

Miljöbalkens Framtid: Tema Vattenverksamhet

En miljörättslig förstudie om utvecklingsbehov hos
bestämmelserna för vattenverksamhet

Förord

Den juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har med finansiering från Naturvårdsverket undersökt vilka utvecklings- och forskningsbehoven som föreligger för de bestämmelser som reglerar vattenverksamheter. Detta gäller framför allt 11 kapitlet miljöbalken samt de förordningar och föreskrifter som meddelats under kapitlet.

Förstudien har utförts av Henrik Josefsson under ledning av docent Charlotta Zetterberg, Uppsala universitet. Gunilla Ewing Skotnicka har varit kontaktperson på Naturvårdsverket.

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| Förord | 2 |
| Sammanfattning | 5 |
| Inledning | 8 |
| Del 1 Regelverket kring vattenverksamhet | 10 |
| 1. Historisk återblick | 10 |
| 2. Miljömålssystemet | 12 |
| 2.1 Ingen övergödning..... | 12 |
| 2.2 Myllrande våtmarker..... | 13 |
| 2.3 Levande sjöar och vattendrag..... | 13 |
| 2.4 Ett rikt växt- och djurliv | 13 |
| 2.5 Begränsad klimatpåverkan | 14 |
| 3. Centrala krav i miljöbalken | 15 |
| 3.1 De materiella reglerna i 2 kapitlet | 15 |
| 3.2 Bevisbörderegeln | 15 |
| 3.3 Regler om försiktighetsmått..... | 15 |
| 3.4 Förnyelsebar energi..... | 15 |
| 3.5 Försiktighetsmåttens rimlighet..... | 16 |
| 3.6 Ansvarsregeln..... | 16 |
| 4. Vattenverksamhet | 17 |
| 4.1 Bestämmelser för vattenverksamhet | 17 |
| 4.1.1 Samhällsnytta | 18 |
| 4.1.2 Fiskets särställning | 18 |
| 4.1.3 Tillståndsavgränsningen | 18 |
| 4.1.4 Underhållsansvar..... | 18 |
| 4.1.5 Utrivning av en vattenanläggning | 18 |
| 4.2 Markavvattning..... | 19 |
| 4.2.1 Markavvattning – generella problem..... | 19 |
| 4.2.2 Samhällsnytta | 20 |
| 4.2.3 Underhåll och rensning..... | 20 |
| 4.2.4 Skyddsdikning..... | 20 |
| 4.3 Bortledning av vatten | 21 |
| 4.4 Biotopvårdande åtgärder | 21 |
| 5. Återkallelse och omprövning vattenverksamhet och markavvattning | 22 |
| 5.1 Återkallelse- och omprövningsläget | 22 |
| 5.2 Omprövning och ersättning..... | 23 |
| 5.2.1 Vattenkraft – kompensationsåtgärder | 23 |
| 5.2.2 Mindre eller övergivna dammar..... | 24 |
| 5.2.3 Ål-problematiken | 24 |
| 5.3 Återkallelse och omprövning markavvattning | 25 |
| 6. Ramdirektivet för vatten | 26 |
| 6.1 En god vattenstatus..... | 26 |
| 6.2 En god ekologisk status | 27 |
| 6.3 En god ekologisk potential | 27 |
| 6.4 Icke-försämring | 27 |
| 6.5 Undantag..... | 27 |
| 6.6 Åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer | 28 |
| 7. Vatten – unik miljö | 29 |
| 7.1 Vatten – restaurering och ekologi | 29 |
| Del 2 Utvecklings och forskningsbehov kring regelverket för vattenverksamhet 31 | |
| 8. Utvecklings- och forskningsbehov | 31 |
| 8.1 Att se helheten..... | 31 |
| 8.1.1 Ett förändrat klimat | 31 |
| 8.2 Miljökvalitetsmålen..... | 32 |

| | |
|--|-----------|
| 8.2.1 Genuina konflikter..... | 32 |
| 8.3 Hänsynsregler för vatten | 32 |
| 8.3.1 Hänsynsregler – Miljöbalkskommittén | 32 |
| 8.3.2 Samhällsnyttan..... | 32 |
| 8.3.3 Fiskens särställning | 33 |
| 8.3.4 Materiella regler för vattenverksamhet..... | 33 |
| 8.3.5 Slutsats..... | 34 |
| 8.3.6 Forskningsbehov | 34 |
| 8.4 Vattenverksamhet – anmälnings- och tillståndsplikt | 35 |
| 8.4.1 Tillståndsavgränsningen | 35 |
| 8.4.2 Biotopvårdande åtgärder..... | 35 |
| 8.4.3 Slutsats/Utvecklingsbehov..... | 35 |
| 8.5 Markavvattningsproblematiken | 36 |
| 8.5.1 Klimatförändringar – förändrade förutsättningar..... | 36 |
| 8.5.2 Anmälningsplikt för rensningar | 36 |
| 8.5.3 Forskningsbehov | 37 |
| 8.6 Omprövning av vattenverksamheter..... | 37 |
| 8.6.1 Omprövningen idag | 37 |
| 8.6.2 Förnyelsebar elproduktion..... | 38 |
| 8.6.3 Alternativ till nuvarande tillståndsförfarande..... | 38 |
| 8.6.4 Ersättningsbestämmelserna | 38 |
| 8.6.5 Miljöanpassad omprövning | 39 |
| 8.6.6 Miljöanpassning av vattenkraften | 40 |
| 8.6.7 Slutsats..... | 42 |
| 8.6.8 Forskningsbehov | 42 |
| 8.7 Ramdirektivet för vatten..... | 43 |
| 8.7.1 Genomförandet av ramdirektivet..... | 43 |
| 8.7.2 En god ekologisk potential och kraftigt modifierade vatten | 43 |
| 8.7.3 Vattenverksamhet och ramdirektivet för vatten | 44 |
| 8.7.4 Forskningsbehov | 45 |
| 9. Egna reflektioner | 47 |
| Källförteckning | 49 |
| Bilaga 1 - Seminarium om vattenverksamhet den 3 juni 2009..... | 52 |

Sammanfattning

Det nuvarande Svenska vattenrättsliga systemet består av tidigare vattenrättsliga regelverk, dessa var ett hjälpmedel för samhällspositiva verksamheter och åtgärder som exempelvis markavvattning och vattenkraft. Sådana verksamheter ifrågasätts idag eftersom de också bidrar till icke önskvärda miljöförändringar. Denna förstudie har analyserat de nuvarande bestämmelserna för vattenverksamhet och funnit att det finnas ett utvecklings- och förändringsbehov inom flertalet områden. Följande frågeställningar är angelägna för fortsatt forskning:

- *Hänsynsregler för vatten:*
 - Finns det skillnader mellan vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet?
 - Hur kan bestämmelser och tillämpning uppnå och bibehålla en lämplig miljö kvalitet?
- *Omprövning av vattenverksamheter:*
 - Hur sker prövning och omprövning av vattenverksamheter i och utanför Europa?
 - Vilka miljöförbättrande åtgärder för vattendrag bör genomföras och hur skulle ett rättsligt genomförande se ut?
- *Ramdirektivet för vatten:*
 - Vilka förändrings behov finns i regelverket för vattenverksamheter utifrån ramdirektivet och övrig EG-rätt?
 - Hur sker den svenska vattenförvaltningen i jämförelse med andra länder med jämförbara förhållanden?
- *Markavvattning:*
 - Vilka rättsliga verktyg behövs för en god vattenstatus vid markavvattning?

Nedan följer en kortfattad presentation av respektive område:

Hänsynsregler för vatten

Det är angeläget att se över och ifrågasätta behovet av särregler för vattenverksamhet. Denna översyn bör göras utifrån såväl ett rättsligt som ett naturvetenskapligt perspektiv. Undersökningen bör väga behovet av särregler mot en samordning av prövningen för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Viktiga utgångspunkter är att miljörättsliga principer får genomslag i rättstillämpningen och att behovet av fungerande ekosystem realiserar.

Mänsklig inverkan på naturen är ofrånkomlig. Det är därför viktigt att bestämmelser och tillämpning ger utrymme för gradvis återhämtning av miljön i de fall en påverkan ägt rum. En central fråga är därför hur en viss miljö kvalitet uppnås och bibehålls. Undersökningen bör inbegripa ett tvärvetenskapligt angreppssätt där naturvetare arbetar tillsammans med rättsvetare.

Omprövning av vattenverksamheter

En undersökning av hur prövning och omprövning av vattenverksamheter sker såväl i Europa som i övriga världen är angelägen. Utgångspunkten kan vara hur ändrade förutsättningar för verksamheter hanteras – vem som ansvarar för frågan, hur man går tillväga och vilka processer som finns. Resultaten kan användas för att utveckla det svenska prövningssystemet.

Det är viktigt att omprövande myndigheter har möjlighet att reagera på icke önskvärda miljöförändringar genom att anpassa befintliga tillstånd. En undersökning om omprövningsförfarandet för vattenverksamhet och rätten till ersättning med utgångspunkt i EG-rätten är nödvändig. Undersökningen bör inkludera frågan om privaträttsliga system och EG-rättens krav på miljöförbättrande åtgärder.

Det finns ett flertal olika ekologiska processer som är nödvändiga för att upprätthålla biologisk mångfald i ett vattendrag. Här kan rättsvetare arbeta tillsammans med ekologer i en kombinerad undersökning där ekologer utarbetar modeller för ökad vattenstatus. Ett sätt att höja den ekologiska statusen är att införa miljöanpassade flöden. Rättsvetarna kan därefter undersöka möjligheterna att genomföra modellerna genom exempelvis omprövning, inkluderande en komparativ studie för utökat perspektiv.

Ramdirektivet för vatten

Eftersom hela Europa ska arbeta mot samma mål om en god vattenstatus finns stora möjligheter att studera andra medlemsländers vattenförvaltning. Utifrån de krav som finns kring EG-rättens företräde framför nationell lagstiftning är en jämförelse mellan medlemsländernas vattenförvaltning synnerligen intressant. En studie med det huvudsakliga målet att undersöka förvaltningen av vatten i andra länder skulle även ge perspektiv på nuvarande och kommande förvaltningen i Sverige.

Det har ännu inte analyserats huruvida nuvarande svenska regelverk för vattenverksamheter ligger i linje med ramdirektivet eller övrig EG-rätt. Det finns därför ett behov av en undersökning som utan restriktioner kan belysa förändringsbehov i nuvarande regelverk för att möjliggöra ett aktivt genomförande av ramdirektivet.

Ramdirektivet för vatten innebär en stor förändring för förvaltningen av vatten inom EU. Samhället behöver kunna förutse och hantera de komplexa sammanhang som en hållbar utveckling innebär. Det är därför angeläget att undersöka ramdirektivets möjligheter att skapa en hållbar vattenförvaltning med utgångspunkt i ekosystemens naturliga förlopp och behovet av en hållbar utveckling.

Ett genomförande av ramdirektivet har potential att påverka genomförandet av andra regelverk (ex. art- och habitatdirektivet). En undersökning med utgångspunkt i både ett EG-rättsligt och ett nationellt sammanhang skulle öka förståelse kring de problem som kan uppstå vid implementering och tillämpning av EG-rätten.

Markavvattningsproblematiken

Ett extensivt utbyggt markavvattningsnät riskerar att bidra till en framtida övergödnings- och översvåmningsproblematik. Det finns därför ett behov av en undersökning som tar sin utgångspunkt i nödvändigheten att uppnå en god vattenstatus. Dessutom finns ett behov av att beakta miljö kvalitetsmål såsom Myllrande våtmarker och även framtida möjligheter att

hantera ett förändrat klimat. En angelägen fråga är vilka rättsliga verktyg som behövs för att uppnå detta.

Vattenverksamhet – anmälnings- och tillståndsplikt

Det förekommer att biotopvårdande åtgärder utförs utan att åtgärden genomgår en tillståndsprövning. Åtgärderna erfordrar rättsäkerhet eftersom negativa effekter för tredje man annars kan uppkomma. Det behöver därför undersökas om nuvarande anmälnings- och tillståndsplikt är lämplig för biotopvårdande åtgärder.

Inledning

En modern miljölagstiftning kräver kontinuerliga omarbetningar, förbättringar och anpassningar. Miljöbalken¹ har fortfarande bestämmelser från tidigare lagkomplex kvar. Regler om vattenverksamhet är ett exempel på detta och bygger i stort på äldre och omoderna bestämmelser² som inte motsvarar dagens behov från miljöskyddssynpunkt.

Syftet med tidigare vattenlagarna³ var att få fram vattenkraft. Lagarna var ett hjälpmedel i samhällsutvecklingen och gav rättigheter att exploatera miljön i och omkring vattendragen. Idag är den stora utbyggnaden genomförd och markavvattning är förbjuden i delar av landet.

Förstudiens syfte är dels att analysera övergripande problem med bestämmelserna för vattenverksamhet och dels att presentera angelägna forskningsbehov.

Följande frågeställningar behandlas i förstudien:

- Finns det övergripande problem med bestämmelserna för vattenverksamhet, och i så fall vilka?
- Finns det några interna problem mellan 1 och 2 kap MB i förhållande till bestämmelserna för vattenverksamhet, och i så fall vilka?
- Finns det några kompatibilitetsproblem mellan bestämmelserna för vattenverksamhet och ramdirektivet för vatten, och i så fall vilka?

En viktig utgångspunkt i studien är miljöbalkens syfte om en hållbar utveckling och de 16 miljö kvalitetsmålen samt de materiella bestämmelserna i 2 kapitlet.

Förstudien har genomförts dels i form av en litteraturstudie och dels genom ett antal kvalitativa intervjuer med nyckelpersoner som arbetar med eller har betydande erfarenhet av området. Litteratur har valts ut med hjälp av att informationsrika personer rekommenderat litteratur samt genom egen sökning.

Totalt har 13 intervjuer genomförts. Intervjuerna har haft semistrukturall karaktär och tekniken som använts har varit den av en fokuserad intervju⁴. Valet av intervju personer har i stor utsträckning genomförts med hjälp av att en informationsrik person föreslagit andra personer att intervjuas. De personerna har i sin tur fått möjlighet att rekommendera ytterligare intervju personer⁵. Beroende på förstudiens begränsade tidsramar har bara en del av de personer som rekommenderats kunnat intervjuas. Urvalsmetoden har framför allt varit beroende av tillgänglighet och möjligheten att kunna ställa upp på en intervju.

Alla intervjuer har spelats in och de flesta intervjuerna har genomförts på intervju personernas arbetsplats. Intervjuerna har tagit mellan 60 och 90 minuter. Samtliga intervju personer fick information om förstudiens syfte och de flesta har erhållit intervjufrågorna ett antal dagar innan intervjun genomfördes. De inspelade intervjuerna har transkriberats i stort sett ordagrant. Det slutliga dokumentet har sedan analyserats med hjälp av en innehållsanalys⁶.

¹ SFS 1998:808.

² Prop. 1997/98:45, s.365.

³ SFS 1918:523 och 1983:291.

⁴ Bell 2006 s.162.

⁵ Patton 1987.

⁶ Patton 1987, Lantz 2007.

Innehållet från intervjun har grupperats utifrån olika huvudfrågor, varefter en analys av intervjupersonernas uppgifter i frågan om likheter eller skillnader har kunnat genomföras. Vissa intervjupersoner har inte velat ingå i förstudien under eget namn. Förstudien tillhandahåller därför inte intervjumaterialet i sin helhet. Istället återges synpunkter från intervjupersoner (Respondenter).

Berörda miljö kvalitetsmål och hänsynsregler beskrivs i förstudiens kapitel 3 och 4. Därefter redogörs för bestämmelser som berör vattenverksamhet och vissa särskilda förhållanden som finns kring vatten som miljö. Avslutningsvis presenteras utvecklings- och forskningsbehov samt egna reflektioner. Intervjumaterialet refereras till löpande.

Del 1 Regelverket kring vattenverksamhet

1. Historisk återblick

Verksamheter som påverkar vattenförhållanden på ett eller annat sätt innebär ofta stora förändringar för miljön. De största förändringarna är förknippade med att naturliga strömfall förstörts, stora arealer torrlagts respektive dämtes över, våtmarker dikats ur samt att vattenflöden förändrats. Dessa förändringar har inneburit att naturligt utvecklade ekosystem förändrats och att landskapet omskapats.⁷

Många av de verksamheter som medfört att landskapet kring svenska vattendrag och kuster har förändrats har fått tillstånd till detta utifrån äldre lagstiftning. 1918 års vattenlag bidrog genom sin utformning till förändringar av landskapet. Lagen utgick ifrån att vatten antingen var en resurs vars ekonomiska utnyttjande borde underlättas eller att vattnet inte var på rätt plats varför lagstiftningen möjliggjorde att vattnet kunde flyttas.⁸ Framförallt omvandlingen av vattendrag till vattenanläggningar anpassade efter vattenkraftens behov var och är fortfarande kontroversiell. Utbyggnaden har underlättats av vattenlagstiftningen genom tillåtlighetsregler som gynnade ekonomiskt lönsam utbyggnad med stora expropriativa möjligheter samt med ett marginellt skydd för naturmiljöer och andra ideella värden.⁹

Regleringarna medförde att många habitat förstördes och vandringshinder upprättades.¹⁰ Utvinningen av energi ur vatten har lett till förändringar av naturliga flödesregimer och vattennivåer. Dessutom har transporten av sediment, näring och olika organismer påverkats vilket har lett till att vattenkraften medfört stora kvantitativa förändringar i ekosystemen.¹¹

Tillsammans med vattenkraftsutbyggnaden har markavvattning varit en av de viktigaste orsakerna till att landskapet förändrats i stor utsträckning. Bestämmelserna kring markavvattning har redan från 1918 års vattenlag hållits särskiljda från övriga verksamheter som påverkat vatten. Bestämmelserna medförde att om en markavvattning påverkade grannfastigheten negativt men samtidigt bedömdes fastighetsekonomiskt fördelaktig, medgav reglerna en tvångsrätt till dikning av annans mark. Ibland innebar bestämmelserna till och med ett tvång för andra att delta i markavvattningen.¹²

Under utvecklingen av den moderna miljöskyddslagstiftningen har inte det vattenrättsliga systemet i lika hög grad förändrats som många andra områden. En anledning kan enligt Westerlund vara att det vattenrättsliga systemet som vilade på 1918 års vattenlag, utgjorde ett relativt slutet system. Detta gjorde det både lätt och lockande för lagstiftaren att hoppa över just det regelsystemet när miljöskyddslagstiftningen utvecklades.¹³

Rättsläget på vattenområdet förändrades till viss del när 1983 års vattenlag infördes. Tillåtlighetsreglerna blev mer flexibla genom att andra värden beaktades i högre grad.

⁷ Michanek & Zetterberg 2008, s.290.

⁸ Westerlund 1993, s.39.

⁹ Michanek & Zetterberg 2008, s.290.

¹⁰ Malmqvist och Englund 1999, s.98.

¹¹ Jansson 2001, s.23.

¹² Westerlund 1993, s.39-40.

¹³ Westerlund 1993, s.41.

Däremot infördes inte något starkt och tydligt skydd för miljön och flera vattenområden och våtmarker med höga naturvärden har exploaterats även efter att 1983 års vattenlag infördes.¹⁴

Vattenrätten har historiskt sett delats upp i två distinkta delar; den expropriativa och den miljörettsliga.¹⁵ Den delen av 1983 års vattenlag som var av miljörettslig karaktär återfinns numera inarbetad i miljöbalken. De expropriativa bestämmelserna finns i en särskild lag.¹⁶ Uppdelningen ansågs följa ett rättspolitiskt tänkande där miljöretten av tradition inte behandlar frågor om vem som har rätt att förfoga över mark och vatten.¹⁷

När miljöbalken arbetades fram fanns det olika åsikter om 1983 års vattenlag skulle ingå eller inte. En av riskerna med att inte inarbeta vattenlagen ansågs vara att exploateringstänkandet inte skulle försvinna med motsvarande förändringar i vattenlagen. Vattenlagen inarbetades bland annat på grund av detta.¹⁸ Lagrådet var inte enbart positivt inställt till detta, utan ansåg att det borde genomföras en analys av det materiella innehållet i vattenlagen innan den integreras i miljöbalken. Lagrådet ansåg även att många av bestämmelserna hade sitt ursprung i 1918 års vattenlag och hade ringa aktualitet idag. Det ifrågasattes starkt om sådana regler verkligen har en plats i ett nytt lagstiftningskomplex.¹⁹

Genom inarbetandet av 1983 års vattenlag förlorades den vattenrettsliga enhetligheten och istället uppstod en samordning av miljökontrollen av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet.²⁰ Idag återfinns stora delar av 1983 års vattenlag i miljöbalken och framför allt i 11 kapitlet.

¹⁴ Michanek & Zetterberg 2008, s.81-82.

¹⁵ Respondent 4.

¹⁶ Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

¹⁷ Prop. 1997/98:45, s.363-365.

¹⁸ A.a.

¹⁹ A.a.

²⁰ Michanek & Zetterberg 2008, s.292.

