

Vattenverksamhet

Delbetänkande av Miljöprocessutredningen

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:42

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Omslagsfoto: Peter Ardö
En kraftverksdamm i Laholm i Lagan

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23201-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 20 juni 2007 (dir. 2007:94) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10, PBL). Utredaren ska vidare utreda och föreslå de processuella regler som behövs för den ändrade instansordningen samt för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Genom tilläggsdirektiv den 20 december 2007 (dir. 2007:184) vidgades uppdraget till att omfatta bl.a. behovet av författningsändringar i fråga om förnybar energi, vattenverksamheter, riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken, miljökonsekvensbeskrivningar samt samordning och samråd i prövningsförfarandet. Den 2 oktober 2008 beslutade regeringen genom tilläggsdirektiv (dir. 2008:119) att tillkalla ytterligare en särskild utredare. I båda tilläggsdirektiven ändrades tidpunkterna för redovisning av uppdraget.

Utredningen har antagit namnet Miljöprocessutredningen.

Den 20 juni 2007 förordnades lagmannen Ulf Andersson att vara särskild utredare.

Den 6 oktober 2008 förordnades rådmannen Lars Holmgård att vara särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 20 september 2007 professorn Peter Fitger och chefsrådmannen Claes Kristensson.

Som experter förordnades fr.o.m. den 20 september 2007 kanslirådet Camilla Adolfsson, miljörettsjuristen Oscar Alarik, departementssekreteraren Agnetha Alriksson, advokatfiskalen Karolina Ardesjö Lundén, fastighetsrådet Anders Dahlsjö, chefsrådmannen Jim Emilsson, kanslirådet Ivar Frostenson, juristen Agneta Gardar, rättssakkunniga Susanne Gerland, ämnesrådet Margaretha Gistorp, bolagsjuristen Ulrik Johansson,

departementssekreteraren Anna Josefsson, rådmannen Bjarne Karlsson, departementssekreteraren Mats Kryhl, rättssakkunniga Malin Larsson, departementssekreteraren Elisabeth Lidbaum, miljörettsjuristen Henrik Malmberg, miljörådet Lena Nilsson, lagmannen Håkan Nordling, förbundsjuristen Germund Persson, hovrättsrådet Liselotte Rågmark, 1:e länsjuristen Magnus Sandström, divisionschefen Micaela Schulman, kanslirådet Karin Sjökvist, enhetschefen Dan Töllborn, rättssakkunniga Sanna Viklund och departementssekreteraren Henrik Wingfors.

Advokaten Märten Bengtsson förordnades som expert fr.o.m. den 9 oktober 2007 och docenten Jan Darpö förordnades som expert fr.o.m. den 15 oktober 2007.

Margaretha Gistorp entledigades fr.o.m. den 12 november 2007 och i stället förordnades departementssekreteraren Lena Källberg som expert fr.o.m. den 13 november 2007. Elisabeth Lidbaum entledigades fr.o.m. den 31 december 2007 och i stället förordnades departementssekreteraren Eva-Lena Almér som expert fr.o.m. den 1 januari 2008.

Som experter förordnades fr.o.m. den 1 januari 2008 chefsjuristen Fredrik Bonde, enhetschefen Karl-Erik Nilsson och generalsekreteraren Stefan Nyström.

Som experter förordnades fr.o.m. den 15 januari 2008 advokaten Bo Hansson, miljöjuristen Lennart Sandebjer och juristen Carl-Ivar Stahl, fr.o.m. den 21 januari 2008 departementssekreteraren Ingrid Hasselsten och fr.o.m. den 25 januari 2008 rådmannen Stefan Nilsson.

Karolina Ardesjö Lundén entledigades fr.o.m. den 29 februari 2008 och i stället förordnades advokatfiskalen Johan Svensson som expert fr.o.m. den 1 mars 2008.

Eva-Lena Almér entledigades fr.o.m. den 8 oktober 2008.

