattendrag och innefattat olika åtgärder för fiskbestånden. Många av dessa har medfört ändrade vattenhushållningsbestämmelser samt nya fiskvägar. Krav på förbättrade möjligheter till fiskvandring förbi kraftverk och dammar har således varit återkommande yrkanden i sammanhanget.

Ytterligare drygt ett 50-tal omprövningar har under perioden sedan år 1994 genomlysts men inte kunnat genomföras. I de senare fallen vanligen beroende på att kostnaderna bedömts för höga eller på grund av bristande ekonomiska resurser avseende främst de åtgärder som skall genomföras. Det har också förekommit att omprövningar av formella skäl inte kunnat genomföras, exempelvis då det saknats dom eller annat tillstånd att ompröva.

Den ersättningsfria delen – 5 procent av produktionen i ett vattenföretag – motsvarar i ett vattendrag ungefär 5 procent av medelvattenföringen. I en sjö förslår normalt den ersättningsfria delen endast till marginell förändring. Vidare är det sällan som det givna tillståndet ger dammägaren rätt att fritt reglera vattennivån inom regleringsamplituden. I stället finns ofta villkor kopplade till tillståndet som bestämmer nivån och även tappningen vid vissa perioder. Vid sådana förhållanden kommer de vattenståndsförändringar som oftast är önskvärda – en höjning av sänkningsgränsen – att medföra krav på en omfattande skadereglering av uppkomna markskador.

Det nuvarande omprövningsinstitutet fick sin nuvarande utformning genom miljöbalken. Miljöbalken innebar att omprövningar som huvudregel kunde ske efter tio år från lagakraftvunnet tillstånd till verksamheten i fråga. Enligt den tidigare gällande vattenlagen kunde omprövningar som huvudregel ske minst tio och högst trettio från tillståndsdomens lagakrafttidpunkt.

Undantagen från huvudregeln är dock många. Exempelvis kan omprövning till skydd för fisket eller för att förbättra en anläggnings säkerhet ske när som helst. Genom miljöbalken infördes vidare en möjlighet att, förutom omprövning av villkor, även ompröva tillstånd.

Vid omprövning av vattenkraftverk eller vattenreglering för kraftändamål är tillståndshavaren normalt skyldig att utan ersättning tåla viss del av en förlust. Den del som inte ersätts uppgår till högst en femtedel och lägst en tjugondel av produktionsvärdet som kan tas ut vid kraftverket eller vid en reglering kraftverken. Enligt den tidigare gällande vattenlagen uppgick den ersättningsfria delen till högst en tjugondel. De omprövningar som skett har hitintills enbart gällt vattenverksamheter som tillståndsgivits före miljöbalkens ikraftträdande. Den ersättningsfria delen har således uppgått till högst en tjugondel eller 5 procent av produktionsvärdet. De ekonomiska förutsättningarna är således sådana att regelsystemet sätter tydliga gränser för vad som är möjligt att ompröva. Dessutom får inte de nya villkoren vara så ingripande att verksamheten inte kan bedrivas eller avsevärt försvåras. Det innebär att mindre kraftverk – som är de till antalet dominerande i Svealand och Götaland – ofta inte är möjliga att ompröva om inte det allmänna tillskjuter ekonomiska medel. Kraftverkens ekonomi blir således i stor utsträckning styrande för omprövningsmöjligheten.

Fiskeriverkets utredningsarbete

Vid ett flertal omprövningsmål har Fiskeriverket, genom sina utredningskontor, redan på ett tidigt planeringsstadium medverkat med fiskeribiologisk kunskap kring det aktuella vattensystemet. I många fall har omprövningen gällt vattendrag med skyddsvärda laxfiskbestånd och Fiskeriverket har då, på Kammarkollegiets uppdrag, tagit fram olika slag av underlagsmaterial inför ansökan. Fiskeriverkets arbete med förberedande utredningar har skett både i form av fältundersökningar och inhämtande av kunskap från undersökningar av berörda vattenområden samt uppgifter och data från tiden före tillkomsten av den vattenverksamhet som avses omprövas.

Betydelsen av ett grundligt underlag inför en omprövningsprocess, omfattande uppgifter kring fisk och fiske, naturvårdsintressen m.m. har i flera ärenden tydligt visat sig. Kammarkollegiets och Fiskeriverkets erfarenhet från olika omprövningsärenden är bl.a. att en bra och tydlig beskrivning av nuvarande förhållanden samt förväntade effekter av nya och omprövade bestämmelser också utgör ett viktigt informationsunderlag till berörda verksamhetsutövare som kraftverksägare, markägare m.fl. Detta bidrar till att öka förståelsen för behovet av en omprövning och kan påskynda processen så att nya och mer ändamålsenliga bestämmelser knutna till en vattenverksamhet tillkommer.

Fiskeriverkets utredningar har ofta skett i samarbete med lokala och regionala intressen. Underlagsmaterialet har baserats på historisk kunskap om de ursprungliga förhållandena i respektive vatten, befintlig status samt framtida effekter genom de åtgärder som bedömts möjliga att uppnå genom en omprövning. Ett sådant underlagsmaterial kan bland annat inhämtas vid en genomgång av äldre undersökningar utförda i samband med den ursprungliga tillståndsprövningen, via syn och erforderliga undersökningar

på plats, t.ex. elfiskeundersökningar, beräkning av de potentiella arealer för lek och uppväxt som kan göras tillgängliga genom tillskapande av fiskvägar samt genom tillsläppande av minimitappningar i torrlagda strömsträckor. Vidare kan det, där det befins lämpligt, genomföras prov med olika vattentappningar eller andra praktiska försök i anslutning till den verksamhet som avses omprövas. I samband med det vidare utredningsarbetet har ofta utnyttjats möjligheten till samarbete med andra berörda allmänna intressen, framförallt länsstyrelser och kommuner, med kunskap och intresse av ett omprövningsobjekt. Även externa konsulter har vid behov utnyttjats för att ta fram underlag för de biologiska eller hydrologiska bedömningarna vid en omprövningsansökan.

Ofta är en av de viktigaste aktörerna vid en omprövning tillståndshavaren, vilken också i detta tidiga skede vanligtvis kontaktats för att informeras om avsikterna med omprövningen. Syftet har här varit att ge tillståndshavaren möjlighet att på ett tidigt stadium ge synpunkter på den inverkan på verksamheten som omprövningen kan komma att innebära. En sådan tidig kontakt kan många gånger vara att föredra för både verksamhetsutövaren och företrädare för allmänna intressen. På så sätt ges de senare på ett tidigt stadium möjlighet att inom ramen av vad som är teoretiskt möjligt optimera resultatet av en omprövning. Samtidigt ges verksamhetsutövaren möjlighet att påverka utformningen av yrkandena och dessutom minska den direkta påverkan på vattenmiljön som verksamheten förorsakar och således ta ett miljöansvar. Slutligen kan förutsättningarna utredas för en omprövningsansökan som är så utformad att denna kan medges av tillståndshavaren och därmed underlätta domstolsprövningen.

Motstående intressen

Det har ovan påpekats att verksamhetsutövarens roll är central vid en omprövning. En omprövning innebär i normalfallet en inskränkning i tillståndshavarens hittillsvarande rätt att utnyttja vattnet. Detta medför vanligen försämrade möjligheter till ekonomiskt utbyte av den tillståndsgivna verksamheten i jämförelse med vad som kan ha varit fallet under lång tid. Att en verksamhetsutövare i ett sådant läge visar ett begränsat intresse för att föra omprövningsprocessen vidare och snarare försöker fördröja denna är inte ovanligt. I många fall kan omprövningsprocessen förhållas genom tillståndshavarens engagemang för att bibehålla oförändrade förhållanden. Detta kan ta sig olika uttryck som att under processen exempelvis upprepat ifrågasätta de tekniska och biologiska bedömningarna som ligger till grund för omprövningsyrkandena.

I samband med en omprövning behöver bl.a. bedömas värdet av ökad fiskproduktion, ökad rekreation, olika former ökad biologisk mångfald samt olika grader av ekologisk status. Det skall vägas mot verksamhetsutövarens kostnader. Det är emellertid svårt att finna några etablerade beräkningssätt för dessa delar. Särskilt gäller detta värderingen av biologisk mångfald och

ekologisk status. Att kunna fastställa värdet är dock grundläggande för att kunna utföra de avvägningar mellan nytta och kostnader på det sätt som den nuvarande lagstiftningen kräver.

Även tillståndshavarens intressen för verksamheten kan, som angivits i avsnittet ovan, emellertid vinna på att en ömsesidig dialog etableras. Då kan de särskilda intressen och förutsättningar som är knutna till verksamheten uppmärksammas och möjlig hänsyn kan därmed vägas in i processen. Givetvis uppkommer dock situationer då någon form av samsyn inte är möjlig att uppnå och saken i dess helhet måste avgöras av miljödomstol utan att parterna är överens i någon del. Ibland är det inte heller önskvärt att konsensus uppnås, då alltför långtgående kompromisser kan innebära att det långsiktiga syftet med en omprövning inte kan uppnås.

Sammanfattningsvis kan konstateras att tillståndshavarens inställning till en omprövning och dialogen kring denna kan vara av mycket stor betydelse för den hastighet med vilken processen kan genomföras och vilket utfall den resulterar i för de intressen som omprövningen avser att gynna men också för tillståndshavarens framtida verksamhet.

Genomförda omprövningar till förmån för det allmänna fiskeintresset har ofta strävat efter att öppna upp möjligheten till fiskvandring förbi olika former av vandringshinder. Genom tillskapande av fungerande fiskvandring svägar görs uppströms belägna områden åter tillgängliga för lek och uppväxt för vandrande bestånd av fisk. I och med detta kommer även fiskarter och fisksjukdomar att kunna spridas till vattenområden som under lång tid saknat kommunikation med nedströms belägna områden. För den biologiska mångfalden och för vandrande fiskarters möjlighet till återkolonisation av naturliga lek-, upp- och tillväxtområden samt för vidmakthållande av en genetisk variation är dock fria fiskvandring svägar en viktig förutsättning och betraktas vanligen som enbart positivt.

En i och för sig önskvärd omprövning kan stå i konflikt med andra allmänna och enskilda intressen uppströms eller nedströms. En omprövning av villkoren för en vattenverksamhet, exempelvis vattenhushållningsbestämmelserna, kan innebära att vattennivåer uppströms tar längre tid att uppnå jämfört med vad som tidigare varit vanligt. Förutsättningarna för båttrafik, bryggor, badplatser m.m. kan på så sätt komma att förändras genom att en traditionell sommarvattennivå i vattenområden uppströms tar längre tid att uppnå varför de nya förhållandena uppfattas negativt.