2. Miljömålssystemet

Miljöbalkens inledande målbestämmelse innebär att samhällsutvecklingen ska vara hållbar utifrån de ekosystem som upprätthåller samhället, vilket betyder att en ekologisk hållbarhet lägger grunden till utvecklingen. En hållbar utveckling inbegriper förutom en ekologisk hållbarhet också social och ekonomisk hållbarhet.²¹

Enligt Westerlund måste ekosystemen utgöra den ram för vilket den sociala och ekonomiska utvecklingen kan röra sig inom om en hållbar utveckling ska kunna uppnås.²² Den ekologiska dimensionen av begreppet hållbar utveckling konkretiseras av 16 nationella miljö kvalitetsmål.²³ Miljöbalken ska användas för att genomföra de beslutade miljö kvalitetsmålen och målen ska ge vägledning beträffande vilka krav som bör ställas på verksamhetsutövare eller den som ska vidta en åtgärd som faller inom balkens tillämpningsområde.²⁴

Miljö kvalitetsmålen är en vägledning för samhället i dess utveckling och nyttjande av både förnyelsebara och ändliga resurser. Trots fördelarna med en förnyelsebar resurs är inte utvinningsmetoden av resursen nödvändigtvis miljövänlig, såsom storskalig vattenkraft.²⁵

Miljö kvalitetsmålen som berör akvatiska ekosystem har visat sig vara betydligt svårare att genomföra i jämförelse med dess motsvarighet inom de terrestra ekosystemen.²⁶ Miljö tillståndet i vattensystemen är också ett av de områden som sammantaget är mest problematiskt att åtgärda och vidtagna åtgärder har inte fullt ut lett till önskvärda resultat.²⁷

En angelägen del i det fortsatta arbetet är att en hållbar användning av miljön blir en realitet. En ökad tillämpning av ekosystemsansatsen och försiktighetsprincipen behöver också genomföras för att bevara ekosystemens funktioner och på så sätt kunna hantera framtida klimatförändringar.²⁸

2.1 Ingen övergödning

Miljömålsrådet gjorde 2008 bedömningen att miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning är mycket svårt eller inte möjligt att uppnå till 2020 även om ytterligare åtgärder sätts in. Utsläppen har visserligen minskat till luft och vatten. Men miljöns tillstånd har inte förbättrats i motsvarande grad och utvecklingsriktningen är svårbedömd.²⁹

Övergödningens problematiken har till viss del tillkommit på grund av de stora förändringarna av sjöar och våtmarker som utdikning och andra liknande åtgärder medfört. Till exempel har detta medfört en kraftig minskning av vattensystemens kapacitet att begränsa kväveutflödet

²¹ Gipperth, Miljörätten i förändring 2003, s.208.

²² Westerlund, En hållbar rättsordning 1997, s.25.

²³ Prop. 2000/01:130, s.12.

²⁴ Prop. 2000/01:130, s.219 och prop. 1997/98:45 s.646.

²⁵ Miljö målen – nu är det bråttom! 2008, s.271.

²⁶ Prop. 2004/05:150 s.114.

²⁷ Prop. 2004/05:150 s.15-16.

²⁸ Prop. 2004/05:150 s.210.

²⁹ Miljö målen – nu är det bråttom! 2008, s.131.

till havet. Utifrån ett hundraårsperspektiv är detta en av de viktigaste orsakerna till att näringsbelastningen till haven har ökat.³⁰

Det finns indikationer på att Östersjöns ekosystem håller på att genomgå ett regimskifte i både strukturer och funktioner. Det medför att övergödningen idag är ett högprioriterat område.³¹

2.2 Myllrande våtmarker

Ca en fjärdedel av Sveriges ursprungliga våtmarker har försvunnit till följd av utdikning och uppodling. Den återstående delen är inte opåverkad utan ca 80 % av denna är i varierande grad störd. De vanligaste störningarna är dikning, anslutande hyggen och vägar vilket resulterar i att ca 78 % av denna återstående del har en förändrad hydrologi³². Trots en förändrad attityd till exploatering av våtmarker fortsätter olika störningsmoment att påverka miljön negativt.³³

Miljömålsrådet har gjort bedömningen att miljö kvalitetsmålet Myllrande våtmarker kan nås till 2020 om ytterligare åtgärder sätts in.³⁴ Rådet anser bland annat att det krävs en bättre efterlevnad av befintlig lagstiftning och riktlinjer samt bättre tillsyn av gamla dikessystem, bättre planering inför förändrade nederbördsmonster samt större hänsyn ifrån jord- och skogsbrukssektorerna.³⁵

2.3 Levande sjöar och vattendrag

De senaste 200 årens ingrepp i vattenmiljöerna har bidragit till att det finns en miljöskuld i form av sjösänkningar, dikningsföretag, flottledsrensningar och utbyggd vattenkraft. Exploateringen av vattenmiljöerna har lett till att helt opåverkade eller måttligt påverkade vattendrag är väldigt få.³⁶

Miljömålsrådet anser att miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag är möjligt att nå till 2020, utifrån att de areella näringarna ökar sin miljöhänsyn samt att vattenförvaltningens åtgärdsprogram får önskad effekt och på sikt leder till ökad biologisk mångfald och en större hänsyn för natur- och kulturmiljöer.³⁷

2.4 Ett rikt växt- och djurliv

Miljömålsrådets bedömning är att miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv inte kommer att kunna uppnås till 2020 även om ytterligare åtgärder sätts in. Trots nuvarande åtgärder fortsätter förlusten av biologisk mångfald i form av både arter och ekosystem.³⁸ För många arter räcker det inte att tillbakagången stoppas utan det krävs en ökning för att uppnå

³⁰ Naturvårdsverket 2006, Aktionsplan för havsmiljön. s.19.

³¹ Prop. 2004/05:150 s.91.

³² Hydrologi är detsamma som vattnet rörelse, i detta fall genom våtmarker.

³³ Miljömålen – nu är det bråttom! 2008, s.168.

³⁴ Miljömålen – nu är det bråttom! 2008, s.164.

³⁵ Miljömålen – nu är det bråttom! 2008, s.274.

³⁶ Prop. 2004/05:150 s.105.

³⁷ Miljömålen – nu är det bråttom! 2008, s.139.

³⁸ Miljömålen – nu är det bråttom! 2008, s.210.

livskraftiga arter på lång sikt. Utdöendeskulden³⁹ i landskapet medför att fler och fler arter kan komma att dö ut när arterna fullbordar sin generationscykel.⁴⁰

2.5 Begränsad klimatpåverkan

Miljömålsrådet har gjort bedömningen att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan blir mycket svårt att nå och världens samlade utsläpp fortsätter att öka tillsammans med en stigande medeltemperatur. De svenska, inhemska utsläppen har dock inte ökat trots ökad tillväxt de senaste åren.⁴¹

Det som behövs för att fortsätta att minska vår klimatpåverkan är bland annat en ökad andel förnyelsebara el- och värmekällor exempelvis vidareutveckling av tidvatten/vågenergi och solcellsteknik och omsätta detta inom de oljeberoende samhällsstrukturerna.⁴² De konsekvenser som följer en global klimatförändring är bland annat dramatiska förändringar i vattenflöden och ekosystem.⁴³

³⁹ Det finns arter kvar från ett tidigare naturtillstånd, arter som kommer att dö ut men ännu inte hunnit göra det.

⁴⁰ Miljömålen – nu är det bråttom! 2008, s.211.

⁴¹ Miljömålen – nu är det bråttom! 2008, s.80-81.

⁴² Miljömålen – nu är det bråttom! 2008, s.93.

⁴³ SOU 2007:60 s.638-640.

3. Centrala krav i miljöbalken

3.1 De materiella reglerna i 2 kapitlet

De centrala materiella reglerna (hänsynsreglerna) i miljöbalken finns i 2 kapitlet. Kapitlet ger bland annat möjligheter att ställa miljökrav eller villkor på verksamhetsutövare och åtgärder som faller inom balkens tillämpningsområde. Bestämmelsernas inriktning på föroreningskällor och inte miljö kvalitet, kan innebära svårigheter att uppnå både en hållbar användning av vattenresursen och en god vattenstatus. Kompatibilitetsproblem mellan bestämmelserna om vattenverksamhet och hänsynsreglerna har påtalats av Naturvårdsverket.⁴⁴ I det följande ges en översiktlig introduktion till relevanta hänsynsregler som en bakgrund till problemställningarna i efterföljande avsnitt om vattenverksamhet.

3.2 Bevisbörderegeln

MB 2:1 innebär att bevisbördan ligger på den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd. Bevisbörderegeln gäller inte bara vid nya verksamheter utan även vid omprövning av tillstånd och villkor.⁴⁵ Bevisbördan innebär att det är den som ansöker om tillstånd som ska komma in med utredningar och visa att verksamheten kan bedrivas på ett miljömässigt godtagbart sätt i enlighet med 2 kapitlet. Verksamhetsutövaren behöver visa att effekterna av verksamheten eller åtgärden inte motverkar miljöbalkens mål på ett oacceptabelt sätt.

3.3 Regler om försiktighetsmått

MB 2:3 1 st. har innebörden att skador och olägenhet för miljön ska motverkas. Bestämmelsen innebär att ett utarmande av värdefulla natur- och kulturmiljöer, den biologiska mångfalden eller misshushållning med naturresurser, energi och material ska motverkas.⁴⁶ För akvatiska miljöer avses exempelvis ändringar i vattenförhållandena eller vattenuttaget och att dammar inte ska utgöra vandringshinder för fisk.⁴⁷ Försiktighetsmått som bestämmelsen föreskriver kan formuleras genom tre viktiga miljörättsliga principer; dels försiktighetsprincipen, principen om bästa möjliga teknik och Polluter Pays Principle.

3.4 Förnyelsebar energi

Bestämmelsen om hushållning, MB 2:5, medför bland annat att förnyelsebara energikällor ska användas framför andra energikällor. Valet av energikälla får däremot inte leda till för stora merkostnader eller alltför stor påverkan på den lokala miljön i jämförelse med vad en icke förnyelsebar energikälla skulle lett till. Förnyelsebara energikällor kan vara biomassa, sol, vind, vatten och värme i mark och vatten.⁴⁸ Lagstiftaren har genom MB 2:5 avsikten att produktionen av energi ska ske med förnyelsebara energikällor.

⁴⁴ Naturvårdsverket 2008 (2), s.1.

⁴⁵ Prop. 1997/98:45, s.650.

⁴⁶ Prop. 1997/98:45, s.653.

⁴⁷ Prop. 1997/98:45, s.656.

⁴⁸ Michanek & Zetterberg 2008, s.136-137.

3.5 Försiktighetsmåttens rimlighet

De tillståndsvillkor som kan krävas för en verksamhet utifrån olika försiktighetsmått, bestäms genom en avvägning mellan miljönyttan med åtgärderna och kostnaden för genomförandet (MB 2:7). I enlighet med MB 2:1 är det verksamhetsutövaren som ska visa att kostnaden för en åtgärd inte är miljömässigt motiverad eller att den är orimlig. Prövningen påverkas av om en miljö kvalitetsnorm riskerar att inte uppfyllas se MB 2:7 2 st.⁴⁹

3.6 Ansvarsregeln

MB 2:8 verkar reparativt och har sin viktigaste funktion vid efterbehandling av förorenade områden men omfattar även exempelvis fysiska skador i naturen.⁵⁰ Ansvaret som bestämmelsen fastslår kvarstår till dess att skadan eller olägenheten har avhjälpats. Den som har orsakat skadan kan åläggas att inte bara avhjälpa skadan utan också ersättningskyldighet. Bevisbördan har inte nödvändigtvis någon koppling till att verksamheten ska vara igång utan ansvaret kvarstår till dess olägenheten upphört eller skadan har avhjälpats.⁵¹

Det är den miljörettsliga principen Polluter Pays Principle som kommer till uttryck i MB 2:8. Principen innebär att verksamheter som orsakar skada på miljön också har en skyldighet att hela tiden försöka förbättra verksamheten så att skadan blir så liten som möjligt.⁵²

Skador på vattenområden som är att anse som allvarliga kan också fall in under MB 10:1 och reglerna om allvarliga miljöskador. Reglerna får betydelse vid exempelvis betydande negativa effekter på kvaliteten på vattenmiljön såsom när en uppdamning eller annan åtgärd förändrar vattennivån eller vattenföringen och därmed allvarligt skadar det akvatiska livet.⁵³

⁴⁹ Prop. 1997/98:45, s.662-663, Se också Se, SOU 2002:107, s. 166 ff och Michanek 2001, Fågelperspektiv på rättsordningen, s. 76 ff.

⁵⁰ Michanek & Zetterberg 2008, s.144.

⁵¹ Prop. 1997/98 :45, s.651.

⁵² Michanek & Zetterberg 2008, s.45.

⁵³ Michanek & Zetterberg 2008, s.288.

4. Vattenverksamhet

Markavvattning är en vattenverksamhet men kommer att särbehandlas i framställningen nedan tillsammans med bevattning och biotopvårdande åtgärder.

4.1 Bestämmelser för vattenverksamhet

Vattenverksamhet är ett nyckelbegrepp i miljöbalken och definitionen i MB 11:2 visar att en vattenverksamhet kan inbegripa flera olika sorters verksamheter eller åtgärder.⁵⁴

2 § Med vattenverksamhet avses

1. uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar eller andra anläggningar i vattenområden, fyllning och pålning i vattenområden, bortledning av vatten från eller grävning, sprängning och rensning i vattenområden samt andra åtgärder i vattenområden om åtgärden syftar till att förändra vattnets djup eller läge,
2. bortledning av grundvatten och utförande av anläggningar för detta,
3. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden samt utförande av anläggningar och åtgärder för detta, och
4. åtgärder som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledning av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning).

Det finns också bestämmelser som ansluter till begreppet vattenanläggning, vilket är detsamma som en anläggning som tillkommit genom en vattenverksamhet. Det kan exempelvis vara dammar, fisktrappor, bropelare eller bryggor. För att genomföra en vattenverksamhet krävs det att utföraren har rådighet över vattnet, har tillstånd eller har anmält verksamheten eller åtgärden samt att miljöbalkens krav i 2-4 kapitlet och 11 kapitlet är uppfyllda.⁵⁵

Huvudregeln är enligt MB 11:9 att det krävs tillstånd att utföra en vattenverksamhet men det går också att istället anmäla vissa vattenverksamheter till tillsynsmyndigheten. Ett undantag från tillståndsplikten finns i MB 11:11 för vattentäkter och jordbruksfastigheters husbehovsförbrukning.⁵⁶ Förutom undantaget behövs inte tillstånd för vattenverksamhet om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas av vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena, se MB 11:12. Det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan och beviskravet är mycket starkt vilket innebär att tillstånds- eller anmälningsplikt föreligger vid i princip all slags vattenverksamhet av någon betydelse. Inverkan på vattenförhållandena avser främst vattnets djup och läge men även vattnets kvalitet samt mängden vatten i exempelvis en våtmark.⁵⁷ Markavvattning inkluderas inte under denna undantagsregel utan tillståndsplikten är här i princip absolut.⁵⁸

Miljöbalkens krav i 2 kapitlet gäller även för vattenverksamheter. Därutöver gäller särskilda miljökrav för vattenverksamheter, se MB 11:6-8. Bestämmelserna tar in verksamhetens samhällsekonomiska tillåtlighet, hänsyn till konkurrerande vattenverksamheter och till

⁵⁴ Michanek & Zetterberg 2008, s.293.

⁵⁵ Michanek & Zetterberg 2008, s.295.

⁵⁶ Prop. 1997/98:45, s.770.

⁵⁷ Prop. 1997/98, s.771.

⁵⁸ Michanek & Zetterberg 2008, s.296-297.

fisket.⁵⁹ I motsats till vad som gäller för miljöfarlig verksamhet⁶⁰ kan som huvudregel en tillsynsmyndighet inte förelägga om att tillstånd ska sökas vilket är en brist med tanke på förekomsten av ålderstigna och oprövade vattenanläggningar. I samband med ett anmälningssärende enligt MB 11:9 a kan dock tillsynsmyndigheten förelägga utövaren att ansöka om tillstånd för verksamheten eller åtgärden.⁶¹

4.1.1 Samhällsnytta

Tillåtlighetsprövningen i MB 11:6 har som syfte att hindra vattenverksamhet som inte är samhällsekonomiskt motiverad. I den samhällsekonomiska analysen ska även skador på naturvärden ingå i avvägningen. Bestämmelsen är en jämviktsregel och har en särskild funktion i förhållande till MB 2:9. Hindras inte en vattenverksamhet av MB 2:9 kan verksamheten ändå vara otillåtlig enligt MB 11:6.⁶² Kravet om samhällsnytta bör även kunna fungera som ett extra skydd för miljön vid sidan av avvägningarna som sker enligt miljöbalkens övriga skyddsregler.⁶³

4.1.2 Fiskets särställning

Tillvaratagandet av fiskets intressen är ett sedan länge ett prioriterat intresse i vattenrättsliga sammanhang och lagstiftaren anser att fisk behöver ett extra skydd. MB 11:8 kan medföra skyddsåtgärder som en hög minimivattenföring, utsättning av fisk, fiskodling eller upprättande av lekområden som några exempel och bestämmelsen kan jämföras med MB 2:3.

4.1.3 Tillståndsavgränsningen

Nuvarande undantag från anmälnings- och tillståndsplikt i MB 11:12 innebär att det ska vara uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas av vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena. Rättspraxis är strikt när det gäller undantagets tillämpning.⁶⁴ Tillsynsmyndigheten kan ofta enkelt påvisa verksamhetens negativa inverkan på vattenförhållandena, varför tillstånds- eller anmälningssplikten vanligen aktualiseras.⁶⁵

4.1.4 Underhållsansvar

Det åligger en ägare av en vattenanläggning att underhålla den. Detta gäller oavsett tillstånd meddelats eller inte. Dammar, små kraftverk och regleringsdammar är alla viktiga trots sin ibland ringa storlek eftersom dessa kan orsaka svåra skador om de brister. För att underhållsskyldigheten ska försvinna måste anläggningen rivas ut, se MB 11:19. Ett problem är att det återfinns många övergivna dammar, där det ofta är svårt att hitta en ägare till anläggningen som bär ansvaret.⁶⁶

4.1.5 Utrivning av en vattenanläggning

Finns det inte längre någon användning av vattenanläggningen för tillståndshavaren anses det vara orimligt att underhållsskyldigheten ska gälla för all framtid. Ägaren bör istället när

⁵⁹ Michanek & Zetterberg 2008, s.296-300.

⁶⁰ MB 9:6 2 st.

⁶¹ A.a.

⁶² A.a.

⁶³ Prop. 1997/98, s.367.

⁶⁴ Respondent 2.

⁶⁵ Respondent 9.

⁶⁶ Prop. 1997/98, s.776.

tillfället uppstår vidta sådana åtgärder för att i framtiden befrias från ansvaret. Tillstånd ska lämnas till en ansökan om utrivning enligt MB 11:19.⁶⁷ En definition av vad en utrivning innebär är inte klarlagt. En respondent påpekar dock att utrivningen ska vara fullständig. Det innebär att tillståndshavaren inte kan lämna exempelvis en tröskel eller någon dammpelare eftersom dessa skulle medföra en fortsatt påverkan på vattenförhållandena.⁶⁸

Det kan finnas situationer där en utrivning av en anläggning som funnits under en längre tid kommer att påverka natur och människor på ett negativt sätt genom förändrade vattenförhållanden. Anläggningen kan i sådana situationer behöva behållas, se MB 11:20. Det ska i dessa situationer ske en avvägning mellan utrivning och intresset att behålla anläggningen eftersom allmänna intressen, som behov av fiskvandring, kan tala för en utrivning.⁶⁹

4.2 Markavvattning

Markavvattning var tills 1986 inte tillståndspliktigt.⁷⁰ Tillståndsplikten infördes med avsikten att skydda de kvarvarande våtmarkerna, och markavvattning är idag förbjudet i stora delar av södra Sverige.⁷¹ En åtgärd måste ha som syfte att öka markens lämplighet för ett visst ändamål exempelvis odling eller bebyggelse⁷², se MB 11:2 4 p., för att åtgärden ska räknas som markavvattning.

4.2.1 Markavvattning – generella problem

Markavvattning kan medföra negativa förändringar i den naturliga hydrologin i våtmarker och vattenmiljöer. Invallningar, rättningar av vattendrag och avledning av vatten påverkar naturliga vattenflöden och ekologiska processer i sjöar och vattendrag.⁷³ Mängden diken är störst i södra Sverige och miljöeffekterna blir på grund av detta också störst här. Dessutom finns det mer inlagrat kvicksilver i markerna vilket kan läcka vid både rensningar och nydikning.⁷⁴

Det finns idag ett stort antal markavvattningsföretag i Sverige och endast ett fåtal av dessa är utförda efter miljöbalkens införande.⁷⁵ Upprätthållandet av markavvattningsföretagen påverkar flertalet miljömål negativt - de mest påverkade är myllrande våtmarker, levande sjöar och vattendrag, rikt växt- och djurliv och ingen övergödning.⁷⁶ Trots detta har det inte genomförts några förändringar som medför en minskning av den kontinuerliga störningen som markavvattningsföretag bidrar till genom avvattning, rensning osv. Tillsynsmyndigheternas möjligheter begränsas av att många företag saknar moderna tillstånd med tydliga villkor att utöva tillsyn gentemot.⁷⁷

⁶⁷ Prop. 1997/98, s.778.

⁶⁸ Respondent 12.

⁶⁹ Prop. 1997/98, s.779.

⁷⁰ Miljösamverkan Sverige 2006, s.3.

⁷¹ Se MB 11:14 och bilagan till förordning (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

⁷² Prop. 1997/98, s.764.

⁷³ Skogsstyrelsen 2009, s. 3 ff.

⁷⁴ Naturvårdsverket 2008 (4), s.26.

⁷⁵ SOU 2009:45, s.96.

⁷⁶ Respondent 5.

⁷⁷ Respondent 1.