Som experter förordnades fr.o.m. den 8 oktober 2008 kanslirådet Magnus Blümer och civilingenjören Walter Johansson.

Henrik Wingfors entledigades fr.o.m. den 20 oktober 2008.

Micaela Schulman entledigades fr.o.m. den 1 november 2008 och i stället förordnades enhetschefen Märten Dunér som expert fr.o.m. den 1 november 2008.

Som expert förordnades fr.o.m. den 1 november 2008 ämnessakkunniga Ingela Sundelin.

Som expert förordnades fr.o.m. den 15 januari 2009 informationssekreteraren Lars Lindström.

Anders Dahlsjö entledigades fr.o.m. den 19 januari 2009 och i stället förordnades miljörådet Sven Bengtsson som expert fr.o.m. den 19 januari 2009.

Stefan Nilsson entledigades fr.o.m. den 4 februari 2009.

Johan Svensson entledigades fr.o.m. den 12 februari 2009 och i stället förordnades advokatfiskalen Karolina Ardesjö Lundén som expert fr.o.m. den 12 februari 2009.

Som sekreterare i utredningen har förordnats hovrättsassessorn Annika Sandersnäs Heijman (fr.o.m. den 13 augusti 2007), kammarrättsassessorn Ewa Mårdberg (fr.o.m. den 20 augusti 2007 t.o.m. den 31 mars 2008), hovrättsassessorn Dano Kostovski (fr.o.m. den 18 februari 2008), chefsjuristen Peter Ardö (fr.o.m. den 1 mars 2008) och länsassessorn Cecilia Giese Hagberg (fr.o.m. den 1 mars 2008). Av sekreterarna är det Peter Ardö och Annika Sandersnäs Heijman som har medverkat i arbetet med detta betänkande.

Utredningen har tidigare överlämnat delbetänkandena *En ny instansordning för mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111), *Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler* (SOU 2008:31) och *Prövning av vindkraft* (SOU 2008:86) samt huvudbetänkandet *Miljöprocessen* (SOU 2009:10).

Utredningen överlämnar härmed sitt delbetänkande *Vattenverksamhet* (SOU 2009:42). Uppdraget för undertecknad utredare är härigenom slutfört.

Till betänkandet har fogats särskilda yttranden.

Karlstad i maj 2009

Lars Holmgård

/ Peter Ardö
Annika Sandersnäs Heijman

Innehåll

Sammanfattning	15
Författningsförslag	23
1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	23
2 Förslag till lag om ändring i elberedskapslagen (1997:288)	33
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	34
4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter.....	36
5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.	38
1 Inledning	41
1.1 Utredningsuppdraget.....	41
1.2 Utredningens arbete	41
1.3 Utredningens tidigare betänkanden.....	42
2 Bakgrund	43
2.1 EG-rätten.....	43
2.1.1 EG:s direktiv om förnybar energi.....	43
2.1.2 EG:s ramdirektiv för vatten	45
2.1.3 EG:s förordning om ål	48
2.2 Miljömålen.....	52

2.3	Energipolitik	56
2.4	Elproduktion	59
2.4.1	Allmänt om elproduktion.....	59
2.4.2	Svensk elproduktion	60
2.4.3	Internationell elproduktion.....	60
2.4.4	Den svenska vattenkraften	62
2.4.5	Överföring av el	64
2.5	Vattenkraftplanen från 1984 och vattenkraftens utvecklingspotential	65
2.6	Vattenkraftens reglerförmåga.....	67
2.6.1	Vattenkraftens egenskaper	67
2.6.2	Balansregleringen i elsystemet	68
2.6.3	Reglering i vattenkraft	69
2.6.4	Vindkraftens påverkan på balansregleringen.....	71
2.6.5	Balansreglering i övriga Europa.....	73
2.7	<i>Klimat- och sårbarhetsutredningen</i> – SOU 2007:60	76
2.8	Svenska Kraftnäts utredningsuppdrag om dammsäkerhet.....	79
3	Kartläggning av befintlig vattenverksamhet.....	81
3.1	Redovisning av enkätresultat från länsstyrelserna.....	81
	Vattenkraftverk/dammar	85
	Markavvattningsföretag	88
	Fiskvandringshinder.....	90
	Återkallelse/omprövning.....	90
	Tillsynsärenden.....	92
	Markavvattningsärenden.....	93
	Övriga synpunkter	93
3.2	Redovisning av enkätresultat från miljödomstolarna.....	95
3.3	Övrig statistik.....	95
3.4	Sammanfattande synpunkter	95

