

Lägesbild tillsynsområde Vattenverksamheter

1. Allmän beskrivning av tillsynsupdraget

Med vattenverksamheter menas ändring av vattnets djup eller läge vilket exempelvis innebär olika former av byggande i vatten, ändringar av vattenanläggningar, markavvattning eller vattenbortledning. Definitionen av vattenverksamhet finns i 11 kap 3§ miljöbalken. Inom tillsynsområdet finns vitt skilda verksamheter - allt ifrån vattenkraftverk, regleringsdammar, gruvdammar och kvarndammar till vattenuttag för dricksvattenförsörjning och bevattning, bryggor, bropelare, utfyllnader i vatten, rensningar i vattendrag, vägtrummor, boj-pålar med mera.

En del anläggningar i vatten kan vara vandringshinder som är en indikator i miljömålet *Levande sjöar och vattendrag*¹. Hamnar och pirar är andra vattenverksamheter som berör *miljömålet Hav i balans*. Miljömålet *Myllrande våtmarker* kan delvis beröras. Exempelvis kan anläggandet av en våtmark vara vattenverksamhet och igenfyllnad av en våtmark är alltid vattenverksamhet².

För vattenverksamheter finns tillstånds- eller anmälningsplikt, med vissa undantag, t ex vattentäkt för en- eller tvåfamiljsfastighet (11 kap 11 §), och om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena (11 kap 12 §). I 11 kap 15 § finns också ett undantag som innebär att det inte behövs tillstånd/anmälan för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge. Om fisket kan skadas, ska dock anmälan om de planerade arbetena göras till länsstyrelsen innan arbetena påbörjas.

Undantagen i miljöbalken innebär att det är svårt att veta hur många vattenverksamheter det är som är tillstånds- eller anmälningspliktiga men saknar tillstånd/anmälan.

Tillsynsområdet vattenverksamhet präglas starkt av den långa historia av påverkan av vattendrag/sjöar (där tillsynsobjekten kan ha tillkommit före 1900-talet), den civilrättsliga äganderätten av vatten, den reglering av förprovning/undantag som funnits i lagstiftningen under drygt 100 år samt av hur tillsynen har varit organiserad. Länsstyrelsen fick tillsynsansvaret år 1984.

Många vattenverksamheter saknar tillstånd vilket ofta innebär att tillsynen tar längre tid. I den tillsyn som baseras på inkomna klagomål kan tillsynen kompliceras av att det kan finnas ett visst mått av motstående civilrättsliga intressen som kanske inte har relevans för miljöförhållandena.

Svenska kraftnät är tillsynsvägledande myndighet i frågor om dammsäkerhet enligt 11 kap. miljöbalken. Havs- och vattenmyndigheten är tillsynsvägledande myndighet för övrig vattenverksamhet med undantag för markavvattning som Naturvårdsverket har tillsynsvägledningsansvar för. Generellt är länsstyrelsen tillsynsmyndighet över

¹ <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-sjoar-och-vattendrag/atgardade-fysiska-hinder/>

² <https://www.sverigesmiljomal.se/>

vattenverksamheter. Tillsynen kan delegeras till kommun, men det har skett i liten omfattning och då ofta bara för vissa delar av tillsynsområdet.

Länsstyrelsens tillsynsavgift över vattenverksamheter är timbaserad, förutom för området Dammsäkerhet där det utgår årliga avgifter. Kommunen beslutar om sina egna taxor.

I tidigare uppföljningar av länsstyrelsernas arbete med vattenverksamheter har den tillsyn som baseras på inkomna klagomål samt hantering av anmälda vattenverksamheter dominerat länsstyrelsens tid.

2. Områden

2.1. Vattenkraftverk med tillhörande dammar

2.1.1. Beskrivning

En stor del av Sveriges elproduktion sker vid ca 2000 vattenkraftverk med tillhörande regleringsdamm. Vissa av vattenkraftverken är även viktiga för att balansera elnätet. Vattenkraften började byggas ut under tidigt 1900-tal och majoriteten av de tillstånd som finns meddelades fram till 1960-talet. Det finns även ett stort antal anläggningar där verksamheten bedrivs med stöd av privilegiebrev eller urminnes hävd där det kan vara svårt att utläsa villkor för driften.

