

FRIA VANDRINGSVÄGAR

Redovisning av regeringsuppdrag 51a – modeller för arbetet med restaurering av vattendrag och omprövning av vattendomar för att återskapa fria vandringsvägar för djurarter som vandrar mellan hav och inlandsvatten



”Att vandra eller icke vandra – det är frågan...”



Foto: Lena af Geijerstam

Innehållsförteckning

FÖRKORTNINGAR	6
1 SAMMANFATTNING	7
1.1 INLEDNING	7
1.2 REDOVISNING	7
1.2.1 Modell för arbetet med restaurering av vattendrag	8
1.2.1.1 Steg 1 – Inventering, behovsbedömning, val av åtgärder och genomförande	8
1.2.1.2 Steg 2 – Projektering och utredning	8
1.2.1.3 Steg 3 – Prövning (administrativ process)	8
1.2.1.4 Utförande av åtgärder	9
1.2.2 Framgångsfaktorer	9
1.2.3 Svårigheter och hinder	10
2 BAKGRUND	11
3 PROJEKTBESKRIVNING – ARBETSMODELL	12
3.1 ALLMÄNT	12
3.2 LÄNSSTYRELSEN I ÖSTERGÖTLANDS LÄN	12
3.3 VATTENMYNDIGHETEN FÖR BOTTENHAVETS VATTENDISTRIKT	13
3.4 SAMRÅD	13
4 STUDERADE PROJEKT	13
4.1 FALLSTUDIER – SÖDERKÖPINGSÅN OCH LJUSNAN	13
4.1.1 Söderköpingsån	13
4.1.2 Ljusnan	15

4.2	ANDRA EXEMPEL – GENOMFÖRDA PROJEKT	16
4.3	LÄNSSTYRELSESNAS SYN PÅ ARBETET MED ÅTERSKAPANDE AV VANDRINGSVÄGAR	17
5	MODELL FÖR RESTAURERINGSARBETET – DETALJERAD GENOMGÅNG	17
5.1	INVENTERING, BEHOVSBEDÖMNING, VAL AV ÅTGÄRDER OCH GENOMFÖRANDE ...	17
5.1.1	Inventeringar, förankring och grundläggande prioriteringar	18
5.1.2	Finansiering och ekonomiska förutsättningar	19
5.1.2.1	<i>Några utgångspunkter för ekonomiska överväganden</i>	<i>19</i>
5.1.2.2	<i>Myndigheternas resurser för restaureringsprojekt och omprövningar</i>	<i>20</i>
5.1.3	Rollfördelning och samverkan	21
5.1.4	Processuella överväganden	22
5.1.4.1	<i>Enklare förfaranden</i>	<i>22</i>
5.1.4.2	<i>Anmälningförfarandet</i>	<i>23</i>
5.1.4.3	<i>Om- och tillståndsprövningar</i>	<i>24</i>
5.2	PROJEKTERING OCH UTREDNING	24
5.2.1	Ansvarsfördelning	25
5.2.1.1	<i>Utredningsansvaret vid omprövningsärenden</i>	<i>26</i>
5.3	PRÖVNING (ADMINISTRATIV PROCESS)	26
5.3.1	Tillsyn	26
5.3.1.1	<i>Anmälningförfarandet</i>	<i>26</i>
5.3.2	Tillståndsprövning och omprövning	27
5.3.2.1	<i>Samlad prövning</i>	<i>27</i>
5.3.2.2	<i>Avvägningsfrågor</i>	<i>28</i>
5.3.2.3	<i>Omprövning</i>	<i>29</i>
5.3.2.4	<i>Ersättningsfrågor – särskilt vid omprövning</i>	<i>30</i>
5.3.2.5	<i>Rättegångskostnader</i>	<i>31</i>
5.3.3	Några frågor om fiske- och bygdeavgifter	32
5.4	FAKTIKT UTFÖRANDE	32
5.4.1	Åtgärds kostnader	32

5.4.1.1	<i>Exempel på åtgärdskostnader och beräkningar</i>	33
5.4.2	Underhållsansvar	34
5.4.3	Tillsynsansvar	34
5.4.3.1	<i>Länsstyrelsernas roll – huvudmannaskap och tillsynsansvar.....</i>	34



Förkortningar

FV	Förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.
LVV	Lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
MB	Miljöbalken
MP	Lagen (1998:811) om införande av miljöbalken
VL	Vattenlagen (1983:291)
ÄVL	Vattenlagen (1918:523)

1 Sammanfattning

1.1 Inledning

Den här rapporten har tagits fram i samverkan mellan länsstyrelserna i Västernorrlands län (Vattenmyndigheten) och Östergötlands län, till följd av ett regeringsuppdrag som tilldelats myndigheterna (regeringsuppdrag 51a). Myndigheternas uppdrag har varit att genomföra projekt som syftar till att ta fram en modell för arbetet med restaurering av vattendrag och omprövning av vattendomar för att återskapa fria vandringsvägar för djurarter som vandrar mellan hav och inlandsvatten.

De erfarenheter som ligger till grund för rapporten har genererats i anslutning till ett stort antal restaureringsprojekt och utredningar rörande vandringsvägar för fisk som har genomförts under de senaste årtiondena. Många av dessa restaureringsprojekt har varit framgångsrika och utgör på sätt och vis egna modeller för hur arbetet med restaurering av vandringsvägar bör bedrivas. Det finns således redan goda kunskaper inom olika kommuner, myndigheter och organisationer om detta arbete och därmed också många synpunkter på och idéer om vad som fungerar bra, vad som fungerar mindre bra och vad som skulle behöva förändras för att ge bättre förutsättningar för det framtida restaureringsarbetet. Vi hoppas nu att den här rapporten ska kunna samla och presentera dessa erfarenheter och synpunkter på ett överskådligt och användbart sätt.

Vår främsta ambition med rapporten är att lyfta fram och närmare belysa de faktorer som bidrar till att skapa framgång i arbetet med restaurering av vandringsvägar. Samtidigt vill vi också peka på några av de svårigheter och hinder som ofta dyker upp i samband med detta restaureringsarbete, samt lämna vissa förslag på åtgärder för att undanröja eller mildra dessa svårigheter och hinder.

Det bör också redan nu påpekas att en stor del av de frågor som aktualiseras i anledning av detta regeringsuppdrag redan har adresserats i en gemensam rapport till regeringen från Kammarkollegiet och Fiskeriverket i april 2007, till följd av ett regeringsuppdrag grundat på skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor.¹

Inom olika myndigheter och organisationer, och på olika plan, finns det för närvarande ett stort antal utredningar, aktiviteter och publikationer som har bäring på de frågor som behandlas i den här rapporten (se närmare i avsnitt 2.1, nedan). Vi hoppas och tror att den här rapporten kan utgöra ett värdefullt bidrag till och underlag för dessa olika publikationer, aktiviteter och arbeten. De myndigheter, kommuner och organisationer som kommer att ansvara för genomförandet av de åtgärder och aktiviteter som kommer att resultera från de ovan beskrivna arbetena kan förhoppningsvis finna stöd i detta genomförande i den modell som vi beskriver i denna rapport. Vidare hoppas vi att våra slutsatser beträffande vissa svårigheter och hinder i restaureringsarbetet kan bearbetas vidare inom de pågående utredningarna och projekten, så att det skapas ännu bättre förutsättningar för ett effektivt restaureringsarbete i framtiden.

1.2 Redovisning

I den här rapporten presenterar vi en modell för hur arbetet med restaurering av vattendrag i syfte att återskapa vandringsvägar kan gå till. Modellen utgör en övergripande metodbeskrivning som närmast har formen av en checklista – en punktvis uppställning av vilka huvudsakliga moment och överväganden som bör finnas med i restaureringsarbetet.

För att fördjupa denna modell har vi identifierat och angett vissa faktorer som är gemensamma för de flesta restaureringsprojekt. Det rör sig både om sådana faktorer som normalt sett ger goda förutsättningar för ett framgångsrikt genomförande, och om vissa svårigheter som ofta dyker upp. Vi kommer att beskriva vad vi bedömer vara de mest centrala framgångsfaktorerna och svårigheterna nedan, och den beskrivningen tjänar dels som ett komplement till checklistan, dels som underlag för de förslag som vi lämnar i denna rapport.

Enligt vår bedömning är det inte möjligt att ta fram en detaljerad modell för arbetet med restaurering av vattendrag som är både direkt användbar i ett enskilt fall och samtidigt generellt tillämplig. De praktiska, ekonomiska och strategiska förutsättningarna för olika projekt och olika vattendrag skiljer sig från varandra så

¹ Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor – Översyn av arbete med omprövning samt tillsyn av vattendomar och vattenföretag (Rapport av Kammarkollegiet och Fiskeriverket, april 2007). Se även not 2, nedan.

mycket att det i varje enskilt fall krävs en individuellt framtagen plan för arbetet, utformad utifrån de förutsättningar som gäller i just det fallet. I vissa fall kan det t.ex. vara rättsliga överväganden som blir helt avgörande för möjligheterna att genomföra ett projekt, medan det i andra fall kan vara fråga om de praktiska förutsättningarna eller kostnaderna för att genomföra åtgärder. De slutsatser som redovisas i denna rapport är därför relativt övergripande och förutsätter fortsatta överväganden i varje enskilt fall.

1.2.1 Modell för arbetet med restaurering av vattendrag

1.2.1.1 *Steg 1 – Inventering, behovsbedömning, val av åtgärder och genomförande*

Arbetet med restaurering av vattendrag i syfte att återskapa vandringsvägar för djurarter mellan hav och inlandsvatten bör utgå från ett helhetsperspektiv avseende det aktuella avrinningsområdet. För att åstadkomma detta behöver arbetet inledas med en inventering av avrinningsområdet, för att identifiera vilka behov av åtgärder för att återskapa vandringsvägar som finns. En sådan inventering bör följas av en bedömning av möjliga och önskvärda faktiska åtgärder för att uppnå det avsedda syftet. Det är rimligt att fokus då ligger på en prioritering av de vattendrag och vandringshinder inom avrinningsområdet där det finns en realistisk möjlighet att nå bästa möjliga resultat på rimliga ekonomiska villkor. Det kan t.ex. innebära att det bedöms mindre angeläget att vidta åtgärder i stora, genomreglerade vattendrag där det krävs mycket stora insatser och återställningsåtgärder till stora kostnader, om det istället är möjligt att genomföra färre och mindre kostsamma åtgärder i mindre vattendrag med förutsättningar för att åstadkomma ett relevant resultat.

Sedan den inledande bedömningen och prioriteringen av lämpliga objekt och åtgärder har genomförts, behöver det ske vissa övergripande rättsliga bedömningar och överväganden. Juridiska frågor som kan aktualiseras behöver identifieras – t.ex. vilka vattendomar eller andra tillstånd som gäller för de aktuella vandringshindren, vem som kan ansvara för att vidta relevanta åtgärder vid anläggningarna och för framtida underhåll, samt vilka ersättningsfrågor som kan uppstå. I anslutning till detta behöver det göras en översiktlig bedömning av vilka processuella och administrativa åtgärder som kan bli nödvändiga att genomföra (t.ex. ansöka om tillstånd, ansöka om omprövning eller återkallelse av tillstånd, göra anmälan till länsstyrelsen, genomföra tillsynsåtgärder m.m.).

Redan i detta inledande moment är det viktigt med samverkan och en dialog med olika myndigheter och andra som kan beröras av ett restaureringsprojekt, för att klargöra bl.a. roll- och ansvarsfördelning i de olika genomförandestegen och de ekonomiska och resursmässiga förutsättningarna för att genomföra de önskvärda åtgärderna. Det är viktigt att i denna fas identifiera vilka motstående intressen som kan finnas i ett projekt och bedöma vilka avvägningar mellan olika intressen som kan aktualiseras. Dessa bedömningar och avvägningar kan bland annat påverka vilka vandringshinder och åtgärder som bör prioriteras inom ett avrinningsområde.

1.2.1.2 *Steg 2 – Projektering och utredning*

Nästa steg i processen är att genomföra den mer detaljerade projektering och utredning som krävs för att åtgärda de vandringshinder som har identifierats som mest prioriterade. Det blir här fråga om att ta fram ett detaljerat underlag för arbetet, med utredningar rörande tekniska frågor, miljö- och naturvårdsaspekter, praktiska och ekonomiska förutsättningar för att genomföra åtgärder och eventuella miljökonsekvensbeskrivningar. I detta steg behöver det också genomföras mer konkreta samråd med berörda motparter och andra intressenter om de aktuella vandringshindren, där frågor om ansvarsfördelning (för både genomförandet av nödvändiga processer och av åtgärder) och eventuella intressekonflikter (rörande t.ex. kulturmiljön, fiskeintressen, kraftproduktion och andra enskilda intressen) beaktas.

1.2.1.3 *Steg 3 – Prövning (administrativ process)*

I samband med de administrativa processer som behöver genomföras för att få till stånd restaureringsåtgärder, aktualiseras en mängd olika frågor och överväganden. Förutsättningarna för de administrativa prövningar som behöver genomföras skapas egentligen redan i de inledande två stegen, där mer strategiska och övergripande bedömningar och vägval bör göras för att se till att prövningen av åtgärder vid olika vandringshinder blir så effektiv och ändamålsenlig som möjligt. Detta steg handlar därför mer om vissa särskilda frågor och överväganden som kan bli aktuella i samband med olika typer av processer, såsom omprövningar av tillstånd och villkor eller anmälningsärenden.

1.2.1.4 Utförande av åtgärder

Det avslutande steget i ett restaureringsprojekt är att utföra de åtgärder som behövs och som har bedömts, utretts och prövats i de föregående stegen. I denna fas aktualiseras en del frågor som rör ansvaret för åtgärdskostnader, framtida underhåll av anläggningar och verksamheter som utförs samt vissa tillsynsfrågor.

1.2.2 Framgångsfaktorer

Vid arbetet med detta regeringsuppdrag har det framkommit många synpunkter och erfarenheter rörande arbetet med återskapande av vandringsvägar. Bland annat har det förts fram att det finns vissa generella faktorer och förutsättningar som är särskilt viktiga att beakta eller uppnå för att nå framgång. Dessa gemensamma framgångsfaktorer aktualiseras i olika faser av arbetet, och beskrivningen av dem kan ses som en fördjupning av den modell som har beskrivits ovan. De presenteras mycket kort i detta avsnitt, och utvecklas mer i detalj i avsnitt 5 nedan.

- *God och långsiktig finansiering och tillräckliga resurser*
Det är av avgörande betydelse att de myndigheter som ansvarar för att ta initiativ till återskapande av vandringsvägar, särskilt i form av tillståndprocesser och omprövningar av vattendomar, tillförsäkras tillräckliga resurser för ett sådant arbete. Med det avses såväl ekonomiska som kompetensmässiga resurser. Det är viktigt att sådana resurser säkerställs långsiktigt, eftersom restaureringsprojekt för att återskapa vandringsvägar ofta pågår under flera år och förutsätter att åtgärder genomförs i flera steg.
- *Avrinningsområdesperspektivet*
Arbetet med återskapande av vandringsvägar behöver utgå från vilka åtgärder som är lämpliga och ändamålsenliga att genomföra inom ett helt avrinningsområde. För att kunna avgöra var åtgärder lämpligen bör genomföras, på vilket sätt och i vilken omfattning, behövs det en överblick över situationen och förutsättningarna inom hela avrinningsområdet, inte bara vid enskilda vandringshinder. Detta är särskilt viktigt för arbetet med återskapande av vandringsvägar mellan hav och inlandsvatten, eftersom åtgärder oftast behöver genomföras vid flera vandringshinder och i flera vattenområden inom ett avrinningsområde för att åstadkomma både lämpliga vandringsvägar och ändamålsenliga lek- och uppväxtmiljöer för de vandrande djurarterna.
- *Inventering av åtgärdsbehov och prioritering av lämpliga åtgärder för hela avrinningsområden*
För att kunna göra ändamålsenliga och kostnadseffektiva prioriteringar och val av åtgärder behöver det genomföras inventeringar av förutsättningarna och behoven inom aktuella avrinningsområden. Detta är en följd av att avrinningsområdesperspektivet tillämpas, och utgör en förutsättning för att kunna bedöma hur och var lämpliga åtgärder bör vidtas.
- *Motparter och andra berörda medverkan och inställning*
En av de mest centrala framgångsfaktorerna är att arbetet präglas av en aktiv medverkan av och positiv inställning från de motparter och andra berörda intressenter som påverkas av arbetet med återskapande av vandringsvägar.
- *Engagerade och drivande myndigheter, kommuner och andra initiativtagare*
En grundläggande förutsättning för att lyckas genomföra restaureringsprojekt med avseende på vandringsvägar är att de myndigheter, kommuner och eventuella andra organisationer som tar initiativ till arbetet är engagerade och drivande i frågan. Vikten av engagerade medarbetare och god uppbackning i den egna organisationen har poängterats särskilt.
- *Möjlighet till förenklad prövning av åtgärder*
Förfarandet med om- och tillståndsprövning av verksamheter kan i många fall ersättas med anmälan till tillsynsmyndigheten, vilket medför en betydligt enklare, billigare och snabbare process. Det har påpekats att utökade möjligheter till förenklade förfaranden för att genomföra åtgärder vid olika slags vandringshinder skulle förbättra förutsättningarna för arbetet med återskapande av vandringsvägar.

1.2.3 Svårigheter och hinder

På motsvarande sätt som med olika framgångsfaktorer, har det framkommit synpunkter och erfarenheter rörande svårigheter och hinder som ofta uppstår i arbetet med återskapande av vandringsvägar. Dessa presenteras i korthet här, och utvecklas sedan mer i detalj i avsnitt 5.

- *Bristande resurser*

De myndigheter och kommuner som har det huvudsakliga uppdraget och ansvaret för att driva frågor om återskapande av vandringsvägar och omprövning av vattendomar saknar i stor utsträckning de ekonomiska och personella resurser som behövs för att kunna bedriva ett framgångsrikt och aktivt sådant arbete.