4	Gällande rätt.....	97
4.1	Relevanta bestämmelser.....	97
4.2	Inledande bestämmelser och hänsynsregler	98
4.3	Hushållningsreglerna.....	100
4.4	Miljö kvalitetsnormer och miljö kvalitetsförvaltning.....	103
4.5	Miljökonsekvensbeskrivningar	107
4.6	Skydd av områden och arter.....	109
4.7	Miljöfarlig verksamhet.....	113
4.8	Vattenverksamhet	117
4.9	Allmänt om prövningen	130
4.10	Regeringens tillåtlighetsprövning	136
4.11	Tillståndsprövning i miljödomstol och länsstyrelse	138
4.12	Tillstånds rättskraft, återkallelse och omprövning	145
4.13	Äldre tillstånd eller rättsgrunder och omprövning.....	158
4.14	Rättegångskostnader.....	162
4.15	Tillsyn och egenkontroll	164
4.16	Tvångsrätter.....	165
4.17	Ersättning	167
4.18	Kammarkollegiet och Fiskeriverkets arbete med omprövningar.....	168
4.19	Skillnader mellan prövningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet	171
4.20	Miljöprocessutredningens huvudbetänkande <i>Miljöprocessen</i> (SOU 2009:10)	174

5	Samordnad tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet	175
5.1	Allmänt	175
5.2	Överväganden och förslag	176
5.2.1	Rådighetskravet.....	177
5.2.2	Samhällsekonomisk tillåtlighet	190
5.2.3	Prövningspliktens utformning	193
5.2.4	Ansökans och domens innehåll, olika prövningsmyndigheter, rättegångskostnader, tvångsrätter och ersättningsfrågor	195
5.2.5	Bör 9 och 11 kap. miljöbalken slås ihop?	202
6	Tidsbegränsning av tillstånd, obligatorisk omprövning och skyldighet att söka tillstånd	203
6.1	Allmänt	203
6.2	Överväganden.....	203
6.2.1	Obligatorisk tidsbegränsning av nya tillstånd?	204
6.2.2	Obligatorisk skyldighet att föra upp vattenverksamheten till omprövning?	205
6.2.3	Obligatorisk omprövning av befintliga tillstånd genom övergångsregel?	207
6.2.4	Skyldighet för befintliga tillståndspliktiga vattenverksamheter som saknar tillstånd att ansöka om tillstånd före en viss angiven tidpunkt?	208
7	Underlag för omprövning och ansvar för kunskapsuppbyggnad	211
7.1	Allmänt	211
7.2	Överväganden och förslag	212
7.2.1	Miljörapport för vissa vattenverksamheter	213
7.2.2	Upplysningsskyldighet vid övertagande av tillståndsgiven eller anmäld vattenverksamhet.....	218
7.2.3	Inventering och samverkan	218