Vid en utrivning av kraftverksdammar, kvarndammar och flottningsdammar – vars ursprungliga syfte inte längre existerar – med avsikten att eliminera ett fiskvandringshinder kan motsvarande konflikt uppstå där andra uppströmsintressen anpassat sig till de små vattenståndsvariationer som under längre tid etablerats till följd av dammen. Avsänkning av en uppströmsvat- tenyta på detta sätt kan blottlägga strandplan och av enskilda uppströmsintressen uppfattas som förfulande, försvåra traditionellt utnyttjande av båtar, badplatser m.m. Även funktionen hos befintliga enskilda brunnar, vilka till-

kommit under förhållanden med högre uppströmsvattenyta, kan påverkas. Vid en sådan intressekonflikt kan en kompromisslösning innebärande att någon form av s.k. grunddamm med fiskväg uppförs vara en möjlig lösning. Detta kräver dock oftast extern finansiering i form av allmänna medel då någon verksamhetsutövare eller ens dammägare inte längre existerar.

Bortfallet av naturligt reproducerande bestånd av framförallt lax och havsöring till följd av vattenkraftutbyggnad i många större vattendrag har medfört att bestånden upprätthålls genom odling och utsättning av ungar av dessa arter. Så är fallet i flera vattendrag där några lek- och uppväxtområden av någon betydelse inte finns kvar till följd av tidigare vattenkraft-exploatering. Utan kompensationsodlingarna skulle inga nämnvärda bestånd av lax och öring finnas i dessa vattendrag och inte heller skulle något fiske efter dessa bestånd kunna bestå i älv, kust och hav. Exempel på sådana vattendrag är Dalälven, Ljusnan, Ljungan, Indalsälven, Ångermanälven, Umeälven, Skellefteälven och Luleälven. De kompensationsodlingar som tillkommit på detta sätt upprätthåller bestånden genom uppfödning och utsättning av ungar härstammande från tidigare generationer av odlad fisk. Odlingarna är oftast belägna i vattendragens nedre delar i anslutning till det nedersta kraftverket och med vattenintaget till avelsfiskhantering och uppfödning placerat uppströms ett definitivt vandringshinder.

Allmänna och enskilda uppströmsintressen kan, främst av turistmässiga skäl, vilja åstadkomma fiskvandring förbi definitiva vandringshinder även i vattendrag där kraftutbyggnad eliminerat merparten av de ursprungliga lek- och uppväxtområdena. Så är fallet i de vattendrag som omnämns ovan där några reproduktionsområden av någon betydelse inte längre finns kvar till följd av tidigare vattenkraftexploatering. I det fall uppvandrande fisk ges möjlighet till passage förbi vandringshinder ovanför vilket en kompensationsodling har sitt vattenintag kan innebära att kompensationsodlingen drabbas av en smittsam sjukdom som ofta innebär att odlingen måste saneras och att hela eller delar av utsättningsmaterialet därigenom slås ut. Detta kan givetvis innebära att det förhållandevis omfattande fiske som ofta bedrivs nedströms i vattendraget långsiktigt äventyras liksom bevarandet av vattendragets kompensationsodlade stammar.

Att fiskvandring svägar öppnas upp kan också få betydelse för sådana enskilda intressen som är knutna till befintliga matfiskodlingar. Dessa kan drabbas negativt genom spridning av sådana fisksjukdomar som inte fanns vid odlingens etablering vilket kan få allvarliga ekonomiska konsekvenser för verksamheten genom förhöjda dödligheter i odlingen samt utslagning av besättningar vid en sanering.

Även befintliga stationära stammar av fisk kan påverkas av att vandringshinder tas bort. Populationer av exempelvis öring som tidigare vandrade kan genom tillskapandet av vandringshinder fått ett mer stationärt beteende. I vissa fall har detta gett upphov till att fiskens storlek ökar. Förekomsten av större fisk kan härefter ha gett upphov till ett viktigt fiske för lokala intressen. Vid anläggande av fiskvandring svägar kan detta lokala stationära

fiskbestånd komma att åter ersättas av ett vandrande bestånd. Detta kan medföra att det endast under en kort tid under lekperioden kommer att finnas större fisk i området. Resultatet kan innebära en lokal försämring av fiskeutbytet eftersom förekomsten av större vandringsfisk som uppehåller sig i området för lek samtidigt sannolikt medför att fredningsområden och fredningstider införs. Under stora delar av övrig tid under året kan förväntas att det i huvudsak befinner sig mindre uppväxande fisk i området varigenom intresset för fiske riskerar att minska lokalt och leda till ett motstånd mot öppnandet av fiskvandringmöjligheter.

Tillskapande av fria vandringsvägar kan också medföra en risk för spridning av signalkräfta till områden med skyddsvärda bestånd av flodkräfta. Flodkräftan riskerar på detta sätt att slås ut av kräftpest som signalkräftan är bärare av men som inte drabbas lika hårt av. Vidare kan ekonomiskt viktiga områden med täta bestånd av signalkräfta eller områden med skyddsvärda bestånd av flodkräfta påverkas starkt negativt om uppvandrande ål ges möjlighet att besätta sådana områden eftersom ålen är en stark predator på kräfta.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det kan vara en grannliga uppgift att avgöra om en omprövning bör genomföras med hänsyn till konsekvenserna för motstående allmänna och enskilda intressen. Utifrån en juridisk utgångspunkt förutsätter dock en omprövning att fördelarna med en sådan överväger nackdelarna för motstående allmänna och enskilda intressen. Det är därför en naturlig utgångspunkt att omprövningar inte söks om nyttan av densamma inte är uppenbar. Om så ändå skulle ske är det domstolens uppgift att avgöra tillåtligheten av sökt omprövning.

Tidsaspekterna vid omprövningar

Arbetet med framtagande av en ansökan om omprövning varierar i hög grad. Vid flera av nu inlämnade och avgjorda omprövningar har förberedelserna varit relativt omfattande. Ofta har hydrologisk sakkunskap anlåtats för beskrivning av nuvarande och framtida flödesförhållanden. Vid vissa omprövningsärenden har flera års försök och undersökningar varit nödvändiga. I andra fall har exempelvis de hydrologiska och fiskeribiologiska förhållandena varit väl kända och processen med framtagande av en ansökan har kunnat ske på ett snabbare sätt. Inblandade parter bör dock räkna med att en omprövningsprocess normalt kan innebära flera års utredning och handläggning innan en slutlig dom med förändrade förhållanden till förmån för allmänna intressen kan meddelas. I de exempel som redovisas nedan i avsnittet Exempel på omprövningar får man en uppfattning om hur tidsaspekten kan variera.

För att nå framgång med en omprövningsansökan måste åter igen betonas fördelen av samförstånd mellan olika inblandade parter. Förberedelser i form av samråd och information kring planerad ansökan är ofta nödvändiga

även om arbetet tar tid. Att nå berörda parter med information på ett tidigt stadium kan innebära att handläggningstiderna senare i målet kan bli kortare. Tillståndshavarens inställning till en omprövning är här av vital betydelse. Att kunna motivera en verksamhet inte bara utifrån ekonomiska grunder utan även utifrån miljömässiga hänsyn borde också kunna innebära att verksamheten lättare kan accepteras av motstående intressen och därigenom ge fördelar vid marknadsföring och försäljning av exempelvis elström.

Det samråd som alltid sker med tillståndshavaren och övriga berörda parter är ofta en tidskrävande process. Vid omprövning av sjöar är det vanligen fråga om att övertyga och sammanjämka sådana skilda intressen som företräds av jordbrukare samt fritids- och fastboende om fördelarna med en omprövning/ändrad vattenregim. Den i tiden ofta utdragna processen är en direkt följd av att det endast undantagsvis finns ekonomiska medel till en skadereglering. Vissa frågor måste således med nödvändighet lösas i samförstånd. Därtill kommer att en omprövning av sjöar regelmässigt förutsätter tekniska utredningar, exempelvis beträffande hydrologiska förhållanden.

Även omprövningar av kraftverk kan vara en i tiden utdragen process. Omprövning av kraftverk sker med få undantag för att förbättra förutsättningarna för fiskens framkomst. Sådana omprövningar förutsätter utredningar om kraftproduktion m.m. samt de tekniska och biologiska förutsättningarna för en förbättring av fiskens upp- och nedvandringssmöjligheter förbi kraftverket i fråga. De fiskeribiologiska utredningarna kan vara komplicerade och förutsätter många gånger utredningar och undersökningar under flera år med krav på att undersökningsperioden rymmer olika slag hydrologiska år både beträffande vattenflöden och vattentemperaturer.

Försök och undersökningar kring olika lösningar i en omprövning kan ibland innebära att ett första förslag kan behöva omarbetas. På sikt är det dock naturligtvis en fördel om eventuella åtgärder, t.ex. ny reglering av vattenflöden i en åfåra, har kunnat testas på ett relevant sätt innan ansökan lämnas in till miljödomstolen. Då fiskvägar och minimitappningar sällan på förhand kan utformas för en optimal funktion är det av stor vikt att man även vid en omprövning ska kunna begära att provisoriska föreskrifter inrättas. Därför föreslås nedan under avsnittet Förslag på lagändringar att en prövotid skall kunna förordnas vid omprövningar. Något som i dag inte är möjligt.

Beträffande tidsaspekterna vid omprövningar bör även de personella resurserna framhållas. Erfarenheter från genomförda och pågående omprövningar under de senaste åren visar att de begränsade resurserna vid myndigheterna många gånger har varit en faktor som inverkat på hur snabbt och effektivt arbetet med en omprövning har kunnat drivas. Möjligheten att parallellt driva flera olika omprövningar, på olika platser i landet, är naturligtvis beroende av att arbetet med handläggning och utredningar i pågående omprövningsärenden kan fördelas på olika personer. Förutsättningarna att under kommande år successivt ompröva fler vattenverksamheter bedöms

kunna förbättras väsentligt om myndigheterna ges möjlighet att avsätta ytterligare resurser för detta arbete.

Exempel på omprövningar

Nedan redovisas ett antal exempel på omprövningar där Kammarkollegiet och Fiskeriverket deltagit. Av exemplen framgår bl.a. hur olika lång tid en omprövning kan ta.