- *Prövningssystemets utformning och tillämpning*

Det har från många håll framförts synpunkter på att flera delar av prövningssystemet rörande vattenverksamheter kan medföra svårigheter i arbetet med återskapande av vandringsvägar.

- Begränsningar i prövningens omfattning kan motverka möjligheterna att få till stånd samlade om- eller tillståndsprövningar avseende flera verksamheter eller anläggningar inom ett avrinningsområde. Det finns praktiska, tekniska och juridiska svårigheter med att genomföra samlade prövningar, vilket leder till att prövningarna blir inriktade på enskilda anläggningar eller verksamheter istället för att utgå från vad som är lämpligt för ett helt avrinningsområde.
- Det finns begränsningar i möjligheten att tillämpa bestämmelserna om inskränkt intrångsersättning för vattenverksamheter med tillstånd enligt äldre vattenlagen (31 kap 22 och 23 §§ MB samt 39 § MP), på ett sätt som är lämpligt utifrån ett avrinningsområdesperspektiv.
- Det saknas tydliga riktlinjer och vägledande praxis för hur olika samhällsintressen ska vägas mot varandra i samband med om- och tillståndsprövningar; t.ex. intressena av att å ena sidan återskapa vandringsvägar för fisk och andra djurarter och å andra sidan främja utnyttjandet av vattenkraften som en förnybar energikälla.
- Det saknas vägledande praxis och etablerade, allmänt accepterade metoder för hur man beräknar och gör avvägningar avseende den samhällsekonomiska nyttan med uppvandrande fiskarter, de inskränkningar i produktionsvärde som en tillståndsinnehavare är skyldig att tåla utan ersättning, och kostnaderna för att genomföra restaureringsåtgärder.
- Ansvaret och kostnaderna för att ta fram utredningar och annat underlag i omprövningsärenden vilar på den myndighet eller kommun som ansöker om omprövning.
- Det finns en risk för att myndigheter och kommuner som genomför restaureringsprojekt får ett ansvar för motparters och sakägares rättegångskostnader i omprövnings- och tillståndsärenden.
- Det generella kravet på tillståndsprövning av vattenverksamhet kan leda till att kostnaderna och tidsåtgången för att genomföra prövningen blir oproportionerliga i förhållande till de åtgärder som ska genomföras och den nytta som de medför. Det har framkommit att det kan leda till att åtgärder genomförs utan föregående tillståndsprövning trots att det rör sig om tillståndspliktiga åtgärder. Anmälningsskyldighet istället för tillståndsplikt kan underlätta genomförandet av åtgärder, men det finns oklarheter i bestämmelsernas tillämpningsområde.

- *Samverkan*

Om det inte går att åstadkomma en god samverkan med berörda motparter och sakägare i planerings-, projekterings- och genomförandestadierna av ett restaureringsprojekt är det ofta svårt att uppnå ett gott resultat till rimliga kostnader och med tillgängliga resurser.

- *Intressekonflikter*

Det finns motsättningar mellan de politiska målsättningarna att å ena sidan återskapa vandringsvägar mellan hav och inlandsvatten för fisk och andra djurarter och å andra sidan främja utnyttjandet av vattenkraften som en förnybar energikälla (se även ovan, angående prövningssystemet). Det har också påpekats att återskapandet av vandringsvägar för vilt levande fisk från havet medför ökade risker för smittspridning, dels till befintliga fiskstammar i inlandsvatten, dels till fiskodlingar som har anlagts som kompensation för den fiskeskada som vissa typer av vandringshinder (framförallt kraftverks- och regleringsdammar) har medfört. Det saknas riktlinjer för hur dessa intressen ska vägas mot varandra.

- *Förutsättningarna för att utnyttja tillgängliga medel*

Länsstyrelserna har idag inte tillräckliga förutsättningar för att på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt samordna och styra användningen av de medel som idag finns tillgängliga för restaureringsarbetet hos olika centrala verk.

2 Bakgrund

I ett beslut om ändring av länsstyrelsernas regleringsbrev för 2007 den 20 juni 2007 lämnade regeringen följande uppdrag till länsstyrelserna i Västernorrlands län (Vattenmyndigheten för Bottenhavets vattendistrikt) och Östergötlands län:

[Länsstyrelserna] skall genomföra projekt med syftet att inom ett avrinningsområde i respektive distrikt och län ta fram en modell för arbetet med restaurering av vattendrag och omprövning av vattendomar för att återskapa fria vandringsvägar för djurarter som vandrar mellan hav och inlandsvatten. I projektet ingår att generera erfarenheter och identifiera framgångsfaktorer som kan förbättra förutsättningarna för ett effektivt genomförande av denna typ av insatser i Sverige. En helhetssyn när det gäller land- och vattenmiljö, sötvatten- och havsmiljö och de starka kopplingarna mellan dessa miljöer skall vara utgångspunkt för arbetet. Länsstyrelsen i Västernorrlands län såsom Vattenmyndigheten i Bottenhavets vattendistrikt skall samordna arbetet. Uppdraget skall genomföras i samråd med de länsstyrelser som berörs i det valda avrinningsområdet och efter samråd med övriga länsstyrelser som är vattenmyndigheter samt Naturvårdsverket. Uppdraget skall redovisas till regeringen (Miljödepartementet) den 31 december 2008.

En naturlig bakgrund till regeringsuppdraget står att finna i regeringens skrivelse Vissa fiskeripolitiska frågor,² som ledde till det ovan nämnda uppdraget till Kammarkollegiet och Fiskeriverket att se över vissa frågor om omprövning och tillsyn av vattenverksamheter. I skrivelsen, som även riksdagen har ställt sig bakom,³ anges det bl.a. att man så långt som möjligt bör prioritera naturlig fiskproduktion och bevara den biologiska mångfalden, samtidigt som ett hållbart fiske kan bedrivas, och att det för att uppnå denna målsättning är betydelsefullt att vidta de åtgärder som ger långsiktiga och bestående effekter. Regeringen pekar vidare på att äldre vattendomar ofta varit begränsade i analysen av uppkommen fiskeskada och att det ofta saknas föreskrifter om kompensationsåtgärder som t.ex. minimitappningar. Mot denna bakgrund bedömdes det viktigt att omprövningsverksamhet, av både domar och utdömda fiskeavgifter, prioriteras och genomförs med en bredare inriktning och i en snabbare takt.⁴

Det finns dock även många andra faktorer som medverkar till att detta nu är ett högaktuellt ämnesområde, och som också kan antas ha bidragit till uppdragets utformning. På det internationella planet kan bl.a. nämnas det pågående arbetet med en Aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan), som har tagits fram inom det internationella samarbetsorganet HELCOM och som bl.a. innebär bindande åtaganden för Sverige att genomföra åtgärder för återskapande av vandringsvägar.⁵ Även EU:s förordning om förvaltning av ål⁶ utgör en naturlig bakgrund till detta uppdrag, även om genomförandet av förordningen i Sverige hanteras särskilt av Fiskeriverket och därför inte kommer att beröras närmare inom ramen för denna redovisning. Vidare kommer en stor mängd frågor rörande restaureringsarbeten att aktualiseras inom ramen för de åtgärdsprogram för vatten som kommer att tas fram i enlighet med bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken och förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Dessa åtgärdsprogram kommer sedan att ligga till grund för myndigheternas och kommunernas arbete på vattenförvaltningsområdet, där bl.a. arbetet med restaurering av vattendrag och återskapande av vandringsvägar utgör en viktig del.

Utöver dessa styrmedel finns det en mängd olika publikationer och pågående utredningar och arbeten som berör detta regeringsuppdrag. Till exempel behandlas frågor som rör restaurering av vattendrag och återskapande av vandringsvägar inom arbeten som för närvarande bedrivs av Miljöprocessutredningen⁷ och Naturvårdsverket⁸.

² Regeringens skrivelse 2005/06:171, Vissa fiskeripolitiska frågor.

³ Se Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2005/06: MJU27, Vissa fiskeripolitiska frågor (antagen av riksdagen den 17 juni 2006, Rskr 2005/06:391).

⁴ Se regeringens skrivelse, s. 62 f.

⁵ HELCOM Baltic Sea Action Plan, antagen den 15 november 2007 (BSAP). HELCOM (Helsinki Commission) består av representanter för samtliga parter till Östersjökonventionen, och beslutar om rekommendationer m.m. för genomförandet av konventionen.

⁶ Rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål.

⁷ M 2007:04 Miljöprocessutredningen, se särskilt tilläggsdirektiv 2007:184.

⁸ T.ex. Naturvårdsverkets projekt Behov av åtgärder och medel för restaurering och det pågående arbetet med Handbok för vattenverksamheter (utkast daterat den 26 juni 2008).

Bland annat Naturvårdsverket, Fiskeriverket och Sportfiskarna har också tagit fram publikationer som på olika sätt behandlar frågor om restaurering av vattendrag och återskapande av vandringsvägar.⁹

Utöver de ovan nämnda aktiviteterna och utredningarna på internationell och nationell nivå, pågår det naturligtvis en mängd olika projekt på olika håll i landet som avser restaureringar av vattendrag och återskapande av vandringsvägar. Många av dessa rör frågor om att skapa vandringsvägar för havsvandrande djurarter. Sammantaget kan det konstateras att arbetet med detta regeringsuppdrag, och de bedömningar och slutsatser som presenteras här, kan vara relevant för arbeten som bedrivs på många olika håll och nivåer i Sverige och internationellt.

3 Projektbeskrivning – arbetsmodell

3.1 Allmänt

I enlighet med direktiven har uppdraget genomförts i samverkan mellan länsstyrelserna i Västernorrlands län (Vattenmyndigheten) och Östergötlands län.

En central del i arbetet har varit att följa och analysera genomförandet av två projekt som bl.a. syftar till att restaurera vandringsvägar för fisk. Det rör sig om ganska stora projekt, med ett omfattande underlag, och det är naturligtvis inte möjligt att redovisa dessa i detalj inom ramen för denna rapport. Istället omfattar rapporten kortare sammanfattningar av projekten samt redovisningar av de erfarenheter som de har genererat i de delar som har bedömts relevanta (se avsnitt 4.1.1 och 4.1.2, nedan). Sammanfattningar av projekten samt underlag från dem finns som bilagor till denna rapport (bilagorna 1 och 2).

Det har också tagits fram en delrapport som belyser ett antal särskilda juridiska frågeställningar som rör arbetet med återskapande av vandringsvägar för havslevande djurarter (bilaga 3). Relevanta slutsatser från denna delrapport redovisas i anslutning till de avsnitt där särskilda juridiska frågeställningar aktualiseras.

Vidare har det genomförts undersökningar/inventeringar av i vilken utsträckning olika myndigheter (främst länsstyrelser) har tagit initiativ till att genomdriva omprövningar av vattendomar eller motsvarande åtgärder i syfte att återskapa vandringsvägar för fisk (se avsnitt 4.2 samt bilaga 4).

I en enkätundersökning har samtliga länsstyrelser i landet tillfrågats om hur man prioriterar den här typen av projekt och vilka resurser som avsätts i det avseendet. Vidare har länsstyrelsernas erfarenheter av och framtida planering för återställningsåtgärder efterfrågats. En majoritet av länsstyrelserna har svarat på enkäten. Resultaten av undersökningen redovisas i avsnitt 4.3 och bilaga 5.

Därutöver har projektgruppen haft ett stort antal kontakter med handläggare på kommuner och myndigheter runt om i landet, i syfte att ta del av de erfarenheter som finns av arbetet med att återskapa vandringsvägar för fisk. Innehållet i dessa kontakter kan naturligtvis inte redovisas i detalj, men många av slutsatserna och bedömningarna i denna rapport grundar sig på de erfarenheter och den information som har förmedlats på det sättet, i den mån dessa har framstått som välgrundade, enhetliga och gemensamma för flera berörda personer.

3.2 Länsstyrelsen i Östergötlands län

Ett av de projekt som används som utgångspunkt för en modell för att återskapa vandringsvägar för havsvandrande djurarter genomförs vid Länsstyrelsen i Östergötlands län, och omfattar ett arbete för att återskapa fria vandringsvägar i Söderköpingsåns avrinningsområde (projekt Söderköpingsån). Detta projekt redovisas mer detaljerat i bilaga 1. En kort beskrivning av projektet redovisas i avsnitt 4.1.1.

⁹ T.ex. Ekologisk restaurering av vattendrag, Naturvårdsverket och Fiskeriverket (2008); Nationell strategi för restaurering av skyddsvärda vattendrag, Rapport 5746, Naturvårdsverket (2007); Omprövning av vattenverksamhet, Fakta 8287, Naturvårdsverket (april 2007); Samordning av vatten- och fiskevårdsmedel, Fiskeriverket (april 2007); Vattendomar och fiskevård – en vägledning, publikation av Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (november 2008).

Projekt Söderköpingsån har initierats och genomförts inom ramen för detta regeringsuppdrag, med just återskapande av vandringsvägar för havsvandrande djurarter som huvudmål. Med hänsyn till den förhållandevis långa tid som krävs för att genomföra ett sådant projekt i sin helhet, inklusive omprövningar av vattendomar och genomförandet av de faktiska åtgärderna, finns det naturligtvis inte förutsättningar att redovisa något slutresultat av detta projekt inom ramen för detta regeringsuppdrag. Däremot har projektet genererat en mängd erfarenheter och slutsatser som har betydelse för hur man kan utforma en sådan modell som uppdraget avser.

Ett syfte med detta projekt har varit att generera erfarenheter från arbete med ett – relativt sett – mindre vattensystem. Det rör sig om ett avrinningsområde som i många avseenden är mer typiskt för den södra halvan av landet, med många mindre vattendragssträckor, förhållandevis små vandringshinder och en tydlig inverkan från odlingslandskapet.

3.3 Vattenmyndigheten för Bottenhavets vattendistrikt

Det andra huvudprojektet som omfattas av denna rapport, vilket har granskats av Vattenmyndigheten, är det samarbetsprojekt för omprövning av vattendomar inom Ljusnans avrinningsområde som under snart tio års tid har bedrivits av länsstyrelserna i Gävleborgs och Jämtlands län samt ett antal kommuner i dessa län (i fortsättningen benämnt Ljusnanprojektet). En mer detaljerad redogörelse för projektet finns i [bilaga 2](#), och en sammanfattning av det finns i avsnitt 4.1.2.

Det ska redan här betonas att detta projekt inte har genomförts som ett resultat av eller inom ramen för regeringsuppdrag 51a, utan som ett helt fristående projekt. Det innebär att projektet har även andra syften och utgångspunkter än vad som gäller för detta regeringsuppdrag. Av den anledningen finns det delar av projektet som inte har direkt bäring på den avgränsade fråga som detta regeringsuppdrag avser. De slutsatser och bedömningar som hittills har utmynnat från projektet är därför inte i alla delar överförbara till denna redovisning. Det har ändå bedömts lämpligt att använda projektet som utgångspunkt för en sådan modell som anges i regeringsuppdraget, eftersom många av de erfarenheter man kan dra från projektet är relevanta även för de frågeställningar som aktualiseras inom ramen för regeringsuppdraget.

I motsats till Projekt Söderköpingsån, avser detta projekt ett stort, kraftigt reglerat avrinningsområde. Det är i stor utsträckning representativt för många avrinningsområden i norra Sverige, med en avsevärd påverkan från vattenkraftproduktion vid ett flertal stora vandringshinder med pågående verksamhet.

3.4 Samråd

De båda berörda länsstyrelserna har genomfört detta uppdrag i nära samarbete och har haft ett kontinuerligt samråd om genomförandet och de slutsatser som de olika delprojekten genererar. Dessutom har länsstyrelserna samrått och samarbetat med en mängd andra aktörer, inklusive Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Fiskeriverket, andra länsstyrelser (inklusive vattenmyndigheter), kommuner samt företag, organisationer och privatpersoner som berörs av de olika delprojekten. Det närmare innehållet i dessa samråd redovisas inte särskilt, utan de synpunkter och förslag som har kommit fram har beaktats vid utformandet av rapporten.

4 Studerade projekt

4.1 Fallstudier – Söderköpingsån och Ljusnan

I de följande två avsnitten följer en kortare redovisning av de två huvudprojekt som har studerats inom ramen för detta uppdrag. Mer utförliga beskrivningar av projekten samt ett urval av de underlag och delrapporter som har tagits fram inom respektive projekt finns i [bilagorna 1 och 2](#).

4.1.1 Söderköpingsån

Projektopplägg

Som ett referensområde för uppdraget har Söderköpingsåns vattensystem (avrinningsområde 68) valts. Valet har motiverats av att det är ett havsmynnande vattendrag som kan sägas vara representativt för små- och medelstora vattendrag i södra Sverige. Här finns betydande problem vad gäller möjligheten till fria vandringsvägar för

vattenlevande djur men samtidigt en betydande potential att förbättra miljön genom att öppna upp ett antal av dessa hinder. Vidare är det i detta vattendrag mycket få åtgärder gjorda, varför det finns en slags ”jungfrulighet” vad gäller att analysera problemställningen. I detta avrinningsområde kan man sålunda ta det tidiga helhetsgrepp i analysen, som vi har bedömt vara en grundbult i arbetsmodellen för hur man kan arbeta med de frågeställningar som ingick i detta regeringsuppdrag. Vidare fanns i detta avrinningsområde redan en värdefull inventering gjord i form av en i fält genomförd biotopkartering.

Arbetet med regeringsuppdrag 51a har i Östergötland genomförts av en projektgrupp sammansatt av personal från länsstyrelsen Östergötlands län samt en konsult.

För att kunna analysera olika problemställningar behövde olika typer av underlagsmaterial tas fram. Länsstyrelsen gav därför i uppdrag åt ett antal konsulter att ta fram specificerat underlagsmaterial till analysen.