7.2.4	Kammarkollegiets m.fl. myndigheters befogenheter att begära uppgifter inför omprövningar.....	221
7.2.5	Krav för vattenverksamheter att ta fram underlag för omprövningar.....	223
7.2.6	Prövotid vid omprövning.....	225
7.2.7	Anmälningsskyldighet vid rensning.....	227
7.2.8	Herrelösa verksamheter	232
7.2.9	Särskild omprövningsförfordning.....	234
8	Ändringstillstånd för vattenverksamheter	239
8.1	Allmänt	239
8.2	Överväganden och förslag.....	240
9	Generella föreskrifter i stället för omprövningar.....	243
9.1	Allmänt	243
9.2	Överväganden och förslag.....	243
9.2.1	Föreskrift om användning av fiskeavgifter	246
9.2.2	Föreskrifter om markavvattning och rensning?	250
10	Säkerhetshöjande åtgärder utan omprövning	253
10.1	Allmänt	253
10.2	Överväganden och förslag.....	253
10.2.1	Vad är säkerhetshöjande åtgärder?	257
10.2.2	Undantag i rättskraftsbestämmelserna för säkerhetshöjande åtgärder?	257
10.2.3	Ändringsanmälan för säkerhetshöjande åtgärder	258
10.2.4	Omprövning enligt 24 kap. 8 § miljöbalken för säkerhetshöjande åtgärder.....	261
10.2.5	Ändringstillstånd för säkerhetshöjande åtgärder	262
11	Produktionskapaciteten för vattenkraftverk.....	263
11.1	Bestämmelser i miljöbalken som påverkar produktionskapaciteten för vattenkraftverk	263
11.2	Motstående intressen.....	276

11.3	Regeringsformen 2 kap. 18 §	285
11.4	Elberedskapslagen	286
11.5	Överväganden och förslag	287
11.5.1	Nationellt viktig vattenkraft	288
11.5.2	Ersättningsregler vid omprövning av vattenkraft	294
11.5.3	Ytterligare regler för att skydda befintlig vattenkraft mot omprövningar som minskar elproduktionen?	300
11.5.4	Särskild regel som gynnar produktionen av förnybar energi m.m.	301
11.5.5	Sammanfattande överväganden	302
12	Fiskvandringsvägar.....	305
12.1	Bakgrund.....	305
12.2	Överväganden och förslag	307
12.2.1	Fiskvandringsvägar genom generell föreskrift	308
12.2.2	Fiskvandringsvägar efter omprövning i varje enskilt fall	309
13	Tillsyn och egenkontroll.....	313
13.1	Tillsyn	313
13.1.1	Kort historik.....	313
13.1.2	Tillsyn enligt miljöbalken	314
13.1.3	Tillsynsmyndigheter	317
13.1.4	Förelägganden och förbud	318
13.1.5	Adressater.....	320
13.1.6	Avgifter för tillsyn	321
13.1.7	Kostnader för tillsyn och antal tillsynsärenden	322
13.1.8	Uppgifter i enkätundersökningen.....	325
13.1.9	Tillsynsrapport och Miljösamverkan Sverige	325
13.2	Egenkontroll.....	334
13.2.1	Kontrollprogram	334
13.2.2	Egenkontroll enligt egenkontrollförordningen	335
13.2.3	Miljörapport	335
13.2.4	Kontroll och rapportering av dammsäkerhet	337
13.3	Utredningens bedömning av och förslag till åtgärder för att effektivisera tillsynen över vattenverksamhet	338

14	Framtida utredningsbehov.....	347
15	Konsekvenser.....	351
15.1	Konsekvenser i allmänhet.....	351
15.1.1	Konsekvenser för miljömålen.....	351
15.1.2	Konsekvenser för de areella näringarna.....	352
15.1.3	Konsekvenser för det allmänna.....	352
15.1.4	Konsekvenser för prövningsmyndigheterna.....	352
15.1.5	Konsekvenser för tillsynsmyndigheterna.....	353
15.1.6	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	353
15.1.7	Konsekvenser för allmänheten.....	353
15.1.8	Alternativa lösningar.....	353
15.1.9	Konsekvenser med hänsyn till Sveriges anslutning till EU.....	354
15.1.10	Ikraftträdandetidpunkt och informationsinsatser.....	354
15.2	Konsekvenser för företag.....	354
15.2.1	Berörda företag.....	355
15.2.2	Tidsåtgång och administrativa kostnader för företagen.....	355
15.2.3	Vissa övriga ekonomiska effekter för företagen.....	362
15.2.4	Förändringar i företagets verksamhet.....	362
15.2.5	Konkurrensförhållanden.....	363
15.2.6	Särskild hänsyn till små företag.....	363
15.3	Övriga konsekvenser.....	363
16	Författningskommentar.....	365
16.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	365
16.2	Förslaget till lag om ändring elberedskapslagen (1997:288).....	370
16.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser för vattenverksamhet.....	370
16.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter.....	371
16.5	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter m. m.....	371