Bland omprövningar av sjöar kan nämnas sjöarna Vansjön i Upplands län, Östen i Västra Götlands län och Vättern. Omprövningen av Vansjön initierades av Föreningen Vansjön Nordsjöns Vål under 2002. De tekniska och hydrologiska förutsättningarna – främst beträffande markskador och regleringsregim – har utretts. En omprövningsansökan beräknas kunna inges under hösten 2007. Avseende sjön Östen yrkade Kammarkollegiet hösten 2000 hos miljödomstolen i ansökan om omprövning att vattennivån i en sedan länge avsänkt sjö under viss begränsad tid skulle höjas i förhållande till vad som gällde enligt tillståndet. En damm skulle uppföras för ändamålet och i fortsättningen skötas av torrlägningsföretaget. Enligt dom den 4 juli 2003 från Miljööverdomstolen, till vilken miljödomstolens dom överklagades, skulle detta innebära en helt ny verksamhet och därmed ställa högre krav på tillståndshavaren. Ansökan innebar därför att föreningens verksamhet avsevärt skulle försvåras och kunde därmed inte bifallas. Avseende denna sjö blev det alltså ingen förändring av de befintliga förhållandena. Omprövningen av sjön Vättern initierades av Jönköpings kommun under 1999. Vattenståndet i Vättern mäts i Motala. Då landhöjningen är högre i sjöns norra del än i dess södra del innebär det att vattenstånden i sjöns södra del successivt höjs med en ökad översvämningsfrekvens i Jönköping som följd. Ett flertal utredningar har skett för att kartlägga skador och förutsättningar i övrigt för en omprövning av gällande vattenhushållningsbestämmelser för Vätterns reglering. Även beträffande Vättern beräknas en omprövningsansökan kunna inges under andra halvåret 2007.

Som exempel på omprövningar av kraftverk kan nämnas den planerade omprövningen av de två nedersta kraftverken i Ätran – Herting I och II. Fiskeundersökningar av olika slag har bedrivits i samarbete med Falkenbergs kommun, Fiskeriverket och enskilda konsulter sedan 1998. Undersökningarna har komplicerats av att Ätran i den nedre delen på en delsträcka har två grenar med ett kraftverk i varje gren. Problemet består i att söka lösa upp- och nedvandringens problematiken för flera fiskslag – lax, öring och ål. Nedvandringen av lax och öring omfattar såväl vuxen fisk som utvandringsskyddig ungfisk s.k. smolt. En omprövningsansökan beräknas kunna inges om 1–2 år.

Nästa exempel avser den redan genomförda omprövningen av Hemsjö övre och Hemsjö nedre kraftverk i Mörrumsån i Blekinge län. Ån har ett stort

värde ur allmän fiskesympunkt, bl.a. genom att vattendraget innehåller viktiga lek- och uppväxtområden för havsvandrande bestånd av lax och öring. Laxfiskproduktionen i ån har betydelse för både yrkesfisket och fritidsfisket i södra Östersjön. Sportfisket efter laxfisk i ån är välkänt, både nationellt och internationellt.

Sedan många år har ett omfattande fiskevårdsarbete pågått i Mörrumsån. Åtgärderna har växlat mellan olika tidsperioder, men syftet har vanligtvis varit att gynna laxfiskproduktionen samt att säkerställa goda möjligheter till sportfiske i ån. Under 1980-talet skedde en odling av lax- och öringsmolt vid odlingsanläggningen i Mörrum. Utsättningar av dessa odlade laxfiskar i ån och utmed kusten medförde under flera år ökad förekomst av vuxna laxfiskar. Sjukdomsproblem m.m. medförde dock att odlingsverksamheten senare minskades.

Under senaste 15-årsperioden har fiskevårdsarbetet i Mörrumsån främst varit inriktat på olika åtgärder för att långsiktigt säkerställa fortlevnaden de naturliga laxfiskbestånden i ån. Åtgärder för att gynna den naturliga produktionen av laxfiskungar och laxfisksmolt har prioriterats. Att återskapa laxfiskens tidigare vandringsmöjligheter och öka den nuvarande naturliga laxfiskproduktionen i ån har varit en viktig målsättning.

Genom kraftverksutbyggnaden under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet minskade den vilda laxfiskens tillgängliga reproduktionsområden i Mörrumsån. Flera viktiga lek- och uppväxtområden för laxfisken dämades in eller kom att torrläggas periodvis. Byggandet av Hemsjö nedre och Hemsjö övre kraftverk medförde vandringshinder för laxfisken. Uppströms Hemsjökraftverken fanns dock kvar långa strömsträckor som tidigare utgjort reproduktionsområden för laxfisken. För att undersöka möjligheterna att återskapa vandringsmöjligheter för laxfisken till de potentiella lek- och uppväxtområdena mellan Hemsjökraftverket och Fridafors, påbörjades vissa studier under mitten av 1990-talet. Studierna, som inledningsvis utfördes av Fiskeriverket och dåvarande kraftverksägaren Sydkraft, pekade på att det skulle vara möjligt att återskapa vandringsmöjligheter förbi Hemsjökraftverken.

Ett mer omfattande utredningsarbete vidtog därefter och bl.a. studerades smoltutvandringsmöjligheterna förbi kraftverken. Planerna för anläggande av fiskvägar vid Hemsjökraftverken samt en omprövning av bl.a. rådande tappningsbestämmelser växte successivt fram. I arbetet skedde nu en mycket betydelsefull och konstruktiv samverkan mellan flera intressenter, bl.a. medverkade Länsstyrelsen i Blekinge, Karlshamns kommun, Kammarkollegiet och Fiskeriverket i den arbetsgrupp som bildades. Naturvårdsverket, som enligt planerna skulle bidra med ekonomiska medel till det planerade naturreservatet, deltog också i vissa delar av arbetet. Informationsmöten kring planerna för projektet hölls lokalt vid flera tillfällen.

Inför omprövningen av villkoren för Hemsjökraftverken beslöt Fiskeriverket om att avsätta fiskevårdsbidrag för finansiering av byggnationen av fiskvä-

garna. Kammarkollegiet lämnade i april 2003 in en omprövningsansökan till miljödomstolen avseende de båda Hemsjökraftverken. Ansökan innehöll yrkanden om förändrade tappningsbestämmelser, bl.a. skulle en minimi-tappning släppas genom de båda fiskvägarna och vidare i de gamla naturliga åfåror. Vidare yrkades att tillståndsinnehavaren för framtiden skulle svara för fiskvägarnas skötsel och underhåll. Redan inför ansökan fanns, genom ett avtal, ett medgivande av kraftverksägaren avseende de yrkanden som Kammarkollegiet framförde i sin ansökan.

I den dom som följde i juli 2003, fastställde miljödomstolen bl.a. de tappningsföreskrifter som Kammarkollegiet yrkat. Under hösten 2003 påbörjades byggandet av de två stora fiskvägarna vid Hemsjökraftverken och en invigning av fiskvägarna skedde våren 2004. Fiskvägarna har sedan dess kontinuerligt varit i drift.

Mörrumsån har en varierad fiskfauna och sammanlagt förekommer ca 30 olika fiskarter inom vattensystemet. Att bevara den naturliga förekomsten av olika fiskarter har varit viktigt i det pågående arbetet och bl.a. har fiskvägarna vid Hemsjökraftverken konstruerats så att flertalet naturligt förekommande fiskarter i området skall kunna passera genom fiskvägarna.

Under perioden 2004–2006 har lekuppvandrande laxfisk haft möjlighet att vandra upp till de långa strömsträckor som finns uppströms kraftverken. Under åren 2005 och 2006 har Fiskeriverket genomfört undersökningar i Mörrumsån i syfte att kontrollera hur målsättningen med projektet successivt kunnat uppfyllas. Resultaten från undersökningarna visade redan de första säsongerna tydligt att både lax och havsöring vandrat genom fiskvägarna och lekt naturligt på flera platser. Ett reglerat sportfiske efter laxfisk har också uppkommit på nya sträckor. En fortsatt uppföljning av utvecklingen är planerad för de kommande åren.

En annan omprövning, som har uppmärksamats mycket och som bedöms ha stor betydelse ur fiske- och naturvårdssynpunkt, är omprövningen av villkoren för Gullspångs kraftverk i Gullspångsälven. Utgångspunkten för denna omprövning var det pågående arbetet med att säkerställa fortlevnaden för de unika bestånden av Gullspångslax och Gullspångsöring. Omprövningen kom därigenom att inriktas på att förbättra betingelserna för naturlig laxfiskproduktion i Gullspångsälven.

Kammarkollegiets ansökan om omprövning av Gullspångs kraftverk, vilken inlämnades till miljödomstolen hösten 2004, föregicks av olika studier i älven. Både fiskeribiologiska och tekniska/hydrologiska undersökningar ingick i dessa studier. Möjligheterna att återskapa produktionsmöjligheter för de båda laxfiskstammarna i en torrlagd del av älven, undersöktes särskilt. Utredningsarbetet inför ansökan skedde i samverkan mellan bland andra Kammarkollegiet, Fiskeriverket, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Gullspångs kommun och kraftbolaget Fortum. Ett flertal informationsmöten hölls lokalt kring projektet och olika synpunkter inhämtades.

Ansökan om omprövning av Gullspångs kraftverk innehöll ett flertal olika yrkanden, bland annat framförde Kammarkollegiet yrkanden om en förändrad tappning till älven, viss vattenframrinning i en tidigare torrlagd åfåra, samt skyldigheter för kraftverksägaren avseende en nyanlagd fiskväg. Redan i ansökan fanns ett medgivande av kraftverksägaren, Fortum Generation AB, avseende de yrkanden som tagits upp. Miljödomstolen fastställde i dom våren 2005 de tappningsföreskrifter som Kammarkollegiet yrkat. Domstolen angav även bl.a. att tillståndsinnehavaren skall underhålla och vidmakthålla den aktuella fiskvägen.

För att säkerställa skyddet av bl.a. de viktiga strömområdena i älven har länsstyrelsen även beslutat om inrättande av ett naturreservat. I samband med bildandet av naturreservatet medgavs viss intrångsersättning till kraftbolaget för att säkerställa förbättrade flödesförhållanden för laxfisken i älven.

Utredningar och studier kring förhållandena i älven, som i några fall utfördes flera år innan omprövningsansökan inlämnades, sågs som nödvändiga för att kunna ta fram en bra och komplett ansökan. Efter att ansökan inlämnats kunde sedan handläggningstiden för målet göras kort. De informationsmöten och diskussioner som hölls underhand med olika berörda, bedöms ha varit av stort värde, bl.a. för utformningen av olika åtgärdsförslag.