Initialt togs en naturbeskrivning av vattendragen inom avrinningsområdet fram med målsättning att lokalisera, avgränsa, beskriva och naturvärdesklassa samtliga naturvårdsintressanta vattendrag inom avrinningsområdet. Vad gäller kulturvärdena har en enkel sammanställning gjorts av kända antikvariska värden i anslutning till befintliga vandringshinder. Större markavvattningsföretag i avrinningsområdet har också identifierats. Den hydrologiska statusen har bedömts enligt de klassningssystem som upprättats inom ramen för arbetet med vattendirektivet.

Utöver dessa mer grundläggande tillståndsbeskrivningar har en åtgärdsplan för återskapande av fria vandringsvägar tagits fram. Med denna som grund har intervjuer genomförts med damm- och fallrättsinnehavarna för att ta reda på deras inställning till föreslagna åtgärder.

Eftersom endast enstaka åtgärder genomförts i det valda avrinningsområdet har det inom ramen för uppdraget även inhämtats erfarenheter från 14 ”goda exempel” i andra vattensystem i södra och mellersta Sverige. Utöver detta har länsstyrelsen även genomfört en enkätundersökning ställd till samtliga länsstyrelser i Syd- och Mellansverige för att belysa deras samlade arbete med att skapa fria vandringsvägar.

Sammanfattande resultat

Vattendragen i Söderköpingsåns avrinningsområde är kraftigt påverkade. Störst påverkan på vattendragens ekologi har olika former av fysisk påverkan, t.ex. dämningar, regleringar, och markavvattningar, som lett till omfattande förluster av naturliga vattendragsmiljöer. Trots de betydande ingreppen finns fortfarande höga naturvärden kvar i många vattendragsavsnitt även om kopplingen mellan hav och inlandsvatten är bruten mycket tidigt i systemet.

De högst klassade vattendragen är Borkhultsån med sitt skyddsvärda insjööringsbestånd, Söderköpingsån med sin värdefulla stormusselfauna och Storån nedströms Venasjön med sin artrika fiskfauna. Borkhultsån är av nationellt värde för naturvärden och de båda andra av regionalt värde. Utöver dessa finns ytterligare 19 vattendrag med höga naturvärden. Mycket långt ner i systemet finns havsvandrande arter som havsöring, flodnejonöga och ål, vilket visar att det finns en potential. Markanvändningen i området domineras av jordbruk vilket bidragit till betydande läckage av fosfor och kväve. Vid flera vandringshinder finns kraftverk. Åtgärdsbehovet för Söderköpingsåns avrinningsområde betraktas sammanfattningsvis som mycket stort.

Samtliga vandringshinder i avrinningsområdet identifierades, och en analys av dessa ledde fram till en bedömning av vilka vandringshinder som var motiverade att åtgärda med hänsyn till deras läge och beskaffenhet samt den miljönytta avseende havsvandrande arter som skulle kunna uppnås. Enligt projektgruppens uppfattning är detta angreppssätt, där åtgärdsbehoven bedöms utifrån en analys av naturvärden, påverkan och potential inom hela avrinningsområdet, ett nödvändigt första steg i den arbetsmodell som föreslås i denna rapport.

I den åtgärdsplan som togs fram redovisas förslag till åtgärder som berör 14 vandringshinder. I Storån utgörs dessa av ett kraftverk, en tröskel, två relativt nyligen restaurerade dammkonstruktioner och de övriga tre av äldre mer eller mindre raserade dammar. I Tvärån med biflöden analyseras tre kraftverk, en tröskel och tre mer eller mindre raserade dammar. Åtgärdsförslagen omfattar många olika typer av metoder för att skapa fria vandringsvägar. I varje objekt har ett A- och ett B-alternativ redovisats. Exempel på åtgärder är utrivningar, omlöp och inlöp. Direkta utförandekostnader för dessa förslag har beräknats. Sammantaget har dessa kostnader beräknats till drygt tre miljoner kronor.

Inom Söderköpingsåns avrinningsområde finns 20 markavvattningsföretag med ett avrinningsområde på tio kvadratkilometer eller mer. Inte något av dessa företag nås idag av fiskarter, som vandrar mellan hav och

inlandsvatten. Om man åtgärdar de 14 vandringshinder som föreslås realistiska att åtgärda inom Söderköpingsåns avrinningsområde, kommer vandrande arter att nå upp till fem markavvattningsföretag, vilket ger nya förutsättningar för dem.

Innehavarna av de vandringshinder som analyserats i Söderköpingsåns avrinningsområde har muntligen intervjuats. Ägarna till de olika fallrätterna delades in i tre olika kategorier nämligen *kraftverksägare*, *kommunala ägare* och *enskilda personer*.

Samtliga fyra kraftverk ägs av ett helägt kommunalt bolag. Det årliga produktionsvärdet av el för *kraftverksägaren* uppgår till ca 2.5 miljoner kronor. Ägaren ser elproduktionen som en "grön" energiproduktion och man har en uttalad ambition att profilera sig som en leverantör av "grön" el. Kraftverksägaren ställer sig öppen för diskussioner vad gäller frågan om att åtgärda befintliga vandringshinder.

Inför konkreta förslag till åtgärder betonas att det inte enbart räcker med att fokusera på enskilda delingrepp, utan att man samtidigt tittar på vad dessa innebär för hela vattensystemet vad gäller såväl juridiska som hydrologiska aspekter. Samtidigt ser man en problematik i att försöka jämföra värdet av förnybar energi, som lätt kan sättas monetära belopp, med de biologiska värden som uppstår om man tillskapar en passage förbi ett kraftverk som innebär en produktionsförlust av el.

Kommunen är innehavare av ett antal damm- och fallrätter. Flera av dammarna är mer eller mindre raserade och ligger tämligen långt upp i avrinningsområdet. Två partiella vandringshinder ligger dock inom Söderköpings stadsbebyggelse och har därmed en betydande inverkan på stadsbilden. Här finns ett aktivt intresse att genomföra justeringar i nuvarande vandringshinder som underlättar vandringsmöjligheterna för fisk.

Enskilda intressen som ägare till damm- och fallrätter har ett känslomässigt engagemang till sitt innehav mer än ett strikt ekonomiskt. Att helt riva ut befintliga dammar eller dammrester, för att eliminera vandringshinder och till skapa forssträckor ställer man sig helt avvisande till. Att däremot bygga t.ex. omlöp är något som man inte direkt avvisar.

4.1.2 Ljusnan

Sammanfattning

Projektet initierades vid ett möte i november 1997 mellan av vattendraget berörda kommuner och länsstyrelser. Det egentliga arbetet påbörjades i mitten av år 2000. Den första etappen, som bestod av bl.a. sammanställning av fakta om förhållandena i och runt älven, sammanställning av gällande bestämmelser, framtagande av objektsbeskrivningar samt olika handlingslinjer, skedde i samarbete mellan initiativtagarna. Etappen avslutades i april 2003. I etapp 2 bedrevs projektet från och med hösten 2003 mera objektsinriktat, men utifrån den kunskap som samlats i etapp 1. I denna etapp genomfördes projektet tillsammans med kraftindustrin fram till oktober 2007, då det i älven dominerande kraftföretaget Fortum Generation AB tackade nej till fortsatt samverkan. Arbetet bedrevs i båda etapperna i en arbetsgrupp under ledning av en styrgrupp. I etapp 2 var båda grupperna partssammansatta.

Tanken med projektet var att inom det samlade ersättningsfria omprövningsutrymmet¹⁰ för vattensystemets olika vattenanläggningar, i samarbete med kraftindustrin, utarbeta en modell för samordnad omprövning av gamla vattendomar. Med samordnad omprövning avses att älven betraktas som en helhet och att omprövning ska ske vid de anläggningar/kraftverk där det gör störst biologisk nytta, samt att erforderliga produktionsinskränkningar vid dessa anläggningar/kraftverk kunde ske genom överföring av ersättningsfritt omprövningsutrymme från ett eller flera andra objekt. Enligt initiativtagarnas bedömning medger gällande lagstiftning ett begränsat utrymme för omprövning av befintliga vattenverksamheter. Det bedömdes bl.a. att det ersättningsfria omprövningsutrymmet sällan medger tillräckligt bra lösningar för att tillfredsställa vare sig det allmänna fiskeintressets eller den allmänna miljövårdens behov.

Projektet har avsett möjliga åtgärder i hela Ljusnan, dvs. både i avsnittet t.o.m. Mellanljusnan, som i huvudsak ligger inom Gävleborgs län, och i avsnittet som kallas Övre Ljusnan, som i huvudsak ligger i Jämtlands län. I denna rapport redovisas dock bara underlag och erfarenheter från den del av projektet som avser älvens nedre

¹⁰ För ett resonemang om detta begrepp, se avsnitt 5.3.2.3 nedan.

delar, inom Gävleborgs län. Det är framförallt i de delarna som erfarenheter av betydelse för vandring mellan hav och inlandsvatten har genererats.

Etapp 1

Arbetet bedrevs i samarbete mellan länsstyrelser och kommuner och pågick mera samlat från mitten av 2000 till april 2003. Under etappen formulerades en vision och mål för arbetet. En omfattande sammanställning gjordes av befintlig kunskap innefattande bl.a. en generell problembild, geografiska och administrativa data, gällande bestämmelser, en allmän beskrivning av ekosystemen och den biologiska mångfalden samt en sammanställning kring fiskeintresset.

Fyra olika handlingslinjer formulerades:

1. Normal lågvattenföring med fria fiskvägar,
2. Tappning motsvarande 5 % av produktionsvärdet, med fria fiskvägar,
3. Fria fiskvägar från havet till lekområden nedströms definitiva naturliga vandringshinder samt
4. Objektsvis anpassade åtgärder.

Handlingslinjernas måluppfyllelse beskrevs i allmänna termer.

En biotopkartering med redovisning av potentiell produktion av lax- och öringmolt utfördes. Etappen avslutades med publicering av fyra rapporter, samlade under rubriken "Omprovning av vattendomar inom Ljusnans avrinningsområde". Tre problemområden som framstod som särskilt viktiga för att nå måluppfyllelse pekades ut;

- Flottningskador och omvänd vattenföring
- Lösningar för havsvandrande arter
- Torrlagda älvfåror.

Etapp 2

Hösten 2003 inbjöd länsstyrelserna och kommunerna till det första officiella mötet med kraftindustrin. En gemensam styrgrupp och arbetsgrupp bildades. Med utgångspunkt i det material som tagits fram i den första etappen samt programförklaringar från respektive gruppering, formerades de första uppgifterna till arbetsgruppen.

Arbetsgruppen arbetade fram en rad kunskapsunderlag, uppdelat på tre olika delar av Ljusnans vattensystem, nämligen Ljusnan i Härjedalen, Ljusnan i Hälsingland samt Voxnan. Dessa kunskapsunderlag har bland annat utarbetats inom och legat till grund för ett flertal delprojekt som har påbörjats inom avrinningsområdet. Dessa delprojekt har avsett bl.a. provtappningar vid olika regleringsmagasin och kraftverk, inledande undersökningar av förutsättningarna för att undanröja vandringshinder och åstadkomma minimitappningar samt andra biotopvårdande åtgärder.

I augusti 2007 presenterade länsstyrelserna ett samlat förslag till prioriteringar och åtgärder för hela avrinningsområdet för styrgruppen. I oktober informerade Fortum Generation AB i brev länsstyrelserna att bolaget tackade nej till fortsatt samverkan. Till följd av detta bildades en ny projektarbetsgrupp, som beslutade att inledningsvis avvakta med genomförandet av vissa delprojekt, och i ett första steg koncentrera ansträngningarna på två delprojekt. Inom dessa delprojekt pågår för närvarande arbeten, dels med förberedelser för en ansökan om omprovning avseende villkoren för Dönje kraftverk och vissa anläggningar i Bollnäsströmmar, dels med genomförande av olika typer av biotop- och fiskevårdande åtgärder i området kring Ljusnans mynning. Det senare projektet innefattar för närvarande inga åtgärder som direkt syftar till att återskapa vandringsvägar mellan hav och inlandsvatten för havslevande djurarter.

4.2 Andra exempel – genomförda projekt

I syfte att bredda underlaget för denna rapport, har länsstyrelserna inhämtat uppgifter om och erfarenheter från ett antal andra, liknande projekt som har genomförts på olika håll i Sverige. Mer utförliga beskrivningar av inventeringarna av olika projekt och de slutsatser som de har genererat redovisas i materialet i bilaga 4.

I dessa inventeringar redovisas en mängd goda och belysande exempel på hur arbetet med restaurering av vattendrag och återskapande av vandringsvägar har genomförts i Sverige under senare år. Många av projekten har avsett vandringsvägar inom sötvattensystem, och har alltså inte särskilt behandlat frågor som rör kopplingen mellan hav och inlandsvatten. De erfarenheter och slutsatser som dessa projekt har resulterat i bedöms ändå vara

relevanta för detta uppdrag, eftersom de i allt väsentligt pekar på samma framgångsfaktorer och svårigheter som aktualiseras i arbetet med vandringsvägar mellan hav och inlandsvatten.

Inom ramen för Projekt Söderköpingsån har Länsstyrelsen i Östergötlands län undersökt fjorton restaureringsprojekt i södra och mellersta Sverige som har bedömts utgöra goda exempel på lyckade arbeten med att återskapa vandringsvägar. De mest framträdande framgångsfaktorerna har bedömts vara att tidigt hitta möjligheter till finansiering av projektet och åtgärderna, att det har funnits engagerade och drivande personer på de myndigheter och kommuner som initierat projekten samt att man tidigt i processen har bedrivit ett aktivt samverkansarbete med berörda motparter och sakägare. Bland svårigheterna har framförallt bristen på ekonomiska och personella resurser lyfts fram som en nyckelfråga.

Ett annat projekt som har studerats närmare rör restaureringsåtgärder i Fyrisån, genomförda av Fyrisåns vattenförbund. Förbundet har arbetat efter en vision om att skapa fria vandringsvägar i Fyrisån mellan Ekoln och Vendelsjön samt i möjligaste mån inom de biflöden som mynnar på den aktuella sträckan. Syftet är att uppnå miljö kvalitetsmålet ”Levande sjöar och vattendrag” samt en god ekologisk status i enlighet med EU:s ramdirektiv för vatten för Fyrisåns hela vattensystem. Speciell uppmärksamhet har riktats mot att stärka populationerna av den hotade fiskarten asp. Det har samtidigt bedömts önskvärt att de berörda anläggningarna i Uppsala skulle smälta in i stadsmiljön och bli en estetisk tillgång i hjärtat av staden. Denna samlade vision innebar att kostnaderna blev avsevärt högre än om man hade genomfört enklast tekniska funktionella lösning. Men den ambitiösa visionen rönt stor uppskattning, och 16 olika aktörer ingår i den arbetsgrupp som står bakom projektet såväl ekonomiskt som idémässigt. Åtgärder har hittills genomförts vid två vandringshinder.

För Vattenmyndighetens räkning har det genomförts en inventering av genomförda och pågående projekt rörande vandringsvägar för fisk i norra Sverige. I detta arbete har det genomförts ett flertal intervjuer med representanter för framförallt statliga myndigheter, samt genomgångar av tillgänglig dokumentation och annat material. En samlad uppfattning är att arbetet har bedrivits i förhållandevis liten omfattning och att det inte har blivit speciellt framgångsrikt. Huvudorsaken till detta har uppgetts vara brist på särskilda, nationellt avsatta medel för detta arbete. Andra orsaker har uppgetts vara låg intern prioritering inom den egna verksamheten, oklara juridiska förutsättningar och otidsenliga bedömningsgrunder vid domstolarnas arbete.

Vattenmyndigheten har också hämtat in ett enkelt underlag från några andra projekt rörande återskapande av vandringsvägar. Detta underlag presenteras närmare i [bilaga 4](#).

4.3 Länsstyrelsernas syn på arbetet med återskapande av vandringsvägar

Det har även genomförts en enkätundersökning hos samtliga länsstyrelser i landet. Undersökningen omfattade ett antal frågor om hur länsstyrelserna hittills har arbetat med frågor rörande återskapande av vandringsvägar och hur de avser att bedriva arbetet i framtiden. Sammanlagt 16 länsstyrelser har besvarat enkäten, och sammanställningar av enkätsvaren finns i [bilaga 5](#).

5 Modell för restaureringsarbetet – detaljerad genomgång

I detta avsnitt redovisas de erfarenheter som har genererats inom de olika delprojekten som har genomförts och studerats inom ramen för uppdraget. Avsnittet utgår från den modell för hur restaureringsarbetet kan bedrivas som har presenterats ovan (se avsnitt 1.2.1). De olika kapitelrubrikerna motsvarar de olika momenten i modellen, och i anslutning till respektive moment diskuteras de olika frågeställningar (framgångsfaktorer och svårigheter eller hinder) som aktualiseras.

5.1 Inventering, behovsbedömning, val av åtgärder och genomförande

Det första och kanske viktigaste momentet i arbetet med att restaurera vandringsvägar för havslevande djurarter är att bedöma var och i vilken omfattning det är nödvändigt och motiverat att genomföra restaureringsåtgärder.

Detta moment kräver dels en inventering av vilka vattendrag som har förutsättning för djurarter att vandra mellan hav och sötvatten, dels en bedömning av vilka av dessa vattendrag som det är praktiskt möjligt att genomföra åtgärder i, samt en prioritering av var, och hur, det är miljömässigt mest motiverat att göra det.

Det är dock inte tillräckligt att göra en inventering och behovsbedömning med enbart miljömässiga utgångspunkter. Det måste även ske en mer samlad bedömning av hur man kan få till stånd restaureringsåtgärder på ett miljömässigt och samhällsekonomiskt motiverat och kostnadseffektivt sätt. Det är därför nödvändigt att göra en allsidig bedömning, och en prioritering, utifrån de praktiska, juridiska och ekonomiska faktorer som beskrivs närmare nedan.