Vattenkraften och vattenregleringar påverkar vattenmiljöerna genom att de förändrar flödena i vattendragen, skapar barriärer för vattenlevande organismer och förändrar naturliga sedimentationsprocesser.

Samtliga vattenkraftverk ska omprövas för att förses med moderna miljövillkor. Den 25 juni 2020 tog regeringen beslut om prövningsgrupper och tidsplan för omprövningarna. Enligt planen börjar arbetet med omprövningar år 2022 och beräknas pågå under 20 år.³ Tidplanen har dock skjutits fram för samtliga prövningsgrupper där ansökan skulle ha lämnats in år 2023 och senare, vilket lett till att omprövningarna kommer återupptas igen först den 1 juli 2025.

I Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram 2022-2027⁴ framgår bland annat att länsstyrelserna:

- ska genomföra en sektorsövergripande planering för åtgärdsprogrammets genomförande med fokus på de yt- och grundvattenförekomster där det behövs åtgärder för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas. Planeringen ska bedrivas utifrån ett avrinningsområdesperspektiv och säkerställa att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten beaktas i alla tillämpliga delar av länsstyrelsens verksamhet, såsom tillsynsplan och behovsutredning för bland annat vattenverksamhet, **inklusive arbete med den nationella planen för omprövning av vattenkraft**, samt
- inom ramen för sin tillsyn, omprövning och prövning enligt miljöbalken ska prioritera tillsyn av bland annat vattenverksamheter, **inklusive nationell plan för vattenkraft**.

Åtgärderna är av löpande karaktär och är en revidering från Åtgärdsprogram 2016–2021. Åtgärderna ska därför påbörjas omgående och genomföras löpande.

De nya bestämmelserna om omprövning av vattenkraft begränsar inte länsstyrelsernas möjlighet att genomföra tillsyn på vattenkraftsanläggningar förutom att länsstyrelsen inte kan förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd om verksamheten redan ingår i en plan för omprövning.

³ <https://www.havochvatten.se/vattenkraft-och-arbete-i-vatten/vattenkraftverk-och-damm/nationell-plan-for-omprovning-av-vattenkraft/nationell-plan-for-omprovning-av-vattenkraft.html>

⁴ <https://www.vattenmyndigheterna.se/atgarder/atgardsprogram.html>

2.1.2. *Tillsynen förutsättningar*

Vattenkraftverken och regleringsdammarna varierar stort i storlek och komplexitet. Vidare varierar verksamhetsutövarna från enmansfirmor (som har verksamheten som en sidosyssla) till internationella företag. Även själva tillstånden med villkor kan vara komplexa och i vissa fall saknas tydliga tillstånd. Sammantaget innebär det att det kan krävas anpassningar av tillsynen beroende på vilken typ av verksamhet och verksamhetsutövare man ska tillsyna, vilket innebär att tillsynen kan vara tidskrävande.

Det finns inga krav på årlig miljörapport för vattenkraftverk.

Det finns inga nationella riktlinjer hur ofta olika typer av vattenkraftverk ska tillsynas. Tidigare har tillsynen av vattenkraftverksamhet främst skett genom händelsestyrd tillsyn. I och med den nationella planen för omprövning av vattenkraften (NAP) ses dock vattenkraftverksamheterna över i enlighet med tidsplanen för NAP.

2.2. *Dammsäkerhet*

2.2.1. *Beskrivning*

Dammsäkerhet kan definieras som ”dammens egenskaper och de åtgärder som vid drift och underhåll av dammen vidtas för att förhindra ett dammhaveri och för att begränsa skador till följd av ett sådant haveri”. Dammsäkerhetstillsyn är för dammsäkerhetsklassade dammar en del av den tillsyn av dammar som beskrivs i andra delområden.

För dammar som vid ett dammhaveri kan medföra betydande konsekvenser från samhällets synpunkt gäller särskilda krav med avseende på dammsäkerhet och beredskap för dammhaveri, utöver de allmänna bestämmelser som följer av miljöbalken och förordningen om verksamhetsutövarers egenkontroll. Detta berör:

- Dammar vid drygt 430 dammanläggningar som beslutats tillhöra en dammsäkerhetsklass. För dessa gäller särskilda krav enligt förordningen (2014:214) om dammsäkerhet.
- Dammar vid ca tio gruvverksamheter som utgör riskanläggningar. För dessa gäller särskilda krav enligt förordningen (2013:319) om utvinningsavfall.