4.2.2 Samhällsnytta

Enligt MB 11:6 får inte en rensning genomföras om dess fördel från allmän och enskild synpunkt inte överstiger kostnaderna samt skadorna och olägenheten av den.⁷⁸ Detta förutsätter att det finns fakta som visar att nyttan av en rensning överstiger skadan på miljön. Däremot blir inte bestämmelsen tillämplig vid rensningar i ett tillståndsgivet företag. Kunskapsunderlaget kring rensningens nytta inom exempelvis skoglig skötsel är idag bristfällig vilket medför att bestämmelsen kan vara svår att tillämpa i dessa sammanhang. Att kunskaperna kring skyddsåtgärder gentemot transporter av sedimentärt och organiskt material också är bristfälliga gör bedömningen ännu svårare.⁷⁹

4.2.3 Underhåll och rensning

Den som äger en vattenanläggning är skyldig att underhålla den enligt MB 11:17. Underhåll som sker genom en dikesrensning kräver inte tillstånd däremot ska en anmälan till länsstyrelsen genomföras om fisket kan skadas enligt MB 11:15. En dikesrensning medför ofta en störning och åtgärden kan innebära stora skador på vattenmiljön samt växt- och djurliv om den inte utförs varsamt.⁸⁰

Ett försiktighetsmått som är föreskrivet i samband med rensningar enligt MB 11:15 är att en anmälan ska göras till länsstyrelsen om bland annat fisket kan skadas. Avsikten är att skydda det allmänna och enskilda yrkes- och fritidsfisket.⁸¹

Länsstyrelsen i Skåne kontrollerade 2006 vattendragen i länet för att undersöka huruvida dikningsföretag höll sig inom förrättningsgränser såsom angivna djup och lägen. Resultatet blev att av 37 uppmätta dikningsföretag hade 31 medelvärden på vattendragens bottennivåer som låg djupare än förrättningarna angav. Undersökningen visar på en bristande efterlevnad av tillstånd hos dikningsföretag. De råd om försiktighetsmått som Länsstyrelsen i Skåne utfärdat hade till stora delar inte heller följts.⁸²

Miljöprocessutredningen har föreslagit att alla rensningar, även underhållsåtgärder som man är skyldig att vidta, ska bli anmälningspliktiga. Ett utökande av anmälningsplikten till åtgärder som avses i MB 11:15 skulle ge länsstyrelsen en chans att i förväg bedöma vilka försiktighetsmått och begränsningar som är rimliga vid varje enskild rensning.⁸³

4.2.4 Skyddsdikning

Skyddsdikning är en tillfällig åtgärd som genomförs på produktiv fast skogsmark. Syftet är att förhindra att grundvattnet stiger efter föryngringsavverkningen och att därmed underlätta anläggandet av ny skog. Eftersom åtgärden inte varaktigt förbättrar markens produktionsförmåga utan bara bibehåller tidigare vattennivåer klassas åtgärden inte som markavvattning.⁸⁴ Däremot ska skogsstyrelsen underrättas enligt 14 § skogsvårdslagen.

⁷⁸ Skogsstyrelsen 2009, s. 16.

⁷⁹ Skogsstyrelsen 2009, s. 22.

⁸⁰ Miljöhänsyn vid dikesrensningar 2004, s.1.

⁸¹ Prop. 1997/98, s.775.

⁸² Miljösamverkan Sverige 2007, s.33.

⁸³ SOU 2009:45, s.227-228.

⁸⁴ Miljösamverkan Sverige 2006, s.11.

Skyddsdikning har visats kunna leda till liknande negativa effekter på miljön som markavvattning.⁸⁵

4.3 Bortledande av vatten

Rättsläget kring bortledande av vatten är idag i vissa avseenden oklart. I södra Sverige finns det bevattningsföretag som inte har tillräckliga kunskaper om bestämmelserna.⁸⁶ Konkurrensen kring vatten blir tydlig när det kommer till bevattning, exempelvis när vatten tas från vattendrag med vattenkraftverk.

I Norra Sverige finns det andra oklarheter, framför allt handlar det om användning av vatten till skidanläggningar och snökanoner som vid stora uttag kan leda till bottenfrysning vilket riskerar att slå ut vattenlevande organismer och deras habitat.⁸⁷

4.4 Biotopvårdande åtgärder

De flesta biotopvårdande åtgärder äger rum i vattendrag och är ofta av en sådan omfattning att de inte innefattas av anmälningsplikten och därför är tillståndspliktiga. Detta kan vara ett hinder i genomförandet av biotopvårdande åtgärder och enklare bestämmelser för tillståndsprövning eller utökade storleksgränser i anmälningsförfarandet har föreslagits.⁸⁸ I svensk rätt finns det inte någon skillnad mellan en åtgärd med positiva effekter i jämförelse med åtgärder som har negativa effekter, vilket kan ses som ett problem vid biotopvårdande åtgärder.

⁸⁵ Naturvårdsverket 2008 (4), s.23.

⁸⁶ Respondent 5.

⁸⁷ Respondent 8.

⁸⁸ Naturvårdsverket 2008 (2), s.6-7.

5. Återkallelse och omprövning vattenverksamhet och markavvattning

5.1 Återkallelse- och omprövningsläget

Det finns begränsade möjligheter att utverka återkallelse av tillstånd och förbud för verksamheter. Det finns sedan miljöbalken infördes möjligheter att begära återkallelse om miljösituationen är dålig. Tillämpningen av bestämmelsen och motsvarande regel i miljöskyddslagen har varit mycket begränsad.⁸⁹ Det är för övergivna eller nedlagda verksamheter som ett återkallande enligt MB 24:3 kan bli aktuellt. Om ett tillstånd och rätten till en vattenanläggning återkallas ska den som är ansvarig för anläggningens underhåll åläggas att riva ut den. Det kan även beslutas att någon annan än den underhållsskyldige får riva ut vattenanläggningen på den senares bekostnad. Istället för att riva ut anläggningen kan MD besluta att underhållsskyldigheten ska överföras till någon annan.⁹⁰

I förhållande till möjligheterna att återkalla ett tillstånd finns det däremot relativt goda möjligheter att få tillstånd omprövade och villkor ändrade eller upphävida.⁹¹ Dessvärre finns det också ett behov av ett välfungerande omprövningsförfarande och tillämpande myndigheter anser att systemet är tidsödande, resurskrävande och inte leder till några konkreta eller märkbara resultat.⁹²

Behovet av omprövningar har behandlats av både lagstiftaren, Miljöbalkskommittén och Miljöprocessutredningen vilka anser att det finns ett behov av att ompröva vattenkraftverk främst ur naturvårdssynpunkt och mot bakgrund av ramdirektivet för vatten. Miljöbalkskommittén anser att man behöver se över bestämmelserna som reglerar de vattenkraftverk som saknar vattendomar och lagstiftaren anser att vattenkraftens nuvarande produktionskapacitet ska bibehållas och de inskränkningar som ska tillåtas är de som omprövningsförfarandet medger.⁹³

Många tillstånd till olika former av vattenverksamhet är givna med stöd av äldre lagstiftning och har i huvudsak tillkommit för att underlätta exploatering och i mindre omfattning tagit hänsyn till motstående intressen. Framför allt vattenmiljöerna i strömmande vatten har påverkats hårt. Åtgärderna som föreskrivits i skadeförebyggande och skadekompenserande syfte synes idag föråldrade, otillräckliga eller otidsenliga.⁹⁴ Merparten av de provningar som har förekommit sedan miljöbalken infördes av vattenkraftverk och regleringsdammar har ägt rum i enlighet med äldre lagstiftning och det stora flertalet enligt 1918 års vattenlag. Av totalt 3 654 provningar har 78 omprövats enligt miljöbalken.⁹⁵ Trots att miljöbalken funnits i mer än 10 år finns det vattenverksamheter som inte prövas i enlighet med bland annat hänsynsreglerna och på så sätt inte heller på ett naturligt sätt erhåller villkor eller föreskrifter som ligger i linje med dagens miljölagstiftning.

Det handlar bland annat om tillståndens vattenhushållningsbestämmelser, krav om fiskvägar, kompensationsutsättning av fisk och fiskeavgifter.⁹⁶ Vissa utbyggda vattendrag saknar

⁸⁹ Michanek & Zetterberg 2008, s.382-386.

⁹⁰ Se MB 24:4 och 11:20-21.

⁹¹ Michanek & Zetterberg 2008, s.386.

⁹² Respondent 10.

⁹³ Prop. 2004/05:150 s.109.

⁹⁴ Westerlund 1993 s.1.

⁹⁵ SOU 2009:45, s.96.

⁹⁶ Kammarkollegiet och Fiskeriverket 2008, s.8.

minitappning med konsekvensen att sträckor är helt torrlagda med undantag för tillfälliga tappningar av överskottsvatten. Sträckorna det handlar om hyste innan utbyggnaden mycket goda strömfiskebestånd och nuvarande situation med nolltappning är från miljösynpunkt inte acceptabel.⁹⁷

En begränsning i möjligheterna att ompröva vissa verksamheter finns i MB 24:5 sista stycket som medför att omprövning av mindre vattenkraftverk som har ett ringa bidrag till den nationella elförsörjningen är svår att genomföra.⁹⁸ Dessa vattenkraftverk har ofta en låg lönsamhet som ligger på marginalen vilket får som resultat att relativt små miljöförbättrande åtgärder medför att verksamheten inte längre kan bedrivas eller driften avsevärt försvåras vilket hindrar en omprövning.⁹⁹

De myndigheter som har rätt ansöka om omprövning är Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen. Dessa kan påbörja en omprövning med stöd MB 24:5 och 7 och blir sökande i målet. Det är Kammarkollegiet och Fiskeriverket som tillsammans har bedrivit omprövningar hittills. Från 1994 och framåt har 200 omprövningar av vattenverksamheter genomförts och ytterligare 50 genomlysts utan att omprövning genomförts. Att dessa omprövningar inte kunnat genomföras beror framför allt på bristande ekonomiska resurser och formella skäl såsom avsaknad av dom eller annat tillstånd.¹⁰⁰

5.2 Omprövning och ersättning

En verksamhetsutövare har rätt till ersättning för en förlust eller inskränkning av bland annat vattenmängd och fallhöjd enligt MB 31:20 men kan bli tvungen att avstå en viss mängd vatten utan ersättning vid en omprövning enligt MB 31:22. Vattenmängden varierar mellan 5-20 % beroende på vilken lagstiftning tillståndet har utgått ifrån.¹⁰¹ Den ersättningsfria delen är jämförbar med motsvarande procentsats av medelvattenföringen i ett vattendrag. I en sjö är procentandelen dock av marginell omfattning.¹⁰² Tillståndshavarens rätt till ersättning för övrig vattenförlust har i praktiken satt gränserna för vad omprövandemyndighet har yrkat i omprövningsmålen.¹⁰³

5.2.1. Vattenkraft – kompensationsåtgärder

Ur ett internationellt perspektiv är det Europa som gått hårdast åt sina vattendrag. Nästan alla vattendrag har reglerats.¹⁰⁴ I Sverige är det välkänt att regleringen av vattendrag till stor del slagit ut många naturliga populationer av lax. Regleringen och utbyggnaden har lett till att habitat förstörts och vandringshinder byggts in i vattendragen.¹⁰⁵ Energiutvinningen har också inneburit att naturliga flödesregimer förändrats och att sediment- och näringstransporten störts vilket tillsammans skapat stora kvantitativa förändringar i ekosystemen.¹⁰⁶

⁹⁷ Kammarkollegiet och Fiskeriverket 2008, s.28.

⁹⁸ Respondent 5.

⁹⁹ Respondent 8.

¹⁰⁰ Kammarkollegiet och Fiskeriverket 2008, s.11.

¹⁰¹ 31:22 § MB och 39 § lagen om införande av miljöbalken.

¹⁰² Kammarkollegiet och Fiskeriverket 2008, s.11.

¹⁰³ Naturvårdsverket 2007 (2), s.9.

¹⁰⁴ Respondent 11.

¹⁰⁵ Malmqvist och Englund 1999, s.98.

¹⁰⁶ Jansson 2001, s.23.

Det finns idag både laxtrappor och omlöpen för att minska fragmenteringseffekterna av dammar och vattenkraftverk. Framför allt laxtrappor har varit svåra att få funktionella och när de fungerar är det i stor utsträckning för en specifik art i en specifik viktklass. Omlöpen har bättre potential, däremot har inga ingående studier av deras effektivitet slutförts än.¹⁰⁷

Som kompensationsåtgärd för exploatering av vattendrag har utsättningen av odlad fisk varit en återkommande strategi.¹⁰⁸ Utan kompensationsodling skulle inga nämnvärda bestånd av lax och öring finnas i flera stora vattendrag och inte heller något fiske i vare sig älv, kust eller hav. Exempel på sådana vattendrag är Dalälven, Ljusnan, Ljungan, Indalsälven, Umeälven, Skellefteälven och Luleälven.¹⁰⁹ Fiskeriverket har på uppdrag av regeringen undersökt fiskutsättningen som genomförs som kompensationsåtgärd efter vattendomar¹¹⁰.

Fiskeriverket påtalar flera oroväckande konsekvenser med nuvarande utsättning men säger också att det i flera vattendrag där kompensationsutsättningar förekommer finns potential för att öka den naturliga produktionen. Däremot att helt kompensera för bortfallet av den ursprungliga produktionen av fisk skulle kräva stora investeringar i habitatförbättringar och ännu större kostnader för tappning vid sidan av vattenkraftverken. Före vattenkraftutbyggnaden producerade de svenska vattendragen som mynnade i Östersjön, Bottenhavet och Bottenviken runt 4-5 miljoner smolt¹¹¹ om året. Idag uppskattas produktionen av vild smolt till 1,2 miljoner individer. Därutöver sätter man ut ca 1,8 miljoner smolt. Ett återskapande av ett laxbestånd som är i paritet med det ursprungliga torde bara vara realistisk i vissa fall och en noggrann analys krävs för att identifiera lämpliga vattendrag. Däremot är det inte möjligt att kompensera förlusten av fiskproduktionen i de stora älvarna med ökad fiskproduktion på annat håll och i vissa exploaterade vattendrag finns det inte några alternativ till utsättning om man vill ha stammar av lax och öring.

5.2.2 Mindre eller övergivna dammar

Det finns många dammar såsom flottningsdammar och kvarndammar där det inte längre finns någon verksamhetsutövare och dammen anses vara övergiven. Dessa dammar är fortfarande vandringshinder och skulle därför behöva rivs ut men det finns också motstående intressen¹¹² som kan ha anpassat sig till nya vattennivåer.¹¹³ Det finns två problem som behöver lösas. Det första hänger samman med de intressen som vill att dammen ska finnas kvar, och det andra är de ekonomiska konsekvenserna av att åtgärda dammen.¹¹⁴ Det är svårt att motivera att markägaren ska bekosta åtgärder och finns det ingen legalt ansvarig för anläggningen är ett alternativ att staten går in och bekostar utrivningen.¹¹⁵

5.2.3 Äl-problematiken

Älen drabbades mycket hårt av vattenkraftsutbyggnaden som skedde i många vattendrag kring mitten av 1900-talet. Älynglen har en stark vandringsdrift, men deras förmåga att simma mot

¹⁰⁷ Respondent 11.

¹⁰⁸ Respondent 8.

¹⁰⁹ Kammarkollegiet och Fiskeriverket 2008, s.15.

¹¹⁰ Fiskeriverket 2007. Genetiska, ekologiska och samhällsekonomiska effekter av fiskutsättningar.

¹¹¹ Laxfisk yngel som är utvandringsfärdig.

¹¹² Exempelvis fastighetsägare med bryggor och brunnar som kommer påverkas, men även allmänna badplatser och båttrafik kan påverkas.

¹¹³ Respondent 9.

¹¹⁴ Respondent 8.

¹¹⁵ Respondent 9.

vattenströmmar är begränsad. Genom att anlägga ålyngelledare kan ålen ges möjlighet att passera olika typer av vandringshinder upp i vattendrag. Vid nedvandring är däremot oftast den enda vägen genom turbinerna. Studier visar en dödlighet upp till 90 % vid passagen genom turbinerna och det är ofta flera vattenkraftverk som skall passeras.¹¹⁶ Ålens populationsstorlek är idag ca 1 % i jämförelse med för 25 år sedan. Tänkbara orsaker är förutom vandringshinder ett alltför hårt fiske, minskade uppväxtarealer, förändrade havsströmmar i Nordostatlanten, sjukdomar och parasiter samt hög belastning av fettlösliga miljögifter.¹¹⁷

En handlingsplan för att förbättra ålens vandringsmöjligheter har utformats av vattenkraftsindustrin och Fiskeriverket tillsammans och avsikten är att den totala överlevandegraden skall vara 40 % inom en femårsperiod. Avsikten är att försöka minska dödligheten snabbt. Det går inte att bedöma exakt hur lång tid som står till förfogande för att vända den nuvarande utvecklingen, men det kan vara en fråga om ett fåtal år innan artens utrotning är ett faktum. Omprövningar bedöms i detta sammanhang vara en för långsam process.¹¹⁸

5.3 Återkallelse och omprövning markavvattning

Det finns inte samma erfarenhet av omprövning av markavvattningsföretag som omprövning av vattenkraftverk och för aktiva markavvattningsföretag är möjligheterna att få någon ändring av betydelse genom omprövning mycket liten. Dels finns det gränser i MB 24:5 som medför bland annat att omprövningen måste hålla sig inom det meddelade tillståndet. Detta medför att det inte går att återgå till naturliga förhållanden genom en omprövning.¹¹⁹ Anvisade myndigheter kan däremot helt eller delvis återkalla ett tillstånd, dispens, godkännande eller förbjuda fortsatt verksamhet under vissa förutsättningar, se MB 24:3. Tillämpningen av bestämmelsen har varit mycket begränsad.¹²⁰

Ett exempel på problematiken är att det i Skånes län finns ca 5 600 dikningsföretag vilka berör samtliga av länets vattensystem, från minsta dike till största vattendrag. De befintliga markavvattningsföretagen innebär att berörda delar av vattendragen är att betrakta som vattenanläggningar i lagens mening, vilka skall upprätthållas genom rensningar och muddringar. Denna verksamhet är ett betydande hinder mot att uppnå miljökvalitetsmål, målsättningar för ramdirektivet för vatten och Natura 2000-områden.¹²¹ Aktuella tillstånd och villkor som det går att utöva tillsyn emot är grundläggande för en aktiv tillsyn och möjligheterna att förbättra miljötillstånd och minimera skada på miljön. Det är rimligt att även alla markavvattningsföretag lever upp till detta grundkrav.¹²²

¹¹⁶ Fiskeriverket 2007, s.7.

¹¹⁷ Wickström 2005, s.2.

¹¹⁸ Fiskeriverket 2008, s.37-38.

¹¹⁹ Naturvårdsverket 2007 (2), s.10-11.

¹²⁰ Michanek & Zetterberg 2008, s.382.

¹²¹ Kammarkollegiet och Fiskeriverket 2008, s.30-31.

¹²² Naturvårdsverket 2008 (2), s.4.

6. Ramdirektivet för vatten

Ramdirektivet för vatten¹²³ (2000/60/EG) har som mål att en god vattenstatus ska uppnås inom den Europeiska Unionen.¹²⁴ Direktivet avser att både yt- och grundvatten ska administreras utifrån att vatten ses som en resurs och förvaltas utifrån avrinningsområden istället för som tidigare ifrån administrativa eller politiska gränser. För att uppnå en god vattenstatus har vattenmyndigheterna formulerat åtgärdsprogram som ska leda till att en generell god vattenstatus uppnås till 2015. Undantag finns för konstgjorda eller kraftigt modifierade vatten som inte heller får försämrats men istället ska uppnå en god ekologisk potential.¹²⁵

En av de förändringar som ramdirektivet bär med sig är att vattenområden inte inordnas efter kommun- eller länsgränser. Istället utgår ramdirektivet från avrinningsområden vilket medför att det följer vattendragens naturliga utbredning.¹²⁶ Det innebär att arbetet för god vattenstatus utgår ifrån ekologiska grundförutsättningar vilket inbegriper de strukturer och funktioner som är direkt relevanta för ytvattenförekomstens biologiska kvalitetsfaktorer. Definitionen inkluderar på så sätt även strandzoner som regelbundet översvämmas och angränsande våtmarker.¹²⁷

Ramdirektivet skiljer sig från hittillsvarande miljöarbete genom att det tar sin utgångspunkt i miljön och faktiska samt önskade miljöförhållanden.¹²⁸ Att använda sig av miljö kvalitet är särskilt användbart i situationer där det inte går att peka ut enstaka föroreningskällor, utan det finns många och ibland diffusa utsläpp som bidrar till en bristande miljö kvalitet.¹²⁹ Ramdirektivet har ett adaptivt arbetssätt som utgår från ekologiska och biologiska gränser. Det har också ett kontinentalt synsätt, som inte speglar vårt privaträttsliga system där olika fastighetsägare äger vattnet och inte staten som det är i många länder på kontinenten.¹³⁰

6.1 En god vattenstatus

En god vattenstatus innebär att ett antal kvalitetsaspekter på yt- och grundvatten ska förbättras tillsammans med att ett gott tillstånd för miljön som helhet uppnås.¹³¹ I Sverige kommer den förändring som vattenlandskapet genomgått vara en bidragande faktor till att många ytvatten inte kommer att nå upp till en god vattenstatus. Dessa förändringar kommer innebära att många vattenområden klassas som kraftigt modifierade eller särskild vattenförekomst och i många fall kommer det krävas kompenserande åtgärder.¹³² För vattenområden som klassas som kraftigt modifierade är målet att de ska uppnå en god ekologisk potential medan övriga icke kraftigt modifierade vattenområden ska uppnå en god ekologisk status.

¹²³ Finns i svensk lag i 5 kap MB och förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (VFF).

¹²⁴ Artikel 1.

¹²⁵ Artikel 4 (a) (iii).

¹²⁶ Artikel 3 (1).

¹²⁷ Artikel 1 (a).

¹²⁸ SOU 2002:107 s.84.

¹²⁹ SOU 2002:107 s, 143.

¹³⁰ Respondent 8.

¹³¹ Naturvårdsverket 2005, s.73.

¹³² SOU 2002:107 s.84.