5.1.1 Inventeringar, förankring och grundläggande prioriteringar

I de flesta vattendrag som kan hysa havsvandrande arter finns det olika former av vandringshinder som har skapats av människan. Inför ett ställningstagande om att satsa resurser för att ”öppna upp” vattensystemet är det viktigt att bilda sig en uppfattning om vilken potential som finns i vattendraget som helhet. För att kunna göra detta behövs, som ett första underlag, en naturvärdesbedömning baserad på en biotopkartering, där olika delsträckor naturvärdesklassas och påverkansgraden dokumenteras. I vissa delsträckor kan det även behöva genomföras elfiske. Vid naturvärdesbedömningen är det även viktigt att väga in naturvärden i anslutning till vattnet, genom t.ex. skogliga nyckelbiotopsinventeringar samt ängs- och hagmarksinventeringar. Ett annat viktigt underlag är länsstyrelsernas klassificering av värdefulla vatten enligt miljö kvalitetsmålet ”Levande sjöar och vattendrag”. Arbetet inom svensk vattenförvaltning, till följd av genomförandet av ramdirektivet för vatten, har inneburit att en stor mängd vattenförekomster i hela landet har kartlagts och analyserats, bl.a. med avseende på vandringshinder. Denna kartläggning och analys ska nu följas upp av fastställande av miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för samtliga vattenförekomster. Detta material utgör ett mycket värdefullt och lättillgängligt kunskapsunderlag för arbetet med återskapande av vandringsvägar.

Många vandringshinder har tillkommit för länge sedan. I anslutning till dem finns därför ofta lämningar med kulturhistoriska värden, och vissa vandringshinder kan i sig utgöra kulturhistoriskt värdefulla objekt. En inventering med inriktning på kulturhistoriska värden bör därför genomföras på ett tidigt stadium i processen.

I analyserna av arbetet med Projekt Söderköpingsån konstateras det bl.a. att det finns ett antal markavvattningsföretag som kan komma att beröras om de befintliga vandringshindren åtgärdas. Inverkan på dessa företag är framförallt att det efter ett genomförande av projektet kommer att krävas andra och större hänsyn i samband med rensningar i företagen, eftersom det då måste beaktas att en ny och/eller ökad fiskpopulation i Söderköpingsån kan påverkas av sådana rensningar. Sådana markavvattningsföretag bör inventeras, och hur de kommer att påverkas av det aktuella projektet bör analyseras närmare. På motsvarande sätt behöver en inventering omfatta även andra verksamheter som indirekt kan påverkas av ett restaureringsprojekt. Syftet med det är att få en samlad bild av de effekter ett projekt kan få, som underlag för en analys och en samlad bedömning av projektets nytta, konsekvenser och kostnader.

När ett vandringshinder undanröjs innebär det att havsvandrande arter får möjlighet att ta sig upp i vattensystemet. I framförallt större vattendrag kan detta innebära en risk för att de havslevande arterna får med sig smitta som kan spridas till befintliga fiskstammar i inlandsvattnen, liksom till fiskodlingar som har anlagts i anslutning till kraftverksdammar och liknande vandringshinder. Denna problematik bör uppmärksammas och analyseras i ett tidigt skede i processen, som ett underlag för ställningstagandet att undanröja befintliga vandringshinder för just havsvandrande fisk. I ett projekt bör man vara förberedd på att denna fråga också kommer att ingå i de överväganden en domstol gör i samband med en eventuell tillstånds- eller omprövning.

I vissa fall är det förhållandevis enkelt att återskapa en vandringsväg, när man enbart genom att åtgärda det vandringshinder som ligger närmast havet når biotoper som är väl lämpade för lek och uppväxt. I sådana fall är det också relativt lätt att bedöma förväntad nytta av åtgärden och beräkna kostnaderna för den samt att väga dessa faktorer mot varandra. Men många gånger står man inför situationen att det finns ett flertal vandringshinder mellan det nedersta och de biotoper som bedöms värdefulla att nå för de uppvandrande arterna. Därmed blir situationen genast mer komplex och åtgärderna mer kostsamma. Ambitionen att nå de värdefullaste avsnitten i vattensystemet innebär då att två eller flera vandringshinder måste åtgärdas för att nå det önskade resultatet. Antalet berörda sakägare torde då öka, liksom utredningsarbetet och därmed de administrativa kostnaderna. De juridiska aspekterna kompliceras inte sällan när man skall genomföra en vattenverksamhet som berör flera olika tillstånd eller hävdvunna rättigheter, för att uppnå förväntad nytta. Detta innebär lätt att hela projektets totala budget blir betydande.

Man bör alltså i ett tidigt skede överväga vad som är en rimlig storleksordning på åtgärder, relaterat till vad som kan åstadkommas och hur mycket det kommer att kosta. I vissa vattendrag, t.ex. stora och hårt reglerade älvar, kan det ofta krävas många, stora och kostsamma åtgärder för att återskapa en vandringsväg mellan hav och lämpliga lek- och uppväxtområden. Det bör då rimligen krävas att det finns en stor potential för fiskvandring, reproduktion och återvandring till havet för att det ska anses vara motiverat att genomföra ett restaureringsprojekt. Ett alternativ kan möjligen vara att istället genomföra en mängd åtgärder i flera mindre vattendrag med förhållandevis färre vandringshinder och ett mindre behov av biotopvård och återställning.

Storleken på ett vandringshinder och dess rättsliga status har betydelse för dels totalkostnaden i ett projekt, dels den kostnad som skall bäras av det allmänna (dvs. staten eller kommunen). En omprövning av en vattendom till förmån för ett fiske- eller miljövårdsintresse innebär, om man inte kommer överens om något annat, att det är den som har tillstånd till den aktuella anläggningen som svarar för kostnaden att tillskapa en fiskpassage. Utgångspunkten är också att det är tillståndshavaren som är skyldig att i framtiden underhålla denna. Är det dessutom så att omprövningen avser en tillståndsprövad anläggning och medför en förlust av vatten eller fallhöjd eller en inskränkning i tillståndshavarens rätt att reglera vattnet, är denne skyldig att utan ersättning avstå en viss mängd vatten till förmån för miljövårds- eller fiskeintresset. Detta kan innebära betydande kostnader som tillståndshavaren inte är beredd att stå för, vilket kan medföra att denne motsätter sig hela projektet i samband med den rättsliga prövningen. För att inte hamna i stora motsättningar mellan parterna i samband med den rättsliga prövningen, bör man därför regelmässigt sträva efter att hitta lösningar som kan accepteras av berörda parter innan man går vidare till den juridiska prövningen. Inte minst viktigt är det att man i ett tidigt skede strävar efter att ge information till och genomföra intervjuer med alla berörda parter. I bästa fall kan man helt och hållet undvika en rättslig prövning om det är uppenbart att varken några allmänna eller enskilda intressen skadas genom de åtgärder som man tänker genomföra.

Alla projekt som syftar till att komma förbi befintliga vandringshinder innebär kostnader. Hur stora dessa är varierar mycket kraftigt. Ofta utgör kostnaden för att genomföra de fysiska byggnadsåtgärderna en mindre del av totalkostnaden, medan de administrativa och processuella kostnaderna svarar för den största delen. Detta förhållande är särskilt påtagligt i projekt där det blir aktuellt med olika former av om- eller tillståndsprövning i miljödomstol. Mot denna bakgrund kan det vara lämpligt att i första hand fokusera på projekt där man kan dels genomföra åtgärder utan alltför omfattande administrativa prövningar, dels nå överenskommelser mellan berörda parter. Detta innebär regelmässigt de lägsta kostnaderna för ett projekt.

Finansieringen av ett projekt är en grundförutsättning, och ju större ekonomiska ramar man har tillgång till, desto mer ambitiös kan man vara när det gäller att ta ett helhetsgrepp på ett vattendrag eller längre delsträcka. Många gånger har det visat sig att man når fram till genomförda praktiska åtgärder när man håller sig till avgränsade projekt som är lätta att överblicka och där så få aktörer som möjligt är involverade, samt att man i möjligaste mån har en samsyn om genomförande och finansiering.

I denna fas bör man också göra klart för sig det övergripande syftet med att återskapa vandringsvägarna – sker det för att skapa en bättre och långsiktigt hållbar biologisk mångfald, eller är det primära syftet att förbättra förutsättningarna för fisket i vattendraget? Om det skapas bättre förutsättningar för fisk att vandra upp i vattendrag för att leka måste man samtidigt ta ställning till hur omfattande fiske som kan medges i vattendraget. Om fisket tillåts bli alltför intensivt kan det ju innebära att man i praktiken inte får den ökning i fiskstammen som har varit avsikten. Ofta kanske en återställningsåtgärd måste kombineras med ett fiskeförbud, åtminstone i inledningsskedet.

5.1.2 Finansiering och ekonomiska förutsättningar

5.1.2.1 Några utgångspunkter för ekonomiska överväganden

Som utvecklas närmare nedan (se avsnitt 5.4.1), finns det relativt många osäkerhetsfaktorer i ett restaureringsprojekt när det gäller beräkningen av åtgärds-kostnader. Även bedömningar av samhällsekoniskt värde, avvägningar mellan kostnad och nytta samt i många fall fördelningen av kostnadsansvaret för både de processuella och de faktiska åtgärderna är svåra att bedöma. Mot den bakgrunden är det viktigt att redan tidigt i processen göra klart för sig vilka ekonomiska och finansiella förutsättningar som gäller för projektet.

Dessutom bör det påpekas att kostnaderna för att utföra restaureringsåtgärder ofta är mindre än de administrativa kostnaderna i restaureringsprojektet. De största kostnaderna i sammanhanget ligger vanligen i det utrednings- och projekteringsarbete som krävs, liksom i kostnaderna för att genomdriva de rättsliga processer som ofta

aktualiseras i den här typen av projekt. Erfarenhetsmässigt kan dessa kostnader grovt uppskattas till ungefär två tredjedelar av de sammanlagda kostnaderna för att genomföra ett restaureringsprojekt.

5.1.2.2 *Myndigheternas resurser för restaureringsprojekt och omprövningar*

Resurser och prioriteringar hos de lokala och regionala myndigheter som "äger" frågan spelar stor roll för förutsättningarna att få åtgärder till stånd, både faktiskt och administrativt. Det är av avgörande betydelse att de myndigheter som ansvarar för att ta initiativ till återskapande av vandringsvägar, särskilt i form av tillståndprocesser och omprövningar av vattendomar, tillförsäkras tillräckliga resurser för ett sådant arbete. Med det avses såväl ekonomiska som personella resurser. Detta innebär bl.a. att resurser måste sättas av för flera år, eftersom tillståndprocesser löper under lång tid och kan dra stora kostnader och personella resurser under hela processen. Vidare förutsätter ett restaureringsprojekt nästan alltid ett kostnadskrävande utredningsarbete.

I många fall måste det även finnas utrymme för staten eller kommunen att ta på sig ett kostnadsansvar för genomförandet av åtgärder. Det kan bli aktuellt bl.a. i samband med omprövningar av kraftverk med äldre tillstånd, i de fall då kostnaderna för nödvändiga åtgärder överstiger de fem procent av produktionsvärdet i den aktuella verksamheten som verksamhetsutövaren är skyldig att avstå utan ersättning (39 § MP) (se mer om detta i avsnitt 5.3.2.3 nedan). I samband med andra åtgärder kan det ofta bli stat eller kommun som får stå för kostnaderna för att genomföra åtgärder, om det inte finns någon annan verksamhetsutövare som kan åläggas ett ansvar för detta. På samma sätt kan det bli aktuellt för den som utför restaureringsåtgärderna att betala ersättning till markägare och andra sakägare som drabbas av skador eller förluster till följd av åtgärderna.

I enkätsvaren från länsstyrelserna har det genomgående framgått att det främsta hindret för framgång är bristen på resurser. I flertalet fall anges att de personella resurserna på länsstyrelsen är ett hinder för att kunna arbeta effektivt och framgångsrikt med denna verksamhet. Förutom brist på personella resurser anges även att det saknas ekonomiska resurser för att kunna starta och genomföra projekt. I vissa fall uppges kostnaden för att kunna lösa in fallrätter vara en anledning till att projekt inte kan komma till stånd. I andra fall har det anförts att det är svårt att hitta medfinansiering till de allmänna medel som kan utnyttjas, eller att det saknas nationella medel för åtgärderna.

I ett flertal fall har man även pekat på svårigheter med att hantera de ofta komplicerade rättsliga frågor som aktualiseras i många projekt inom den egna organisationen. En ökad tillgång till adekvat juridiskt stöd har därför efterlysts. Detta framstår som särskilt angeläget för att det ska vara möjligt att säkerställa den förhöjda ambitionsnivå som bl.a. vattenförvaltningen och Sveriges olika internationella förpliktelser innebär. I detta syfte krävs det ökade resurser till både länsstyrelser, kommuner och Kammarkollegiet.

Samtliga länsstyrelser är överens om att de insatser som hittills har genomförts med avseende på arbetet med att återskapa vandringsvägar för fisk, har för liten omfattning. Enigheten är inte riktigt lika stor när det gäller bedömningen om framtida insatser, men de flesta länsstyrelserna bedömer att prioriteringen av dessa frågor kommer att öka. De länsstyrelser som anser att frågorna kommer att få en ökad prioritet har genomgående angett att arbetet med vattenförvaltningen troligen kommer att få genomslag. Även miljömålen "Levande sjöar och vattendrag" och "Hav i balans samt levande kust och skärgård", liksom olika aktionsplaner för havsmiljön, sätter ökat fokus på frågor rörande fria vandringsvägar.

På senare år har möjligheterna att få tillgång till medel för restaureringsarbete från Naturvårdverket ökat. Det gäller exempelvis medel för att restaurera vattendrag som kalkas samt de relativt nya medlen för att restaurera nationellt värdefulla vatten, framtagna till följd av åtgärdsplanen för miljömålet "Levande sjöar och vattendrag". Fiskeriverket har liknande medel för fiskevården men här är inte medelsökningen lika tydlig. Ytterligare medel för arbetet med kustmynnande vattendrag aviseras nu inom havsmiljöområdet.

De medel som går att söka (oftast för en länsstyrelse) är differentierade och kringgärdade av olika regler vad gäller ansökningsförfarande, redovisning, syften, användningsområden och nyttjandemöjligheter. Detta gäller även i situationer då åtgärderna i sig är av likartat slag. I allmänhet finns det krav på att medlen ska förbrukas inom ett budgetår, vilket i praktiken innebär en ännu kortare handläggningstid eftersom tiden mellan beslut om medlen och krav på redovisning är ännu kortare. Som det har påpekats ovan, förutsätter denna typ av projekt ett omfattande arbete med planering, utredning, förankring och juridisk hantering, och det behövs dessutom en drivande aktör. Användningen av dessa nationella restaureringsmedel är dock ofta begränsad till själva åtgärderna. Detta kan innebära ett avsevärt ekonomiskt hinder, och försvårar den långsiktiga stabilitet som ofta krävs i dessa projekt.

Sammantaget är det alltså angeläget att se över förutsättningarna och formerna för finansieringen av arbetet med att återskapa vandringsvägar. Bland annat behövs det en tydligare struktur för och bättre samordning av möjligheterna att utnyttja de medel som finns tillgängliga för den här typen av arbete. I avsnitt 5.3.3 nedan redovisas även några särskilda synpunkter som har framkommit avseende utnyttjandet av fiske- och bygdeavgiftsmedel. Ett ändamålsenligt och effektivt sätt att förbättra användningen av dessa medel är att låta länsstyrelserna ansvara för samordning och fördelning av medlen, utifrån de avrinningsområdesvisa behovsinventeringar som bör ske (se avsnitt 5.1.1 ovan).

5.1.3 Rollfördelning och samverkan

Vid arbetet med detta uppdrag har det tydligt framkommit att en av de allra viktigaste förutsättningarna för att åstadkomma ett framgångsrikt och kostnadseffektivt arbete med restaurering av vattendrag och återskapande av vandringsvägar är att det finns en väl förankrad samsyn om vad som är tänkt att genomföras. Det gäller i fråga om vilka åtgärder som bör vidtas, hur de bör genomföras och vem som ska ansvara för genomförandet och finansieringen av åtgärderna.

Samverkan och förankring mellan olika myndigheter är en fråga som i viss mån behöver ses över för att förbättra arbetet med att skapa fria vandringsvägar. Länsstyrelsen har en viktig roll i och med att myndigheten ska verka för att skydda akvatiskt viktiga miljöer och får anslag för denna verksamhet, främst från Fiskeriverket och Naturvårdsverket. Länsstyrelsen är därför ofta den myndighet som tar initiativ till olika projekt. Samtidigt som detta innebär en möjlighet att påverka och driva processen med att skapa fria vandringsvägar, har länsstyrelsen ett tillsynsansvar för vattenverksamheter enligt miljöbalken. Med dagens regelverk, där dessa dubbla roller för länsstyrelserna inte är närmare reglerad, är det därför ofta olämpligt att länsstyrelsen agerar som huvudman för ett restaureringsprojekt (se mer utförliga resonemang om detta i avsnitten 5.3.1.1 och 5.4.3.1 nedan). En viktig förutsättning för att olika projekt ändå ska bli genomförda är därför ofta att länsstyrelsen kan involvera engagerade och stabila huvudmän. Mot den bakgrunden är det nödvändigt med en god och aktiv samverkan med andra aktörer och myndigheter, i syfte att få restaureringsprojekt genomförda.

I de goda exempel som studerats inom ramen för detta uppdrag har huvudman för åtgärden oftast varit en länsstyrelse eller en kommun (se avsnitt 4.2 ovan). I några fall har en förening eller ett vattenvårdsförbund varit huvudman. Initiativet till ett restaureringsprojekt kommer dock oftast från länsstyrelsen. De flesta projekt genomförs av flera aktörer tillsammans, t.ex. en länsstyrelse tillsammans med en eller flera kommuner och ibland olika intresseföreningar eller fonder. Länsstyrelserna bedömer dessutom att de idag har små möjligheter att själva driva processer i miljödomstol, så de samverkar ofta med Kammarkollegiet i dessa frågor. Kammarkollegiet har samtidigt begränsade resurser för sin verksamhet, vilket kan leda till att projekten drar ut på tiden och i vissa fall att projekt fördröjas eller läggs ner. Från många håll har det framförts synpunkter på att det finns ett behov av väsentliga resursförstärkningar till dessa myndigheter i detta avseende.