Sedan de nya villkoren trätt ikraft genom domen 2005, har olika åtgärder genomförts i älven. Bland annat har vissa s.k. biotopåtgärder genomförts. Enligt planerna kommer nu de kommande åren en uppföljning ske av resultaten avseende effekter av den nya vattenregleringen på laxfiskförekomsten m.m.

Hur omprövningar bekostas

Det förberedande arbetet bekostas genom anslag

En omprövning av en vattenverksamhet kan sägas bestå av två huvudposter. För det första arbetet med att ta fram underlag för omprövningen och för det andra i förekommande fall arbetet med att genomföra de åtgärder som omprövningen av det befintliga tillståndet ger rätt till.

Det juridiska arbetet med en omprövning samt kostnaden för biologiska och hydrologiska utredningar bekostas genom anslag. Även de eventuella rättegångskostnader som kan uppstå för enskilda sakägare med anledning av omprövningen bekostas genom anslag. Kammarkollegiet har exklusive lönekostnader hittills årligen satsat ca tre miljoner för nämnda utgifter. Kollegiet disponerar inga medel som kan användas för skaderegleringar.

Fiskeriverkets kostnader för omprövningsverksamheten har under de senaste åren uppgått till i genomsnitt ca 400 000 kr per år, varav cirka hälften har

finansierats via Kammarkollegiets anslag. Resterande del har huvudsakligen finansierats med Fiskeriverkets eget myndighetsanslag.

Finansieringen av åtgärderna

Vid omprövningar är det verksamhetsutövaren som i första hand är skyldig att finansiera de skyddsåtgärder som krävs. Rent allmänt gäller de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken för alla verksamhetsutövare. Enligt dessa regler skall en verksamhetsutövare alltid vidta åtgärder för att minska de verkningar som verksamheten ger upphov till. De åtgärder som kan krävas av en verksamhetsutövare måste dock vara rimliga. Vidare måste enligt 2 kap. 7 § miljöbalken nyttan av skyddsåtgärderna vägas mot kostnaderna. En annan avvägningsregel återfinns i det kapitel som styr omprövningen. Enligt 24 kap. 5 § sista stycket miljöbalken får de villkor som en omprövning ger upphov till inte vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. Särskilt för vattenkraftverk i små vattendrag och med låg lönsamhet är, som nämns på andra ställen i rapporten, detta ett problem.

För genomförande av nödvändiga åtgärder är dessutom i många fall den vattenmängd inte tillräcklig som en verksamhetsutövare utan ersättning är skyldig att avstå. Då kan ytterligare vatten behöva köpas av verksamhetsutövaren.

För de fall verksamhetsutövaren inte kan åläggas att finansiera de åtgärder som krävs eller att vatten behöver köpas av verksamhetsutövaren finns vissa alternativa finansieringsalternativ. Fiskevårdens finansiering har utretts vid många tillfällen, senast i betänkandet Fiskevårdens finansiering (SOU 2005:76). De nedan nämnda finansieringsalternativen används emellertid i dag huvudsakligen eller enbart till andra åtgärder än omprövningar. Någon fördelning mellan medel som används till omprövningsrelaterade åtgärder och andra åtgärder har inte varit möjligt att ta fram. Ett rimligt antagande är dock att den omprövningsrelaterade andelen generellt sett är mycket liten pga. det begränsade antalet omprövningar som genomförs. Eventuellt kommer möjligheten att finansiera omprövningar att beröras i den utredning om möjligheten att samordna fördelningen av ekonomiska medel för fiske- och vattenvård som Fiskeriverket uppdragits att genomföra i samråd med Naturvårdsverket med anledning av samma regeringskrivelse som initierat detta uppdraget. Det uppdraget ska redovisas under 2007.

De särskilda fiskeavgifterna är en möjlig finansieringskälla. Den som vill bedriva en vattenverksamhet som medför skada på fisket skall av miljödomstolen i första hand åläggas att utföra åtgärder som gör att möjligheten till fiske finns kvar och i andra hand till att betala en särskild fiskeavgift. Avgiften grundas på skadan som verksamheten orsakar. Denna bestämmelse fanns även i tidigare lagstiftning och det finns därför i dag fonderade medel. Primärt bestämmer Fiskeriverket över medlen men i 85–90 procent av fallen har delegation skett till länsstyrelserna. Medlen är knutna till det vattenområde som domen avser. Vidare är villkoren för användning av

medlen ibland hårt reglerade. Det kan innebära att avgiftsmedlen inte går att använda till modern och adekvat fiskevård.

Andra tänkbara finansieringsformer är medel från Naturvårdsverkets anslag bl.a. för bekostande av länsstyrelsernas arbete med biologisk mångfald, naturvårdsmedel för tätortsnära rekreationsområden och medel för inrättande av naturreservat.

Även EU-relaterade medel finns disponibla. EU:s strukturfond för fiskerieringen (EFF), inom åtgärden ”Skydd och utveckling av akvatiska resurser” kan utnyttjas. Vidare kan medel från EU:s landsbygdsprogram samt regionala och kommunala bidrag och projektmedel, t.ex. som medfinansiering av EU-projekt komma i fråga.

Det finns även särskilda miljöfondmedel från elbranschen som kan bidra till finansieringen av åtgärder. Bl.a. Naturskyddsföreningen förfogar över en sådan fond.

Det framtida behovet av omprövningar

Redan idag finns ett omfattande behov av omprövning av vattenverksamheter som har en negativ inverkan på miljön. Genom införandet av miljöbalken och i takt med att kunskaperna om bl.a. fiskbiologi och ekosystems funktion har ökat har man omvärderat miljöeffekterna som följer av vissa typer av vattenverksamhet. Därmed har också synen på vad som kan betraktas som ändamålsenliga skydds- och kompensationsåtgärder förändrats. Förbättrade kunskaper och en allmänt förhöjd miljömedvetenhet i samhället kommer troligen att medföra krav på en högre omprövningsfrekvens. Även klimatfrågorna och dess konsekvenser exempelvis i form av nederbördsförändringar kan påverka den framtida omprövningsverksamheten. För fiskbeståndens och miljöns del kan dock behovet av förändrade miljöförhållanden i många fall ha varit stort redan tidigare. Ett ökat omprövningsbehov kan följaktligen avspegla samhällets höjda krav på en högre miljö kvalitet snarare än drastiskt försämrade miljöförhållanden. Under senare år har också målsättningarna för och kraven på vilken miljö kvalitet som ska uppnås formulerats allt tydligare genom olika mål och bestämmelser. Som exempel kan nämnas riksdagens miljö kvalitetsmål och ramdirektivet för vatten.

Eftersom omprövningsverksamheten hittills gått ganska långsamt finns det ett stort antal äldre tillstånd där villkoren inte är ändamålsenliga och/eller inte tar sådana miljö hänsyn som kan krävas utifrån dagens lagstiftning. Därmed finns också ett uppdämt behov av en ökad omprövningstakt.

Nya miljöhot kan också föranleda myndigheterna att sätta upp nya mål och åtgärdskrav på befintliga vattenverksamheter. Till exempel har den drastiska minskningen av ål som vandrar in till Sveriges kuster och upp i vattendrag

och sjöar medfört en diskussion om huruvida en förändring av villkoren i befintliga tillstånd för vissa vattenkraftverk skulle kunna förbättra situationen. För att man ska kunna initiera omprövningar riktade mot specifika storskaliga problemområden krävs förmodligen inte bara en ökad snabbhet utan också en större flexibilitet i omprövningsverksamheten.

Det går inte inom ramen för detta uppdrag att uppskatta behovet av antalet framtida omprövningar. Det kan dock konstateras att det i Sverige säkerligen finns flera tusen anläggningar där mer eller mindre stora förbättringar för miljön kan göras. Antalet tänkbara omprövningsobjekt beror till stor del på vilken ambitionsnivå som är utgångspunkt för urvalet.

Miljömålen är en viktig utgångspunkt för omprövningsverksamheten

För att miljö kvalitetsmålen Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård och slutligen Myllrande våtmarker ska kunna nås, krävs omprövning av vattenverksamheter som inte tar tillräckliga miljöhänsyn. Miljö kvalitetsmålen bör vara vägledande för vilken långsiktig miljö kvalitet som omprövningarna ska bidra till. Omprövningsverksamheten kan därmed ses som ett viktigt verktyg för att uppnå miljö kvalitetsmålen. Miljö kvalitetsmålen har dock ingen direkt rättsverkan utan det är lagstiftningen, främst då miljö balken, som sätter ramarna för vilka krav på miljöhänsyn som kan ställas på verksamhetsutövaren vid en omprövning.

Enligt portalparagrafen i 1 kap. 1 § miljö balken syftar balkens bestämmelser till att främja en hållbar utveckling så att nu levande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Vid uttolkningen av begreppet är bl.a. de 16 mål för miljö kvaliteten i Sverige som riksdagen antagit av intresse. Målen beskriver den kvalitet och det tillstånd i miljön som är hållbara på lång sikt. Miljö kvalitetsmålen syftar till att främja människors hälsa, värna den biologiska mångfalden och naturmiljön, ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga samt trygga en god hushållning med naturresurserna. För omprövningsverksamhetens vidkommande är det främst målet Levande sjöar och vattendrag som är av intresse. Även målen Hav i balans samt levande kust och skärgård samt Myllrande våtmarker kan dock som nämnts komma att inverka på arbetet.

För att få en tydlig ansvarsfördelning i miljö målsarbetet har regeringen utsett en ansvarig myndighet för vart och ett av de 16 miljö kvalitetsmålen. För ovan nämnda tre mål är Naturvårdsverket miljö målsansvarig myndighet. Det innebär bl.a. ett åtagande att samla data, redovisa måluppfyllelsen, föreslå kompletterande insatser och i övrigt verka för att miljö kvalitetsmålen nås. I fråga om miljö målen Levande sjöar och vattendrag och Hav i balans samt levande kust och skärgård har Fiskeriverket i uppdrag att tillsammans med bland annat Naturvårdsverket lämna förslag till delmål och åtgärder

som behövs för att nå nämnda två miljömål. Det är sedan länsstyrelserna som sätter upp bevarandemål, samordnar och avväger olika intressen.