6.2 En god ekologisk status

Vattenområden som inte är kraftigt påverkade ska uppnå en god ekologisk status för ytvatten. Det innebär att både en god ekologisk och en god kemisk status ska uppnås. Statusen innebär att vissa definierade kvalitetsaspekter bara till viss del avviker från det tillstånd som kallas hög ekologisk status, vilket är att jämföra med ett helt opåverkat eller nästan helt opåverkat tillstånd.¹³³ De aspekter det handlar om är ytvattnets växt- och djurliv, vattnets vägar och flöden, strukturer på bottnar och stränder, samt de fysikalisk-kemiska förhållandena i vattnet.¹³⁴

6.3 En god ekologisk potential

Konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvatten ska uppnå en god ekologisk potential, vilket innebär att man får ställa lägre krav på att växt- och djurliv ska vara opåverkat i jämförelse med en god ekologisk status.¹³⁵ Utgångspunkten för definitionen är att verksamheten som orsakar den kraftiga modifieringen ska kunna fortsätta att verka. Det innebär däremot inte att inga åtgärder ska genomföras utan alla rimliga åtgärder för att förbättra statusen i vattenområdet ska genomföras.¹³⁶ Det kan handla om åtgärder som minskar fragmenteringen och förbättrar habitatet i vattenområdet.¹³⁷

6.4 Icke-försämring

Det åligger medlemsstaterna att genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av vattenstatusen.¹³⁸ Hur kravet om icke-försämring i praktiken ska genomföras är oklart.¹³⁹ Målsättningen kan uppfattas som ett bindande gränsvärde som det inte är tillåtet att överskrida. Det innebär att ett nytt tillstånd som medför en försämring av vattenkvaliteten inte kan godkännas utan att kompensande åtgärder genomförs.¹⁴⁰

6.5 Undantag

I en del vattenområden kan det bli nästan omöjligt att nå uppsatta mål. Dessa områden kan då undantas.¹⁴¹ Undantagna vattenområden kan vara naturliga vatten, kraftigt modifierade eller konstgjorda vatten eller grundvatten och är antingen så påverkade av mänsklig verksamhet eller har så lång återhämtningstid att det över huvudtaget inte går att åstadkomma god vattenstatus. Ett annat skäl kan vara att det blir oproportionerligt dyrt att vidta de åtgärder som behövs för att nå miljö kvalitetsnormerna som vattenmyndigheternas åtgärdsprogram, som nu är ute på remiss, kommer att innebära. Om det är mänsklig verksamhet som ligger till grund för bedömningen måste det kunna visas att de behov som verksamheten täcker, inte på något rimligt sätt kan tillgodoses på annat vis utan att detta leder till oproportionerligt höga

¹³³ Artikel 4(a)(ii) och Bilaga V, se även VFF 4:2, 4:4 och 4:5.

¹³⁴ Naturvårdsverket 2005, s.37, se även Bilaga V.

¹³⁵ Naturvårdsverket 2005, s.41.

¹³⁶ Artikel 4 (3) och (5).

¹³⁷ Johansson 2003, s.19.

¹³⁸ Artikel 4 (1).

¹³⁹ Respondent 13.

¹⁴⁰ Gipperth 2001, Fågelperspektiv på rättsordningen, s. 479.

¹⁴¹ Artikel 4 (5), se även VFF 4:10.

kostnader.¹⁴²

Det finns också undantag knutna till målet om icke-försämring exempelvis om kvaliteten försämras på grund av exceptionella naturliga orsaker eller olyckor som inte rimligtvis kunde förutsägas. Undantaget är förknippat med kompenserande åtgärder bland annat ska åtgärder vidtas för att förebygga ytterligare försämring av vattenkvaliteten.¹⁴³

6.6 Åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer

Miljökvalitetsnormer tillsammans med andra regler om miljökvalitet har varit centrala instrument inom EG-rätten och direktiv med miljökvalitetsnormer har funnits sedan mitten av 1970-talet. Ramdirektivet innehåller miljömål för ytvatten, grundvatten och skyddade områden och för att genomföra miljömålen ska åtgärdsprogram och förvaltningsplaner antas och miljökvalitetsnormer utfärdas.¹⁴⁴ Miljökvalitetsnormerna ska uppfyllas med hjälp av åtgärdsprogrammen. I åtgärdsprogrammets beskrivning av avrinningsområden finns de värden som anger nuvarande vattenkvalitet och det är den vattenkvaliteten som inte får försämrats.¹⁴⁵

Åtgärdsprogrammen är styrande för förvaltningen av yt- och grundvatten och ligger till grund för de olika åtgärder som ska genomföras för att förbättra vattenstatusen. Programmen är däremot inte bindande för enskilda eller verksamhetsutövare. Genomförandet av åtgärdsprogrammen gentemot verksamhetsutövare och enskilda baseras på miljöbalkens regler i bland annat 2 kapitlet.¹⁴⁶ Myndigheter och kommuner ska inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs i enlighet med åtgärdsprogrammen.¹⁴⁷ Det innebär att de ska säkerställa att miljökvalitetsnormerna som meddelats uppfylls när de exempelvis prövar tillstånd, utövar tillsyn eller meddelar föreskrifter.¹⁴⁸ Omprövande myndigheter kan även begära omprövning av en verksamhet om den medverkar i någon betydelse till att en miljökvalitetsnorm överträds.¹⁴⁹

Utöver de maktmedel som traditionellt används av tillsynsmyndigheterna finns därutöver inga ytterligare maktmedel.¹⁵⁰ Systemet anses på flera sätt vara bristfälligt såsom vid genomförandet mot enskilda utövare, kollektivet miljöpåverkare och hur enskilda ska kunna hävda en rätt till den miljökvalitet som miljökvalitetsnormerna anger.¹⁵¹

¹⁴² Naturvårdsverket 2005, s.42.

¹⁴³ Artikel 4 (4) och (6), se även VFF 4:12.

¹⁴⁴ Michanek & Zetterberg 2008, s.170-171.

¹⁴⁵ Gipperth 2001, Fågelperspektiv på rättsordningen, s. 479.

¹⁴⁶ Naturvårdsverket 2007(2), s.6.

¹⁴⁷ MB 5:8.

¹⁴⁸ MB 5:3, se även 4.5 Försiktighetsmåttens rimlighet.

¹⁴⁹ MB 24:5.

¹⁵⁰ Michanek & Zetterberg 2008, s.184.

¹⁵¹ Se vidare Michanek & Zetterberg 2008, s.187.

7. Vatten – unik miljö

Vattenkraften har förändrat många av Sveriges vattensystem på ett genomgripande sätt.¹⁵² Totalt finns det ca 1800¹⁵³ vattenkraftverk i Sverige.

7.1 Vatten – restaurering och ekologi

Medlemstaterna är enligt ramdirektivet för vatten förpliktade att skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster som inte har blivit undantagna.¹⁵⁴

För norra Sverige är flottningen den verksamhet som vid sidan av vattenkraftsutbyggnaden omformat vattendrag mest. Flottningen är avskaffad och vattendragen kan därför inte klassas som kraftigt modifierade eftersom modifieringarna inte kan knytas till någon pågående verksamhet. Därför kommer flottledsanpassade vattendrag att behöva uppnå en god ekologisk status vilket kommer att kräva restaureringar. Det finns möjligheter till förlängd tidsfrist eftersom det både finns ekonomiska, tekniska och naturliga faktorer som gör att en god ekologisk status blir svår att uppnå till 2015.¹⁵⁵

Forsar är en naturligt artrik miljö med ett rörligt vatten som syresätts, med en ekoton¹⁵⁶ mellan land och vatten och en sammanträngning av olika vattenmiljöer. Det skapar förutsättningar för både lotiska¹⁵⁷ och lentiska¹⁵⁸ organismer och bidrar till att göra forsar till en av världens artrikaste miljöer.¹⁵⁹ För att uppnå en förbättrad vattenstatus måste alla de interaktioner som finns i vattendraget tas in såsom biflöden, omgivningen och atmosfären.¹⁶⁰ Abiotiska faktorer¹⁶¹ är den drivande kraften i utformningen av naturliga strukturer inom växt- och djursamhällen i vattendrag och de ekologiska systemen kräver ofta en specifik variation i de abiotiska processerna. Ett exempel är de svenska vattendragen i norr som har en högt förutsägbar variation i flöde och vattennivå, med vårfloden som nyckelfaktor.¹⁶²

Klimatförändringarna kommer medföra förändringar av miljön vilket ytterligare kommer att påverka redan negativt påverkade ekosystem.¹⁶³ För att inte skapa både mänskliga och miljömässiga problem i framtiden måste vattendrag kunna upprätthållas som funktionella ekosystem.¹⁶⁴ Att använda sig av integrerade målsättningar och ett landskapsperspektiv är kanske som mest nödvändigt i akvatiska ekosystem som är beroende av interaktioner ifrån omkringliggande system.¹⁶⁵

¹⁵² Johansson 2003, s.23.

¹⁵³ Siffran är osäker, se SOU 2009:45 s.96.

¹⁵⁴ Artikel 4 (1).

¹⁵⁵ Johansson 2003, s.24.

¹⁵⁶ En gränsson mellan exempelvis land och vatten eller skog och gräsmark, där det uppstår miljöförhållanden som skiljer sig från båda miljöerna vilket skapar stor artrikedom.

¹⁵⁷ Organismer som lever i strömmande vatten.

¹⁵⁸ Organismer som lever i lugnflytande vatten.

¹⁵⁹ Respondent 11.

¹⁶⁰ Nilsson 1996, s.417.

¹⁶¹ Icke-levande faktorer som inte rör eller härrör från biologiska organismer såsom ljus, vind, temperatur, vattenflöde osv.

¹⁶² Nilsson och Brittain 1996, s. 348.

¹⁶³ Malmqvist och Rundle 2002, s.1.

¹⁶⁴ Nilsson et al 2007, s.4.

¹⁶⁵ Angermeier och Karr 1994, s.695.

Trots ambitionsnivån i ramdirektivet för vatten är ett återskapande av de ursprungliga förhållandena en orealistisk målsättning. Det beror främst på att samhället påverkar vattenmiljöerna mer idag än någonsin förut.¹⁶⁶ Det finns däremot möjligheter att restaurera och förbättra den ekologiska statusen i påverkade vattendrag. Högsta prioritet för reglerade vattendrag skulle vara att minska fragmenteringen, introducera miniflöden i forsar som nu är torrlagda och återintroducera säsongsvariationer i flödesregimen. Att minska fragmenteringen bör främst genomföras vid passager som nu hindrar vandring till stora lek- och födoområden, och detta bör genomföras tillsammans med andra restaureringsåtgärder.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Nilsson et al 2007, s.3

¹⁶⁷ Janson 2001, s.39.

Del 2 Utvecklings och forskningsbehov kring regelverket för vattenverksamhet

8. Utvecklings- och forskningsbehov

Nedan presenteras olika utvecklingsbehov för rättsområdet vattenverksamhet samt forskningsbehov.

8.1 Att se helheten

8.1.1 Ett förändrat klimat

Ekologiska system förändras ständigt. Ett förändrat klimat riskerar att öka förändringshastigheten vilket innebär att arter kan ha svårt att hinna anpassa sig. Samhället har en god förmåga att genom bland annat lagstiftning hantera långsamma förändringar med låg osäkerhet. En modern miljölagstiftning och framför allt forskningen kring framtidens lagstiftning måste se komplexiteten och den starka kopplingen som finns mellan ekologiska, sociala och ekonomiska system som kan leda till mycket snabba, storskaliga och oväntade och ibland också oåterkalleliga förändringar.¹⁶⁸

Det finns ett behov av en kombinerad förståelse av mänskliga och ekologiska system, möjligheten för oåterkalleliga och snabba förändringar hos ekologiska system, samt behovet av en samhällsorganisation som har en hög kapacitet att hantera hög osäkerhet och ständig förändring. Användningen av resurser, såsom vattenmiljöer, måste säkra en fortsatt produktion av ekosystemtjänster för mänsklig välfärd, samtidigt som samhället skapar förutsättningar för resiliens och en långsiktig hållbar utveckling.¹⁶⁹ En grundläggande faktor för att genomföra detta är att samhället anpassar sig efter de cykliska förhållanden som finns i naturen.¹⁷⁰ Rättsreglerna måste i dessa sammanhang ta sin utgångspunkt i en förståelse av komplexiteten och naturens icke-linjäritet. Detta kräver en adaptivitet som kan hantera förändringar som sker i ekosystemen över tid. Utan den funktionen motverkar rättsordningen målet att uppnå eller bibehålla viss miljö kvalitet.¹⁷¹

¹⁶⁸ SOU 2007:60 Bilaga B 31, s.27.

¹⁶⁹ SOU 2007:60 Bilaga B 31, s.45-46.

¹⁷⁰ Holling & Gunderson, *Panarchy, Understanding Transformations in Human and Natural Systems* 2002, s.62. Ekosystem är dynamiska och tillväxer, kollapsar, återsamlar och förnyar sig. Naturlagarna, som termodynamiken, går inte att förändra, däremot kan förutsättningarna för naturens utveckling ändras. I förlängningen innebär detta att det är samhällets lagar som måste bygga på naturlagarna om en hållbar utveckling ska kunna realiseras. Är målet att en viss naturtyp (exempelvis ett jordbruks- eller skogslandskap med hög biologisk mångfald) eller art (exempelvis ålen eller varg) ska fortsätta att existera, så måste lagstiftningen skapa möjligheter för detta och anpassas efter de cykliska förändringar som finns i naturen. Det innebär alltså att brukandet av en art eller naturtyp inkluderar de förändringar som utgör grunden för den biologiska mångfalden. Exempelvis måste skogar brinna, jordbruksmark brukas på ett visst sätt, migrerande fiskar behöver kunna vandra och vargen behöver en viss genetisk variation.

¹⁷¹ Carlman, *Miljörätten i förändring* 2003, s.324 och 288.

8.2 Miljökvalitetsmålen

8.2.1 Genuina konflikter

Den ekologiska dimensionen av begreppet hållbar utveckling konkretiseras av 16 nationella miljökvalitetsmål. Miljökvalitetsmålen ska vara en vägledning för samhället i dess utveckling och användning av både förnyelsebara och ändliga resurser.

Målsättningar som ska vägleda samhället mot en hållbar utveckling bör inte innehålla inbördes konflikter. Framför allt inte konflikter som riskerar att resultera i att en anpassning till ett förändrat klimat försvåras. Miljökvalitetsmålen bör vägleda samhället emot ett hållbart samhälle som både klarar av att minska sin klimatpåverkan och upprätthålla stabila ekosystem som fortsätter att producera ekosystemtjänster för mänsklig välfärd.

8.3 Hänsynsregler för vatten

8.3.1 Hänsynsregler – Miljöbalkskommittén

Nuvarande hänsynsregler tar sin utgångspunkt i störningskällor. Miljöbalkskommittén ansåg att det fanns ett behov av nya materiella regler som skulle få sin verkan när en fastlagd miljökvalitet inte uppnås, eller riskerar att inte uppnås¹⁷². Sådana hänsynsregler skulle medföra möjligheter att ställa krav som går utöver vad som följer av hänsynsreglerna och platsvalsreglerna, vilket överensstämmer med EG-rätten.¹⁷³

8.3.2 Samhällsnyttan

Miljöprocessutredningen anser att det skulle underlätta en enhetlig bedömning av miljöstörningar om vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet bedömdes enligt samma regelverk. Utredningen menar att det är fullt möjligt att i enlighet med hänsynsreglerna i 2 kapitlet avgöra om en verksamhet är tillåtlig eller inte. MB 2:9 innebär att väsentliga störningar inte tillåts genomföras i de flesta fall. Regeln innebär ett bortre skydd för störningens omfattning som kan användas även vid bedömningen av vattenverksamheter. Utredningen menar att störningar av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet inte skiljer sig åt på ett så markant sätt att det är motiverat att ha en särskild skyddsregel¹⁷⁴ för vattenverksamhet men inte för miljöfarlig verksamhet. Däremot anser de att en särskild skyddsregel är befogad vid särskilda tvångsrätter, se MB 28:10.¹⁷⁵

Den samhällsekonomiska tillåtligheten har som syfte att hindra vattenverksamhet som inte är samhällsekonomiskt motiverad och i avvägningen ska även skador på naturvärden ingå. Bestämmelsen är en jämviktsregel och har en särskild funktion i förhållande till MB 2:9. Hindras inte en vattenverksamhet av MB 2:9 kan verksamheten ändå vara otillåtlig enligt MB 11:6. Bestämmelsen beskrivs som ett extra skydd för miljön och är det fallet skulle den

¹⁷² Såsom MB 2:7 2 st.

¹⁷³ SOU 2002:107, s 161.

¹⁷⁴ MB 11:6.

¹⁷⁵ SOU 2009:45, s.192.

förändring som Miljöprocessutredningen föreslår i realiteten ge ett försämrat miljöskydd vid prövning av vattenverksamhet jämfört med idag.¹⁷⁶

Samtidigt har flertalet respondenter påtalat att det existerar en parallell vattenrättslig praxis och att gamla synsättet fortfarande förekommer vid prövning av vattenverksamhet.¹⁷⁷ Särregler för vatten, såsom MB 11:6, kan och riskerar att motverka ett likställande av prövningen enligt 9 och 11 kapitlet och på samma gång motverka att en högre grad av miljöbalksanpassade tillstånd erhålls.

8.3.3 Fiskens särställning

Fokuseringen på fisk utifrån ett artperspektiv är i många fall förlegat. Växter och djur i vattendrag upprätthålls av naturliga processer, såsom vattenflöden och transport av organiskt material, organismer och sediment, störningsmoment och resurser för vattendragets födoväv.¹⁷⁸

Det förefaller inte ändamålsenligt med en bestämmelse¹⁷⁹ som har ett uttalat artperspektiv, och som vid prövning inte heller ger villkoren någon annan karaktär än vad som kan föreskrivas med stöd av MB 2:3¹⁸⁰. Däremot inte sagt att vatten som miljö och fisk inte behöver särskilda hänsynsregler. Ett mer ändamålsenligt skyddstänkande behövs och skulle kunna utgå från miljöns processer och funktioner som skapar förutsättningar för fiskens fortlevnad.¹⁸¹

8.3.4 Materiella regler för vattenverksamhet

Trots att stora mängder svenska kronor avsätts för att skydda den biologiska mångfalden i Sverige fortsätter vi att försämma förutsättningarna för den.¹⁸² Klimatförändringarna har dessutom potential att på några årtionden undergräva de ansträngningar som genomförs för att bevara och hållbart bruka den biologiska mångfalden.¹⁸³

Förlust av biologisk mångfald kan bero på icke ändamålsenliga bestämmelser men även på en bristande insikt om en verksamhet eller åtgärds påverkan på ekosystemen.¹⁸⁴ Detta tillsammans med den fortsatta förlusten av biologisk mångfald tyder på att det finns ett behov av en hårdare kärna i de materiella bestämmelserna som i högre grad reflekterar uppsatta mål såsom levande sjöar och vattendrag och som i tillämpningen ger miljön en möjlighet att återhämta sig efter påverkan.¹⁸⁵

¹⁷⁶ Prop. 1997/98, s.367 och Michanek & Zetterberg 2008, s.302.

¹⁷⁷ Bland annat respondent 2, 4, 8 och 10.

¹⁷⁸ Janson 2001, s.53.

¹⁷⁹ MB 11:8.

¹⁸⁰ SOU 2002:50, s. 110.

¹⁸¹ Respondent 1.

¹⁸² Miljömålen – nu är det bråttom! 2008, s.212.

¹⁸³ KOM(2006) 216 slutlig. s.14.

¹⁸⁴ Angermeier & Karr 1994, s.695.

Mänsklig påverkan på miljön beror i grunden på två faktorer: i vilken skala formen av påverkan yttrar sig, och i vilken miljö (atmosfär, land, vatten) den tar sig uttryck. Holling et al, Panarchy, Understanding Transformations in Human and Natural Systems 2002, s.67.

¹⁸⁵ Sadeleer 2002, s.370 och 372.

En respondent menar att vatten väcker särskilda rättsfrågor då det är en gemensam resurs som därmed kräver återhållsamhet¹⁸⁶. Det kan gälla återhållsamhet för vattnet som ekosystem men även som energikälla. Ser man inte vattensystemen som just ett system, som dessutom är nödvändigt för andra ekosystem som levande resurser, då kommer varje lösning sannolikt att bli inadvokat.¹⁸⁷

8.3.5 Slutsats

En utveckling av nya adaptiva bestämmelser eller regelverk behöver ta sin utgångspunkt i att ekologiska, ekonomiska och sociala system bildar en helhet. Istället för att försöka kontrollera enskilda faktorer utan helhetssyn behöver rättsreglerna utgöra grunden för en mer adaptiv vattenförvaltning. Ett exempel skulle vara att istället för att kontrollera och motarbeta höst- och vårflood kan samhället lära sig att leva med dessa. Social anpassning har en viktig roll i förändringen mot en mer adaptiv förvaltning och nödvändig för att återställa ett mångsidigt vattenlandskap¹⁸⁸, speciellt i takt med ökande klimatförändringar.¹⁸⁹

Det har ifrågasatts om ett borttagande av MB 11:6 ligger rätt i tiden, och huruvida inte ett försvagat miljöskydd vid prövning av vattenverksamheter borde kompenseras med utbyggda hänsynsregler för vatten. Samtidigt som det finns ett stort behov av att prövningen av vattenverksamheter sker enligt miljöbalken och inte enligt äldre lagstiftning. Innan det sker förändringar av de materiella reglerna för vattenverksamhet bör hela det materiella regelverket ses över utifrån ”Polluter Pays Principle” och ramdirektivet för vatten.

8.3.6 Forskningsbehov

Särregler för vatten

Det är angeläget att se över behovet av särregler för vattenverksamhet. En undersökning måste se till behovet utifrån både ett rättsligt och naturvetenskapligt perspektiv. Undersökningen bör väga och ifrågasätta behovet av särregler emot att samordna prövningen för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Viktiga utgångspunkter är att miljörättsliga principer får genomslag i rättstillämpningen och att behovet av fungerande ekosystem realiserar.

Miljö kvalitetsanpassade bestämmelser

Mänsklig inverkan på naturen är ofrånkomlig, det är därför viktigt att bestämmelser och tillämpning ger ett utrymme för miljön att återhämta sig. En central fråga är därför hur en viss miljö kvalitet uppnås och bibehålls. Undersökningen bör inbegripa ett tvärvetenskapligt angreppssätt där naturvetare arbetar tillsammans med rättsvetare.

¹⁸⁶ En viss återhållsamhet förespråkas redan idag i form av MB 11:7, däremot inte sagt att bestämmelsen uppnår den återhållsamhet som avses i detta fall.

¹⁸⁷ Respondent 4.

¹⁸⁸ Ett vattenlandskap behöver kunna brukas av exempelvis elproducenter, skogsbruket, jordbruket, människor i form av rekreation, olika arter osv. utan att det sker exempelvis översvämningar.

¹⁸⁹ Nilsson et al 2007, s.3.