Flera länsstyrelsernas erfarenheter är dessutom att det är mycket viktigt att den organisation som har huvudmannaskapet för projektet är drivande, och inte minst att de personer som arbetar med projektet tillförsäkras tid och resurser för att lägga ner det arbete som krävs för att genomföra projektet. De erfarenheter som har kommit fram under de senaste årens arbete med att skapa friare vandringsvägar i vattensystemen, har visat på att det oftast kräver mer arbetstid i form av diskussioner med berörda parter än vad som planerades från början. Detta kan möjligtvis bero på att man i vissa projekt inte insåg att fler intressenter skulle komma att bli berörda av genomförandet. Erfarenheterna från detta regeringsuppdrag visar att det är av avgörande betydelse att de projektidéer som tas fram redan i ett tidigt stadium presenteras för både verksamhetsutövare, sakägare och allmänheten, för att skapa en så bred förankring och samverkan i arbetet som möjligt.

Möjligheten till samverkan och samarbete med den verksamhetsutövare som råder över vandringshindret (t.ex. kraftverksägare, dammägare, våghållare osv.) är av avgörande betydelse för hur omfattande och resurskrävande en åtgärd blir. Även om det är möjligt att driva igenom olika åtgärder mot en verksamhetsutövares eller markägares vilja, t.ex. genom tillstånds- och omprövning i miljödomstol, innebär ett sådant förfarande för det mesta att processen blir både resurs- och tidskrävande. I många fall kan det vara faktorer som medför att man avstår från att genomföra åtgärderna, eftersom kostnaderna och olägenheterna med det administrativa förfarandet bedöms överväga nyttan av att få åtgärderna utförda.

Något som är särskilt viktigt att uppmärksamma tidigt i ett projekt för att återskapa vandringsvägar är vilka väsentliga motstående intressen som kan finnas. Tyngden hos olika motstående intressen kan variera betydligt, beroende på vilka typer av vandringshinder som förekommer i ett vattensystem. Det är därför viktigt att den som ska genomföra projektet tidigt bildar sig en uppfattning om vilka intressekonflikter som kan uppstå, hur viktiga

och starka de motstående intressena är och hur intresset av att återskapa en vandringsväg ska vägas mot dessa. Ett påtagligt exempel på den här typen av intressekonflikter i många vattensystem är den som kan uppstå mellan intressena av att å ena sidan åstadkomma fria vandringsvägar och å andra sidan utnyttja vattenkraften för produktion av förnyelsebar energi. Det är här fråga om två samhällsviktiga och högt prioriterade områden, som kan vara mycket svåra att väga mot varandra. För närvarande saknas det i allt väsentligt vägledning, både från politiskt håll och från miljödomstolarnas rättstillämpning, för hur myndigheter och kommuner som arbetar med dessa frågor ska göra dessa avvägningar.

5.1.4 Processuella överväganden

Det finns en mängd faktorer som kan påverka vilka olika former av rättsliga prövningar som behöver genomföras inom ett projekt för att återskapa vandringsvägar. Vilka prövningar som behöver genomföras kan i sin tur påverka utformningen och omfattningen av ett sådant projekt. Till exempel kan beslut om prioriteringar inom och mellan olika avrinningsområden styras av vilken typ och omfattning av prövningar som kan bli nödvändiga för att kunna återskapa ändamålsenliga vandringsvägar mellan hav och inlandsvatten. Se även motsvarande resonemang i avsnitt 5.1.1 ovan.

Många vandringshinder kan undanröjas utan alltför omfattande processer. Till exempel kan mindre omfattande grävningar, rensningar och omgrävningar, utbyte av vägtrummor i mindre vattendrag och utförande av vissa anläggningar ske efter anmälan till tillsynsmyndigheten (se 11 kap 9a 1 MB och 19 § FV). En del åtgärder kan dessutom ske utan någon föregående prövning alls – om det är uppenbart att varken enskilda eller allmänna intressen skadas genom åtgärdens inverkan på vattenförhållandena (11 kap 12 § MB). Ett annat viktigt verktyg för att åstadkomma vandringsvägar är tillämpningen av tillsynsbestämmelserna i 26 kap MB. För andra typer av vandringshinder kan det däremot krävas olika former av domstolsprövning. Det kan då i vissa fall bli fråga om omfattande och komplicerade processer, t.ex. i form av omprövningar av äldre vattendomar eller genom regelrätta tillståndsprövningar.

Eftersom utgångspunkten i 11 kap MB fortfarande får sägas vara att åtgärder som utförs i vatten är tillståndspliktiga, kan det i vissa fall finnas ett administrativt hinder för att genomföra restaureringsåtgärder. Eftersom en tillståndsprövning för det mesta medför stora kostnader och är tids- och resurskrävande, riskerar kravet på tillståndsprövning i vissa fall att motverka intresset av att genomföra åtgärder för att återskapa vandringsvägar. I arbetet med detta uppdrag har det även framkommit att det inte är helt ovanligt att det istället genomförs åtgärder utan föregående tillståndsprövning, trots att det kan vara fråga om tillståndspliktiga åtgärder. Detta kan bl.a. bero på att nyttan av att åstadkomma en vandringsväg i dessa fall inte bedöms väga upp kostnaderna för att genomföra en regelrätt tillståndsprövning. Alternativet kan då bli att genomföra åtgärden utan prövning, i förhoppning om att tillsynsmyndigheten inte ska vidta några sanktionsåtgärder.

De förhållandevis nya bestämmelserna om anmälningsplikt enligt 11 kap 9 § MB och 19 § FV motverkar förhoppningsvis dessa problem. Det kan dock finnas ett behov av en översyn av de bestämmelserna, tillsammans med det generella tillståndskravet i 11 kap MB, för att bedöma om det finns förutsättningar att ytterligare underlätta arbetet med återskapande av vandringsvägar. Särskilt när det är fråga om mindre vandringshinder och mindre vattensystem, kan det ibland bedömas vara oproportionerligt kostsamt att genomföra tillståndsprövningar av de åtgärder som behövs för att åtgärda befintliga vandringshinder.

5.1.4.1 Enklare förfaranden

Det enklaste sättet att genomföra en åtgärd på är att göra det utan vare sig anmälan eller tillståndsprövning. Det kan ske med stöd av 11 kap 12 § MB, där det anges att tillstånd eller anmälan inte behövs om det är uppenbart att varken enskilda eller allmänna intressen skadas genom verksamhetens inverkan på vattenförhållandena.

Det finns dock anledning att vara vaksam när man överväger att genomföra åtgärder utan vare sig prövning i domstol eller anmälan till tillsynsmyndigheten. Det är nämligen den som genomför åtgärden som också ansvarar för bedömningen att det inte krävs vare sig om- eller tillståndsprövning eller anmälan. Om detta sedan bedöms annorlunda av tillsynsmyndigheten, riskerar man både att en eventuell anläggning rivs ut och att det blir fråga om straffrättsligt ansvar för otillåten miljöverksamhet. Mot den bakgrunden kan det vara lämpligt att ta en kontakt med tillsynsmyndigheten innan en eventuell åtgärd genomförs, för att klarlägga rättsläget.

Den enklaste typen av administrativt förfarande för att åstadkomma vandringsvägar är tillsynsmyndighetens möjlighet att utöva tillsyn enligt 26 kap MB. Vid vandringshinder som inte omfattas av något tillstånd, men där det ändå finns en ansvarig verksamhetsutövare, kan tillsynsmyndigheten meddela förelägganden om de åtgärder

som behöver genomföras. Det är också möjligt att förelägga verksamhetsutövaren att göra utredningar och ta fram underlag för bedömning av vilka åtgärder som bör vidtas. I sådana fall blir det verksamhetsutövaren som ansvarar både för utredning och för att genomföra de faktiska åtgärderna. Eftersom det som huvudregel krävs tillstånd för åtgärder i vatten (vattenverksamhet), finns det dock begränsningar i vad ett föreläggande kan innebära. Det bör inte finnas några hinder för en tillsynsmyndighet att förelägga om åtgärder som är anmälningspliktiga (se vidare nedan). Däremot kan ett föreläggande sannolikt inte avse en tillståndspliktig åtgärd, eftersom det inte är säkert att verksamhetsutövaren har möjlighet att uppfylla föreläggandet. Det finns ju en risk att denne inte får tillstånd till åtgärden, och då saknas det rättsliga möjligheter att följa föreläggandet. Mot den bakgrunden är det viktigt att en tillsynsmyndighet noga överväger utformningen och omfattningen av ett föreläggande om åtgärder som utgör vattenverksamhet.

En annan möjlighet att få åtgärder utförda tillsynsvägen är om det finns villkor i ett meddelat tillstånd som verksamhetsutövaren inte har uppfyllt. Det kan t.ex. finnas verksamheter med äldre tillstånd där det faktiskt finns villkor om fiskvägar eller andra försiktighetsmått för att främja fisket eller miljövården, men där de åtgärder som anges i villkoren inte har genomförts. Det är då tillsynsmyndighetens uppgift att se till att verksamhetsutövaren vidtar de åtgärderna, och detta kan ske genom förelägganden enligt 26 kap MB.

Det ska även påpekas att det åtminstone tidigare har varit vanligt att åtgärder genomförs efter anmälan för samråd till tillsynsmyndigheten, enligt 12 kap 6 § MB. Det kan dock ifrågasättas om den bestämmelsen egentligen är tillämplig på vattenverksamheter. Sådan anmälan för samråd kan nämligen ske för åtgärder och verksamheter som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt någon annan bestämmelse i MB, men samtidigt är så omfattande att de kan medföra en väsentlig förändring av naturmiljön. Eftersom åtgärder och verksamheter i vatten är undantagna tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 11 kap MB endast om det är *uppenbart* att varken allmänna eller enskilda intressen kan skadas, bör utrymmet för att samtidigt tillämpa 12 kap 6 § MB vara i stort sett obefintligt. En väsentlig förändring av naturmiljön bör i normalfallet åtminstone innebära en risk för skada på allmänna eller enskilda intressen. Behovet av att tillämpa 12 kap 6 § MB bör dock ha minskat avsevärt när bestämmelserna om anmälningsplikt i 11 kap 9 a § MB och 19 § FV infördes.

5.1.4.2 Anmälningsförfarandet

En stor mängd åtgärder för att återskapa vandringsvägar kan sannolikt genomföras inom ramen för en enklare form av prövning, nämligen efter anmälan till tillsynsmyndigheten enligt 11 kap 9 a § MB och 19 § FV. Enligt vad som har framkommit i arbetet med detta uppdrag är det numera också mycket vanligt att detta förfarande tillämpas i olika restaureringsprojekt. Det har från flera håll framförts att länsstyrelsernas arbetsbelastning till följd av dessa anmälningsärenden har ökat avsevärt, och att det finns ett starkt behov av ökade resurser hos länsstyrelserna för att kunna hantera denna ärendetillströmning.

De främsta begränsningarna i att tillämpa anmälningsförfarandet är sannolikt i förhållande till redan tillståndsprövad verksamhet – vid åtgärder som berör sådana verksamheter bör det endast i undantagsfall vara möjligt att göra en anmälan istället för att ompröva det befintliga tillståndet. En annan begränsning, som i många fall sammanfaller med den nyss nämnda, är att det inte är möjligt att enbart med stöd av en anmälan riva ut en befintlig anläggning. Utrivning av befintliga anläggningar omfattas inte av uppräknningen av anmälningspliktiga åtgärder i 19 § FV, utan måste alltid föregås av en tillståndsprövning eller en prövning om återkallelse av ett befintligt tillstånd.

Däremot kan anmälningsförfarandet vara användbart vid ett stort antal åtgärder som typiskt sett kan förekomma i ett restaureringsprojekt, t.ex. anläggande av fisktrappor eller omlöp, utbyte av vägtrummor samt olika biotopåterställningsåtgärder.

I de fall det är möjligt att genomföra en åtgärd utan tillståndsprövning, t.ex. efter anmälan eller utan vare sig tillstånd eller anmälan, krävs det vissa särskilda överväganden i rättskrafts- och ersättningsfrågorna. Genom en om- eller tillståndsprövning ges en tillståndshavare ett skydd mot framtida ingrepp mot verksamheten utan ett nytt omprövningsförfarande, medan en åtgärd som genomförs efter anmälan eller utan föregående myndighetskontakt löper större risk att behöva ändras till följd av ändrade, framtida förhållanden. En tillsynsmyndighet kan när som helst göra bedömningen att en åtgärd eller verksamhet som inte har tillståndsprövats behöver ändras eller upphöra, t.ex. till följd av en ny bedömning av förhållandena på platsen eller på grund av oförutsedda följdverkningar av åtgärden. Dessutom prövas inte ersättningsfrågor i sådana enklare fall, vilket innebär att en markägare som påverkas av den aktuella åtgärden i efterhand kan ställa krav på ersättning. På samma sätt kan nya markägare komma med krav på ersättning, kanske långt senare.

5.1.4.3 Om- och tillståndsprövningar

Om åtgärder behöver genomföras vid anläggningar eller verksamheter som redan är tillståndsprövade, blir det i många fall aktuellt för den drivande myndigheten eller kommunen att ansöka om omprövning av det gällande tillståndet. Sökande kan då vara antingen Kammarkollegiet, den länsstyrelse eller kommun som önskar få åtgärden genomförd, eller i vissa fall ett vattenförbund. Med den nuvarande utformningen av prövningsreglerna innebär det en omfattande utredningsbörda för dessa aktörer, och det kan också uppkomma vissa frågor om ersättning till verksamhetsutövaren för inskränkningar i dennes verksamhet. I samband med omprövningar saknas det också i dagsläget möjlighet att föreskriva om provotid avseende frågor som inte kan klarläggas helt i samband med prövningen.¹¹ Vissa frågor rörande omprövningsförfarandet utvecklas mer nedan, i avsnitt 5.3.1.2.

Om det är möjligt att träffa en överenskommelse med verksamhetsutövaren om de åtgärder som behövs, kan processen istället genomföras som en vanlig tillståndsprövning, där verksamhetsutövaren ansöker om tillstånd till ändring av verksamheten i enlighet med den överenskommelse som har uppnåtts. Det medför bl.a. att ansvaret för utredning och annat underlag för prövningen istället vilar på verksamhetsutövaren, och det finns då också möjlighet att tillämpa provotidsförfarandet. Det blir i ett sådant fall inte heller aktuellt med en domstolsprövning av frågor om ersättning för inskränkningar i verksamheten. Däremot är det sannolikt i många fall en förutsättning för att nå en överenskommelse att verksamhetsutövaren på något sätt kompenseras för de inskränkningar i verksamheten som den aktuella åtgärden innebär.

I vissa projekt kan det istället bli aktuellt med regelrätta tillståndsprövningar, t.ex. vid utrivning av övergivna eller andra icke tillståndsprövade anläggningar, mer omfattande biotopvårdande åtgärder eller uppförande av fiskvägar av större omfattning vid icke tillståndsprövade vandringshinder. I sådana fall är det, som utgångspunkt, den myndighet, kommun eller annan organisation (t.ex. fiskevårdsförening) som ansvarar för att genomföra åtgärden som också får ansöka om tillstånd. En sådan tillståndsansökan kan naturligtvis också göras av en verksamhetsutövare som själv vill vidta åtgärder för att skapa en vandringsväg förbi ett vandringshinder. Sökanden ska ta fram allt underlag som behövs för prövningen, inklusive en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) enligt 6 kap MB. I sådana situationer uppkommer också frågor om ansvar för eventuella motparters och sakägares rättegångskostnader och ersättning till dessa enligt 31 kap MB. Vidare blir i normalfallet den som ansöker om tillstånd till en åtgärd som innebär uppförande av en anläggning också verksamhetsutövare, och som sådan ansvarig för framtida underhåll av anläggningen. Det bör dock påpekas att det även i de här situationerna finns möjlighet att fördela ansvaret för att genomföra processen och utföra åtgärder på annat sätt, genom överenskommelser med berörda aktörer såsom markägare, ägare av vandringshinder m.fl.

Det finns en ytterligare möjlighet att få till stånd åtgärder vid en tillståndsprövad verksamhet. Om en verksamhetsutövare ansöker om tillstånd för att ändra en pågående verksamhet som utgör ett vandringshinder, t.ex. bygga om en vattenkraftanläggning eller förändra tappnings- eller hushållningsbestämmelserna vid en damm, kan en myndighet eller kommun som är part i ärendet (t.ex. länsstyrelsen) begära att miljödomstolen föreskriver villkor för det nya tillståndet som innebär att vandringshindret ska åtgärdas. Det kan vara fördelaktigt för den myndighet eller kommun som genomför projektet att utnyttja denna möjlighet, eftersom det då är verksamhetsutövaren som står för nödvändiga utredningar och underlaget för prövningen, rättegångskostnader, ersättning till motparter och andra som kan drabbas av åtgärderna m.m.

5.2 Projektering och utredning

Sedan de inledande prioriteringarna och vägvalen har gjorts, kommer man in i ett stadium där det behöver genomföras mer detaljerade utredningar, projekteringar och avvägningar avseende de vandringshinder som det har bedömts vara prioriterat att åtgärda. Då aktualiseras en mängd tekniska, naturvetenskapliga och praktiska frågor, men även frågor om ansvarsfördelning, samråd och konkreta intresseavvägningar.