I landet finns mer än 100 verksamhetsutövare med dammar i dammsäkerhetsklass. För verksamhetsutövare med en damm i dammsäkerhetsklass ställs särskilda krav avseende bl.a. rutiner för egenkontroll (säkerhetsledningssystem), helhetsbedömning av dammens säkerhet och rapportering till tillsynsmyndigheten i enlighet med förordning (2014:214) om dammsäkerhet.

2.2.2. *Tillsynen förutsättningar*

Grunden för länsstyrelsernas dammsäkerhetstillsyn utgörs av granskning av verksamhetsutövarnas årliga dammsäkerhetsrapportering samt slutrapporten från helhetsbedömningarna. Baserat på granskningen av rapporteringen och annan information genomför länsstyrelsen tillsynsmöten med berörda dammägare. På begäran från Svenska kraftnät genomför länsstyrelserna dessutom årlig tematillsyn.

Länsstyrelserna upprättar tillsynsplaner som inkluderar dammsäkerhetstillsyn. Vidare har Svenska kraftnät dialog med regeringen om tillägg i miljötillsynsförordningen som innebär att länsstyrelserna även ska upprätta tillsynsprogram för dammanläggningar

med dammar i dammsäkerhetsklass A, B och C. I enlighet med Svenska kraftnäts vägledning rapporterar länsstyrelserna årligen till Svenska kraftnät om dammsäkerhetstillsyn som genomförts och planeras.

Införandet av dammsäkerhetsregleringen har inneburit att dammsäkerhet utgör ett särskilt tillsynsområde, med specifika krav avseende egenkontroll och rapportering, tillsynsavgifter som öronmärks för dammsäkerhetstillsyn, etc. De första åren efter införandet av regleringen har dammsäkerhetsklassificering genomförts och vägledningar och stöd upprättats⁵. Detta har medfört att den faktiska dammsäkerhetstillsynen utgående ifrån Svenska kraftnäts vägledningar på många sätt är i sin linda. Sammanfattningsvis kan man säga att förberedelserna är genomförda för att möjliggöra en implementering av regelverket så att intentionerna med regleringens införande uppfylls.

Att upprätthålla och utveckla dammsäkerhetshandläggarnas dammsäkerhetskompetens och att länsstyrelserna avsätter erforderliga personella resurser för dammsäkerhetstillsyn utgör de främsta utmaningarna. En annan utmaning utgörs av att säkerställa en effektiv tillsyn i enlighet med de olika regelverken med till viss del överlappande eller närliggande krav som finns för verksamhetsutövare till vissa dammar.

Dammsäkerhet har varit ett fokusområde i den nationella strategin för miljöbalkstillsyn under 2022-2025.

2.3. Andra dammar (i dammregistret)

2.3.1. Beskrivning

Förutom de dammanläggningar som hör till vattenkraftverken så finns det ett stort antal andra dammar, drygt 10 000. Dessa dammar kan härröra från kvarnar, sågar, flottning, uttag av industrivatten med mera. Många dammar har en lång historia och de kan vara en värdefull kulturmiljö. Alla dessa dammar används inte för någon verksamhet, utan "verksamheten" består i att vattenytan/vattenflödet regleras. Det finns ett stort antal som håller på att förfalla.

Många av dessa tusentals dammar har inget tillstånd enligt den lagstiftning som funnits sedan 1919. Det finns därför inga tydliga bestämmelser om hur regleringarna ska skötas.

Vattenregleringar påverkar vattenmiljöerna genom att de förändrar flödena i vattendragen, skapar barriärer för vattenlevande organismer och förändrar naturliga sedimentationsprocesser. Dammanläggningar som inte underhålls kan också bli en säkerhetsrisk.

2.3.2. Tillsynen förutsättningar

Dammanläggningarna varierar stort i storlek och komplexitet. Vidare varierar verksamhetsutövarna från privatpersoner (fastighetsägare), enmansfirmor (som har verksamheten som en sidosyssla) till internationella företag. Förutsättningarna för att efterkomma ett krav från myndigheten varierar med tanke på att det är många privatpersoner som är ansvariga för en dammanläggning. Även själva tillstånden med

⁵ <https://www.svk.se/sakerhet-och-hallbarhet/dammsakerhet/vagledningar-och-stod/>

villkor kan vara komplexa, och i många fall saknas tydliga tillstånd. Därutöver kan tillsynen innebära att andra intressen behöver beaktas, till exempel kopplat till kulturmiljö eller i de fall dammarna har en samhällsviktig funktion, exempelvis kopplat till översvämningsrisker eller om dammen fungerar som branddamm. Sammantaget innebär det att det kan krävs anpassningar av tillsynen beroende på vilken typ av verksamhet och verksamhetsutövare som ska tillsynas, vilket innebär att tillsynen blir tidskrävande.