8.4 Vattenverksamhet – anmälnings- och tillståndsplikt

8.4.1 Tillståndsavgränsningen

Idag avgränsas anmälnings- och tillståndsplikten för vattenverksamhet av MB 11:12. Avgränsningen är problematisk både för verksamhetsutövare och enskilda eftersom det många gånger kan vara svårt att bedöma när en åtgärd blir anmälnings- eller tillståndspliktig. I motsats är det desto lättare för tillsynsmyndigheten att visa att exempelvis en åtgärd påverkat vattenförhållandena.¹⁹⁰ Trots tillsynsmyndighetens möjligheter att visa att en åtgärd borde anmälts eller krävt ett tillstånd är det många verksamhetsutövare som vill och använder sig av MB 11:12 för relativt stora åtgärder. Det var inte avsikten med bestämmelsen.¹⁹¹

8.4.2 Biotopvårdande åtgärder

Det förekommer att biotopvårdande åtgärder utförs utan att åtgärden genomgår en tillståndsprovning. Det kan till exempel bero på att nyttan med att åstadkomma vandringstvågar i vissa fall inte bedöms väga upp kostnaderna för en tillståndsprovning. Lösningen blir då att genomföra åtgärden utan provning, i förhoppning om att tillsynsmyndigheten inte ska vidta några sanktionsåtgärder.¹⁹² Anmälningsförfarandet enligt MB 11:9 a har medfört att mindre biotopvårdande åtgärder kan anmälans. Däremot vid åtgärder i vattendrag överskrider den övre anmälningsgränsen¹⁹³ redan vid relativt små åtgärder. Länsstyrelsen som tillsynsmyndighet riskerar också att komma i en jävslignande situation i och med det nya anmälningsförfarandet eftersom länsstyrelsen ofta är den drivande aktören i restaureringsprojekt och blir då både tillsynsmyndighet och delaktig i projektet.¹⁹⁴

En lösning kan vara en enklare tillståndsprovning, under förutsättning att enskilda markägare får samma provning och tillräckliga undersökningar av åtgärdens påverkan på vattenförhållandena genomförs. En förenklad tillståndsprovning bör inte heller leda till att det är samma myndighet som ansöker om att utföra åtgärden som också prövar frågan.¹⁹⁵ Alternativt skulle den övre anmälningsgränsen för åtgärder i vattendrag kunna utökas för biotopvårdande åtgärder och andra. Biotopvårdande åtgärder erfordrar en rättsäkerhet eftersom negativa effekter för tredje man annars kan uppkomma, vilket påvisats i Miljööverdomstolens mål M 5622-05 där genomförda biotopvårdande åtgärder i Emån ledde till bland annat grödskador.

8.4.3 Slutsats/Utvecklingsbehov

Det är viktigt att se över behovet av biotopvårdande åtgärder i Sverige, eftersom bland annat ramdirektivet för vatten är beroende av biotopvårdande åtgärder. Idag realiserar inte flertalet miljökvalitetsmål och till viss del är det beroende av att biotopvårdande åtgärder inte utförs.

Det behöver undersökas om nuvarande anmälnings- och tillståndsplikt passar för biotopvårdande åtgärder. Studien bör inbegripa en analys av anmälnings- och

¹⁹⁰ Respondent 10.

¹⁹¹ Naturvårdsverket 2008 (3), s.69-70.

¹⁹² Rapport 2008:16, s.22.

¹⁹³ § 19 förordning (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

¹⁹⁴ Rapport 2008:16, s.27.

¹⁹⁵ Respondent 9.

tillståndspliktens övre och undre gräns och en komparativ del. Hur andra länder valt att hantera biotopvårdande åtgärder kan vara givande att studera.

8.5 Markavvattningsproblematiken

8.5.1 Klimatförändringar – förändrade förutsättningar

Markavvattning är en förutsättning för ett rationellt jordbruk. Dessutom är avvattningsföretagens funktion nödvändig för många tomtmarker, källare, annan infrastruktur och olika typer av anläggningar.¹⁹⁶

Ett förändrat klimat kommer med stor sannolikhet innebära ett ökat läckage av närsalter som bidrar till övergödning.¹⁹⁷ Det handlar inte bara om jordbrukslandskapet utan även om avvattning av skogsmark. Ett extensivt utbyggt markavvattningsnät riskerar inte bara att bidra till översvännings- och övergödningproblematiken utan också att vid kraftiga skyfall bidra till erosion som kan slå ut delar av det akvatiska livet. När miljöproblem som häftigare avrinning och kraftigare torrperioder uppstår är jordarnas återhållning av vatten en viktig funktion som behöver behållas och vårdas.¹⁹⁸ Det kommer krävas en högre buffertkapacitet i landskapet, och för att öka buffertförmågan i landskapet kommer det att krävas restaureringsåtgärder och översvänningszoner samt en bättre samhällplanering.¹⁹⁹ Redan i nuläget är många sjöar i behov av åtgärder för att uppnå en god ekologisk status, särskilt i södra Sverige. Sammantaget krävs och kommer det att krävas kraftiga åtgärder för att hantera denna problematik.²⁰⁰

Övergödningen i Östersjön har blivit självförstärkande²⁰¹ och det tillsammans med övriga problem i anslutning till vattenlandskapet medför att det krävs en översyn och styrning av användningen av landskapet. Det ligger således en stor utmaning i att skapa ett hållbart jord- och skogsbruk och försöka hantera de problem som tidigare icke hållbart brukande medfört.

Lösningen ligger inte heller här i att fokusera på enskilda faktorer inom ett begränsat sammanhang²⁰². Det skapar istället ofta nya problem.²⁰³ Det som krävs är ett försök till helhetssyn och det inkluderar en översyn av landskapsanvändningen.

8.5.2 Anmälningsplikt för rensningar

Miljöprocessutredningen har föreslagit att alla rensningar, även underhållsåtgärder, ska bli anmälningspliktiga. Ett utvidgande av anmälningsplikten²⁰⁴ skulle ge länsstyrelsen en chans

¹⁹⁶ SOU 2007:60 Bilaga B 25, s.7.

¹⁹⁷ SOU 2007:60 Bilaga B 32, s.35.

¹⁹⁸ Respondent 11.

¹⁹⁹ Respondent 5.

²⁰⁰ SOU 2007:60 Bilaga B 32, s.35.

²⁰¹ Majoriteten av närsalter som tillförts Östersjön har tidigare kommit från avrinning från omgivande land, och bidragit till plankton- och fiskeproduktion och sedan bundits i syrerika sediment. Denna renande effekt verkar förlorats till viss del och istället pumpas stora arealer av Östersjöns botten ut sediment i det fria vattnet och ökar därmed övergödningen. Sedimenten binder närsalter så länge det finns syre, men frigör närsalter när syret tar slut (SOU 2007:60 Bilaga B 31, s.21).

²⁰² Ett exempel är uppdelningen av ett vattendrag i olika vattenområden istället för att se till hela avrinningsområdet.

²⁰³ Westley et al. Panarchy, Understanding Transformations in Human and Natural Systems 2002, s.117.

Ett exempel är användningen av kväve som gödningsmedel löste ett produktionsproblem för jordbruket men gav också oväntade effekter såsom övergödning, algblooming och döda botten.

att i förväg bedöma vilka försiktighetsmått och begränsningar som är rimliga vid varje enskild rensning. Skyddsdikning är dock inte inkluderad, däremot ska Skogsstyrelsen fortfarande underrättas om åtgärden.

En anmälningsplikt skulle kunna lösa en del av problematiken. Däremot är situationen sådan att miljö kvalitetsmålet Myllrande våtmarker inte uppnås, i mångt och mycket på grund av rådande markavvattning.²⁰⁵ Anmälningsplikten skapar förutsättningar för ett mer hållbart brukande av landskapet. Däremot kan knappast en anmälningsplikt återskapa fungerande våtmarker.

Ett alternativ till att införa en allmän anmälningsplikt är att i en övergångsregel tidsbegränsa alla markavvattningsföretag som inte har miljöbalksanpassade tillstånd. Det skulle kunna ske i kombination med att verksamhetsutövaren verifierar ett behov av att underhålla vattenanläggningen.²⁰⁶ Det skulle innebära ett tillfälle att hantera olämpliga markavvattningsföretag vilket kan bli en nödvändighet för att uppnå en god vattenstatus²⁰⁷.

Anmälningsplikten skapar möjligheter för en bättre översyn av vilka markavvattningsföretag som är aktiva, och deras påverkan kan komma att begränsas av tillsynsmyndighetens föreskrivna försiktighetsmått. Förslaget innebär en förbättring men kommer inte att lösa problematiken. Olämpliga markavvattningsföretag måste kunna hanteras utifrån en helhetssyn som ser till jord- och skogsbrukets behov utan att en god vattenstatus omöjliggörs.

8.5.3 Forskningsbehov

Det finns ett behov av att undersöka problematiken med markavvattning. Det behövs en undersökning som tar sin utgångspunkt i nödvändigheten att uppnå en god vattenstatus men även miljö kvalitetsmål såsom Myllrande våtmarker och möjligheten att hantera ett förändrat klimat måste tas i beaktande. En angelägen fråga är vilka rättsliga verktyg det behövs för att uppnå detta.

8.6 Omprövning av vattenverksamheter

8.6.1 Omprövningen idag

Det finns idag många vattenverksamheter som bedrivs utifrån otidsenliga vattendomar eller som helt saknar vattendom. Detta skapar ett behov av förnyad prövning för att få såväl en överblick som för att kunna minska deras miljöpåverkan.²⁰⁸ Det nuvarande omprövningsystemet för vattenverksamheter saknar bland annat verktyg som ger incitament för verksamhetsutövaren att vilja delta i en omprövningsprocess. Det saknas alltså en naturlig drivkraft i systemet.²⁰⁹

²⁰⁴ Se MB 11:15.

²⁰⁵ Respondent 1.

²⁰⁶ Naturvårdsverket 2008 (2), s.5-6.

²⁰⁷ I analyserna av ett restaureringsprojekt i Söderköpingsån konstaterades att det bland annat finns ett antal markavvattningsföretag som kan komma att beröras om de befintliga vandringshindrena åtgärdas. Inverkan på dessa företag är att det efter ett öppnande kommer att krävas andra och större hänsyn i samband med rensningar i företagen, eftersom det måste tas i beaktande att en ny och/eller ökad fiskpopulation kan komma att påverkas. Sådana markavvattningsföretag bör inventeras på samma sätt som verksamheter som indirekt kan påverkas av ett restaureringsprojekt. Rapport 2008:16, s.18.

²⁰⁸ Respondent 5.

²⁰⁹ Respondent 10.

8.6.2 Förnyelsebar elproduktion

Vattenkraften var tidigare det enda sättet att storskaligt producera el vilket innebar att produktionen skyddades av lagstiftaren. Detta har förändrats i och med utvecklingen av andra metoder att producera el storskaligt, vilket borde innebära att det skydd som lagstiftaren har avsatt för vattenkraften inte längre är försvarbart.²¹⁰

Den förnyelsebara elproduktion som kommer från andra energikällor än vatten måste bära sina kostnader för exempelvis reningsanläggningar²¹¹. Utbyggd vattenkraft skyddas i praktiken från detta eftersom verksamheter med erhållna tillstånd i normalfallet inte förändras i större utsträckning än den procentandel som verksamhetsutövaren måste utstå utan ersättning.²¹² Det ger olika förutsättningar för förnyelsebar elproduktionen.

8.6.3 Alternativ till nuvarande tillståndsförfarande

För att skapa en naturlig omprövningsprocess skulle huvudregeln om eviga tillstånd behöva brytas. Tidsrymden skulle exempelvis kunna anpassas efter den ekonomiska insatsen och när tiden gått ut är det upp till verksamhetsutövaren att inkomma med en ny tillståndsansökan. Detta skulle medföra en naturlig anpassning efter nya samhällskrav och ansvaret skulle flyttas till verksamhetsutövaren, vilket är i linje med ”Polluter Pays Principle”. Förnyar inte verksamhetsutövaren sitt tillstånd återstår det att avlägsna verksamheten och återställa det påverkade området. För vissa miljöfarliga verksamheter som täkter och gruvor finns det idag nästan alltid en tidsgräns.²¹³

Ser man enbart till bevakning av allmänna miljöintressen borde alla tillstånd tidsbegränsas. Miljöprocessutredningen föreslår att behovet av en obligatorisk tidsbegränsning av alla tillstånd enligt miljöbalken utreds.²¹⁴

Alternativt skulle omprövningstakten kunna öka om miljöorganisationer eller enskilda gavs möjligheten att initiera omprövningar. Denna möjlighet finns i andra länder, bland annat Holland.²¹⁵

8.6.4 Ersättningsbestämmelserna

Den vattenmängd som är ersättningsbefriad, mellan 5-20 %²¹⁶, har i praktiken begränsat omprövande myndighets yrkande vid en omprövning. Det medför också att miljöbalkens hänsynsregler indirekt inte får samma verkan på vattenverksamheter som på miljöfarlig verksamhet. En massaindustri som blir ålagd försiktighetsmått och villkor har ingen rätt till ersättning, medan vattenverksamheter har denna rättighet.²¹⁷ Historiskt sett är behovet av energi en bakomliggande faktor samt en svensk tradition av ersättning för intrång mot bakgrund av bland annat regeringsformens ersättningsregler²¹⁸. Däremot är detta synsätt inte

²¹⁰ Respondent 8.

²¹¹ Se MB 2:3 och 2:7.

²¹² Respondent 8.

²¹³ Respondent 9.

²¹⁴ SOU 2009:45, s.347.

²¹⁵ Darpö 2009, s.94.

²¹⁶ Än så länge har ingen omprövning resulterat i någon ersättningsfrihet högre än 5 %.

²¹⁷ Se MB 24:5 och 31:20-22.

²¹⁸ Regeringsformen 2:18.

en självklarhet.²¹⁹ Att det inte skulle vara den verksamhet som påverkar miljön som ska stå för kostnaderna står i konflikt med ”Polluter Pays Principle”.²²⁰

Tillstånd som meddelats enligt den äldre vattenlagen behöver utstå 5 % ersättningsfrihet för förlust eller inskränkning till följd av en omprövning, vilket ibland kan vara för lågt för att utforma till exempel ändamålsenliga vandringsvägar. Särskilt vid större vandringshinder bedöms anläggningar med tillstånd enligt vattenlagen och miljöbalken ha en mer lämplig ersättningsnivå med uppemot 20 %.²²¹ Nuvarande regelverk skapar inga förutsättningar för att ett samlat omprövningsutrymme fördelas mellan flera verksamheter²²², vilket skulle kunna vara en fördel sett till avrinningsområdet i sin helhet. Den enda lösning som idag finns är när samma verksamhetsutövare äger flera anläggningar och den omprövande myndigheten når en överenskommelse med verksamhetsutövaren om sådan ändring av villkoren.²²³

Ersättningsbestämmelserna aktualiserar också frågan om statsstöd, konkurrensneutralitet och kravet om rättsligt genomslag av ramdirektivet för vatten. Sådana bestämmelser medför ju konkurrensfördelar genom minskade kostnader för miljöskydd för vattenverksamheter. Om Sverige betalar ersättning för åtgärder som behövs för att uppfylla kraven i ramdirektivet för vatten, kan detta betraktas som otillåtet statsstöd enligt EG-rätten.²²⁴

8.6.5 Miljöanpassad omprövning

Ett problem med nuvarande omprövningsförfarande är begränsningen till enskilda vattenkraftverk.²²⁵

Frågan om en samlad tillståndsprövning eller omprövning av flera vattenverksamheter är dock svår. Vattenmyndigheten Bottenhavet, Länsstyrelsen Västernorrland och Länsstyrelsen Östra Götaland har i en rapport²²⁶ reflekterat över problematiken. En samlad prövning aktualiseras bland annat i samband med många restaureringsprojekt där det uppmärksammas att en fungerande vandringsväg förutsätter att det genomförs sammanhängande åtgärder vid flera vandringshinder. Ett sätt är att göra en samlad bedömning av hela vattendraget eller avrinningsområdet med samtliga vandringshinder i kombination med en avvägning av nytta, kostnaderna och övriga olägenheter som åtgärderna kan medföra för verksamhetsutövarna. Prövningen riskerar dock att bli ytterst omfattande och komplicerad, särskilt om den omfattar flera verksamhetsutövare och en eller flera av dessa motsätter sig ansökan. Samtidigt riskerar en objektsspecifik prövningsordning att motverka ett effektivt återskapande av vandringsvägar. Miljödombstolarnas målhantering kan också resultera i att de väljer att avvisa en så omfattande ansökan eller att de delar upp målet i flera olika delar. Det är därför osäkert i vilken utsträckning en samlad prövning är den mest ändamålsenliga åtgärden inom ett helt avrinningsområde under nuvarande prövnings- och omprövningsförfarande.²²⁷

²¹⁹ Respondent 10.

²²⁰ SOU 2009:45, s.294.

²²¹ Rapport 2008:16, s.31.

²²² Utifrån ett avrinningsområdes perspektiv kan vissa vandringshinder vara viktigare att åtgärda än andra och för att åstadkomma exempelvis funktionella omlöpen kan det behövas mer vatten än vad ersättningsbestämmelserna medger. Att utnyttja det ersättningsfria utrymmet hos andra anläggningar i vattendraget skulle leda till att det kan genomföras större åtgärder vid anläggningar där det finns ett större behov.

²²³ Rapport 2008:16, s.31.

²²⁴ Krämer 2003, s.114 och Darpö 2001, s.39.

²²⁵ Respondent 13.

²²⁶ Rapport 2008:16. Fria vandringsvägar, redovisning av regeringsuppdrag 51a.

²²⁷ Rapport 2008:16, s.27-29.

I två olika projekt, Söderköpingsån²²⁸ och Ljusnan²²⁹, har problematiken kring att det inte går att se till avrinningsområdet eller det enskilda vattendraget uppmärksammas.

Att ompröva flera anläggningar försvåras också av de fallspecifika förutsättningar som finns kring varje anläggning²³⁰ och svårigheterna att separera de direkta effekterna av exempelvis modifierade flödesvariationer från den påverkan som kan associeras med den markanvändning som ofta finns kring vattendrag.²³¹ Utifrån ett avrinningsområdes vattenstatus och omständigheterna att forsar som miljö är sällsynta idag men samtidigt har potential att upprätthålla en hög biologisk mångfald, är ett alternativ att undersöka borttagande av enskilda vattenkraftverk och på så sätt återskapa en sällsynt miljö. För att uppnå en bättre vattenstatus borde alla alternativ undersökas sett till miljönytta för hela avrinningsområdet.²³²

8.6.6 Miljöanpassning av vattenkraften

I takt med att klimatet förändras kommer även fiskbestånden att påverkas. Fiskbestånd som är mer utsatta för exempelvis miljögifter, högt fisketryck eller fysisk påfrestning kommer att påverkas i högre utsträckning av ett förändrat klimat än fiskbestånd som mår bättre.²³³

Det finns möjligheter att upprätthålla en biologisk mångfald samtidigt som det produceras förnyelsebar el. Dessvärre är studier av rinnande vatten och miljöförbättrande åtgärder vid vattenkraftverk ett eftersatt forskningsområde i Sverige.²³⁴

De flödesförhållanden som finns i reglerade vattendrag är inte utformade för att minimera förlusten av ekologisk stabilitet och biologisk mångfald.²³⁵ Hydrologiska förändringar i reglerade vattendrag i Sverige är i huvudsak anpassade efter vattenkraftens krav medan flödesanpassningar för att förbättra miljöstatusen är dåligt utvecklade.²³⁶ För att uppfylla internationella och nationella överenskommelser ifråga om bevarandet av biologisk mångfald måste den miljöpåverkan som vattenkraften har minska. En möjlighet att minska denna negativa påverkan är att regleringen av vattendrag blir mindre artificiell.²³⁷

Det svenska tillvägagångssättet är att använda sig av minitappning. Detta innebär ofta en fast nivå som kan skilja sig mellan sommar och vinter. En miljöanpassning av flöden innebär istället att flödet i reglerade vattendrag kontinuerligt förändras under året för att mer efterlikna

²²⁸ I Söderköpingsån var en av slutsatserna att det trots betydande ingrepp fortfarande fanns höga naturvärden kvar i många vattendragsavsnitt trots att det fanns vandringshinder tidigt i systemet. Konkreta åtgärder innebar att vattensystemet sågs över utifrån såväl juridisk som hydrologiskt synpunkt (inklusive markavvattningsföretag). Rapport 2008:16, s.14-15.

²²⁹ I Ljusnan var avsikten att i samarbete med kraftindustrin utarbeta en modell för samordnad omprövning av vattendomar inom det samlade ersättningsfria omprövningsutrymmet för vattensystemets olika vattenanläggningar. De bedömde att det ersättningsfria omprövningsutrymmet ofta inte medger tillräckligt bra lösningar för att tillfredsställa vare sig det allmänna fiskeintresset eller den allmänna miljövården. Augusti 2007 presenterades förslaget och i oktober drog Fortum Generations sig ur projektet. Rapport 2008:16, s.15.

²³⁰ Respondent 11.

²³¹ Bun och Arthington 2002, s.502.

²³² Respondent 11.

²³³ SOU 2007:60 Bilaga B 26, s.8.

²³⁴ Respondent 11.

²³⁵ Jansson et al. 2000, s.221.

²³⁶ Renöfalt et al. 2009, s.13.