I denna fas är det viktigt att samrådet får en konkret form och att samtliga intressen som kan beröras av restaureringsprojektet involveras. Som det har framhållits ovan (i avsnitt 5.1.3) är en god samverkan med berörda motparter och sakägare en förutsättning för att uppnå goda resultat på ett smidigt och kostnadseffektivt sätt. Utan denna samverkan är det sannolikt inte möjligt att genomföra större projekt inom rimliga ekonomiska

¹¹ Ett provotidsförfarande innebär att miljödomstolen skjuter upp avgörandet av en eller flera frågor i väntan på erfarenheter av verksamhetens inverkan. Det får ske om det vid tillståndsprövningen inte är möjligt att förutse verkningarna av verksamheten i de avseendena med tillräcklig säkerhet. En provotid brukar vanligtvis kombineras med krav på att verksamhetsutövaren ska utreda dessa frågor ytterligare.

och resursmässiga gränser. Ett sådant samråd är också nödvändigt för att kunna identifiera eventuella intressekonflikter som kan uppstå i projektet, bl.a. i syfte att bedöma vilka ersättningsfrågor som kan bli aktuella.

5.2.1 Ansvarsfördelning

Ansvaret för att genomföra olika delar av ett restaureringsprojekt kan fördelas på en mängd olika sätt. Hur denna fördelning ser ut beror bl.a. på vilken aktör som har tagit initiativ till projektet, vilka som är involverade i det, projektets omfattning, hur finansieringen är ordnad och vilka möjligheter det finns att nå överenskommelser mellan olika berörda parter.

I de allra flesta fall är det en myndighet eller en kommun som är initiativtagare till arbetet med att återskapa vandringsvägar. Det är då en naturlig utgångspunkt att det är myndigheten eller kommunen som har "drivansvaret" i projektet, dvs. är den aktör som har den samlade överblicken över projektet och som bedömer vilka åtgärder som behöver genomföras, var de ska genomföras och vem som bör ansvara för att det sker (se dock avsnitt 5.1.3 ovan, angående länsstyrelsernas dubbla roller i vissa fall). Däremot kommer det faktiska ansvaret för att utföra utredningar och nödvändiga administrativa förfaranden samt utföra de faktiska åtgärderna att variera, beroende på vilka typer av vandringshinder och åtgärder som är aktuella i projektet.

Vid vissa typer av vandringshinder är det naturligt att tänka sig att den som har drivansvaret i projektet också genomför de utredningar, provningar och faktiska åtgärder som behövs för att undanröja vandringshindret. Det kan t.ex. röra sig om gamla, övergivna vandringshinder eller sådana som innehavaren/markägaren inte längre har något intresse av att upprätthålla men då denne samtidigt inte önskar delta i projektet. I sådana fall kan det också bli aktuellt med ett verksamhetsutövaransvar för myndigheten eller kommunen. Det blir fallet om den åtgärd som vidtas innebär att man uppför en anläggning eller på något annat sätt resulterar i en pågående vattenverksamhet. Det kan t.ex. gälla utförandet av en fiskväg eller utbyte av en vägtrumma. I de fallen får alltså den drivansvariga myndigheten eller kommunen även ett ansvar för framtida underhåll av anläggningen och/eller verksamheten.

Vid andra typer av vandringshinder kan däremot ansvaret fördela sig på olika aktörer. Ett exempel är om det blir aktuellt med att ansöka om omprövning av ett tillstånd till en viss anläggning för att få till stånd en fungerande fiskväg. Det är då den ansökande myndigheten som ansvarar för att ta fram det underlag som behövs för ansökan, som driver prövningsärendet i domstolen och som får ansvara för eventuella rättegångskostnader för sakägare och för eventuell ersättning till motparten.¹² Däremot kommer ansvaret för att utföra själva fiskvägen och för att ersätta de sakägare som eventuellt lider skada av åtgärden att vila på verksamhetsutövaren. Ansvaret för att underhålla fiskvägen kommer i ett sådant fall också att vila på verksamhetsutövaren.

Om länsstyrelsen är initiativtagare till ett projekt, kan den i egenskap av tillsynsmyndighet förskjuta en del av ansvaret för att göra utredningar och ta fram underlag för prövningen till innehavaren av vandringshindret. Det är nämligen möjligt för tillsynsmyndigheten att förelägga en verksamhetsutövare att lämna de uppgifter och handlingar om verksamheten som behövs för tillsynen. Därigenom kan tillsynsmyndigheten se till att den får ett tillfredsställande underlag för sin tillsyn, t.ex. för att kunna meddela de förelägganden som kan behövas eller för att begära omprövning av tillstånd eller villkor för verksamheten.

Som det har påpekats i avsnitten 5.1.1 och 5.1.3 ovan, är det viktigt att alltid sträva efter att så långt som möjligt undvika motsättningar mellan olika aktörer i ett restaureringsprojekt. Det har betydelse dels för kostnaderna i projektet, dels för de praktiska och juridiska förutsättningarna att genomföra det. Mot den bakgrunden är det lämpligt att drivande myndigheter eller kommuner i så stor utsträckning som möjligt försöker nå överenskommelser med framförallt berörda motparter om hur åtgärder ska genomföras, vem som ska ansvara för olika delar av processen och utförandet av åtgärder och hur åtgärderna och genomförandet ska finansieras. För att undvika oklarheter och framtida osäkerhet om hur ansvaret har fördelats, är det viktigt att det hela tiden sker en öppen och tydlig kommunikation mellan den drivansvariga myndigheten eller kommunen, verksamhetsutövare eller andra motparter samt tillsynsmyndigheten. Överenskommelser som träffas ska dokumenteras noga, helst genom skriftliga avtal. I samband med att sådana överenskommelser träffas, är det viktigt att ha klart för sig vem som ska ansvara för framtida underhåll av anläggningar och verksamheter och hur eventuella frågor om ersättning och andra kostnader ska regleras.

¹² Se även avsnitt 5.3.2.4 nedan, om rättegångskostnader.

5.2.1.1 *Utredningsansvaret vid omprövningsärenden*

I samband med omprövningar av tillstånd eller villkor för vattenverksamheter är det i dagsläget sökanden som ansvarar för att ta fram den utredning som behövs för prövningen (22 kap 1 och 2 §§ MB).¹³ I det avseendet skiljer sig en omprövning av vattenverksamhet från en som avser miljöfarlig verksamhet. För den senare typen av verksamheter är det alltid verksamhetsutövaren som ansvarar för att ta fram den utredning som behövs i omprövningsärenden, oavsett om det är denne själv eller en myndighet eller kommun som har tagit initiativ till omprövningen (22 kap 2 a § MB). Någon motsvarande bestämmelse finns alltså inte för omprövningar av vattenverksamhet. Den myndighet som vill få till stånd en omprövning av vattenverksamhet måste alltså på egen hand ta fram all den utredning som behöver ingå i en ansökan om omprövning enligt 22 kap 1 § MB. Detta är en både resurs- och kostnadskrävande insats. Myndigheten är dessutom många gånger i praktiken beroende av verksamhetsutövarens medverkan för att kunna göra de utredningar och få tillgång till den tekniska information som krävs för att kunna bedöma hur ansökan bör utformas. Det är ju verksamhetsutövaren som har den bästa kunskapen om verksamheten och dess verkningar och därmed bäst förutsättningar att ta fram det underlag som behövs.

Som det har påpekats i föregående avsnitt kan visserligen en tillsynsmyndighet (dvs. länsstyrelsen) förelägga verksamhetsutövaren att lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Detta underlag kan sedan ligga till grund för en ansökan om omprövning. I de fall det är Kammarkollegiet som överväger att ansöka om omprövning innebär regleringen att Kammarkollegiet behöver få hjälp av länsstyrelsen för att hämta in de uppgifter som krävs. Den här ordningen innebär dock att det är tillsynsmyndigheten som måste avgöra om underlaget är tillräckligt för att ligga till grund för en omprövning. I de fall då 22 kap 2 a § MB är tillämplig är det istället miljödomstolen som prövar om det underlag som verksamhetsutövaren ger in är tillräckligt, och den kan då förelägga om kompletteringar om det inte bedöms vara fallet.

Sammantaget kan det diskuteras om det är lämpligt och ändamålsenligt att ha olika bestämmelser i det här avseendet för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Det bör möjligen utredas om det finns några sakliga skäl för en sådan skillnad.

5.3 **Prövning (administrativ process)**

I avsnitt 5.1.4 ovan har det kort redogjorts för de olika typer av prövningar som kan förekomma i arbetet med återskapande av vandringsvägar. Vissa frågeställningar och överväganden som kan bli aktuella i samband med sådana prövningar har också behandlats i det avsnittet. Vid arbetet med detta uppdrag har dock några frågor som rör själva prövningsförfarandet uppmärksamrats särskilt. Dessa utvecklas närmare nedan.

5.3.1 **Tillsyn**

5.3.1.1 *Anmälningförfarandet*

Bestämmelserna om anmälningsplikt istället för tillståndsplikt i 11 kap 9 a § MB och 19 § FV innebär en möjlighet till en betydligt enklare och mindre resurskrävande hantering av många åtgärder som kan bli aktuella i ett restaureringsprojekt. Det får ses som ett betydelsefullt verktyg i arbetet med återskapande av vandringsvägar. I många fall kan denna möjlighet till ett enklare förfarande innebära att man kan genomföra åtgärder som inte skulle bli genomförda om det krävdes tillståndsprövningar istället. Dessutom är det möjligt att man på detta sätt undviker risken för att åtgärder som annars skulle vara tillståndspliktiga genomförs utan någon föregående prövning.

Två särskilda aspekter på tillämpningen av anmälningförfarandet har framkommit vid arbetet med detta uppdrag. De rör dels tillämpningen av en särskild punkt i 19 § FV, dels länsstyrelsens roll i samband med anmälningsärenden.

I 19 § 10 p FV anges det att det är möjligt att efter anmälan genomföra en ändring av en tillståndsprövad vattenverksamhet, om ändringen i sig är en anmälningspliktig verksamhet enligt de föregående punkterna i bestämmelsen. Det har dock inte reglerats hur den bestämmelsen förhåller sig till principen om tillståndsrättskraft. Enligt denna princip, som främst framgår av 24 kap 1 § MB, kan en ändring av en tillståndsprövad verksamhet i stort sett bara genomföras efter en omprövning av tillståndet eller villkoren, eller efter en förnyad

¹³ I ett omprövningsärende enligt 24 kap 5 § MB rörande vattenverksamhet är det i praktiken antingen Kammarkollegiet eller länsstyrelsen som är sökande (24 kap 7 § MB).

tillståndsprövning av hela eller delar av verksamheten. Utrymmet för att genomföra förändringar i en tillståndsprövad verksamhet utan en om- eller tillståndsprövning är begränsat till de situationer då ändringen inte påverkar vare sig tillståndets omfattning, villkoren för verksamheten eller någon annan fråga som har prövats i tillståndsärendet. I praktiken bör det innebära att utrymmet för att tillämpa bestämmelsen i 19 § 10 p FV är mycket litet. Eftersom frågan inte är särskilt reglerad, framstår dessutom tillämpningsområdet som oklart.

Den andra fråga som bör uppmärksammas här, är den problematik som kan uppkomma till följd av att en länsstyrelse ofta är en drivande aktör i ett restaureringsprojekt. Länsstyrelsen är i en sådan situation både den som driver projektet, och kanske även utför olika restaureringsåtgärder, och tillsynsmyndighet över de vattenverksamheter som projektet rör. Det innebär att det ofta kan vara länsstyrelsen som både gör anmälan, i egenskap av verksamhetsutövare, och tar emot den, i egenskap av tillsynsmyndighet. Även om frågorna handläggs på olika enheter eller avdelningar inom länsstyrelsen, finns det ingen tydlig åtskillnad mellan myndighetens olika roller i dessa situationer, och det finns inte heller någon författningsreglering av hur ansvarsfördelningen inom myndigheten ska se ut i de fallen. Det finns alltså en klar risk för att en jävlikt situation kan uppstå, där det rent objektivt inte kan anses helt säkrat att tillsynsmyndigheten är fri att göra en opartisk bedömning av åtgärden och vilka krav som ska ställas, utan att påverkas av att det är samma myndighet som ska vidta den aktuella åtgärden. I detta sammanhang kan man jämföra med regleringen i kommunallagen av de situationer då kommunerna har tillsyn över sin egen verksamhet.¹⁴

5.3.2 Tillståndsprövning och omprövning

5.3.2.1 Samlad prövning

Något som har framstått som en av de juridiska nyckelfrågorna i arbetet med restaurering av vandringsvägar är den som rör förutsättningarna att få till stånd en samlad tillståndsprövning eller omprövning av flera vattenverksamheter. I samband med många restaureringsprojekt rörande återskapande av vandringsvägar uppmärksammas det att en fungerande vandringsväg förutsätter att det genomförs sammanhängande åtgärder vid flera vandringshinder (se resonemangen kring detta i avsnitt 5.1.1 ovan). Det kan exempelvis behövas fiskvägar förbi tre efter varandra liggande kraftverksdamm, samt ökade minimitappningar vid två av dessa, för att åstadkomma en fungerande vandringsväg mellan havet och lämpliga lek- och uppväxtområden i ett vattendrag. I ett sådant fall är det först vid en samlad bedömning av hela vattendraget och samtliga vandringshinder som det egentligen är möjligt att väga nyttan med åtgärderna mot kostnaderna och de övriga olägenheter som de medför för verksamhetsutövarna och andra sakägare.

Frågan om prövningens omfattning och vad som är en lämplig avgränsning av en om- eller tillståndsprövning är komplex och rör bedömningar av både juridiska, tekniska och naturvetenskapliga förhållanden. Det finns inte heller någon klar och enhetlig praxis eller vägledning i förarbetena i fråga om hur prövningen av vattenverksamheter ska avgränsas, och frågan bedöms med all säkerhet olika hos olika myndigheter, domstolar och verksamhetsutövare. Vissa huvudlinjer kan dock urskiljas.

Utgångspunkten för prövningen är den ansökan som ges in i målet. Vid en regelrätt tillståndsprövning är det alltså främst verksamhetsutövaren som styr vad som ska prövas – det är den eller de åtgärder eller verksamheter som ansökan omfattar som också ska bedömas. Detta innebär dock inte att en domstol är tvungen att pröva en ansökan oavsett hur den är utformad och avgränsad – enligt både förarbeten och praxis har domstolen möjlighet att avvisa eller avslå en ansökan om den bedöms vara alltför snävt avgränsad för att möjliggöra en allsidig bedömning av verksamhetens miljöpåverkan.¹⁵

I samband med detta bör det uppmärksammas att det numera finns en skillnad mellan vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet i fråga om prövningens omfattning vid ändringar av redan tillståndsprövad verksamhet. Enligt 16 kap 2 § tredje stycket MB kan en prövning av en ändring av miljöfarlig verksamhet begränsas till att bara avse ändringen. Motsvarande bestämmelse saknas för vattenverksamhet. Det kan därför diskuteras om det finns ett generellt utrymme för att avgränsa prövningen av en ändring av en vattenverksamhet till enbart den del som ska ändras. Uttalanden i förarbetena till MB och domstolarnas praxis till följd av dessa uttalanden tyder snarare på att det vid en ändring av en verksamhet ska ske en samlad prövning av hela verksamheten, om det inte av särskilda skäl kan vara lämpligt att begränsa prövningen till enbart den del som ska ändras. Rättsläget är dock inte helt klart, och det förekommer säkert olika uppfattningar hos myndigheter, domstolar och

¹⁴ Se 3 kap 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900).

¹⁵ Se bl.a. resonemangen om ansökans omfattning och dess betydelse för prövningen i Miljöbalkskommentaren, Bengtsson m.fl., kommentaren till 22 kap 1 § MB med där anmärkta rättsfall. Se även prop. 2004/05:129, s. 63.

verksamhetsutövare i denna fråga. Det kan dock ifrågasättas om det är ändamålsenligt och lämpligt att ha olika bestämmelser i detta avseende för vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter.

Något som däremot får anses vara helt klart, är att det inte är möjligt att mot sökandens vilja kräva att prövningen ska omfatta helt andra verksamheter än den som ansökan avser. Det kan alltså inte bli aktuellt att i ett mål som rör tillstånd till åtgärder vid ett visst vandringshinder pröva frågan om det ska vidtas åtgärder även vid ett annat vandringshinder.¹⁶

Även i ett omprövningsärende är utgångspunkten att det är sökanden som råder över prövningens omfattning, genom ansökans utformning och avgränsning. I restaureringsprojekt är det emellertid ofta de myndigheter som driver frågan om återskapande av vandringsvägar som ansöker om omprövning av ett tillstånd. Det bör innebära att det är lättare att uppfylla de formella förutsättningarna för att åstadkomma en samlad prövning av flera verksamheter. Den ansökande myndigheten kan ju då välja att låta ansökan omfatta alla de verksamheter som det bedöms lämpligt att ompröva i ett sammanhang, för att ge domstolen en möjlighet att göra en samlad bedömning av verksamheterna och de åtgärder som behövs i hela avrinningsområdet eller vattensystemet.

Det finns dock en mängd praktiska och ekonomiska svårigheter med en samlad prövning av flera vattenverksamheter. En sådan prövning riskerar att bli ytterst omfattande och komplicerad, särskilt om den omfattar flera verksamhetsutövare och en eller flera av dessa motsätter sig ansökan. Förutom att det behöver tas fram ett mycket omfattande tekniskt och naturvetenskapligt underlag inför en sådan process, kan det förutses att själva processen kommer att bli mycket långdragen och svåröverskådlig. Det är till och med möjligt att en miljödomstol skulle välja att avvisa en sådan ansökan, eller dela upp målet i flera olika delar, med hänvisning till att det olämpligt eller till och med omöjligt att genomföra en så omfattande prövning i ett sammanhang. Ett sådant förfarande blir dessutom sannolikt mycket kostsam för den myndighet som gör ansökan, eftersom den kan behöva stå för både utredningskostnaderna, sakägares rättegångskostnader och ersättning till verksamhetsutövarna.