Restaurering av vattendrag samt skydd av hotade arter

Samtliga miljömål är uppdelade i ett antal delmål. För miljömålet Levande sjöar och vattendrag finns fem delmål som omfattar åtgärder kring skydd, restaurering, ytvattentäkter, utsättning av arter och program för hotade arter.

Särskilt för att uppnå delmål två om restaurering av vattenmiljöer är omprövningsverksamheten viktig eftersom många skyddsvärda vattendrag eller potentiellt skyddsvärda vattendrag i dag är påverkade av vattenverksamhet. Enligt delmålet skall 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. Arbetet i denna del pågår men är inte klart. Senast till år 2010 skall minst 25 procent av de värdefulla och potentiellt skyddsvärda vattendragen ha restaurerats. En restaurering av ett vattendrag som är påverkat av ett kraftverk syftar i merparten av fallen till att skapa förutsättningar för arter att återkolonisera och fritt röra sig i vattensystemet. Sådana åtgärder kan dock inte vidtas utan att en omprövning görs av verksamheterna i vattendraget.

Arbetet med skydd av hotade arter pågår runt om i landet. För att säkerställa vattentillgång samt viktiga biotoper för utsatta fiskarter och annan fauna ses möjligheten att driva omprövningar som ett viktigt moment. Yrkanden kring förändring av vattenhushållningsbestämmelser och andra bestämmelser kommer i detta sammanhang särskilt att fokuseras på speciellt skyddsvärda arter. Redan idag finns exempel där skyddet av biotoper för flodpärlmussla och andra s.k. stormusslor lyfts fram inför prövning av vattenverksamhet.

Ramdirektivet för vatten

Det i svensk lagstiftning genom förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön implementerade ramdirektivet för vatten kommer också att utgöra en viktig utgångspunkt för omprövningsarbetet. Framförallt kan kraven på att en viss ekologisk status ska uppnås i ett specifikt vattenområde komma att få betydelse för vilken miljö kvalitet som ska eftersträvas vid omprövningar. Det återstår dock mycket arbete med ramdirektivet innan det står klart hur detta kommer att fungera i praktiken.

Arbetet med att uppnå god ekologisk och kemisk status pågår för närvarande vid vattenmyndigheterna. Den första planeringsperioden avslutas 2009. Först görs bl.a. en beskrivning av vattenförekomster, skyddade områden och verksamheter som påverkar vattenförhållandena inom distriktet. Därefter klassificeras nuvarande status på de egna vattenförekomsterna i förhållande till det som skall uppnås dvs. god status för olika typer av vatten.

Mot bakgrund av kunskaperna från kartläggningen upprättas därefter ett åtgärdsprogram för att inom distriktet uppnå de satta målen. Åtgärdsprogrammen är bindande för berörda myndigheter och skall vara färdiga 2009. Senast 2012 skall arbeten enligt åtgärdsprogrammet påbörjas och kvalitetskraven skall vara uppnådda senast 2015. En övervakning av miljötillståndet i de olika vattenförekomsterna skall sedan göras för att se om utförda åtgärder har effekt och vilka fortsatta åtgärder som krävs.

Slutligen skall kunskaper och uppnådda resultat sammanfattas i en förvaltningsplan som skall vara ett planeringsunderlag för myndigheterna, en lättillgänglig redovisning samt ett verktyg för kommunikation med medborgarna och rapportering till EU-kommissionen.

Vad åtgärdsprogrammen kommer att innehålla för krav är inte klart för närvarande. Det synes dock naturligt att t.ex. omprövning av gällande villkor skall ses som ett verktyg för att nå vissa uppsatta mål.

Andra skäl för omprövningsverksamhet

Hittills ansökta och avgjorda omprövningsmål har i många fall handlat om förändrade villkor för reglering av vattenflöden, anläggande av fiskvägar m.m. I framtiden kommer omprövningsverksamheten troligen även att handla om förändringar av regler för en pågående utsättningsverksamhet, förändringar av villkor för fiskeavgiftsmedel m.m.

Även den förändrade inriktning på kompensationsåtgärder som Fiskeriverket i april 2005 redovisat till regeringen (Jo2004/2579) kan komma att öka kraven på att ompröva domar där skyldighet till utsättning av fisk är en av skyddsåtgärderna.

Fiskefrågorna i omprövningar har hittills ofta till stor del handlat om att skydda och gynna olika värdefulla bestånd av laxfisk. I det nu pågående omprövningsarbetet kommer dock även andra skyddsvärda arter och bestånd att beaktas. Här avses bland annat sådana arter som finns på Artdatabankens lista över hotade/rödlistade arter eller i övrigt är viktiga i fisket och påverkats negativt av vattenverksamhet m.m. Exempel på sådana arter är ål, flodkräfta, flodnejonöga, asp, mal, sik, harr, röding och vimma.

Troligen kommer framtida fiskefrågor vid omprövningar att innefatta den naturligt förekommande fiskfaunan på ett bredare sätt och ekosystemen i sin helhet. Redan idag framhåller Kammarkollegiet ofta fiskefrågorna och andra naturvärden parallellt vid domstolsbehandlingen. Samordning av omprövning av gällande vattenhushållningsbestämmelser och bildande av naturreservat, sker nu i flera vattendrag. Exempelvis har så skett i Gullspångsälven.

Genom att syftet med omprövningar avseende fiske är att förbättra för olika fiskbestånd har omprövningsverksamheten även stor betydelse för fritidsfisket och fisketurismen. Denna betydelse bedöms komma att öka i framtiden. Med anledning av samma regeringsskrivelse som initierat detta uppdrag har Fiskeri-

verket ett antal uppdrag i dessa frågor. En samlad redovisning av dessa uppdrag kommer att ske senast den 1 december 2007.

Åtgärder för ålbeståndet

Invandringen av ålyngel till Europa och Sverige har minskat dramatiskt under de två senaste årtiondena och det europeiska ålbeståndet får i dagsläget ses som akut hotat. Denna situation gör det nödvändigt att vidta kraftfulla åtgärder i syfte att förbättra betingelserna för ålbeståndet. Till följd av den alarmerande minskningen av ålyngelinvandringen har EU-kommissionen nyligen lagt fram ett förslag till gemensamma åtgärder för att rädda ålen. Som ett led i dessa åtgärder beslutade Fiskeriverkets styrelse i december 2006 att införa regleringar i det svenska ålfisket, vilka träder i kraft den 1 maj 2007. I korthet innebär dessa regleringar att ålfiske förbjuds i svenska vatten. Undantag från detta förbud ska dock gälla för de kust- och insjöfiskare som är starkt beroende av ål i sitt fiske.

Anledningen till den kraftiga minskningen av ålbeståndet är fortfarande oklar. Klimatförändringar och Golfströmmens ändrade lopp är en teori, överfiskning, alltför många vandringshinder, minskade uppväxtområden och miljögifter är andra teorier.

Ålen drabbades mycket hårt av de vattenkraftutbyggnader som skedde i många av våra vattendrag under främst några årtionden kring mitten av 1900-talet. Dessa utbyggnader medförde bl.a. att ett stort antal vandringshinder för ål och annan fisk skapades när reglerings- eller kraftverksdammarna anlades. Ålynglen har en stark vandringsdrift, men deras förmåga att simma mot vattenströmmar är begränsad. Genom att anlägga s.k. ålyngelledare kan ålen ges möjlighet att passera olika typer av vandringshinder, exempelvis dammanläggningar. Däremot kan ej ålen nyttja de ordinära fiskvägarna som anlagts vid exempelvis dammar, eftersom dessa har en alltför slät bottenstruktur. Detta gäller även i många fall vägtrummor med slät botten. Många av de ålyngelledare som anlagts vid olika dammar har visat sig fungera ganska bra.

Den allra största skada som vattenkraftutbyggnaderna åsamkat ålen är dock den dödlighet som uppstår när ål vid utvandring passerar genom kraftverksturbiner. Enligt studier kan turbinpassage ge upphov till en dödlighet på upp till 90 procent per kraftverk, vilket innebär att endast var tionde ål överlever passagen av en kraftverksturbin.

Det är lätt att inse vilka följder det får ifall ålen under sin utvandring ska passera flera kraftverk. Den mycket höga dödligheten i kraftverksturbiner är förödande för utvandrande ål och nyttan av att, under dessa förhållanden, släppa upp ålen förbi kraftverksdammarna kan därför starkt ifrågasättas. Detta innebär dessvärre att mycket stora och viktiga uppväxtområden för ålen inte kan nyttjas. En sådan utveckling är ej acceptabel, utan istället måste åtgärder snabbt vidtas för att minska turbindödligheten.

EU-kommissionen lade i maj 2006 fram ett förslag med innebörden att medlemsstaterna snarast möjligt ska vidta åtgärder för att minska dödligheten hos ål genom turbinförluster, fiske m.m. Detta förslag innebär att även kraftbolagen åläggs ett stort ansvar i arbetet med att försöka rädda den europeiska ålen.

Som ett led i arbetet med ålproblematiken har Fiskeriverket inlett överläggningar med de stora kraftbolagen. Syftet med överläggningarna är att försöka uppnå frivilliga åtaganden från bolagens sida. Tillsammans med Fiskeriverket deltar dock redan i dag kraftbolagen i ett arbete att ta fram tekniska lösningar för att minska turbindödligheten.

Den mycket svåra situationen för den europeiska ålen gör det angeläget att, så långt möjligt, prioritera ålen vid kommande omprövningar. Således måste problemet med turbindödligheten minskas eller lösas för att antalet omprövningsmål med avseende på ål ska kunna ökas.

Minimitappningar på torrlagda älvsträckor

I främst Norrland finns ett antal älvsträckor som saknar bestämmelser om minimitappning. Dessa älvsträckor är i vissa fall upp till 15–20 km långa. Avsaknaden av minimitappningsbestämmelser innebär att älvsträckorna i dagsläget är helt torrlagda med undantag av tillfälliga tappningar av överskottsvatten. Dessa tappningar saknar dock betydelse för fisket. Med tanke på att de aktuella älvsträckorna innan vattenkraftutbyggnaderna bl.a. hyste mycket goda strömfiskbestånd var dessa sträckor mycket värdefulla, främst för sportfiske efter öring är dagens situation med nolltappning inte acceptabel ur miljösynpunkt. Genom att få till stånd minimitappningar på dessa älvsträckor skulle det vara möjligt att återskapa biologiskt liv och ett sportfiske, som i sin tur kan bidra till fisketurismen i området. Dessa återskapade strömsträckor kan även komma att få en viktig betydelse som reproduktionsområden för fiskbestånd i nedströms liggande vattenområden.