²³⁷ Renöfalt et al. 2009, s.2.

de naturliga variationerna²³⁸. Vattnets rörelse i förhållande till tid och mängd är grundläggande för vilken ekologisk status vattendraget uppnår. Det finns flödesmodeller för utbyggda vattendrag (ca 200), däremot inga specifika modeller för Sverige.²³⁹ För att leva upp till ramdirektivets målsättning om bland annat en god ekologisk potential kommer det antagligen krävas att existerande miniflöden anpassas för att mer efterlikna ekosystemens behov.²⁴⁰ Dessvärre räcker det inte att enbart införa miljöanpassade flöden. Vissa vattendrag är till sådan grad förändrade att miljöanpassade flöden saknar mening, det saknas helt enkelt biotoper att förbättra med hjälp av flödesförändringar. I dessa fall behövs först biotopförbättrande åtgärder.²⁴¹

Storbritannien har börjat utveckla tillvägagångssätt för att säkerställa ett uppnående av en god vattenstatus tillika minska de negativa effekterna från olika vattenverksamheter. Utgångspunkten är att ett genomförande av ramdirektivet för vatten kräver detta och flödesanpassningar kommer vara en grundläggande del.²⁴²

Katz har sammanställt en lista med 70 länder där restaureringsprojekt och flödesbevarande åtgärder äger rum. Listan inkluderar både industrialiserade länder och utvecklingsländer vilket inkluderar länder med brist på vatten (ex. Israel, Tunisien, Sydafrika) men även vattenrika länder (ex. Nya Zeeland, USA, Kanada). I Europa pågår det också försök att till viss del återställa flöden i Donau och införa säsongsminflöden i Österrike och experiment med högflöden i Schweiz.²⁴³

I Schweiz har det också utvecklats ett system för grön el²⁴⁴ som benämns ”green hydropower”. Klassificeringen är baserad på vetenskapliga kriterier och har med god respons tagits emot av vattenkraftproducenter, konsumentorganisationer, ideella organisationer och har resulterat (2004) i 13 godkända producenter. Klassificeringen har kriterier och riktlinjer som är anpassade efter ramdirektivets målsättning om en god vattenstatus och författarna menar att metoden kan användas vid ett genomförande av ramdirektivet.²⁴⁵

Utanför Europa utmärker sig Australien och Sydafrika för sitt rättsliga skydd av vattenekosystem. Sydafrikas National Water Law of 1998 medför att vattenresursen ska avsättas för grundläggande mänskliga behov och för att upprätthålla ekologiska funktioner som människan är beroende av. Vattnet som blir över kan användas för andra ändamål såsom jordbruk, industrier, vattenkraft.²⁴⁶

I dagsläget är det alltså inte utrett i vilken utsträckning som miljöanpassade flöden kan bidra till en bättre miljö i svenska vattendrag, trots ramdirektivets krav och det faktum att andra

²³⁸ Det är framför allt tre faktorer som behöver övervägas vid miljöanpassade flöden och det är att, 1) den naturliga flödesregimen formar evolutionen av akvatiska organismer och ekologiska processer, 2) varje vattendrag har en karakteristisk flödesregim, och 3) akvatiska ekosystem upprätthåller den lägsta placeringen i landskapet och är på så sätt en integrerad del i landskapet vilket gör akvatiska ekosystem topografiskt unika. Naiman et al. 2002, s.458.

²³⁹ Respondent 11.

²⁴⁰ Renöfält et al. 2009, s.8.

²⁴¹ Renöfält et al. 2009, s.13-14.

²⁴² SNIFFER 2008, s.1.

²⁴³ Katz 2006, s.32-34.

²⁴⁴ Vid införandet av grön el i Sverige gavs all vattenkraft byggd innan 1996 klassificeringen grön el. Det medförde att det inte längre fanns några incitament att förbättra miljötillståndet vid äldre vattenkraftverk och bland annat genomfördes inte ett projekt vid Rusfors på grund av detta. Renöfält et al. 2009, s.9-10.

²⁴⁵ Bratrich et al 2004, s.879-880.

²⁴⁶ Katz 2006, s.35.

länder ser sig tvungna att utveckla en metodik för att leva upp till ramdirektivet. Det finns möjligheter att genomföra och förbättra miljön även om man håller sig inom ersättningsbestämmelsernas nivåer. Däremot skapar nuvarande omprövningsförfarande svårigheter att, förutom vid frivilliga överenskommelser, genomföra miljöanpassade flöden²⁴⁷ och miljöförbättrande åtgärder vilket även lyfter upp frågan om rätten till vattnet.²⁴⁸

Det är viktigt att påpeka att miljöanpassade flöden bara kommer att kunna bidra till bättre vattenstatus om åtgärden är en del i en större ansträngning att förbättra statusen i vattendraget.²⁴⁹ Det behövs en aktiv adaptiv förvaltning av ekosystemen för att upprätthålla och skapa de system som samhället både är beroende av och önskar.²⁵⁰

8.6.7 Slutsats

I en rapport från Naturvårdsverket sammanfattas det nuvarande regelverket kring omprövning som både fördröjande och fördyrande.²⁵¹ På ett nationellt plan skiljer sig synen på omprövningssystemet genom att riksdag och regering anser att det är ett kraftfullt verktyg i motsats till vad många praktiker anser.²⁵²

Den nuvarande situationen är att det finns goda möjligheter att restaurera och förbättra den ekologiska statusen i påverkade vattendrag. Högsta prioritet bör ligga på att minska fragmenteringen vid passager som hindrar vandring till stora lek- och födoområden, introducera miniflöden i nu torrlagda delsträckor och återintroducera säsongsvariationer i flödesregimen.²⁵³ Ett sätt att prioritera vore att fokusera på vandringsvägar i mindre vattendrag där det krävs mindre åtgärder både administrativt och fysiskt.²⁵⁴ Dessvärre saknas det en levande diskussion i Sverige mellan företrädare för naturmiljön och företrädare för vattenkraften²⁵⁵ vilket i större utsträckning verkar finnas i en del andra länder.

Trots fördelarna med att prioritera mindre vattendrag bör fokus fortfarande ligga på lämpligheten och miljönyttan. Det kräver ett helhetstänkande där det finns utrymme även för andra intressen såsom bevarandet av en biologisk mångfald, bevattning och rekreation²⁵⁶. Lösningar som inte ser till helheten har en tendens att skapa andra bekymmer. Övergödningsproblematiken och ålens fortlevnad är två sådana exempel.

8.6.8 Forskningsbehov

Jämförande studie

För miljöfarlig verksamhet finns det i Europa en ganska likartad behandling genom att IPPC-direktivet reglerar prövning av större miljöfarliga verksamheter. Något motsvarande system för vattenverksamheter finns inte.

²⁴⁷ Respondent 11.

²⁴⁸ IUCN 2003, s.16.

²⁴⁹ IUCN 2003, s.16.

²⁵⁰ Folke et al. 2004, s.575.

²⁵¹ Naturvårdsverket 2009, s.32.

²⁵² Respondent 10.

²⁵³ Janson 2001, s.39.

²⁵⁴ Respondent 10.

²⁵⁵ Respondent 11.

²⁵⁶ Jansson et al. 2000, s.221.

En undersökning av hur prövning och omprövning av vattenverksamheter sker i Europa och internationellt är angelägen. Utgångspunkt kan tas i hur ändrade förutsättningar för verksamheter hanteras – vem som ansvarar för frågan, hur man går tillväga och vilka processer som finns. Undersökningen skulle kunna bidra till att utveckla det svenska prövningssystemet.

Omprövningssystemet

Det är av yttersta vikt att omprövande myndigheter har möjlighet att reagera på miljöförändringar som inte är önskvärda och anpassa tillstånd. En undersökning som tittar närmare på omprövningsförfarandet för vattenverksamhet och rätten till ersättning med utgångspunkt i EG-rätten är behövlig. Undersökningen behöver inkludera frågan om privaträttsliga system och EG-rättens krav på miljöförbättrande åtgärder genom bland annat ramdirektivet för vatten.

Miljöanpassning av prövningssystemet

Såsom tidigare påpekats är det ett antal ekologiska processer som upprätthåller den biologiska mångfalden i vattendrag och ett sätt att höja den ekologiska statusen i vattendrag är att införa miljöanpassade flöden. Det finns i detta sammanhang möjligheter till en kombinerad undersökning där rättsvetare arbetar tillsammans med ekologer. Ett exempel är att ekologer utarbetar modeller för att höja vattenstatusen, genom bland annat för miljöanpassade flöden, och rättsvetarna undersöker möjligheter att genomföra modellerna.

I den rättsvetenskapliga studien skulle en komparativ del ge ytterligare perspektiv, och den vattenlagstiftningen i Sydafrika och Australien verkar kunna ge just detta. Ett projekt som detta skulle kunna bidra till att öka möjligheterna att klara av klimatomställningen och ett genomförande av ramdirektivet för vatten.

8.7 Ramdirektivet för vatten

8.7.1 Genomförandet av ramdirektivet

De praktiska möjligheterna att genomföra ramdirektivet för vatten i Sverige har ännu inte undersökts och det går därför inte konkret att säga hur direktivet kommer att påverka det nuvarande regelverket kring vattenverksamheter. Det finns således ett stort behov av att börja processen kring hur ett genomförande bör se ut och vilka problem och möjligheter som kan komma att uppstå.²⁵⁷

8.7.2 En god ekologisk potential och kraftigt modifierade vatten

De rättsliga problem som finns i anslutning till ramdirektivet handlar bland annat om hur definitionen av en god ekologisk potential kommer att se ut. Den ekologiska potentialen ska relatera till den eller de verksamheter som bidrar till att vattenområdet klassificeras som kraftigt modifierat. De flesta vattenområden som kan komma att klassas som kraftigt modifierade vatten blir det främst beroende av vattenkraftsverk men även hamnar och dylikt.²⁵⁸

²⁵⁷ Respondent 10.

²⁵⁸ Respondent 10.

Målet om en god ekologisk potential innebär att alla åtgärder som kan genomföras utan påtaglig inverkan på nyttjandet av vattenområdet ska genomföras för att främja de ekologiska systemen. Att de ekologiska systemen tillåts existera utan fragmentering eller avbrott är ett relevant förhållande och en nödvändig och god indikator på en god ekologisk potential är migrerande fisk. Även en god kontakt mellan det akvatiska ekosystemet och kringliggande ekosystem²⁵⁹ är av relevans.²⁶⁰

Den begränsning som MB 24:5 sista stycket medför i dessa sammanhang kan därför behöva ses över. En grundförutsättning för alla verksamheter borde vara att de klarar av att utföra de mest grundläggande försiktighetsmått.²⁶¹ Exempelvis har en förlust på 10 % föreslagits som en generellt acceptabel nivå och klarar inte verksamheten av det ska den rivas ut.²⁶² En lösning hade varit att i likhet med Miljöprocessutredningens förslag ge regeringen möjligheten att meddela föreskrifter för markavvattningsföretag och övriga vattenverksamheter som bryter igenom tillståndens rättskraft. Utredningen föreslår dock att möjligheten skulle begränsas på samma sätt som möjligheterna att ompröva begränsas vilket medför att utredningens förslag inte löser problemet.²⁶³ En översyn av möjligheterna att genomföra miljöförbättrande åtgärder bör undersökas och de undantag som finns behöver överensstämna med ramdirektivets undantag.

8.7.3 Vattenverksamhet och ramdirektivet för vatten

Ramdirektivet bär med sig stora förändringar för förvaltningen av vatten och än så länge har det inte genomförts någon analys huruvida nuvarande regelverk för vattenverksamheter ligger i linje med ramdirektivet.²⁶⁴ Ramdirektivets målsättning är att det normala och eftersträvaransvärda tillståndet i vatten är en god vattenstatus. Det borde avspeglas i ett nationellt regelverk som innefattar vatten.²⁶⁵

En av vattenförvaltningens stora utmaningar är genomförandet av åtgärdsprogrammen. Åtgärdsprogrammen är för närvarande ute på remiss och därför inte fastlagda än. Oavsett detta kommer ett genomförande av ramdirektivet att medföra bland annat omprövningar.²⁶⁶ Genomförandet kommer att ligga på nuvarande tillsynsmyndigheter som fortfarande är uppdelade efter läns- och kommungränser. Åtgärdsprogrammen däremot är utformade efter avrinningsområdet vilket kommer att kräva en god samarbetsförmåga myndigheter emellan.²⁶⁷

Myndighetsordningen medför svårigheter att genomdriva direkta krav mot vattenanvändare. Det är vattenmyndigheterna som har kunskapen och överblicken som behövs för att kunna bedöma vilken form av samlad övervakning som är mest ändamålsenlig och effektiv. Det har påtalats att det finns flertalet skäl för att befogenheten att fatta beslut om övervakning som har rättskraft gentemot enskilda verksamhetsutövarna istället bör ligga på vattenmyndigheterna.

²⁵⁹ Exempelvis, strandzonen, våtmarker osv.

²⁶⁰ European Workshop on Heavily Modified Water Bodies 2009, s.7.

²⁶¹ Fiskeriverket 2007, s.10.

²⁶² Janson 2001, s.46.

²⁶³ SOU 2009:45, s.245.

²⁶⁴ Respondent 1.

²⁶⁵ Kammarkollegiet och Fiskeriverket 2008, s.37.

²⁶⁶ Respondent 2.

²⁶⁷ Respondent 7.

Det handlar om att ge vattenmyndigheterna effektiva medel att ta fram ett underlag för sina verksamheter.²⁶⁸

8.7.4 Forskningsbehov

Ramdirektivet för vatten och regelverket för vattenverksamheter

Det svenska regelverket kring vattenverksamheter anpassades aldrig fullt ut till de direktiv som idag ligger till grund²⁶⁹ för och utgör lägstanivån i ramdirektivet.²⁷⁰ Detta, tillsammans med att det finns tydliga svårigheter att hantera en hel del problem som finns i anslutning till nuvarande bestämmelser,²⁷¹ tyder på ett behov av förändring.²⁷²

Regelverket för vattenverksamheter behöver analyseras utifrån ramdirektivet för vatten och övrig EG-rätt, bland annat borde undantagen och begränsningar som finns i regelverket analyseras. Det finns ett behov av en undersökning som utan restriktioner kan föreslå förändringar som medför att ett aktivt genomförande av ramdirektivet blir möjligt och på så sätt bidra till det övergripande målet om en hållbar utveckling.

En hållbar vattenförvaltning

Ramdirektivet för vatten innebär en stor förändring för förvaltningen av vatten inom EU. En del i genomförandet av en hållbar utveckling innebär ett behov av utvärdering och rättsligt förbättringsarbete. Det är angeläget med en undersökning som tar sin utgångspunkt i ekosystemens naturliga förlopp och behovet av en hållbar vattenförvaltning²⁷³ och utifrån detta undersöker ramdirektivets möjligheter att skapa en hållbar vattenförvaltning. Detta är viktigt eftersom samhällets möjligheter att kunna förutse och påverka framtiden utgår ifrån dess möjligheter att förstå och hantera komplexa sammanhang²⁷⁴ såsom en hållbar utveckling och en hållbar förvaltning av vatten.

Ramdirektivet för vatten och kompatibiliteten med andra regelverk

En undersökning som tar sin utgångspunkt i både ett EG-rättsligt och ett nationellt sammanhang skulle kunna undersöka de rättsliga förhållanden som ett genomförande av ramdirektivet medför för genomförandet av andra regelverk (ex. art- och habitatdirektivet).

²⁶⁸ Darpö 2008, s.8.

²⁶⁹ Direktiv och beslut som upphävdes år 2007: Ytvattendirektivet (75/440/EEG) och dess dotterdirektiv (79/869/EEG), Direktivet om mätmetoder samt provtagnings- och analysfrekvens avseende ytvatten för dricksvattenframställning (79/869/EEG), Rådets beslut om utbyte av information om kvalitet på sött ytvatten (77/795/EEG).

Direktiv som upphävs år 2013: Fiskevattendirektivet (78/659/EEG), Direktivet om kvalitetskrav för skaldjursvatten (79/923/EEG), Grundvattendirektivet (80/68/EEG), Direktivet om farliga ämnen (76/464/EEG).

²⁷⁰ Westerlund 2005, s. 5.

²⁷¹ Bland annat i omprövningsförfarandet, pågående markavvattningsföretag, bevattningsföretag och övrig påverkan på vattenmiljön.

²⁷² SOU 2002:107 s. 84 och Respondent 2.

²⁷³ En ekologiskt hållbar vattenförvaltning innebär 1) ett skydd för de påverkade ekologiska systemens integritet, 2) ett tillgodoseende av samhällets krav utan att ekosystemen blir degraderade eller får en nedsatt funktionsduglighet, 3) en hållbar utveckling och olika generationers behov av vatten som resurs och ekosystemtjänst, och 4) en acceptans att det finns gränser för vattenanvändningen och de gränserna är ekosystemens fortsatta tillhandahållande av ekosystemtjänster för samhället. (Richter et al 2003, s. 207 och 222).

²⁷⁴ Yorque et al. Panarchy, Understanding Transformations in Human and Natural Systems 2002, s.422.

Undersökningen skulle bidra till utökad förståelse kring de problem som kan uppstå vid ett införande av EG-rätten.

Vattenförvaltning

En studie med det huvudsakliga målet att undersöka förvaltningen av vatten i andra länder skulle kunna ge perspektiv på den svenska förvaltningen. Eftersom Europa ska arbeta mot samma mål om en god vattenstatus medför detta att det finns stora möjligheter att studera andra medlemsländers vattenförvaltning, bland annat den modell som används i Holland skulle kunna ingå. Utifrån de krav som finns kring EG-rättens företräde framför nationell lagstiftning är en jämförelse mellan medlemsländernas vattenförvaltning synnerligen intressant.

9. Egna reflektioner

Det nuvarande Svenska vattenrättsliga systemet består av tidigare vattenrättsliga regelverk och en praxis som har formaliserats och institutionaliserats genom åren. Etablerade system förändras inte över en natt, utan det krävs ofta något som går utöver den sedvanliga kritiken för att få en genomgripande förändring till stånd.

Samhället står idag inför förändrade förutsättningar. Tidigare samhällspositiva verksamheter och åtgärder, exempelvis markavvattning och vattenkraft, ifrågasätts eftersom de också bidrar till miljöförändringar som inte är önskvärda samtidigt som hela landskapet är bragt i förändring av människans påverkan på klimatet. Detta tillsammans med att det kommer krav från EU att unionen ska uppnå en god vattenstatus innebär att det finns behov av ett förändrat brukande och åtgärder som bidrar till att förbättra miljösituationen. Hur det etablerade systemet kommer att reagera på behovet av förändring, och vad reaktionen kommer att resultera i, återstår att se.

Återkommande har frågan om vattenkraftens miljökonsekvenser tagits upp, i intervjuer och litteratur. Vägen mot ett hållbart samhälle måste inkludera att krav även ställs på den förnyelsebara elproduktionen som härrör från vatten. Många andra länder (bland annat Sydafrika, Australien och Schweiz) verkar, tillsynes, utveckla förvaltningen av vatten mot en ökad hållbarhet och därmed även utveckla en mer hållbar och miljövänlig vattenkraft. Det kommer att bli intressant att se hur definitionen av kraftigt modifierade vatten och en god ekologisk potential kommer att beakta vattenkraftens negativa påverkan på vattenstatusen. Intrycket jag fått är att det kommer krävas åtgärder, och är målsättningen att en hållbar vattenförvaltning ska realiseras, krävs det en förändrad användning av vattenresursen i Sverige.

Det fanns tidigare en del i förstudien som behandlade vattenkraftens reglerfunktion och vindkraftens påverkan på den som behandlats bland annat av Miljöprocessutredningen. Efter att ha studerat myndighetsrapporter, vetenskapliga artiklar och diskuterat frågan med olika personer har jag valt att stryka den delen. Vattenkraften fungerar som reglerkraft idag och kommer säkert att vara en del i regleringen även i framtiden. Däremot finns det inget som klart och tydligt säger att en utbyggnad av vindkraft i realiteten kommer att innebära eller kräva ett ökat behov av vattenkraft i sig eller av vattenkraftens reglerfunktion.

Majoriteten av de intervjuade verkar anse att Sverige kommer att få problem att klara av ett genomförande av ramdirektivet för vatten. Den nuvarande statusen kan till viss del utläsas ur Miljömålsrådets bedömning och den verkar inte vara alltför positiv i dagsläget. Intrycket är att det krävs kraftiga åtgärder för att uppnå en god vattenstatus även på sikt och jag tycker att det går att ifrågasätta om det finns rättsliga förutsättningar för det.

Överlag anser jag att det finns skillnader i störningen av luft, vatten och landområden, men detta innebär inte att nuvarande skillnader mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet nödvändigtvis är befogade. Min åsikt är att om det ska finnas särregler vid påverkan av luft, vatten eller landområden behöver de vara motiverade, och med motiverade menar jag naturvetenskapligt underbyggda. Vattenverksamhetens expropriativa element nämns ofta som ett argument för särreglering. Jag har svårt att se att det finns ett mer expropriativt element vid påverkan på vatten i jämförelse med landområden eller luft. Oavsett

om verksamheten eller åtgärden exempelvis tar mitt vatten, min mark eller luften som jag är tvungen att andas är den expropriativ i mina ögon.

Östersjön lever idag med en övergödning som blivit självförstärkande, ålen håller på att dö ut och det finns ett produktionsunderskott på 1-2 miljoner smolt årligen, bland mycket annat. Ett lagstiftningskomplex med målsättningen en hållbar utveckling behöver rättsliga verktyg för att hantera verksamheter och åtgärder som bidrar till miljöförändringar och motverkar en hållbar utveckling. Ett exempel är omprövningsförfarandet där Fiskeriverket har gjort bedömningen att om Sverige ska kunna leva upp till återhämtningsmålen för ål så är inte omprövningsförfarandet tillräckligt effektivt. Resultatet är att EG-rätten genomförs genom en icke bindande avsiktsförklaring som medför att ål-förordningens krav på minskad turbindödlighet inte längre får åberopas som argument vid omprövning.

Vatten som resurs har oräkneliga användningsområden och en hållbar vattenförvaltning behöver dels se till att ekosystemen inte utarmas samtidigt som resursen brukas effektivt. Mitt intryck är att samhället inte nyttjar vattenresursen på ett vare sig hållbart eller optimalt sätt. Ett konkret exempel är att det finns vattendrag som har kapaciteten att både producera elkraft och fisk. Samhället har istället för att använda sig av detta valt att odla fisk som alternativ till att försöka ha en naturlig produktion av matfisk och samtidigt utvinna energi ut vattnet.

Den stora utmaningen ligger i att försöka utveckla samhället samtidigt som ekosystemen stärks för att på sätt möjliggöra social och ekonomisk utveckling. För att kunna uppnå detta behövs kontinuerlig utvärdering och förbättring även på det rättsliga området.