Sammantaget är det alltså osäkert i vilken utsträckning samlade överväganden om vad som vore de mest lämpliga och ändamålsenliga åtgärderna inom ett helt avrinningsområde kan få genomslag vid en prövning inom ramen för det nuvarande förfarandet för prövning och omprövning av vattenverksamheter. Traditionellt har prövningen av vattenverksamheter avgränsats till de frågor som rör just den aktuella verksamheten och de vattenområden som mer direkt berörs av denna. Sådana väl avgränsade prövningar är visserligen mindre komplexa och mer lätthanterliga för både prövningsmyndigheten och parterna. Samtidigt riskerar dock en sådan objektsspecifik prövningsordning att motverka förutsättningarna för ett effektivt arbete med återskapande av vandringsvägar för havslevande djurarter, som behöver ske utifrån en bedömning på avrinningsområdesnivå.

5.3.2.2 *Avvägningsfrågor*

Som det har påpekats i avsnitt 5.1.3 ovan, är det viktigt att redan tidigt i ett projekt bedöma vilka avvägningar mellan olika motstående intressen som kan komma att bli aktuella. Om det finns starka och viktiga intressen som helt eller delvis står mot intresset av att återskapa vandringsvägar, kan det bli avgörande för projektets utformning och inriktning.

Även inom ramen för en om- eller tillståndsprövning kan det bli aktuellt att väga olika intressen mot varandra, t.ex. för att bedöma om det är rimligt att föreskriva villkor om att utföra ett omlöp eller en ökad minimitappning vid en kraftverksdamm. Som det påpekades i avsnitt 5.1.3, har det framförts synpunkter på att det i allt väsentligt saknas vägledande politiska uttalanden och praxis från miljödomstolarna i fråga om hur man ska göra avvägningen mellan de delvis motstående intressena av att återskapa vandringsvägar och att utnyttja vattenkraften för energiproduktion. Även i andra avvägningsfrågor kan det behöva utvecklas vägledning, t.ex. när det gäller avvägningen mellan vikten av fria vandringsvägar för havslevande djurarter och risken för smittspridning till fiskstammar i inlandsvatten och till fiskodlingar.

I anslutning till denna fråga bör det också lyftas fram att det saknas både allmänt vedertagna metoder och en tydlig praxis från miljödomstolarna i fråga om hur man bedömer och beräknar nyttan med att åstadkomma fiskvandring från hav till inlandsvatten. Enligt de metoder som tidigare har använts, beräknades nyttan av fiskvandringen i stort sett genom att multiplicera en potentiell fiskproduktion i vattendraget efter att

¹⁶ I vissa, särskilda situationer kan det visserligen ske en gemensam prövning av flera verksamheter, om förutsättningarna för gemensam handläggning i 21 kap 3 § MB är uppfyllda. Det bör dock vara ytterst ovanligt att det förekommer, särskilt om sökanden motsätter sig en sådan prövning.

vandringshindret hade åtgärdats med ett visst kilopris för fisken. En sådan beräkningsmodell är emellertid alltför bristfällig, bl.a. för att den inte alls tar hänsyn till den biologiska och ekologiska nyttan av att åstadkomma fiskvandring. Det finns därför ett behov av att utveckla nya metoder och vägledande praxis för hur man bedömer och eventuellt beräknar nyttan med att återskapa vandringsvägar.

5.3.2.3 Omprövning

Omprövning av vattendomar (eller andra former av tillstånd) utgör ofta en nödvändig del av genomförandet av ett restaureringsprojekt. Så fort det finns ett vandringshinder som omfattas av ett tillstånd, aktualiseras frågan om det krävs en omprövning av tillståndet eller villkoren för att åstadkomma en vandringsväg förbi hindret. I vissa fall kan det visserligen bli aktuellt att överväga en ansökan om återkallelse av tillståndet, i syfte att riva ut vandringshindret. Det rör sig främst om äldre, ofta mer eller mindre förfallna anläggningar som inte längre används. Men om det rör sig om en pågående verksamhet är det istället omprövningsförfarandet som blir tillämpligt. När det är fråga om verksamheter med tillstånd enligt äldre lagstiftning, kan en omprövning dels syfta till att åstadkomma en fungerande vandringsväg, dels fungera som en allmän ”uppdatering” av tillståndet, så att verksamheten får ett tillstånd som är utformat i enlighet med de krav som numera följer av miljöbalken. På det sättet finns det möjligheter att i samband med arbetet för att återskapa vandringsvägar även se till att det vidtas åtgärder som kan behövas t.ex. från dammsäkerhetssynpunkt eller med hänsyn till pågående klimatförändringar.

Det har från många håll framhållits att förfarandet för omprövning av tillstånd (vattendomar) i vissa fall kan medföra svårigheter i genomförandet av restaureringsprojekt. Bland annat har Kammarkollegiet och Fiskeriverket i sin tidigare nämnda rapport pekat på några aspekter av omprövningsförfarandet som myndigheterna ser som problematiska.¹⁷ Bland annat har de framfört att det finns ett behov av att införa möjlighet för miljödomstolarna att även i omprövningsärenden besluta om prövotid för frågor som inte har kunnat klarläggas helt vid prövningstillfället. De har också påpekat att det finns flera oklarheter i fråga om omprövningar av verksamheter som bedrivs enligt tillstånd eller annan rättighet enligt äldre lagstiftning. Från länsstyrelserna har framförallt bristen på ekonomiska och personella resurser och brist på erfarenhet från den typen av ärenden framhållits som de största svårigheterna. Det har dock även framkommit synpunkter på några andra delar av omprövningsförfarandet.

Som det har påpekats i föregående avsnitt, kan svårigheterna att genomföra en samlad bedömning av verksamheter inom ett avrinningsområde även aktualiseras vid omprövningar av vattendomar. I vissa avseenden kan det t.o.m. vara svårare att göra övergripande och samlade bedömningar av behoven inom ett avrinningsområde inom ramen för ett omprövningsärende. En omprövning kan nämligen inte leda till så ingripande villkor eller bestämmelser att det avsevärt försvårar möjligheterna att bedriva verksamheten. En avvägning mellan behoven och nyttan av en fiskväg och kostnaderna och olägenheterna i övrigt av att den utförs, kan alltså inte leda till bedömningen att verksamheten inte längre kan bedrivas. Om kostnaderna och övriga olägenheter bedöms bli alltför stora, bör det medföra att det inte kan föreskrivas något krav på en fiskväg, alldeles oavsett om det är nödvändigt för att återskapa en vandringsväg i avrinningsområdet som helhet. Om det istället hade varit fråga om en tillståndsprövning av en planerad ny verksamhet, hade denna avvägning kunnat ske inom ramen för bedömningen av verksamhetens tillåtlighet. Det hade i ett sådant fall varit möjligt att väga in behoven för hela avrinningsområdet, t.ex. i den samhällsekonomiska bedömningen enligt 11 kap 6 § MB, och därigenom komma fram till att verksamheten inte borde tillåtas.

En annan fråga som har uppmärksamats inom ramen för uppdraget är hur, och i vilken omfattning, man vid en omprövning av ett tillstånd ska beakta vilka direkta och indirekta konsekvenser en förändring av verksamheten kan få för andra vattenverksamheter. En frågeställning som har uppkommit inom projekt Söderköpingsån, är hur projektets inverkan på markavvattningsföretag inom avrinningsområdet ska beaktas. Resultatet av en lyckad vandringsväg, dvs. en ökad eller förändrad fiskpopulation i ett vattendrag eller en sjö, kan medföra att det krävs nya hänsyn och överväganden vid utförandet av uppströms belägna markavvattningsföretag. Rensningar inom dessa företag kan t.ex. behöva ske under andra förhållanden och vid andra tider än vad som tidigare har skett, vilket i sin tur eventuellt kan leda till behov av att ompröva tillstånd eller villkor för vissa företag. På motsvarande sätt kan återskapandet av en vandringsväg från havet få konsekvenser för fiskodlingar i uppströms belägna sötvattenssystem. Sammantaget finns det alltså i ett restaureringsprojekt anledning att noga överväga alla direkta och indirekta effekter av en omprövning, och analysera om det kan behöva föranleda följdåtgärder i form av t.ex. tillsynsåtgärder eller omprövningar av tillstånd eller villkor för andra verksamheter.

¹⁷ Se fotnot 1.

I avsnitt 5.2.1.1 ovan har det påpekats att utredningsansvaret idag är fördelat på olika sätt vid omprövningar av miljöfarliga verksamheter respektive vattenverksamheter. Det kan ifrågasättas om det är ändamålsenligt att ha olika förfaranden för miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter, och det finns också anledning att utreda närmare hur utredningsansvaret vid omprövningar av vattenverksamheter fördelas på bästa sätt.

5.3.2.4 Ersättningsfrågor – särskilt vid omprövning

Frågor om ersättning till markägare, fallrättsinnehavare och verksamhetsutövare kan aktualiseras i olika omfattning och på skilda sätt i samband med arbetet med vandringsvägar. Det kan bli aktuellt för en myndighet eller kommun som utför restaureringsåtgärder att betala ersättning till markägare och andra sakägare som drabbas av skador eller intrång till följd av åtgärderna, t.ex. i form av ökat eller minskat vattenstånd, förlust av vatten eller fallhöjd eller fysiska ingrepp i en fastighet. Ersättningsfrågor kan dyka upp antingen inom ramen för en tillståndsprövning eller en omprövning, eller som stämningsmål till följd av en åtgärd som har genomförts efter anmälan till tillsynsmyndigheten eller helt utan föregående administrativt förfarande.

En synpunkt på omprövningsförfarandet som har framförts i detta uppdrag gäller förutsättningarna för att utnyttja det s.k. ”ersättningsfria omprövningsutrymmet” i samband med omprövningar. Frågan verkar aktualiseras främst i samband med omprövningar av vattenkraftverk och regleringar för kraftändamål.

Om en omprövning av tillstånd eller villkor för en vattenverksamhet medför en förlust av vatten eller fallhöjd eller en inskränkning i rätten att reglera vattnets avrinning, är huvudregeln att verksamhetsutövaren har rätt till ersättning för den förlusten eller inskränkningen. Det är den som har begärt omprövningen som ska betala sådan ersättning. Denna ersättningsrätt är dock inskränkt vid omprövningar till förmån för bl.a. det allmänna fiskeintresset och den allmänna miljövården. I sådana fall är verksamhetsutövaren skyldig att utan ersättning tåla en viss sådan förlust eller inskränkning. Vid omprövningar av verksamheter med tillstånd enligt ÄVL (eller ännu äldre lagstiftning) uppgår den ersättningsfria andelen till högst fem procent av produktionsvärdet av vattenkraften enligt tillståndet, eller motsvarande värde av vattenmängd, fallhöjd eller magasinvolym.¹⁸ För verksamheter med tillstånd enligt VL eller MB är motsvarande andel mellan fem och tjugo procent.¹⁹ När det gäller vattenkraftverk brukar det som tumregel anges att en inskränkning om fem procent av produktionsvärdet motsvarar en vattenmängd om ca fem procent av medelvattenföringen i ett normalreglerat vattendrag.

Vid skapandet av en vandringsväg förbi en tillståndsprövad anläggning aktualiseras oftast dessa bestämmelser, eftersom en fungerande vandringsväg i stort sett alltid förutsätter att en viss mängd vatten leds genom den istället för att tillgodogöras i den verksamhet som utgör själva vandringshindret. Undantag från detta kan vara antingen om vandringsvägen består i att den vandrande fisken lyfts förbi vandringshindret, eller om det redan finns villkor om minimitappning vid vandringshindret och denna minimitappning kan utnyttjas för att åstadkomma en fungerande fiskväg. I sådana fall krävs det ju inte någon ytterligare förlust eller inskränkning i produktionsvärde eller vattenmängd för verksamhetsutövaren.

I praktiken betraktas ofta denna ersättningsfria andel av produktionsvärdet eller vattenmängden som det utrymme för omprövning som står till buds för berörda myndigheter och kommuner. Det beror på att det i allmänhet bedöms att det saknas medel för att betala den ersättning till verksamhetsutövaren som annars blir aktuell. Det är dock viktigt att betona att det faktiska utrymmet för omprövning mycket väl kan vara större, dvs. att det kan finnas förutsättningar att ta en större mängd vatten i anspråk för en fiskväg än vad som ryms inom den ersättningsfria delen. I så fall uppkommer det dock sannolikt en skyldighet för den ansökande myndigheten eller kommunen att ersätta verksamhetsutövaren för den delen av dennes förlust av produktionsvärde eller vattenmängd som går utöver det ersättningsfria omprövningsutrymmet.

Det bör vidare påpekas att ersättningsbestämmelserna inte reglerar frågan om vem som ska stå för kostnaderna för att genomföra de aktuella åtgärderna. Som det utvecklas i avsnitt 5.4.1 nedan, är det som utgångspunkt verksamhetsutövaren som ska stå för dessa kostnader, och denne har inte någon rätt till ersättning för dem.

De synpunkter som främst har framförts rörande detta ”ersättningsfria omprövningsutrymme” är att det ofta inte medger tillräckligt omfattande åtgärder för att skapa ändamålsenliga vandringsvägar vid anläggningar med

¹⁸ Se 39 § MP.

¹⁹ Enligt 31 kap 22-23 §§ MB. Enligt bestämmelserna ska miljödomstolen i samband med att tillstånd meddelas fastställa den andel av förlusten eller inskränkningen som inte ersätts. Uppgifter som har framkommit inom detta uppdrag tyder på att andelen normalt fastställs till mellan fem och tio procent av produktionsvärdet eller motsvarande värde av vattenmängd, fallhöjd eller magasinvolym.

tillstånd enligt äldre lagstiftning, dvs. före VL:s tillkomst. För sådana verksamheter är det ersättningsfria utrymmet som sagt begränsat till i normalfallet fem procent av medelvattenföringen i vattendraget. Särskilt vid större vandringshinder bedöms det ofta vara otillräckligt. Det har anförts att det utrymme som har angetts för motsvarande anläggningar med tillstånd enligt VL och MB är mer ändamålsenligt, dvs. upp till tjugo procent av medelvattenföringen.

En ytterligare synpunkt som har framkommit hör på sätt och vis samman med frågan om samlade prövningar av flera verksamheter inom ett avrinningsområde. Från flera håll har det påpekats att det i många fall kan finnas behov av att fördela det samlade ersättningsfria omprövningsutrymmet för flera verksamheter mellan dessa på ett ändamålsenligt sätt. Om det rör sig om flera äldre anläggningar kan högst fem procent av medelvattenföringen tas ut vid vart och ett av dem, men det kan ibland vara önskvärt att ta ut mer än det utrymme vid en anläggning, medan en mindre andel kan vara tillräcklig vid de andra. En sådan situation kan med dagens regelverk i princip bara lösas om det är samma verksamhetsutövare vid samtliga anläggningar, och då förutsatt att det är möjligt för den drivande myndigheten eller kommunen att nå en överenskommelse om en sådan fördelning med verksamhetsutövaren. I ett sådant fall bör en miljödomstol kunna besluta om en ändring av villkoren i den eller de ursprungliga vattendomarna, på grundval av parternas överenskommelse. En sådan ändring kan då beslutas antingen inom ramen för en omprövning, efter ansökan av myndigheten eller kommunen, eller genom en tillståndsprövning av den ändring av verksamheterna som det innebär, efter ansökan från verksamhetsutövaren. Det har dock poängterats att detta förfarande i praktiken inte tillämpas. Med den reglering som frågan har idag, kan ett sådant förfarande också leda till framtida tillämpningsproblem, t.ex. om någon av verksamheterna byter ägare eller om det sker framtida förändringar av verksamheterna.

Så fort det rör sig om flera verksamhetsutövare, eller om det inte går att komma överens med verksamhetsutövaren, saknas det däremot idag möjlighet att driva frågan om en sådan fördelning av det ersättningsfria omprövningsutrymmet mellan de olika anläggningarna. Det kan innebära att den drivande myndigheten eller kommunen bedömer att det inte är möjligt att åstadkomma en fungerande vandringsväg med tillgängliga resurser, t.ex. om det saknas medel för att betala den ersättning till verksamhetsutövarna som skulle krävas för att få ta tillräckligt mycket vatten i anspråk vid en eller flera anläggningar. Det kan dessutom bli fråga om flera omfattande och komplicerade omprövningsärenden om en myndighet eller kommun ska driva frågor om fiskvägar och ändring av villkor om tappning av vatten vid flera anläggningar, vilket i sig kan medföra att projektet inte bedöms genomförbart.

5.3.2.5 Rättegångskostnader

Något som det kan finnas anledning att uppmärksamma vid arbetet med återskapande av vandringsvägar, är att den myndighet eller kommun som ansöker om tillstånd till en åtgärd eller omprövning av en verksamhet kan få ett ansvar för att ersätta eventuella motparters rättegångskostnader. Detta är alltså en kostnad som kan uppstå för en myndighet eller kommun som genomför arbete med återskapande av vandringsvägar, och som bör beaktas redan vid planeringen av vilka åtgärder som ska genomföras. I mycket omfattande och komplicerade mål om omprövning av stora anläggningar, kan det i slutänden röra sig om stora belopp, särskilt om motparten och/eller sakägare anlitar ombud för att föra deras talan.

Reglerna skiljer sig något mellan vanliga tillståndsprövningar och omprövningar. Vid en tillståndsprövning rörande vattenverksamhet är huvudregeln att det är sökanden som svarar för både sina egna och motparternas kostnader vid miljödomstolen. Det innebär i princip att alla motparternas kostnader för t.ex. bevisning och ombud ska ersättas. Samma princip gäller vid omprövningar efter ansökan från verksamhetsutövaren.

Vid en omprövning efter ansökan av en myndighet eller kommun är huvudregeln att sökanden och tillståndshavaren står för sina egna kostnader, medan den ansökande myndigheten eller kommunen får stå för kostnader som uppkommer för andra motparter, dvs. sakägare som drabbas av omprövningen på olika sätt. Särskilda regler gäller dock vid omprövningar av villkor gällande fiskefrämjande åtgärder och sådana som gäller säkerhetsförbättrande åtgärder vid en anläggning. I det första fallet får vardera parten stå för sina egna kostnader, medan verksamhetsutövaren ska stå för övriga sakägars rättegångskostnader vid omprövningar rörande säkerhetsförbättrande åtgärder.