Nolltappningen på de aktuella älvsträckorna bör således omprövas. Detta till trots att sådana omprövningar innebär ett förhållandevis stort produktionsbortfall då relativt stora vattenmängder tillförs torrsträckor med stora fallhöjder. Dock kommer även dessa omprövningar att befinna sig innanför de fem procent av produktionsvärdet som tillståndshavaren är skyldig att tåla. Samtidigt kan hävdas att ifall dessa kraftverk skulle ha tillståndsprövats idag skulle ett tillstånd säkerligen ha villkorats av minimitappning. Möjligen kan produktionsbortfallet minskas genom att minimitappningen även nyttjas för kraftproduktion i mindre kraftverksaggregat som installeras i regleringsdammarna. Så kommer exempelvis att ske vid Stornorrfors kraftverk i Umeälven.

Förslag avseende omprövningar m.m.

Förslag på utökningar och effektiviseringar inom ramen för gällande bestämmelser

En ökning av antalet omprövningar kan åstadkommas inom ramen för nuvarande arbetssätt genom en resursförstärkning. Om en sådan resursförstärkning sker parallellt med att andra effektivitetshöjande åtgärder genomförs bör en än tydligare förbättring kunna uppnås på längre sikt. Frågan om vikten av att tillräckliga resurser finns för verksamheten utvecklas nedan i avsnittet Resurser för omprövningar.

Inventering

Det finns ett antal möjliga åtgärder som kan vidtas i syfte att effektivisera dagens omprövningsverksamhet. En viktig åtgärd är att göra en ny inventering och prioriteringslista av möjliga omprövningsobjekt. Som nämnts gjorde länsstyrelserna år 1994 en genomgång av olika omprövningsobjekt. Sedan dess har kunskaperna kring vattnen blivit bättre. Vidare har bl.a. miljöbalken medfört ett annat och mer vidgat synsätt på vilka objekt som bör bli föremål för omprövning.

Syftet med en förnyad inventering är att enklare och mer systematiskt kunna identifiera objekt och åtgärder med stor potential att främja allmänt fiske- och miljöintresse där också juridiska/tekniska och övriga hinder är överkomliga. Som nämnts ovan finns det i dag säkerligen flera tusen objekt som skulle kunna vara föremål för en omprövning. Ambitionsnivå och tillgängliga resurser styr givetvis vilka objekt som skulle kunna komma i fråga. Oavsett vilken nivå man väljer, är det inte realistiskt att tro att man på kort tid skulle kunna peka ut och ompröva en stor mängd otidsenliga tillstånd med avseende på deras negativa inverkan på exempelvis fiskeintresset. Eftersom omprövningsprocessen ofta kan kräva stora resurser i form av utredningar, tid och pengar är det följaktligen nödvändigt att identifiera omprövningsobjekt där

rimliga åtgärder kan ge stor nytta för miljövårdsintresset,

juridiska/tekniska hinder för omprövning inte föreligger och

motstående intressen eller andra faktorer inte hindrar omprövning.

Dessa kriterier gäller redan i dag vid urval av åtgärder och objekt men det finns sannolikt utrymme för ett mer systematiskt och långsiktigt arbetssätt. En systematisk inventering av prioriterade omprövningsobjekt är dock mycket arbetskrävande och måste ske inom ramen för ett särskilt projekt med flera olika deltagare. Förutom Kammarkollegiet, Fiskeriverket, Naturvårdsverket och företrädare för länsstyrelserna behöver även representanter

för verksamhetsutövarna och företrädare för olika organisationer såsom exempelvis Naturskyddsföreningen och Sportfiskarna delta. För att en fortsatt inventering skall vara meningsfull måste den samordnas med vad som framkommer vid arbetet vid länsstyrelserna och vattenmyndigheterna med att genomföra miljömålen och ramdirektivet för vatten. Det måste också säkerställas att det finns tillräckligt resurser för inventeringen.

Fiskeriverket bör i ett kommande inventeringsarbete ha ett särskilt ansvar för att utreda vilka olika objekt som har betydelse för det allmänna fiskeintresset. Exempel på åtgärder som skall beaktas vid arbetet är bevarande av värdefulla fiskbestånd, återskapande av fiskvandringmöjligheter och säkerställande av fritidsfiskemöjligheter. Fiskeriverket skattar för närvarande kostnaden för sin del i det nämnda inventeringsarbetet till ca 1,5 mnkr.

Andra problem och förslag

Det finns även andra förslag. Nedan presenteras en genomgång av olika förekommande hinder/problem samt förslag avsedda att öka såväl frekvensen omprövningar som kvaliteten och flexibiliteten i hur man väljer ut omprövningsobjekt.

Ett av de största hindren för en effektiv omprövningsverksamhet är de olika juridiska, hydrologiska och övriga tekniska frågor som uppkommer i samband med presumtiva omprövningar. Det finns ett flertal oklara frågor. Detta gäller bl.a. omprövningar med syfte skapa bättre förhållanden för fiskvandring och naturlig reproduktion då åtgärder rörande bl.a. fiskvägar och vattenhushållningsbestämmelser ofta föreslås. Eftersom sådana åtgärder i regel medför inskränkningar i tillståndet genom t.ex. minskad möjlighet till elkraftproduktion eller på annat sätt kan medföra kostnader för tillståndshavaren så saknas oftast incitament för denne att medverka till förändrade villkor. Utredningarna kan i dessa fall vara mycket komplicerade och frågor kan uppkomma exempelvis om det är kraftverket eller själva regleringen av vattenståndet som skall omprövas.

Även vid omprövningar av dikningsföretag kan oklarheter föreligga. Dessa frågor har blivit mer betydelsefulla för möjligheterna att uppnå miljömålet Levande sjöar och vattendrag samt ramdirektivet för vatten är dikningsverksamheten. Det rör sig sammanlagt om ca 30 000 tillståndsgivna dikningsföretag i landet. Antalet dikningsföretag utan tillstånd eller som drivs av gammal hävd är inte känt. Exempelvis finns bara i Skåne län ca 5 600 dikningsföretag vilka berör samtliga av länets vattensystem, från minsta dike till största vattendrag. De omfattar även betydande delar av de vattendrag som utpekats som nationellt värdefulla eller särskilt värdefulla och vilka enligt miljömålen ska restaureras och ges ett varaktigt skydd. Men de befintliga dikningsföretagen innebär att berörda delar av vattendragen är att betrakta som vattenanläggningar i lagens mening vilka skall upprätthållas genom återkommande rensning och muddring. I vissa fall förekommer t.o.m. en uttalad rensningsplikt för dikningsföretagen. Denna verksamhet bedöms utgöra ett betydande hinder mot att uppnå aktuella miljömål, såväl

avseende skydd som restaurering samt till målsättningarna med ram-direktivet och skydd av Natura 2000-områden och hotade arter. Huvuddelen av dikningsföretagen har beslutats med stöd av äldre lagstiftning såsom 1879 års dikningslag, äldre vattenlagen och vattenlagen. Frågan är hur dessa dikningsföretag skall kunna anpassas till dagens synsätt och miljökrav. Problemet omfattar såväl vilka bestämmelser som är tillämpliga som det stora antalet företag. Bl.a. finns det osäkerhet om länsstyrelsens befogenhet som tillsynsmyndighet. Likaså råder en osäkerhet kring vad som är möjligt att ompröva. Vissa av företagen är övergivna. För andra kan hävdas att ett nytt naturtillstånd har inträtt. Även frågor om finansieringen uppstår.

Slutligen kan även nämnas de problem som uppstår vid omprövningar av gamla, för miljön mycket ogynnsamma tillstånd, eller verksamheter som saknar tillstånd eller villkor. Rättskraften i sådana tillstånd uppfattas ofta som väldigt stark och i praktiken fungerar det som ett hinder för att en omprövning aktualiseras. Frågan kommer ur ett lagtekniskt perspektiv att beröras nedan avseende sjösänkningar. Även avseende andra verksamheter såsom flottningsdammar, kvarndammar och gamla kraftverk uppstår emellertid problem. Det är i dessa fall inte ovanligt att det saknas en tydlig verksamhetsutövare eller att verksamheten saknar ekonomiska resurser att bära sina miljökostnader. De juridiska frågeställningarna i dessa fall kan vara mycket komplicerade. Också avseende dessa företag finns det därför behov av vägledning och riktlinjer. Det är också nödvändigt att det finns tillräckligt med medel för att bekosta nödvändiga åtgärder.

Det som nämns ovan är frågor där förekomsten av praxis är begränsad och där det är oklart om några lagändringar krävs i vissa delar. Så länge det finns sådana oklara frågeställningar kommer omprövningsverksamheten även fortsättningsvis i många fall gå trögt. I denna del gäller det alltså att fortsätta med att få viktiga oklara frågor prövade av domstol för att på detta sätt underlätta framtida omprövningar. I det korta perspektivet kan detta förfarandesätt minska antalet genomförda omprövningar eftersom det vid oklara principiella frågor av naturliga skäl alltid finns en sannolikhet att domstolen har en annan uppfattning än kollegiet. I ett längre tidsperspektiv är det dock viktigt och till fördel för samtliga inblandade att domstolspraxis utbildas i oklara frågor. Möjligen kan oklarheter även klarläggas genom att ytterligare vägledningar och riktlinjer utarbetas.

Tillsynen är viktig för omprövningsverksamheten. Ett förslag som framförts från länsstyrelsernas sida är att de avgifter som tas ut av verksamhetsutövaren vid tillsyn direkt skall kunna disponeras av länsstyrelsen. En sådan ordning skulle öka länsstyrelsernas möjlighet att bedriva en effektiv tillsyn.

Vid omprövningar och tillsyn är det slutligen viktigt att de domar som reglerar den aktuella vattenverksamheten är lättillgängliga. I dag finns bestämmelser om att miljödomstolarna i en vattenbok skall föra en förteckning över vattenverksamheter i domsområdet. Vid Stockholms tingsrätt, miljödomstolen, har ett projekt drivits innebärande att uppgifterna i vattenboken förts in i en databas. En databas med kapacitet för samtliga miljödomstolar

finns redan. För att underlätta tillsynen och arbetet med omprövningar bör samtliga miljödomstolar så snart som möjligt lägga in informationen i sina vattenböcker i denna databas. Databasen bör vara tillgänglig för såväl tillsynsmyndigheterna som vattenmyndigheterna.