Källförteckning

Litteratur och artiklar

- Angermeier, P. L., Karr, J. R. 1994 Biological Integrity versus Biological Diversity as Policy Directives. *BioScience*, Vol. 44, No. 10. 690-697.
- Carlman, I. 2003. Adaptiv förvaltning nästa. I *Miljörätten i förändring – en antologi*. Iustus Förlag
- Bunn, S. E., Arthington, A. H., 2002. Basic Principles and Ecological Consequences of Altered Flow Regimes for Aquatic Biodiversity. *Environmental Management* vol.30, No. 4, pp. 492-507.
- Darpö, J. 2001. Eftertanke och förutseende, En rättsvetenskaplig studie om ansvar och skyldigheter kring förorenade områden. Uppsala Universitet.
- Darpö, J. 2008. Om kostnadsansvaret för miljöövervakning på vattenförvaltningsområden. Underlagsrapport till Havsmiljöutredningen (M 2006:05).
- Darpö, J. 2009. Jo, de närboende och miljön. I *JO - Lagarnas väktare*. Riksdagstryckeriet.
- Bratrich, C., Truffer, B., Jorde, K., Markard, J., Meier, W., Peter, A., Schneider, M., Wehrli, B. 2004. Green Hydropower: A New Assessment Procedure For River Management. *River Research and Applications*. 20: 865-882.
- Gipperth, L. 2002. Ramdirektivet för vatten – ett framsteg för skyddet av unionens vattenresurser? I *Fågelperspektiv på rättsordningen*. Vänbok till Staffan Westerlund. Iustus Förlag.
- Gipperth, L. 2003. Miljö kvalitet och förutsebarhet. I *Miljörätten i förändring – en antologi*. Iustus Förlag.
- Gunderson, L. H., Holling, C. S. 2002. *Panarchy, Understanding Transformation in Human and Natural Systems*. Island Press.
- Katz, D. 2006. *Going With the Flow: Preserving and Restoring Instream Water Allocations*. *The World's Waters: 2006-2007*. Island Press.
- Krämer, L. 2003. *EC Environmental Law*. Fifth Edition. Sweet & Maxwell
- Jansson, R., Nilsson, C., Dynesius, M., Andersson, E. 2000. Effect.s of river regulation on river-marginal vegetation: a compasison of eight boreal rivers. *Ecological Applications*, 10(1), pp 203-224.
- Jansson, R. 2001. Heavily modified waters in Europe: Case study on the Ume River in northen Sweden. Umeå Universitet.
- Johansson, M. 2003. Kraftigt modifierade ytvattenförekomster i Sverige: Identifikation och bedömning. Umeå Universitet och Länsstyrelsen i Västerbottens län.
- Naiman, R. J., Bunn, S. E., Nilsson, S., Petts, G. E., Pinay, G., Thompson, L. C. 2002. Legitimizing Fluvial Ecosystems as User of Water: An Overview. *Environmental Management* Vol. 30, No. 4, pp. 455-467.
- Malmqvist, B., Rundle, S. R. 2002. Threats to the running water ecosystem of the world.
- Malmqvist, B., Englund, G. 1999. Vattenkraftreglering och älvarnas biologiska mångfald. *Faunan och Flora* Årg. 94:3, okt.
- Michanek, G. 2001. Att väga säkert och vikten av att säkra. I *Fågelperspektiv på rättsordningen*. Vänbok till Staffan Westerlund. Iustus Förlag.
- Michanek, G. och Zetterberg, C. 2004. *Den Svenska Miljörätten*. Iustus Förlag.
- Nilsson, C. 1996. Remediating River Margin Vegetation Along Fragmented and Regulated Rivers in the North: What is Possible. *Regulated Rivers: Research & Management*, 12, 415- 431.

- Nilsson, C., Brittain, J. E. 1996. Remedial Strategies in Regulated Rivers: Introductory remarks. *Regulated Rivers: Research and Management*. 12. 347-351.
- Nilsson, C., Jansson, R., Malmqvist, B., Naiman R. J. 2007. Restoring Riverine Landscapes: The Challenge of Identifying Priorities, Reference States och Techniques. *Ecology and Society* 12(1). Art 16.
- Renöfalt, B. M., Jansson, R., Nilsson, C. 2009. Effects of Hydropower Generation and Opportunities for Environmental Flow Management in Swedish Riverine Ecosystems. *Freshwater Biology*.
- Richter, B. D., Mathews, R., Harrison, D. L., Wigington, R. 2003. Ecologically Sustainable Water Management: Managing River Flows for Ecological Integrity. *Ecological Applications*, 13(1), 206-224.
- Sadeleer, Nicolas de. 2002. Environmental principles: from political slogans to legal rules. Oxford University Press.
- Westerlund, S. 1993. Vattenlagen och miljöbalken: en grovskiss till samordning mellan vattenrättsliga bestämmelser och en modern miljöbalk. IMIR.
- Westerlund, S. 1997. En hållbar rättsordning rättsvetenskapliga paradigmen och tankevänder. Iustus Förlag.
- Westerlund, S. 2005. Att förstå vattenramdirektivet. IMIR.
- Wickström, H. 2005. Faktblad: *Anguilla anguilla* – ål. Artdatabanken.

Rapporter

- European Workshop on Heavily Modified Water Bodies. Heavily Modified Water Bodies: Information Exchange on Designation, Assessment of Ecological Potential, Objective Setting and Measures, Key Conclusions”. Common Implementation Strategy Workshop Brussels, 12-13 March 2009.
- Fiskeriverket 2007. Genetiska, ekologiska och samhällsekonomiska effekter av fiskutsättningar.
- Fiskeriverket 2008. Förvaltningsplan för ål. Dnr 33-4053-08.
- IUCN 2003. Flow, The essentials of environmental flows.
- Kammarkollegiet och Fiskeriverket 2008. Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor, översyn av arbetet med omprövning samt tillsyn av vattendomar och vattenföretag.
- Nationell strategi för Myllrande våtmarker 2005.
- Naturnyheter från länsstyrelsen i Västerbotten. 2008. Nr 4.
- Naturvårdsverket 2005. En bok om svensk vattenförvaltning. Rapport 5489.
- Naturvårdsverket 2006. Aktionsplan för havsmiljön. Rapport 5563.
- Naturvårdsverket 2007 (1). Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser. Rapport 5782.
- Naturvårdsverket 2007 (2). Omprövning av vattenverksamhet. Rapport 8287.
- Naturvårdsverket 2008 (1). Markavvattning enligt MB – Juridiska knäckfrågor. Utkast.
- Naturvårdsverket 2008 (2). Behov av att revidera 11 kap. miljöbalken. Dnr 526-6240-08 Rv.
- Naturvårdsverket 2008 (3). Vattenverksamheter, handbok för tillämpning av 11 kapitlet i miljöbalken. Handbok 2008:5.
- Naturvårdsverket 2008 (4). Remiss. Markavvattning, Handbok för tillämpningen av bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken.
- Naturvårdsverket 2009. Bedömda behov av åtgärder och medel för restaurering av sjöar och vattendrag. Rapport 2009-03-26.

Meddelande från kommissionen 2006, Att stoppa förlusten av den biologiska mångfalden till 2010- och därefter, att upprätthålla ekosystemtjänster för mänskligt välbefinnande. KOM(2006) 216 slutlig.

Miljömålen nu är det bråttom 2008. Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål

Miljösamverkan Sverige 2006. Vägledning för hantering av markavvattning.

Miljösamverkan Sverige 2007. Tillsynsmetoder för vattenverksamhet, en exempelsamling.

Skogsstyrelsen 2009. Remiss. Rapport om dikesrensningens regelverk.

SNIFFER. 2008. Guidance on Environmental Flow Releases from Impoundments to Implement the Water Framework Directive. Project extension 1 – Practical methodology for assessment GES for impoundments.

Vattenmyndigheten Bottenhavet, Länsstyrelsen Västernorrland, Länsstyrelsen Östergötland 2008. Fria vandringvägar, redovisning av regeringsuppdrag 51a. Rapport 2008:16.

Offentligt tryck m.m.

Propositioner

Prop. 1997/98: 45. Miljöbalk.

Prop. 2000/01:130 Svenska miljömål - delmål och åtgärdsstrategier.

Prop. 2001/02:65. Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken m.m.

Prop. 2004/05:150. Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.

Offentliga utredningar och betänkanden

SOU 2002:50 Prövning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet.

SOU 2002:107 Bestämmelser om miljö kvalitet - Miljöbalkskommitténs betänkande angående införandet av EG:s ramdirektiv för vatten i Sverige.

SOU 2003:124 Enklare förfarande för miljökonsekvensbeskrivning och tillståndsprövning.

SOU 2007:60 Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter.

SOU 2009:45 Vattenverksamhet – Delbetänkande av Miljöprocessutredningen.

Rättsfall

Miljööverdomstolen

M 5622-05, 2007-06-21

Respondenter

Henrik Malmberg, Naturvårdsverket

Anna Peters, Naturvårdsverket

Henrik Schreiber, Naturvårdsverket

Anne Thorén, Naturvårdsverket

Katarina Mörnstad, Miljöåklagare Uppsala

Gabriel Michanek, Professor Miljö rätt

Staffan Westerlund, Professor Miljö rätt

Christer Nilsson, Professor Landskapsekologi

Johan Svensson, tidigare Kammarkollegiet, nu Miljödomstolen Nacka.

Peter Ardö, Sekreterare Miljöprocessutredningen

Mats Johansson, Bottenvikens Vattenmyndighet

Joakim Kruse, Bottenhavets Vattenmyndighet

Lars Hydén, Miljööverdomstolen

Bilaga 1 - Seminarium om vattenverksamhet den 3 juni 2009

Seminariet var uppdelat på fem ämnesområden Hänsynsregler för vatten, Anmälnings- och tillståndsplikt, Markavvattning, Omprövning och Ramdirektivet för vatten. Samtliga områden introducerades innan diskussioner om utvecklings- och forskningsbehov initierades.

Nedan följer först en sammanfattning av de utvecklings- och forskningsbehov som lyftes under seminariet. Andra delen är en sammanfattning av de diskussioner som fördes under seminariet.

Seminariet har transkriberats, för att sedan bearbetats och deltagarnas synpunkter och tankar har i vissa fall anpassats för att bättre passa i text.

Sammanfattning

Hänsynsregler för vatten

- Det finns behov av ta ett övergripande grepp angående de vattenrättsliga och miljöbalkens regler där man frigör sig ifrån miljöbalkens bestämmelser. För att istället undersöka i vilka avseenden som särskilda regler för vattenverksamhet är motiverade i förhållande till miljöfarlig verksamhet. Det finns i dessa sammanhang ett behov av att bredda synen och ta utgångspunkt rättssystemets funktion i samhället, och inte bara naturen, och hur miljöbalken ska fungera i förhållande till övrig lagstiftning.
- Man borde titta på mötet mellan den åldriga svenska vattenrätten och de krav som kommer. Är det så självklart att man efter ett visst antal år inte kommer med nya samhällsliga krav. Det finns vattenförvaltningssystem som i Holland, som till viss del legat till grund för ramdirektivet för vatten, som bland annat är helt självfinansierade. Där det finns långt gående forskning på vattenförvaltningsområdet.
- Utveckla verktyg för att hantera intressekonflikter. Det är inte jättetydligt hur man ska hantera konflikterna och hur man ska prioritera, vilket leder till att systemet blir oförutsägbart. Hur detta ska genomföras ges inte utrymme i lagstiftningen och det vore intressant att titta på, och särskilt när man ser ett genomförande av ramdirektivet som krockar med det svenska systemet som inte riktigt passar ihop med vare sig självt eller EU.
- Undersöka bestämmelserna med utgångspunkt i samhällsutvecklingen och se ifall det finns några kompatibilitetsproblem mellan bestämmelserna för vattenverksamhet och samhällsutvecklingen. Varför har vi de här reglerna, finns det någon bakgrund till de här bestämmelserna, varför har de kommit till, och framför allt finns det ett behov av dem i framtiden.

Anmälnings- och tillståndsplikt

- Behövs det en särreglering för positiva åtgärder när det gäller tillståndsprövning. Det är verkligen ett forskningsbehov för att se ifall man i svensk lagstiftning ska ha ett

sådant system där någon har bestämt vad som är positiva åtgärder och att de då ska ha en särfil.

- Undersöka möjligheterna till fasta gränser ända nerifrån och upp. Utan att förlora den flexibilitet som idag finns i systemet.
- Utveckla tillsynsverksamheten. Det finns idag dåligt med resurser och kunskap om hur man ska tillämpa bestämmelserna. Hur man ska få ihop det här med tillsynsplaner, behovsutredning, prioritera tillsynen, kanske utifrån ramdirektivet för vatten.

Markavvattning

- Det här är ju ett område som skiljer sig från annan vattenverksamhet, och miljöfarlig verksamhet också i och med att det handlar om ett långt historiskt skeende. Flera intressanta frågor, vem är egentligen verksamhetsutövare, vad är vattenverksamheten, vem bör bära ansvaret och kostnaderna, kopplingen till annan vattenverksamhet, verksamhetsutövarbegreppet och PPP.

Omprovning/Prövning

- Det är intressant att vi har haft hänsynsreglerna i 10 år och vi fortfarande varje månad får tillstånd från miljödomstolarna där man inte tillämpar hänsynsreglerna fullt ut vid prövningen. Hur ska man få tillämparna att tillämpa bestämmelserna och inte sitta kvar i 1918-års vattenlag och det gamla tänkandet? Hur ska reglerna se ut för att de faktiskt ska få genomslag i domstolarna. Men då kanske man först måste se över vilket faktiskt genomslag MB 2:3 och 2:6 har idag vid prövningen. Det saknas idag.
- Till att börja med vill jag ifrågasätta varför vi ska ha ett omprovninginstitut överhuvudtaget. Ska inte verksamhetsutövarna ta sitt ansvar och uppfylla miljöbalkens krav. Det kanske är där man ska fokusera, hur vi tar bort omprovningens behovet.
- Vad behövs för att underlätta överenskommelser. Det mest önskvärda måste vara att kostnadseffektivt nå effekter samt komma fram till vad vore förutsättningslöst det bästa systemet. Det finns oerhört mycket som fattas i förståelsen av kopplingen mellan 11 kapitlet och ramdirektivets bestämmelser. Ska vi leva upp till ambitionsnivåerna krävs det oerhört mycket åtgärder. En frivillig hantering vore naturligtvis snabbare och billigare. Vi måste ha någon slags bindande frivillighet i så fall för att inte bryta emot icke-försämringsmålet. Ytterst är det indispositiva regler. Frivilliga överenskommelser, hur kan de genomföras med de indispositiva tvingande reglerna i MB? Frivilliga överenskommelser måste få fungera som ett komplement. Det finns ju redan idag naturvårdsavtal, det borde inte vara så svårt att hitta en motsvarande modell för vattenvårdsöverenskommelser.
- Vad äger man i vattnet är en fråga, äger man också en förorening i vattnet?

Ramdirektivet för vatten

- Mötet mellan ramdirektivet för vatten och den nya energipolitiken, klimatförändringarna, det rättsliga systemet som till viss del är av ett äldre datum. Det finns alltså möten mellan samhällsförändringar, klimatförändringar, samhällsbehov, EG-rätten och provningssystemet det är oerhört värt att forska på.

- När är en MKN överträdd alternativt inte. Det kommer antagligen att blir väldigt komplicerat och svårt att hantera. Det finns ett kunskapsbehov. Man kan dra lärdom från luftnormerna som funnits med ett tag och se hur det fungerat, eftersom vatten är mer komplext.
- En komparativ studie som ser hur ramdirektivet har införlivats i andra medlemsländer vore väldigt intressant. Det talas mycket om att Sverige genomför ramdirektivet på ett annat sätt än andra länder, strängare. Det är tveksamt om det finns det något underlag som visar hur och på vilket sätt om så är fallet, eller vad effekterna är av detta. Det vore väldigt intressant att se hur det har införlivats i olika länder och vilket som är det bästa sättet, om man ser miljönytta kontra kostnader.
- Det är väldigt viktigt att påbörja forskningsprocessen nu och jag tror att det finns ett behov av en tvärvetenskaplig syn. Jag tycker att det vore väldigt intressant att se den svenska modellen emot ett land som arbetar med åtgärdsprogram utifrån en mer strikt modell utifrån ramdirektivet. Det är viktigt hur genomskådligt det är, det är en fråga som är viktigt att ta upp just nu.

Verksamhetsbegreppet

- Idag tolkas verksamhetsbegreppet så att en verksamhet är regleringen, en verksamhet är kraftverket och en verksamhet är dammen. Tre verksamheter och domstolarna ger tillstånd till alla verksamheterna på olika sätt och det blir aldrig samma prövning av hela verksamheten. Ska det vara tre verksamheter eller ska vi se på det utifrån miljökonsekvenserna eller vilket perspektiv borde vi ha? Prövningen av vattenverksamhet skiljer sig här ifrån miljöfarlig verksamhet, där man ofta slår ihop prövningen, vilket inte fått genomslag vid prövningen av vattenverksamhet.

Privat-/offentligt

- Kärnfrågan i det som skiljer vattenverksamhet från miljöfarlig verksamhet är att vattnet på fastigheten tillhör den som äger fastigheten. Ska det vara så, är det önskvärt, går det att ändra och ska det ändras? Det måste vara en fråga för framtiden, ska vi ha offentligt vatten eller privatägt vatten för det genererar en rad grundkonflikter kopplat till äganderätten, EG-rätten och energiproduktionen.
- Mötet mellan det privaträttsliga området och samhällsutvecklingen, krav på en viss biologisk mångfald och inte minst EG-rätten är alla intressanta frågor. Men även äganderättsfrågor i förhållande till tillståndsprövningssystemet när det gäller omprövning, skillnader mellan olika sorters verksamheter och organisationsfrågor när det kommer till förvaltningsansvar vid vattenförvaltning. Det hela är en jätteintressant fråga, ett gammalt rättssystem som möter en övergående normgivning.

Transkriberingskoncentrat

Hänsynsregler för vatten

*Agnes Larfeldt Alvé*n (Mannheimer och Swartling). Det saknas ett övergripande grepp angående de vattenrättsliga och miljöbalkens regler. För här, till skillnad från de betänkandena som kommit på området, kan man frigöra sig från miljöbalkens bestämmelser och istället tänka på vad som motiverar särskilda regler för vattenverksamhet och i vilka avseenden skälen är lika dem för miljöfarlig verksamhet och var är det befogat att ha en särreglering. Min andra synpunkt var att man borde ta utgångspunkt rättssystemets funktion i samhället, och inte bara naturen, och hur ska miljöbalken fungera i förhållande till övrig lagstiftning.

Jan Darpö (Uppsala Universitet). Det viktiga tycker jag är att vi är här att diskutera forskningsbehov och bland annat mötet mellan ramdirektivet för vatten och den nya energipolitiken, klimatförändringarna och det rättsliga systemet som till viss del är av ett äldre datum. Det finns alltså möten mellan samhällsförändringar, klimatförändringar, samhällsbehov, EG-rätten och prövningssystemet det är oerhört värt att forska på.

Ulf Wickström (LRF). Det jag ser som problemet är att vi hanterar intressekonflikter och särskilt kring vattenfrågorna. Det är inte jättetydligt hur man ska hantera konflikterna och hur man ska prioritera, vilket leder till att systemet blir oförutsägbart. Hur detta ska genomföras ges inte utrymme i lagstiftningen och det tycker jag vore intressant att arbeta med, och särskilt när man ser ett genomförande av ramdirektivet som krockar med det svenska systemet som inte riktigt passar ihop med vare sig självt eller EU.

Vad kan man utveckla för verktyg för att göra de här prioriteringarna? Idag känner jag som representant en grupp verksamhetsutövare som inte har något riksintresse i ryggen eller något regeringsuttalande för oss, att det känns väldigt slumpmässigt hur det slår idag. För att göra det måste man nog gå bort ifrån att miljön är utgångspunkten. Det handlar istället om rad intressen av olika vikt som måste hanteras och värderas mellan varandra. Det kan jag se som en principiell kritik emot förstudien.

Lennart DeMaré (tidigare Jordbruksverket). Man måste se det som ett kompatibilitetsproblem mellan bestämmelserna för vattenverksamhet och samhällsutvecklingen och inte bara i förhållande till miljöfrågor. Det finns en oändlig mängd saker att titta på men framför allt, som jag ser det, bakgrunden. Varför vi har de regler vi har, finns det någon bakgrund till de här bestämmelserna, varför har de kommit till, och framför allt finns det något för framtiden som gör att vi ändå måste tänka på de här reglerna.

Lennart Sandebjer (Svensk energi). Vi ser ett utvecklingsbehov, hur man ska komma fram i vattenmålen när det kommer till vattenkraften där förutsägbarheten är ganska dålig. Det tycker jag är ett viktigt utvecklingsbehov för att få en helhet.

Nils Leine (Kammarkollegiet). Det klassiska problemet, är det bestämmelserna det är fel på eller är det tillämpningen. Här har vi haft hänsynsreglerna i tio år och dessa gäller för andra verksamheter. Men min erfarenhet säger att för vattenverksamhet tillämpar man inte hänsynsreglerna, exempelvis lagligförklaringar, där man sitter med 1918-års vattenlag och tillämpar den idag 2009. Det är intressant att vi har haft hänsynsreglerna i 10 år och vi fortfarande varje månad får tillstånd från miljödomstolarna där man inte tillämpar

hänsynsreglerna fullt ut vid prövningen. Hur ska man få tillämparna att tillämpa bestämmelserna och inte sitta kvar i 1918-års vattenlag och det gamla tänkandet? Det hela är välkänt, men hur får man domstolarna att tillämpa bestämmelserna och hur får man bort det här gamla tänkandet. Hur ska reglerna se ut för att de faktiskt ska få genomslag i domstolarna. Men då kanske man först måste se över vilket faktiskt genomslag MB 2:3 och 2:6 har idag vid prövningen. Det saknar man idag.

Anmälning- och tillståndsplikt

Anders Skarstedt (Länsstyrelsen i Jönköping). Det finns ingenting i lagstiftningen som säger att positiva åtgärder ska ha någon särreglering när det gäller tillståndsprövning. Det är verkligen ett forskningsbehov för att se ifall man i svensk lagstiftning ska ha ett sådant system där någon har bestämt vad som är positiva åtgärder och att de då ska ha en särfil.

Det är klart att ur vårt perspektiv som tillsynsmyndighet att det vore lättare ifall det fanns fasta gränser ända nerifrån och upp men samtidigt måste man erkänna att det är ett väldigt flexibelt system, dagens system.