Det finns inga krav på årlig miljörapport för dammanläggningar. Det finns inga nationella riktlinjer hur ofta olika typer av dammanläggningar ska tillsynas.

Tidigare har tillsynen av övriga dammanläggningar främst skett genom händelsestyrd tillsyn. I och med den nationella planen för omprövning av vattenkraften (NAP) har dock mer egeninitierad tillsyn påbörjats där tillsynsinsatserna i olika avrinningsområden sker i enlighet med tidplanen för NAP. Det är emellertid oftast samma personalresurs för arbetet med tillsyn av övriga dammanläggningar som för arbetet med NAP, som båda tar mycket tid i anspråk. Under år 2024 har EU beslutat om en restaureringsförordning som bland annat berör vattendrag och sjöar. Bestämmelser i denna förordning kan också påverka ambitionsnivå och prioriteringar av tillsynen av dammanläggningar.

2.4. Markavvattning

2.4.1. Beskrivning

Markavvattning är de åtgärder som utförs för att avlägsna oönskat vatten (dränera mark) eller skydda mot vatten. För att en åtgärd ska vara markavvattning i miljöbalkens mening krävs att syftet med åtgärden är att varaktigt öka markens lämplighet för ett visst ändamål. Det finns en mycket stor mängd markavvattningssamfälligheter.

Våtmarkernas multifunktionalitet har de senaste åren uppmärksamrats. Stora resurser och krav på att restaurera våtmarker har uppstått nationellt men även internationella behov av att minska klimatpåverkan, öka den biologiska mångfalden samt i syfte att stärka landskapets egen förmåga att hålla kvar och balansera vattenflöden (se 1 § 7 p i LONA-förordningen (2003:598), EU:s ramdirektiv för vatten och EU förordningen om restaurering av natur). I det arbetet finns flera utmaningar som berör markavvattningsregelverket.

2.4.2. Tillsynens förutsättningar

Tillsyn över vattenanläggningar (diken) som tillkommit genom markavvattning ligger nära naturtillsynen då diken har stor påverkan på terrestra naturvärden och våtmarker som är beroende av hydrologiska förhållanden i marken. Ökande krav på förenklingar av regelverk, tillsyn och vägledning innebär en framtida utmaning för tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter.

2.5. Handläggning och uppföljning av genomförda åtgärder som anmälts enligt 11 kap 9a eller 15 §§ MB

2.5.1. Beskrivning

Vissa typer av vattenverksamheter kan anmälas till länsstyrelsen, generellt är det mindre (berör ett mindre vattenområde) vattenverksamheter. Typiskt handlar det om grävning, utfyllnader, bryggor och mindre vattenuttag. Anmälningar inkommer från både privatpersoner och yrkesmässiga verksamhetsutövare. Verksamheterna som anmäls är ofta av "engångskaraktär", dvs att de genomförs vid ett tillfälle och sedan sker normalt inga ytterligare åtgärder.

2.5.2. Tillsynens förutsättningar

Detta område är bland de största områdena, räknat i tid, för länsstyrelserna. Det finns uttalade handläggningstider för ärendena. Bedömningen är att de flesta ärenden avgörs vid skrivbordet, utan platsbesök. Bedömningen är att det dessutom inte sker särskilt många uppföljande tillsynsbesök.

2.6. Vattenbortledning och vattenuttag

2.6.1. Beskrivning

Vattenbortledning och vattenuttag görs av många olika anledningar såsom, kommunal dricksvattenförsörjning, jordbruksbevattning, processvatten i industrin eller för värme/kyla. Vattenbortledning innefattar så kallat skadligt vatten. Vattenbortledning och vattenuttag sker både ur/till grundvattenmagasin och från/till sjöar och vattendrag.