Förslag avseende arbetssättet

Även frågor som kan vara av mindre komplicerad natur är emellertid av principiellt värde att driva, exempelvis sådana som avser fiskeavgifter och fiskutsättningar. Genom att börja ta upp även denna typ av ärenden för omprövning kan rutiner och tillvägagångssätt vid omprövningar trimmas in hos fler aktörer än idag såsom tillståndshavare, domstolar och myndigheter.

Som tidigare betonats är det av värde om frivilliga överenskommelser kan nås eftersom dessa lättast leder till framgång vid en omprövningsansökan. Målet bör därför vara att om möjligt öka antalet frivilliga överenskommelser.

En annan möjlig effektivitetsvinst kan också vara att försöka utreda och/eller ompröva likartade objekt parallellt. En inventering medför att objekt med liknande förutsättningar enklare kan uppmärksammas. Särskilt vid omprövningar där principer och praxis klarlagts bör utredning och/eller omprövning av likartade objekt kunna ge vissa samordningsvinster. Vid likartade frågeställningar bör utredningsarbetet kunna effektiviseras genom att mycket av det utredningsmaterial som krävs för de olika omprövningarna är mer eller mindre gemensamt. Detta kan gälla såväl biologiska och tekniska utredningar som juridiska utredningar.

Slutligen kan dessutom samarbetet och arbetsfördelningen mellan de myndigheter som är involverade i en omprövning säkerligen utvecklas ytterligare. Det intensifierade miljömålsarbetet samt den nya vattenförvaltningen med sitt integrerade arbetssätt innebär att länsstyrelserna måste engagera sig mer i omprövningsfrågorna för att angivna mål skall kunna nås. Det är vidare av stor vikt att myndigheternas prioriteringar av olika typer av allmänna intressen klargörs såväl på objektsnivå som mer övergripande. Det gäller också att i vissa fall hitta en balans i prioriteringen av lokala och regionala intressen i förhållande till nationella intressen.

Även samarbetet med fristående organisationer såsom Naturskyddsföreningen och Sportfiskarna bör ses över och utvecklas. Redan i dag förekommer visst samarbete. Ett ökat samarbete skulle dock kunna främja omprövningsverksamheten både avseende tänkbara omprövningsobjekt och gällande förhållanden avseende dessa objekt.

För att förbättra samordningen borde lämpligen en formell samverkansgrupp inrättas. Denna grupp skulle kunna hantera vissa av de komplicerade frågeställningar som uppkommer vid omprövningar. Exempel på sådana frågor som denna grupp skulle kunna hantera är komplicerade tillsynsfrågor, riktlinjer för olika omprövningsinsatser eller klarlägga hur man skall förhålla sig till de kraftigt reglerade och modifierade vattendragen och vilken

status det är rimligt att uppnå i dessa. I vissa fall kan man även behöva föra övergripande diskussioner med representanter för olika vattenverksamheter.

I detta sammanhang bör också betonas vikten av att miljödomstolarna har kunskap, erfarenhet och resurser för att kunna handlägga de ansökningar om omprövning som ges in. I vissa fall är domstolarnas handläggningstider långa vilket är till nackdel för bl.a. omprövningsverksamheten. Det är även viktigt att Högsta domstolen i möjligaste mån bidrar till en utförligare praxis.

Förslag på lagändringar m.m.

Tidigare framförda förslag

Kammarkollegiet har vid tidigare tillfällen, bl.a. vid Miljöbalkskommitténs arbete, fört fram förslag på åtgärder som kan effektivisera och förenkla arbetet.

Kollegiet har föreslagit bestämmelser om prøvotid vid omprövningar då detta vid en bokstavstolkning av lagtexten inte är möjligt i dag. Enligt 22 kap. 27 § MB kan, när verkningarna av en verksamhet inte kan förutses, miljödomstolen vid meddelande av tillstånd skjuta upp frågor om ersättning eller andra villkor till dess erfarenhet vunnits av verksamhetens inverkan. Särskilt vad gäller skadekompenserande åtgärder för fiskeskador, exempelvis beträffande smoltutsättning och byggande av fiskrappor, har denna möjlighet till s.k. prøvotid utnyttjats. Det är fråga om mycket svårbedömda skadekompenserande åtgärder och prøvotidsförfarandet har varit ett nödvändigt förfarande för ett slutligt avgörande av åtgärdernas utformning. Vid omprövning är den vanligaste förekommande åtgärden att fiskvägar t.ex. fiskrappor eller s.k. omlöp byggs. Konstruktionen och därmed funktionen är inte möjlig att i detalj ange beträffande trappor och omlöp. Kammarkollegiet och Fiskeriverket upplever det därför som problematiskt att ett prøvotidsförfarande sannolikt endast kan tillämpas i samband med att ett nytt tillstånd meddelas och inte då tillstånd eller villkor ändras vid en omprövning. Någon principiell skillnad mellan dessa båda situationer föreligger inte och avsaknaden av en sådan möjlighet är sannolikt ett förbiseende. Vi föreslår därför att en 22 kap. 27 § MB ändras på sådant sätt att det klart framgår att prøvotid kan användas vid omprövningar.

Kollegiet har vidare tidigare fört fram förslag på utvidgad möjlighet till omprövning vid sjösänkningar. Huvudbestämmelserna i miljöbalken om omprövning av vattenverksamhet bygger på att det finns ett tillstånd i form av dom, förrättningsprotokoll eller liknade att ompröva. Det framgår emellertid av 34 § lagen om införande av miljöbalken att en omprövning även kan göras av en sådan särskild rättighet att förfoga över vattnet som anges i 2 kap. 41 § äldre vattenlagen. De rättigheter som avses i det angivna lagrummet kan ha karaktär av servitut eller privaträttsliga

överenskommelser men kan även ha sin grund i urminnes hävd (jmf. Klintberg, Om byggande i vatten enligt 2,3 och 5 kap. Vattenlagen, s 173 f.)

Under 1800-talet sänktes en mycket stor andel av Sveriges slättlandssjöar. I många fall saknas det tillstånd till sänkningen i form av dom, förrättningsprotokoll eller liknade. I stället är det fråga om en hävdvunnen rätt. Eftersom de hävdvunna sjösänkningarna inte innebär en rätt att förfoga över vattnet, kan en sådan sjösänkning emellertid inte omprövas med stöd av 34 § lagen om införande av miljöbalken. Enligt Fiskeriverkets och Kammarkollegiets uppfattning vore det önskvärt, inte minst med hänsyn till uppställt miljömål om myllrande våtmarker, att alla slag av hävdvunna tillstånd kunde omprövas. Vi kan inte heller finna det motiverat att upprätthålla en skillnad i omprövningsmöjligheterna beträffande hävdvunna och övriga tillståndsgivna sjösänkningar. Vi föreslår att det i 34 § lagen om införande av miljöbalken läggs till en andra mening med följande lydelse. ”Detsamma skall gälla motsvarande äldre rättigheter att avvattna mark.” Förslaget medför enligt vår mening inga effekter utöver de som redan kan följa av en omprövning av en tillståndsgiven sjösänkning.

Nya förslag i denna rapport

Gemensamt för de förslag som lämnas nedan är att syftet är att öka flexibiliteten i regelverket. Men det finns fler förslag som bör utredas ytterligare. Ett är att undersöka möjligheten att införa förenklade och standardiserade förfaranden för vissa typer av fall, t.ex. äldre verksamheter som saknar huvudman, dikningsföretag m.m.

Även bestämmelserna om hur särskilda fiskeavgifter kan användas bör ses över. Bestämmelser om att betala särskild fiskeavgift finns i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och fanns också i äldre lagstiftning. När tillståndshavaren åläggs att betala särskild fiskeavgift föreskrivs också vad medlen får användas till. Dessa villkor begränsar således medlens användningsområde. De kan vara mer eller mindre allmänt hållna, men rör av naturliga skäl som regel endast det vattenområde som är aktuellt i ärendet. Villkoren gör ibland att fiskeavgiftsmedel inte kan nyttjas som fiskevårdsmedel i allmänhet och ibland inte i de vattenområden där behovet av fiskevård är som störst. Villkoren i gamla domar kan också vara sådana att avgiftsmedlen inte går att använda till modern och adekvat fiskevård överhuvudtaget.

Främst för södra delen av landet finns ett stort antal vattendomar med föreskrifter om fiskeavgifter som avser mycket låga belopp i form av årliga belopp eller engångsbelopp. Dessa belopp uppgår i vissa fall till endast några tusen kronor per dom. De låga avgiftsbeloppen gör det svårt att nyttja beloppen till meningsfulla åtgärder, varför de i många fall nyttjas i liten utsträckning. Ett annat problem avseende de särskilda fiskeavgifterna som gäller hela landet är att de, som ovan beskrivits, är geografiskt bundna till att bekosta åtgärder endast i det vattendrag där verksamheten finns. I många fall är vattendraget som sådant så exploaterat att det har ringa eller ingen

effekt att vidta åtgärder. De fonderade medlen kan i dessa fall inte användas på lämpligt sätt. I många fall kan det däremot finnas biflöden eller närliggande vattendrag där åtgärder kan vara värdefulla och få positiva effekter. Därför föreslås en översyn av dessa avgifter, lämpligen vattensystemvis, i syfte att sammanföra de olika mindre avgifterna till en större enhetlig avgift som dessutom skulle kunna nyttjas inom ett vidare vattenområde.

Sammantaget för vad som sägs om fiskeavgifterna gäller att det rör sig om ett stort antal domar som skulle behöva omprövas. Ett sådant förfarande är tidskrävande och det är även tveksamt om det med gällande rätt går att ändra ändamålet för fiskeavgifterna. Vi föreslår därför att det bör utredas om det genom lagstiftning går att genomföra de förändringar vars syfte är att lösgöra nämnda medel och möjliggöra en effektivare användning av de fonderade särskilda fiskeavgifterna. Det bör i sammanhanget påpekas att länsstyrelserna genom delegation har beslutsrätten för den absoluta merparten av de aktuella fiskeavgifterna, varför länsstyrelserna i hög grad måste vara delaktiga i ett sådant arbete.

Länsstyrelserna har vidare fört fram ett förslag om att inrätta en fond vars syfte är att underlätta finansieringen av åtgärder vid omprövning. Här kan man tänka sig ett upplägg motsvarande det som gäller för fiskeavgifterna. Frågan bör utredas vidare.