Tillsyn av vattenverksamheter är lite speciell eftersom vi rör oss i den här väldigt gamla lagstiftningen. Miljöskyddstillsynen rör sig inte från sent 1700-tal och framåt, och det gör att det finns en mängd olika regler som kopplas in i varandra när det gäller vattenverksamheter som gör att tillsynen blir mer problematisk. Samt att vi har kopplingen till enskilda intressen som inte finns när det gäller miljöfarlig verksamhet. Där behöver man inte bry sig om det finns något enskilt intresse som skadas egentligen.

Owe Björk (Alritz Advokatbyrå). Jag kan inte hålla med om att tillståndsavgränsningen är något stort problem som man behöver forska särskilt mycket om. Jag tycker också att den anmälningslista som kommit har fungerat bra.

Lennart DeMaré (tidigare Jordbruksverket). Har det någon egentlig betydelse om vattenrätten är privat eller offentlig. Har det någon betydelse i anpassning till EG-rätten. Jag kan tänka mig att i alla andra EU-länder gör samhället allting och så får man köpa vatten av samhället. Hur är verksamhetsutövarens ställning i de båda fallen, sakägares ställning, det finns hur många frågor som helst. Men det måste vara en fråga för framtiden, ska vi ha offentligt vatten eller privatägt vatten.

Nils Leine (Kammarkollegiet). Det jag tycker att man borde fundera på är verksamhetsbegreppet, för idag tolkar man det som att en verksamhet är regleringen, en verksamhet är kraftverket och en verksamhet är dammen. Alltså tre verksamheter tycker verksamhetsutövarna att man bedriver och domstolarna ger tillstånd till alla verksamheterna på olika sätt och det blir aldrig samma prövning av verksamheten. Man ska kanske forska på hur verksamhetsbegreppet ska se ut. Ska vi se på det utifrån miljökonsekvenserna eller vilket perspektiv borde vi ha, ska det vara tre verksamheter?

Följdfråga *Gunilla Ewing Skotnicka* (Naturvårdsverket). Vid miljöfarlig verksamhet slår man ofta ihop prövningen och är det så att det inte fått genomslag vid prövning av vattenverksamhets på samma sätt?

Svar *Nils Leine* (Kammarkollegiet). Kammarkollegiet har försökt driva den frågan ett antal mål och miljödomarna förstår inte detta.

Johan Svensson (Nacka tingsrätt). Kärnfrågan som jag ser det och det som skiljer vattenverksamhet från miljöfarlig verksamhet är att vattnet på fastigheten tillhör den som äger fastigheten. Det är ju det som jag bedömer ger vattenkraften en annan ställning än miljöfarlig verksamhet och vad man måste titta på är: ska det vara så här, är det önskvärt, går det att ändra, ska det ändras. Det är det som fokuseringen måste vara på, men även hur det stämmer överrens med regeringsformen och Europakonventionen om man bestämmer sig för att ändra på det. För då är det en äganderätt som tas bort. Jag är helt övertygad om att det är just den frågan som gör att det finns en skillnad mellan de här två olika systemen.

Åke Bengtsson (Bottenhavets vattenmyndighet). Det finns svårigheter i att man prövar olika verksamheter trots att verksamheten har flera domar kopplade till sig. Det gör det oerhört svårt för oss att försöka gå in och ompröva. Vad man äger i vattnet är en annan fråga, äger man också en förorening i vattnet?

Jan Darpö (Uppsala Universitet). Det här är jätteintressant när man tittar på EG-rätten Det är Sverige, Finland och England som är privaträttsliga medan resten är offentligrättsliga när det kommer till vatten. Det genererar en rad grundkonflikter kopplat till äganderätten, EG-rätten och energiproduktionen.

Man säger lite lätt att vattenrätten har ett expropriativt inslag. Det bara finns där och när man ser på vindkraftverk som står i vatten och bullrar då är det expropriativt för att det står i vatten, inte för att det bullrar. Det finns en mängd sådana här synsätt som vi tillämpar för att vi har valt att göra det. Det finns många situationer där vattenverksamheten inte är ett smack mer expropriativt än vad en stor fabrik är eller miljöfarlig verksamhet i övrigt. En del är det, när man tar över mark så kan man prata om att man tar mark. Men faktiskt, en stor del av det som idag prövas är inte särskilt expropriativt. Och den här traditionen som Johan (Svensson, Nacka tingsrätt) pratar om är väldigt stark och syns väldigt tydligt i MPU där de sakkunniga från vattendomstolarna eller miljödomstolarna (jag vet inte riktigt) egentligen såg det som sin främsta uppgift att säga allt är bra som det är. Det är det ju inte, och det kan vi nog komma överens om att det här är värt att forska på. Mötet mellan den åldriga svenska vattenrätten och de krav som kommer. En LST-representant sa det mycket bra, det har utvecklats en praxis på myndigheterna att använda sig av MB 12:6 för att pröva vattenverksamhet och det är jättevanligt och det är det här som är själva grunden för anmälningsplikten. Det finns inget stöd för att ta det under MB 12:6. Sedan tycker jag att också, att äganderätsfrågor är jätteintressanta här. Är det så självklart att man efter ett visst antal år inte kommer med nya samhällsrelaterade krav. Är det så konstigt om man jämför med att det görs vid gruvor eller andra verksamheter. Alltså jag säger inte ja eller nej, men det här är värt att titta på. Det finns vattenförvaltningssystem som i Holland, som till viss del legat till grund för ramdirektivet för vatten, som bland annat är helt självfinansierade, och det finns långt gående forskning på vattenförvaltningsområdet.

Owe Björk (Alrutz Advokatbyrå). En skillnad till som inte nämnts mellan vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Får man tillstånd att dämna då uppstår den väsentliga och stora inverkan när du tar tillståndet i anspråk. Så är det inte med miljöfarlig verksamhet, bygger du en fabrik händer det inte så mycket för omgivningen förrän du börjar producera. Då uppstår emissioner och störningar i omgivningen. Där ligger en stor skillnad mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som är viktigt att håll isär.

Markavvattning

Lennart DeMaré (tidigare Jordbruksverket). Det finns något syfte med att man har markavvattning, finns det syftet kvar för framtiden? Det vi tänker är ofta på diken, men markavvattning är också ett skydd mot exempelvis översvämningar. Jag tror inte att det är så enkelt att just ett fyllt magasin är bättre än ett icke-fyllt magasin i översvämningssynpunkt. Sedan har vi då direkta översvämningssynpunkter om de är bra eller dåliga kan man också diskutera, men jag tycker att vi behöver en mycket mer ingående studie/analyser om på vilket sätt är nu markavvattningen bra eller dålig. När är de bra eller dåliga, och då se att det kan finnas ett behov av markavvattning utifrån andra samhällssynpunkter. Det finns mycket att fundera på här. Sedan finns det mycket som görs men det är ofta kopplat till andra intressen, såsom hela dagvattenproblematiken och infrastruktur. Då kommer vi in på frågan vem är egentligen verksamhetsutövaren?

Åke Bengtsson (Bottenhavets vattenmyndighet). Det finns ett uppdämt avvattningsbehov inom skogsbruket så där kommer vi se mer rensningar/mer markavvattning. Man har varit försiktig pga. svårigheter med reglerverket att vidta åtgärder men börjar nu se att det inte är så begränsat som man trott. Så vi kan nog förvänta oss ökad markavvattning inom skogsbruket.

Ulf Wickström (LRF). Det här är ju ett område som skiljer sig från annan vattenverksamhet, och annan miljöfarlig verksamhet också i och med att det här är ett långt historiskt skeende. Där man har en ursprunglig aktivitet när man skapade de här områdena för att utvinna mark kanske för 100 år sedan och omskapat landskapet. Men så att säga systemet i sig skapades i ett samhälle därför att det var intressant och staten satsade mångmiljardbelopp på att stötta de här åtgärderna. Sedan har det här levt kvar och kan jag se flera intressanta saker, vem är egentligen verksamhetsutövare, vad är vattenverksamheten och sedan också vem bör bära ansvaret och vem bör bära kostnaderna. Det här tycker jag är ett typexempel där PPP inte alls passar särskilt bra, för här är det ett gemensamt samhällsprojekt som har omskapat landskapet och levt kvar och idag. Med en annan syn på saker och ting tycker vi inte att det här är bra. Då är frågan hur vi hanterar det. Då kan jag tycka att ett skärpt reglerverk, där man går in med omprövningar och tvingar den här lilla gruppen som kanske ofta är en grupp markägare som hade ett intresse och var villiga att ställa upp på det här 1900 något, och ska vara de som ska stå för kostnaderna när det är ett samhällsprojekt där alla har ett delat ansvar. Jag kan tänka mig att här kan man ifrågasätta dels kopplingen till annan vattenverksamhet, verksamhetsutövarbegreppet och PPP, och slutsatsen är kanske att det här inte är ett område som man i första hand ska hantera med skärpta regler, utan man bör hantera det på ett annat sätt.

Lennart DeMaré (tidigare Jordbruksverket). Vi pratar om rensning och det är ett begrepp i MB:s definitioner i punkten 1. Men jag tycker verkligen att det kan ifrågasättas om begreppet ska finnas där. Men nu har MPU inte gått in på det heller, utan har antagit att rensning är samma sak. Men jag tror att när det kommer upp till prövning kommer det nog att ställas lite på ända igen eftersom man inte gått in på det här. Eller inte benämner det på rätt sätt, man kanske skulle kunna kalla det underhåll/eller grävning i ett dike som är anmälningspliktigt. Men nu har man alltså kallat det rensning, och när det nu finns en definition på som heter rensning blir det tvetydigheter på en gång igen. Det finns anledning att titta på det ur ett rättsvetenskapligt synsätt, hur bestämmelserna har kommit till egentligen. Och vad har de för ursprung och vad har det för inverkan att departementschefen går emot utredningens ståndpunkt och inför något helt för sig själv.

Anders Skarstedt (Länsstyrelsen i Jönköping). Det finns ett behov av en anmälningsskyldighet för rensning, samtidigt tycker jag att man inte kan ta in allt, för det vore en omänsklig uppgift även för tillsynsmyndigheten. Det som man kanske ska titta på är det som kan vara ett problem och det är att en del markavvattningsföretag ingriper även det som tidigare var naturliga vattendrag, och där kan man ju ha ett naturligt ekosystem som påverkas och då kanske det inte bara är fisk som påverkas utan även annan biologisk mångfald, och det fångas inte upp i dagens anmälningsskyldighet. Men pratar vi rena diken med lågt naturvärde, då är det tveksamhet om man ska ha någon slags anmälningsskyldighet, men då kan vi också diskutera vad som är ett naturvärde.

Jan Darpö (Uppsala Universitet). Jag tycker att det finns mycket i det här materialet som så att säga visar på problemområdena. Mötet mellan det privaträttsliga området och samhällsutvecklingen, krav på en viss biologisk mångfald och inte minst EG-rätten. Men även äganderättsfrågor i förhållande till tillståndsprövningssystemet när det gäller omprövning, skillnader mellan olika sorters verksamheter, organisationsfrågor när det kommer till förvaltningsansvar vid vattenförvaltning. En fråga som förloras i materialet är de EG-rättsliga synpunkterna. Är det så att man inte kan genomföra vissa åtgärder inom ramdirektivet för vatten på grund av de svenska reglerna är det inte så att de svenska reglerna tar över, utan då är det så att de EG-rättsliga reglerna tar över. Där är det viktigt att man ser EG-rättens genombrytande effekt på svensk rätt. Det hela är en jätteintressant fråga, ett gammalt rättssystem som möter en övergående normgivning, definitivt forsknings- och utredningsintressant.

Omprövning

Lennart DeMaré (tidigare Jordbruksverket). Problematiken kring omprövning av markavvattning är frågan vad det är man i praktiken omprövar. Man kan få gå andra vägen, som faktiskt har hänt ett par gånger, alltså den som önskar något annat, vanligtvis Kammarkollegiet, Naturvårdsverket eller länsstyrelsen, får helt enkelt ansöka om att genomföra en åtgärd. Och via den vägen genom en tvångsrätt förändra dikningsföretaget. Då är det inga begränsningar, det kostar förstås.

Kommentar *Nils Leine* (Kammarkollegiet). Fast det är under förutsättning att Naturvårdsverket köpt en fastighet, och är markägare.

Svar *Lennart DeMaré* (tidigare Jordbruksverket). Det är i vilket fall ett sätt att komma runt omprövningen, alltså att ansöka om något annat för området.

Owe Björk (Alritz Advokatbyrå). Jag ser ett problem med herrelösa vattenverksamheter. Det går inte generellt att säga att gamla tillstånd är otidsenliga. Det får man titta på från fall till fall. Brister det i villkoren för en sådan här anläggning ska man begära omprövning av den. Men man kan inte generellt säga att det är otidsenligt bara för att det är ett gammalt tillstånd. Det är en sanning som absolut inte håller. Där tror jag man måste vara mycket mer försiktig i bedömningen. Sedan är frågan vad man kan göra för att underlätta omprövning. Det förekommer ju idag att man träffar avtal. Man träffar avtal mellan Kammarkollegiet och verksamhetsutövaren att ompröva och det har gjorts ett antal sådana omprövningar. Men det är klart att man önskar sig mer av den varan och då är det bara frågan om att hitta instrument som skapar incitament för detta.

Sedan är det fortfarande så att den enda storskaliga förnyelsebara elproduktionen är vattenkraften.

Anders Skarstedt (Länsstyrelsen i Jönköping). En liten omständighet som inte framkommer i den här förstudien är att länsstyrelsen bara har haft möjlighet att ansöka om omprövning sedan miljöbalken trädde i kraft och det är en ganska viktig omständighet. Det gör att länsstyrelsen inte har kompetensen eller särskilt riktade medel, eller att det ska prioriteras inom länsstyrelsens verksamhet. Det skulle möjligtvis förklara varför det här är ett sådant litet område på länsstyrelsenivå. Där kan man tänka sig möjliga varianter såsom en nationell pott att söka medel ifrån i samband med omprövningar så att man kan underlätta omprövningarna. Det är en omständighet att staten inte har skjutit till pengar extra medel, förutom till Kammarkollegiet.

Åke Bengtsson (Bottenhavets vattenmyndighet). Det är intressant att vattenverksamhet behandlas lite annorlunda än miljöfarlig verksamhet. Men för oss vore det väldigt värdefullt ifall vattenverksamhet följde egenkontrollförordningen och belyste sin miljöpåverkan. För då skulle man kunna värdera påverkan och bättre förstå vad som är mindre miljöskador. Helt enkelt övervaka sin effekt på miljön.

Anne Thorén (Naturvårdsverket). Egenkontrollen för vattenverksamhet görs inte på samma systematiska sätt som för miljöfarlig verksamhet. Det är ett väldigt utvecklat område.

Nils Leine (Kammarkollegiet). Till att börja med vill jag ifrågasätta varför vi ska ha ett omprövningsinstitut överhuvudtaget. Ska inte verksamhetsutövarna ta sitt ansvar och uppfylla miljöbalkens krav. Det kanske är där man ska fokusera, hur vi tar bort omprövningsbehovet.

Ulf Wickström (LRF). Utgångspunkten är att föra över kostnaderna på verksamhetsutövarna. Varför är det utgångspunkten i sig? Det jag skulle vilja se som utgångspunkten är hur vi gör systemet effektivt. Jag tycker att det vore oerhört intressant att belysa hur ett genomförande av frivilliga överenskommelser skulle kunna gå till. Är det så att det viktiga är att lägga pengarna på omprövningar och hota med PPP som i sig kan ifrågasättas ur olika synpunkter och som dessutom skapar väldigt mycket konflikt? Vad behövs för att underlätta överenskommelser, sett till också vattenförvaltningen. Det mest önskvärda måste vara att kostnadseffektivt nå effekter samt komma fram till vad vore förutsättningslöst det bästa systemet.

Sven Jansson (konsult Naturvårdsverket). Jag var en av de som jobbade med Ljusnanprojektet. Och jag ville inte säga att det inte hade fungerat. Däremot hade vi otur att jag och ett par tre till gick i pension samtidigt. Och det kom ett nej tack från Fortum på ett bud och då valde man att lägga ner det, vilket jag tyckte var fullständigt onödigt. Det hade gått att driva det, och jag tror att man hade kunnat nå framgångar, inte rakt över naturligtvis. Vi lyckades faktiskt med en sådan omprövning där man samlade omprövningsutrymmet vid en anläggning från tre kraftverk. Domstolen hade inga problem med detta och det fungerade alldeles utmärkt, det var visserligen samma ägare. Sedan finns det med vattenkraften en väldigt spännande fråga och det är omvandlingen från att vara en initial basproduktion till att fungera i ett sammanhang med en utbyggd vindkraft där vattenkraften allt mer kommer bli en reglerkraft. Väldigt många vattendomar är inte alls fattade med den bakgrunden, att man ska driva dem som reglerkraft. Så effekterna av en ojämn körning i dessa vattenkraftverk har aldrig prövats. Här är det en ganska rejäl omläggning av driften det handlar om, som inte varit uppe till diskussion än så länge. Det finns ett väldigt stort omprövningsbehov utifrån det här.

Anna Peters (Naturvårdsverket). Jag skulle också vilja se att man skulle kunna arbeta sig fram med överenskommelser. Det jag däremot inte ser är hur en drivkraft i ett sådant system skulle se ut och vilka bestämmelser det kräver. Det finns oerhört mycket som fattas i förståelsen av kopplingen mellan 11 kapitlet och ramdirektivets bestämmelser. Ska vi leva upp till ambitionsnivåerna krävs det oerhört mycket åtgärder. Jag kan hoppas att frivilliga överenskommelser ska vara en del, men om det kommer räcka, det kan jag inte uttala mig om.

Åke Bengtsson (Bottenhavets vattenmyndighet). Med tanke på dagens lagstiftning är det väldigt krångligt att genomföra ramdirektivet för vatten. En frivillig hantering vore naturligtvis snabbare och billigare, frågan är bara hur förändringar i ägandekonstellationen kan leda till i en överenskommelse. Vi måste ha någon slags bindande frivillighet i så fall. För att annars inträffar situationen att vi bryter emot icke-försämringskravet, om vi har nått målstatusen. Jag kan inte se annat än att vi måste se över lagstiftningen rejält.

Karolina Ardesjö Lundén (Kammarkollegiet). Ytterst är det indispositiva regler. Man kommer att behöva gå längre än vad lagen säger. Frivilliga överenskommelser, hur kan de genomföras med de indispositiva tvingande reglerna i MB.

Nils Leine (Kammarkollegiet). Frivilliga överenskommelser måste få fungera som ett komplement.

Ulf Wickström (LRF). Det finns ju redan idag naturvårdsavtal, det borde inte vara så svårt att hitta en motsvarande modell för vattenvårdsöverenskommelser. Jag kan känna en jätteosäkerhet i hur Sverige genomför ramdirektivet eftersom det skiljer sig ifrån många andra länder.

Ramdirektivet för vatten

Anders Skarstedt (Länsstyrelsen i Jönköping). Jag är av den uppfattningen att det finns en utvecklingspotential inom tillsynsverksamheten som bedrivs. Det finns dåligt med resurser och kunskap om hur man ska tillämpa de här gamla bestämmelserna. Hur man ska få ihop det här med tillsynsplaner, behovsutredning, prioritera sin tillsyn kanske ifrån ramdirektivet. Det är jätteviktigt och jätteintressant. Det kanske inte är en forskningsfråga, men en resurs- och utbildningsfråga, att man med mer resurser och mer styrning av tillsynen kanske kan nå ganska långt. Det vet vi ju inte, eftersom det finns en brist i tillämpning och resurser.

Anne Thorén (Naturvårdsverket). När är en MKN överträdd alternativt inte. Det tror jag kommer att bli väldigt komplicerat och svårt, jag vet inte om det kommer att bli en forskningsfråga eller något annat. Det finns ett kunskapsbehov. Man kan dra lärdom från luftnormerna som funnits med ett tag och se hur det fungerat, eftersom vatten är mer komplext.

Jonna Carlson (Naturvårdsverket). Jag tror att en komparativ studie som ser hur ramdirektivet har införlivats i andra medlemsländer vore väldigt intressant. Det talas mycket om att Sverige genomför ramdirektivet på ett annat sätt än andra länder, strängare, och jag upplever inte att det finns något underlag som visar hur och på vilket sätt om så är fallet, eller vad effekterna är av detta. Så det vore väldigt intressant att se hur det har införlivats i olika länder och vilket som är det bästa sättet, om man ser miljönytta kontra kostnader.

Gunilla Ewing Skotnicka (Naturvårdsverket). En intressant fråga är ifall man ska bedriva forskning på ramdirektivet i dagsläget eller om det är för tidigt. Ska man göra det parallellt med att systemet prövas i praktiken eller ska vi vänta och se en förvaltningscykel som tar 6 år.

Åke Bengtsson (Bottenhavets vattenmyndighet). Jag tycker nog att vi ska dra igång så fort vi bara kan. Hoppas vi i galen tunna nu är det väldigt svårt att hoppa ur. Det blir väldigt konstigt om man sätter upp normer och så går man till EU som säger att de är tokiga i jämförelse med andra länder.

Jonna Carlson (Naturvårdsverket). Jag tänker att det vore väldigt bra att uppmärksamma problemen innan de uppstår.

Nils Leine (Kammarkollegiet). Miljörättsforskningen har till stor del varit väldigt långt efter eller så är man väldigt långt fram och då sker det ingen återkoppling mellan forskningen och vi som jobbar så att säga på gräsrotsnivå med det dagliga arbetet med miljörätten. Att vara med när lagstiftningen bildas är en jättestor möjlighet för miljörättsforskningen att vara del av miljörätts-Sverige.

Ulf Wickström (LRF). Det är väldigt viktigt att påbörja forskningsprocessen och jag tror att det finns ett behov av en tvärvetenskaplig syn. Jag tycker att det vore väldigt intressant att se den svenska modellen emot ett land som arbetar med åtgärdsprogram utifrån en mer strikt modell utifrån ramdirektivet. Det är viktigt hur genomskådligt det är, det är en fråga som är viktigt att ta upp just nu.

Anne Thorén (Naturvårdsverket). Det finns många frågor som går på korsen i balken där man borde tänka samman bestämmelserna lite tydligare, bland annat avfall och muddermassor. Då är man inne lite på paragrafer men man kanske kan höja blicken lite.