Vattenuttagen är i de flesta fall tillståndspliktiga. Vissa mindre ytvattenuttag kan i stället anmälas och det finns även undantag från bestämmelsen. Kunskapen om hur många vattenuttag som är stora och små finns inte, inte heller hur många vattenuttag som finns i olika sektorer och i olika områden i landet. SMHI fick 2018 ett uppdrag från regeringen att öka kunskapen om Sveriges vattenuttag. En mycket grov uppskattning som SMHI har gjort med underlag från SGU, Jordbruksverket, SCB och länsstyrelserna är att det finns cirka 15 000 vattenuttag i Sverige som är tillräckligt stora för att kunna bli aktuella att samla in data för. Då ingår inte de ca 500 000 enskilda vattentäkterna som försörjer enstaka hushåll eller små djurgårdar.⁶

Ytterligare en grov uppskattning är att cirka en tredjedel (dvs ca 5000) återfinns inom prioriterade områden (stora uttag, uttag inom problemområden, uttag i eller i närheten av vattenskyddsområde, Natura 2000 eller värdefulla vatten).

Enligt vattenmyndigheterna saknade 53 % av de allmänna vattentäkterna i Sverige tillstånd enligt 11 kap miljöbalken för uttag av yt- och grundvatten år 2021. Detta bedöms särskilt vara ett problem i områden med många intressenter på vattenresurserna.⁶

⁶ Resultat PM - Tillsynskampanj för vattenuttag, Länsstyrelsen Gotland, 2019-12-18, dnr 535-1737-2019

Problematiken med konkurrens om vatten och risk för vattenbrist har uppmärksammats av flera aktörer, bland annat HaV⁷, Nationella expertrådet för klimatanpassning⁸, regeringen⁹, vattenmyndigheterna¹⁰, SMHI¹¹, SGU¹² och ett antal länsstyrelser. Samtliga lyfter behovet av bättre kunskap om landets vattenuttag och mer detaljerade vattenbalanser för att kunna hantera flera av utmaningarna som följer av ett förändrat klimat.

Det har också visat sig svårt att fullgöra Sveriges skyldigheter gentemot EU vad gäller rapporteringen enligt EU:s dricksvattendirektiv då det inte finns ett fullständigt register över vattenuttag. Genomförandet av dricksvattendirektivet innebär bland annat att medlemsländerna ska ta fram en riskbaserad metod för vattensäkerhet som omfattar hela kedjan från tillrinningsområdet till fastighet.

2.6.2. Tillsynens förutsättningar

Den allra största delen av tillsynen är händelsestyrd. Det är ofta enskilda intressen som anmäler händelser och behov av tillsyn intensifieras vid perioder av vattenbrist. 2019 utförde åtta sydlän en tillsynskampanj av vattenuttag.⁶

Länsstyrelserna upplever stora svårigheter i tillsynen eftersom möjligheterna till undantagen i miljöbalken gör det möjligt att göra vattenuttag utan att meddela tillsynsmyndigheten. Det finns dock ingen indikation på att regelefterlevnaden är låg.

En annan svårighet är avsaknaden av tillsynsregister. För de vattenuttag som är tillståndsgivna sker kontinuerlig egenkontroll. Det varierar i vilken utsträckning länsstyrelserna inhämtar dessa uppgifter. Det finns möjlighet att begära återkommande inlämning av uppgifter från egenkontrollen men hanteringen är resurskrävande.

Det är resurskrävande att utöva tillsyn över alla vattenuttag som sker inom ramen för miljöbalkens undantag eftersom det krävs inventering i fält för att få kännedom om dessa.

Länsstyrelserna anser också att det saknas tillräcklig vägledning från centrala myndigheter.

⁷ Havs- och vattenmyndigheten 2023, [RU Uppdrag om utvecklad tillsynsvägledning i fråga om tillsyn av vattenuttag](#)

⁸ Nationella expertrådet för klimatanpassning, rapport från SWECO 2020: [Torka och vattenbrist](#).

⁹ [Regeringens arbete med vattenförsörjning 2024](#)

¹⁰ Vattenmyndigheterna 2022. [Rapport 2022:1 Torka och vattenbrist](#).

¹¹ SMHI 2019, [RU Åtgärder för att motverka vattenbrist i ytvatten](#).

¹² Livsmedelsverket och SGU 2024, [RU Utredda förutsättningarna för insamling, hantering, registrering och rapportering av råvattendata](#).