I alla ansökningsmål, dvs. både tillstånds- och omprövningsärenden, ska sökanden ersätta domstolens kostnader för kungörelser, aktförvarare, sakkunniga och lokaler för sammanträden.

5.3.3 Några frågor om fiske- och bygdeavgifter

Det har från vissa håll påpekats att det kan finnas skäl att se över förutsättningarna för att utnyttja de fiske- och bygdeavgifter som ofta bestäms i samband med att tillstånd för vissa vattenverksamheter meddelas.

Dels har det påpekats att de särskilda fiskeavgifter som bestämts i samband med tillståndsprövning enligt äldre lagstiftning i många fall uppgår till så små belopp att de inte är tillräckliga för att vidta de fiskefrämjande åtgärder som behövs. Det har också uppfattats som en begränsning att det i många vattendomar har föreskrivits villkor om hur dessa särskilda fiskeavgifter ska användas. Det kan därigenom finnas begränsningar i möjligheten att utnyttja medlen på de mest ändamålsenliga och kostnadseffektiva sätten enligt dagens synsätt.

Även när det gäller förutsättningarna att utnyttja bygdeavgiftsmedlen finns det vissa begränsningar. Möjligheten att utnyttja medlen för att förebygga eller minska skador till följd av en vattenverksamhet tillkommer endast den som lider skada till följd av verksamheten. Det är tveksamt om bestämmelserna ger utrymme för att utnyttja dessa medel för den skada på allmänna intressen som ett vandringshinder ofta utgör. Bygdeavgiftsmedel kan även användas för vissa allmänna ändamål, enligt 8 § förordningen (1998:829) om bygde- och fiskeavgifter. De ändamål som anges i bestämmelsen är sådana som ”främjar näringsliv eller service i bygden eller annars är till nytta för denna”. Det är dock osäkert om förutsättningarna för att utnyttja medlen för sådana allmänna ändamål omfattar arbetet med återskapande av vandringsvägar. I vart fall framgår det inte om medlen kan användas för att tillgodose allmänna ändamål inom ett helt avrinningsområde, och det är tveksamt om det finns utrymme för att fördela bygdeavgiftsmedel mellan olika bygder inom ett avrinningsområde. Medlen är ju kopplade till den bygd som berörs av den verksamhet för vilka medlen har betalats. Det kan inte heller uteslutas att det i vissa vattendomar finns villkor som reglerar förutsättningarna för att utnyttja även bygdemedel.

Om det sker en översyn av förutsättningarna för att använda de medel som har avsatts genom särskilda fiskeavgifter och bygdeavgifter, bör det vara rimligt att även se över förutsättningarna för att utnyttja medel som har avsatts genom allmänna fiskeavgifter enligt 6 kap 6 § LVV för att återskapa vandringsvägar. Det har bl.a. framförts synpunkter på att det idag inte finns möjlighet för länsstyrelserna att besluta om hur dessa medel ska användas, vilket kan medföra svårigheter att ta det helhetsgrepp på avrinningsområdesnivå som är önskvärt.

Det är möjligt att en översyn av lagstiftningen rörande fiske- och bygdeavgiftsmedel kan medföra ökade förutsättningar att utnyttja sådana medel för arbetet med återskapande av vandringsvägar. Som det har påpekats ovan, kan det dock i många fall finnas tillståndsvillkor om hur medlen får användas som begränsar de möjligheterna. En förutsättning för att kunna använda de medlen till något annat än vad som framgår av villkoren, är då att villkoren omprövas. Detta kan ske med stöd av 24 kap 5 § första stycket 11 MB när det gäller särskilda fiskeavgifter. När det gäller omprövning av allmänna fiskeavgifter och bygdeavgiftsmedel, anges det i 7 kap 15 § LVV att en omprövning av avgiften kan ske under vissa förutsättningar. Det framgår dock inte av ordalydelsen om bestämmelsen också medger en omprövning av eventuella villkor om hur en sådan avgift ska användas. Det kan alltså även finnas behov av att se över förutsättningarna för att ompröva sådana avgiftsvillkor.

5.4 Faktiskt utförande

5.4.1 Åtgärds kostnader

När det gäller kostnaderna för att återskapa vandringsvägar för havslevande djurarter finns det en relativt stor variation och en ganska stor osäkerhet om hur de ska beräknas. Oftast finns det flera olika alternativa lösningar för att åtgärda ett vandringshinder. Det finns dessutom inte någon entydig bild av åtgärds kostnaderna vid olika vandringshinder, utan kostnaderna beror framförallt på de faktiska förutsättningarna i de enskilda fallen. Rent generellt kan det naturligtvis konstateras att åtgärds kostnaderna blir högre ju större vandringshindret är och ju mer omfattande åtgärder som krävs. Inom ramen för ett regeringsuppdrag genomför Naturvårdsverket för närvarande ett projekt som syftar till att belysa kostnaderna för att genomföra åtgärder för att restaurera vattendrag, där bl.a. åtgärds kostnader för återskapande av vandringsvägar ingår. Uppdraget ska redovisas till regeringen under början av 2009.

Som det påpekas i avsnitt 5.1.2.1 ovan, har det framkommit att åtgärds kostnaderna i många fall bara utgör en mindre del av de sammanlagda kostnaderna i ett restaureringsprojekt. De största kostnaderna ligger i själva verket ofta på de förberedande och processuella stadierna i projekten. Bland annat kan styrkan hos och karaktären av eventuella motstående intressen ha stor betydelse för vilka kostnader som uppstår i ett projekt. I många fall kan det därför vara lämpligt att överväga att genomföra de åtgärder som bedöms vara mest optimala mot bakgrund av de juridiska förutsättningarna och vilka motstående intressen som föreligger (även om de kan

medföra högre faktiska åtgärdskostnader än andra åtgärder), eftersom genomförandet då totalt sett kan bli lättare och därmed billigare.

När det gäller ansvaret för åtgärdskostnaderna kan utgångspunkten sägas vara att det är den som bedriver verksamheten vid det aktuella vandringshindret som ansvarar för kostnaderna för att åtgärda detsamma. Den som bedriver en verksamhet och ansvarar för en anläggning som har en negativ inverkan på miljön ansvarar också normalt för att vidta de försiktighetsmått och skyddsåtgärder som behövs för att förebygga eller minska denna påverkan. Fiskvägar utgör exempel på sådana försiktighetsmått och skyddsåtgärder, liksom minimitappningar, biotopvårdande åtgärder i anslutning till vandringshinder m.m.

Denna utgångspunkt gäller åtminstone för åtgärder vid anläggningar för pågående verksamheter, t.ex. kraftverks- och regleringsdammar, vägtrummor och bevattningsdammar eller andra fördämningar till förmån för pågående verksamheter. Även vid anläggningar där det inte pågår någon verksamhet, men där anläggningsinnehavaren har ett intresse av att den anläggning som utgör vandringshindret består, bör det som utgångspunkt vara innehavaren som ska stå för kostnaderna för att skapa en vandringsväg förbi hindret.

Det är dock alltid möjligt att avtala om en annan ansvarsfördelning för kostnaderna. Till exempel kan en länsstyrelse eller kommun som vill få en vandringsväg till stånd komma överens med innehavaren av vandringshindret att åtgärderna ska bekostas av allmänna medel. Det kan t.ex. bli aktuellt för att motverka att innehavaren/verksamhetsutövaren motsätter sig åtgärderna eller kräver ersättning för det intrång i verksamheten som de innebär.

Vid åtgärder som utförs av den drivande aktören i ett projekt, t.ex. vid gamla, övergivna vandringshinder, bör det normalt sett vara denne aktör som står för åtgärdskostnaderna. Det blir särskilt tydligt i de fall där det krävs en tillståndsprövning för att få genomföra åtgärderna. I de fallen blir det i praktiken ofta fråga om en ny verksamhet, där den drivande myndigheten eller kommunen får ansvara för både åtgärdskostnader, eventuella ersättningar för skador och intrång samt framtida underhåll.

5.4.1.1 Exempel på åtgärdskostnader och beräkningar

Erfarenheterna från tolv av de genomförda projekt som har studerats närmare i Götaland, visar att åtgärdskostnaderna för nio projekt ligger inom intervallet 30 000-700 000 kr. De tre övriga projekten uppvisar samma stora spännvidd i kostnader och ligger i intervallet 1,5-50 miljoner kr, där det dyraste är omprövningen och ombyggnaden av divergeringsdammen i Gullspångsälven nedströms Gullspångs kraftverk.

Länsstyrelsen i Jönköpings län har sammanställt kostnader för ett antal genomförda projekt under perioden 2000-2005, som man ansåg relevanta för att kunna använda som schabloner för kommande åtgärder. Projekten delades in i olika typer. Gällde det enbart att åstadkomma en "enkel" fiskväg, där det var fråga om mindre partiella hinder som kunde åtgärdas med handkraft och/eller en enkel maskin, bedömdes schablonkostnaden vara 15 000 kr per fallhöjdsmeter. Rörde det sig däremot om "svåra" fiskvägar vid definitiva hinder, som åtgärdades med omlöp, utrivning eller tekniska fiskvägar, bedömdes en relevant schablonkostnad kunna vara 170 000 kr per fallhöjdsmeter.²⁰ Även för biotopvårdande åtgärder togs det fram schablonkostnader, dels med avseende på kostnad per längdmeter, dels med avseende på kostnad per kvadratmeter. Med biotopvårdande åtgärder avsågs då dels återfyllande av befintligt material, dels tillförsel av grus. Enligt länsstyrelsens bedömning är schablonkostnaden för "enkla" åtgärder i form av "handåterställning" ca 50 kr per längdmeter. Är det däremot fråga om att återställa kortare sträckor med maskin, med tillförsel av material, bedöms schablonkostnaden till ca 220 kr per längdmeter. Kostnaden per kvadratmeter för 80 genomförda biotopprojekt varierar från enstaka kronor till närmare 400 kr per kvadratmeter. Mediankostnaden för de 80 projekten var sju kr per kvadratmeter, och medelkostnaden uppgick till 40 kr per kvadratmeter.

Även inom ramen för Ljusnanprojektet har det tagits fram vissa exempel och uppskattningar av kostnader för att åtgärda olika typer av vandringshinder. Dessa framgår närmare av materialet i [bilaga 2](#).

²⁰ Medelkostnaden för att genomföra 15 olika omlöp i Jönköpings län uppgick till ca 180 000 kr per fallhöjdsmeter, med en kostnadsspridning från ca 30 000-325 000 kr per fallhöjdsmeter. Utrivningen av sju dammar kostade i medeltal ca 140 000 kr per fallhöjdsmeter, med en kostnadsspridning från ca 50 000-350 000 kr per fallhöjdsmeter.

5.4.2 Underhållsansvar

Som det har påpekats i olika sammanhang ovan, kan det vara viktigt att i samband med ett projekt överväga vem som ska ha det framtida underhållsansvaret för en anläggning eller verksamhet som utförs.

Enligt huvudregeln är den som äger en vattenanläggning skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. När det gäller anläggningar som har uppförts för att återskapa vandringsvägar bör det i de allra flesta fall innebära ett långsiktigt ansvar, eftersom det normalt rör sig om anläggningar som måste underhållas för att upprätthålla sin funktion och för att inte vattenförhållandena ska ändras.

Om en anläggning har uppförts på någon annans mark med stöd av en särskild rättighet, kvarstår underhållsskyldigheten för den ursprungliga rättighetshavaren även om äganderätten till anläggningen övergår till markägaren. Det finns anledning att vara särskilt uppmärksam på detta i situationer då en myndighet eller kommun som genomför ett restaureringsprojekt ingår en överenskommelse med ägaren av ett vandringshinder om att myndigheten eller kommunen ska utföra själva vandringsvägen. I sådana fall kan alltså underhållsansvaret för fiskvägen vila på myndigheten eller kommunen, även om anläggningen så småningom kommer att tillhöra ägaren av vandringshindret.

Det är alltså viktigt att uppmärksamma även frågan om ansvar för framtida underhåll i samband med genomförandet av restaureringsprojekt. Om det tecknas överenskommelser med berörda verksamhetsutövare om vem som ska ansvara för att genomföra olika åtgärder, bör det även regleras vem som ska ha underhållsansvaret.

5.4.3 Tillsynsansvar

5.4.3.1 Länsstyrelsernas roll – huvudmannaskap och tillsynsansvar

Som huvudregel är det länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet för vattenverksamheter. Det finns visserligen en möjlighet för en länsstyrelse att delegera tillsynsansvaret till en kommun, men det är fortfarande mycket ovanligt. Den omständigheten väcker en del intressanta frågor rörande huvudmannaskapet för restaureringsprojekt. Frågan har redan berörts i avsnitten 5.1.3 och 5.3.1.1 ovan.

Genom de underlag och de kontakter som har legat till grund för denna rapport har det framkommit att länsstyrelsen ofta deltar i olika restaureringsprojekt, inte sällan som huvudman. Eftersom länsstyrelsen i de flesta fall samtidigt är tillsynsmyndighet, kan det dock ifrågasättas om det är en lämplig ordning. Det innebär att myndigheten samtidigt är både verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet, vilket naturligtvis medför en risk för oklarheter i frågor som rör bl.a. rollfördelning och ansvar. Det framstår som mindre lämpligt att en myndighet ska utöva tillsyn över sin egen verksamhet, och då det t.ex. finns krav på att kommuner i sina organisationer ska skilja på de organ som bedriver verksamhet och de som utövar tillsyn, är det svårt att se att någon annan ordning bör gälla för länsstyrelsernas verksamhet.

Som det har framförts i tidigare avsnitt, blir denna fråga särskilt påtaglig i de fall där de åtgärder som ska genomföras omfattas av anmälningsplikt enligt 19 § FV. Om länsstyrelsen är huvudman, ska den då göra anmälan till sin egen myndighet. Att enbart fördela handläggningen av olika frågor på olika handläggare eller enheter inom myndigheten ger knappast sådana stabila rättssäkerhetsgarantier som man bör kräva. Det kan alltså ifrågasättas om det är lämpligt att en länsstyrelse agerar som huvudman i olika restaureringsprojekt, om den samtidigt är tillsynsmyndighet för vattenverksamhet.

Det finns olika lösningar på den här frågan som kan övervägas. En möjlighet är att länsstyrelsen delegerar tillsynsansvaret för de vattenverksamheter som den själv bedriver till respektive kommuner. Som det har anförts ovan finns den möjligheten redan idag. Frågan är om det är ett lämpligt förfarande, med hänsyn till den myndighetshierarki som ändå får anses råda mellan länsstyrelserna och kommunerna i det här avseendet. Länsstyrelserna är ju tillsynsväglare åt kommunerna och dessutom tillsynsmyndighet för sådana vattenverksamheter som kommunerna själva bedriver, och det kan då ifrågasättas om det är lämpligt att ”vända” på rollerna.

En annan lösning som har framförts, och som också har tillämpats i olika anmälningsärenden, är att en länsstyrelse som vill genomföra en åtgärd som utgör vattenverksamhet överläter åt en annan länsstyrelse att handlägga ärendet. Det är dock inte helt klart vad som gäller för den framtida tillsynsverksamheten i dessa fall. I

konsekvensens namn bör kanske den länsstyrelse som har handlagt anmälningsärendet också ta på sig ansvaret för den framtida operativa tillsynen över den aktuella verksamheten.

En möjlighet att hantera just anmälningsärendena, är att låta länsstyrelsens miljöprövningsdelegation handlägga dessa i de fall då länsstyrelsen är verksamhetsutövare. Detta förutsätter dock en ändring av bestämmelserna om miljöprövningsdelegationer i länsstyrelseinstruktionen. Även med en sådan lösning kvarstår dock frågan om vem som ska ansvara för det framtida tillsynsarbetet.

Sammantaget finns det alltså vissa frågor rörande länsstyrelsernas roll i arbetet med återskapande av vandringsvägar som kan behöva övervägas närmare. Det är samtidigt angeläget att länsstyrelserna även fortsättningsvis har möjlighet att vara en drivande och samordnande nyckelaktör i detta arbete. Det övergripande ansvaret för frågor som rör återskapande av vandringsvägar bör i huvudsak ligga på länsnivå, mot bakgrund av att det handlar om sådana samlade övervägande och prioriteringar som behöver ske för hela avrinningsområden och större geografiska områden. Det är i allt väsentligt länsstyrelserna som har det övergripande perspektiv som krävs för att genomföra detta arbete på ett effektivt och samordnat sätt.

FRIA VANDRINGSVÄGAR

Redovisning av regeringsuppdrag 51a – modeller för arbetet med restaurering av vattendrag
och omprövning av vattendomar för att återskapa fria vandringsvägar för djurarter som vandrar
mellan hav och inlandsvatten



ISSN 1403-624X

LÄNSSTYRELSEN VÄSTERNORRLAND 871 86 HÄRNÖSAND
BESÖKSADRESS. NYBROGATAN 15 OCH PUMPBACKSGATAN 19 TEL. 0611-34 90 00 FAX. 0611-34 93 72 WWW.Y.LST.SE

LÄNSSTYRELSEN ÖSTERGÖTLAND 581 86 LINKÖPING
BESÖKSADRESS. ÖSTGÖTAGATAN 3 TEL. 013-19 60 00 FAX. 013-10 13 81 WWW.LANSSTYRELSEN.SE/OSTERGOTLAND

BILAGOR

FRIA VANDRINGSVÄGAR

Redovisning av regeringsuppdrag 51a – modeller för arbetet med restaurering av vattendrag och omprövning av vattendomar för att återskapa fria vandringsvägar för djurarter som vandrar mellan hav och inlandsvatten



Bilageförteckning

- 1. Söderköpingsån – om konsten att återskapa fria vandringsvägar för fisk**
- 2. Ljusnan – Sammanfattning samt delrapporter och PM**
- 3. Delrapport juridik**
- 4. Goda exempel – enkätsammanställningar och rapporter**
- 5. Sammanställningar av enkäter till länsstyrelserna**