Inför en omprövning krävs det alltid uppgifter om omprövningsobjektet. I många fall går uppgifterna att ta fram relativt enkelt genom exempelvis gamla domar. Det förekommer emellertid att verksamhetsutövaren genom formella åtgärder åläggs att lämna information om verksamheten. Kammarkollegiet har emellertid inte någon rätt att kräva in upplysningar. I stället är det länsstyrelserna i egenskap av tillsynsmyndigheter som har den rätten. En tillsynsmyndighet får enligt 26 kap. 21 § MB förelägga den som bedriver verksamhet att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Med tillsyn avses enligt förarbetena till balken också ”övergripande, samordnande och uppföljande miljöarbete”. När kollegiet behöver ha in uppgifter inför en förestående omprövning måste kollegiet gå vägen via länsstyrelsen. Detta medför ett onödigt merarbete och en onödig tidsutdräkt. Fiskeriverket och kollegiet föreslår därför att även Kammarkollegiet ges möjlighet att kunna förelägga en verksamhetsutövare att ge in de uppgifter som behövs inför en omprövning.

Resurser för omprövningsverksamhet

Kammarkollegiet och Fiskeriverket vill betona vikten av att det i ett långsiktigt perspektiv tillskjuts tillräckligt med medel för att bekosta omprövningar. Vad som sägs gäller både personella resurser och medel för bekostande av själva åtgärderna. Även länsstyrelserna måste få ökade resurser för prövning och utredning av verksamheter. Det gäller även den för omprövningsverk-

samheten viktiga tillsynen. Som påpekats ovan är det också viktigt att miljödomstolarna har tillräckliga resurser.

För kollegiets del måste anslaget vara så tilltaget att det kan bekosta tillräckligt antal anställda och garantera en kontinuitet i arbetet. De 3–4 personer på kollegiet som i dag förutom ett antal andra arbetsuppgifter även sysslar med omprövningar motsvarar inte det behov som finns. Det är svårt att regionalt bygga upp den kompetens som krävs vid komplicerade omprövningar. Antalet omprövningar per region är nämligen inte tillräckligt omfattande. Det är därför viktigt att det nationellt finns en samlad kompetens avseende omprövningar. En sådan inventering av objekt som föreslås skulle sannolikt medföra ett utpekande av stort antal tänkbara omprövningsobjekt. Därtill tillkommer de ovan nämnda miljömålen, ramdirektivet och övriga faktorer som också sannolikt kommer att öka omprövningsbehovet.

Även för Fiskeriverkets del är tillräckliga personella resurser av stor vikt för att omprövningsverksamheten skall kunna fortgå. Fiskeriverket har personal med erfarenhet av miljöbalkens regelverk, domstolsprövning av vattenverksamheter samt utredningsarbete i samband med sådan verksamhet, varför det har varit naturligt att den personalen också medverkat vid omprövningarna. Det är viktigt att det finns tillräckliga medel så att den kompetens som finns kan behållas samt utnyttjas optimalt.

När det gäller medel för genomförandet av själva åtgärden som omprövningen syftar till har vissa förslag lagts fram vars syfte är att möjliggöra ett effektivare och mer adekvat användande av befintliga allmänna medel. Även ett mer effektivt användande kan emellertid inte fullt ut motsvara de behov som finns. Alltså skulle även i denna del en ökad tilldelning av medel medföra ett ökat antal omprövningar. Särskilt gäller detta mindre kraftverk i södra Sverige.

Det är viktigt att antalet omprövningar redan på kort sikt kan ökas och sammantaget kan konstateras att det redan i dag finns ett behov av ökade medel samt personalresurser. Detta behov kommer att öka ytterligare ifall den föreslagna inventeringen av aktuella omprövningsobjekt ska kunna genomföras.

För Kammarkollegiets del är anslagsbehovets storlek direkt relaterat till den ambitionsnivå som regeringen anser är önskvärd. Skulle omprövningsverksamheten ges högre prioritet krävs det självklart en justering av anslaget. Kollegiet återkommer inom den ordinarie budgetprocessen när det gäller behovet av resursförstärkning.

Med hänsyn till vad som framkommit i denna rapport anser Fiskeriverket att en rimlig uppskattning, utifrån dagens förutsättningar, är att minst en fördubbling av resurserna är nödvändig initialt. Fiskeriverkets kostnader för utredningsarbete m.m. vid omprövningar kommer då att öka till ca 1 mnkr per år. Till detta kommer att även länsstyrelserna måste ha nödvändiga resurser för att bedriva sitt arbete. Länsstyrelserna kan dock inte i dag uppskatta hur stort deras behov är.

Allmänt om det vattenrättsliga regelverket

Frågan om skillnaden mellan det vattenrättsliga regelverket i 11 kap. MB som har sina rötter i de exploateringsinriktade vattenlagen och äldre vattenlagen och exempelvis reglerna om miljöfarlig verksamhet i 9 kap. MB har tidigare varit föremål för utredning av bl.a. Miljöbalkskommittén. Även om frågan inte direkt ingår i uppdraget har det dock från länsstyrelserna framförts att det bör övervägas om frågan ånyo skall utredas med syfte att vattenlagstiftningen skall avspegla dagens syn på vattenförvaltning. Utgångspunkten skall då vara den inverkan som miljömålen och ramdirektivet för vatten kommer att ha på gällande regelverk. Ett nytt regelverk måste rimligen ha som utgångspunkt att det normala och eftersträvarsvärda tillståndet för vatten är att det råder god vattenstatus och god ekologisk status.

Länsstyrelserna har särskilt pekat på att en grundlig revidering även skulle öppna upp för betydligt mer ändamålsenliga bestämmelser och anvisningar för såväl omprövning av tillstånd som tillsyn av vattenverksamheter. Det efterlyses även från flera håll en uppstramning av lagstiftningen och myndigheternas handlande. Den innebär i allmänna ordalag att verksamhetsutövaren fullt ut måste stå de kostnader som verksamheten förorsakar miljön och samhället. Det skulle som exempel innebära att sådana verksamheter som inte klarar av att bära kostnader för erforderliga skadeförebyggande och kompensande åtgärder inte skulle anses vara tillåtliga.

Tillsynen av vattenverksamheter

Det finns ett klart samband mellan tillsynen av vattenverksamheter och omprövningsinstitutet. En väl fungerande tillsyn är viktig för att vattendomar med otidsenliga villkor skall uppmärksammas och eventuellt bli föremål för omprövning.

Regeringen har i regleringsbrevet för 2006 gett Naturvårdsverket i uppdrag att redovisa i vilken form och vilken omfattning vägledning för tillsynen av vattenverksamheter har tagits fram, vilken vägledning som kommer att utvecklas under perioden 2006–2007 samt hur förutsättningarna för tillsynen av vattenverksamheter i olika delar av Sverige kan förbättras. Uppdraget har redovisats i rapporten Redovisning av regeringsuppdrag vattenverksamhet - uppdrag 2 i regleringsbrevet, Dnr 526-367-06. Av rapporten framgår sammanfattningsvis följande.

Det är idag stora variationer i hur tillsynsmyndigheterna tillämpar bestämmelserna om vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken. En historisk förklaring till det är att det före miljöbalken inte fanns någon myndighet med ett utpekat centralt ansvar för vägledning för vattenverksamheter enligt vattenlagen. Vägledningen inom området är fortfarande eftersatt jämfört med många andra delar av miljöbalken, för vilka arbetet har

vidareutvecklats utifrån kunskaper och erfarenheter enligt tidigare lagstiftning. Ett problem när det gäller såväl vägledning som tillämpning av 11 kapitlet miljöbalken är att bestämmelserna i sig är svåra att tillämpa, uppfattas som otidsenliga och är dåligt anpassade till miljöbalken. Ett annat praktiskt problem för tillsynen är bristen på aktuella tillstånd för vattenverksamheterna. Det är vanligt att verksamheterna helt saknar tillstånd, att tillsynsmyndigheten saknar dokumentation om äldre tillstånd, eller att tillstånden är otidsenliga. De operativa tillsynsmyndigheterna anser att bristen på fungerande tillstånd försvårar tillsynen. Naturvårdsverket anser att möjligheten att förbättra förutsättningarna för att tillstånden ska fungera för tillsynen behöver utredas vidare. Eftersom denna fråga är mycket komplex behövs en omfattande utredning.

Förutsättningar för en god tillsyn är att det finns ett klart och tydligt regelverk för arbetet med tillsyn, en central tillsynsvägledning som uppfyller tillsynsmyndigheternas behov samt att tillsynsmyndigheterna har den kompetens och avsätter de resurser som behövs för tillsynen. Naturvårdsverket konstaterar att en förstärkning behöver ske på alla dessa områden.

När det gäller förutsättningarna för att förbättra tillsynen i olika delar av landet anser vi att det bör vara tillsynsmyndighetens ansvar att utforma arbetet och tillsätta resurser och kompetens efter de specifika behov som finns, på motsvarande sätt som för andra tillsynsområden. Det är då viktigt att det finns en vägledning, där länsstyrelserna kan få stöd för olika frågor oberoende av de regionala förutsättningarna. Naturvårdsverket anser inte att det är lämpligt att i regelverk eller vägledningar särskilt ta hänsyn till regionala skillnader. Det pågår arbete för att ta fram vägledning för tillsyn för vattenverksamheter, såväl hos Naturvårdsverket som hos andra aktörer, t.ex. länsstyrelserna och Affärsverket svenska kraftnät. I denna rapport redovisas vilken vägledning som Naturvårdsverket och samrådsmyndigheterna/organisationerna hitintills har tagit fram och vad som pågår respektive planeras.

Kammarkollegiet och Fiskeriverket delar de slutsatser som framkommer i rapporten och finner inte skäl att i denna rapport ytterligare utreda tillsynen av vattenverksamheter.

Konsekvenser av förslagen

Konsekvenserna av de förslag som läggs fram är att omprövningsförfarandet på sikt effektiviseras och underlättas och att de medel som i dag finns tillgängliga kan användas på ett effektivare och mer ändamålsenligt sätt. Det är till stor nytta i miljöarbetet och nödvändigt för att uppnå de krav som kommer att bli följden av miljömålen och ramdirektivet för vatten.

När den föreslagna inventeringen genomförs kommer det att innebära att det ges en god bild av omprövningsbehovet. Det blir därmed lättare att göra prioriteringar.

Visserligen kan det ökade antalet omprövningar som förslagen medför uppfattas som en nackdel för de små kraftverken. Om förslagen genomförs kommer dock möjligheten till statlig finansiering att öka, vilket är till fördel för dessa verksamhetsutövare.