Särskilda yttranden	373
Bilagor	417
<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv 2007:94.....	417
<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv 2007:184.....	429
<i>Bilaga 3</i> Tilläggsdirektiv 2008:119.....	451

Sammanfattning

Allmänt om uppdraget

Miljöprocessutredningen behandlar i detta betänkande vattenverksamhet. Utredningens direktiv avseende vattenverksamhet avser dels förnybar energi, där vattenkraft utgör en viktig del, dels andra frågor om vattenverksamhet.

Utredningen ska enligt direktiven utreda behovet och lämpligheten av att ändra miljöbalkens regler så att en hög produktionskapacitet främjas i vattenkraftverken. Föreslagna ändringar får inte undergräva arbetet med miljömålen. Även fiskeintresset ska beaktas. Det finns en konflikt mellan främjandet av vattenkraften och motstående intressen. Denna kan inte beskrivas så enkelt som att produktionen står mot miljön. En hög produktion i vattenkraftverken är positiv för klimatet, eftersom denna elproduktion inte bidrar till klimatförändringen.

Nämnda konflikt har lett utredningen in på svåra avvägningar. Resultatet av utredningens avvägningar är att förslag som är positiva för produktionskapaciteten har funnits vara negativa för motstående intressen och därmed legat utanför utredningens direktiv. Sådana förslag presenteras därför endast i blygsam utsträckning. Däremot läggs förslag som är positiva för de motstående intressena men som till följd av ett ökat antal omprövningar kan vara negativa för produktionskapaciteten.

Något förenklat kan sägas att utredningen vill främja vattenkraftproduktionen i de största redan utbyggda vattendragen. En stor del av svensk elproduktion genom vattenkraft sker i endast ett fåtal älvar med biflöden. Det är främst där som ytterligare el ska produceras och befintlig produktion skyddas.

En annan viktig del i direktiven är att reglerna om vattenverksamhet i möjligaste mån ska samordnas med reglerna om miljöfarlig verksamhet. Utredningen lämnar en rad förslag för att utjämna skillnaden mellan de två verksamhetsslagen.

Andra viktiga frågor i direktiven är att underlätta omprövning av redan tillståndsprovade vattenverksamheter samt att få icke tillståndsprovade verksamheter tillståndsprovade. Även i dessa delar lämnar utredningen förslag.

Nedan sammanfattas utredningens förslag något mer utförligt.

Kartläggning av befintliga vattenverksamheter (avsnitt 3)

Merparten av Sveriges vattenkraftverk och regleringsdammar är tillståndsprovade enligt 1918 års vattenlag. Betydligt färre är tillståndsprovade enligt 1983 års vattenlag eller enligt miljöbalken. Endast ett fåtal av tillstånden har omprövats enligt miljöbalken. Det finns många icke tillståndsprovade men ändå tillståndspliktiga vattenverksamheter. Vanligast är olika former av markavvattningar, såsom dikningar. Det finns brist i kunskap om hur många icke tillståndsprovade verksamheter som finns. Inte heller finns kunskap om antalet vattenverksamheter som saknar tydlig reglering av drift- eller underhållsansvar.

Samordnad tillståndsprovning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet (avsnitt 5)

Det finns ett antal skillnader i tillståndsprovningen av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Utredningen har i sitt huvudbetänkande *Miljöprocessen* (SOU 2009:10) föreslagit att en av dessa tas bort, så att tillståndsprovningen fortsättningsvis alltid ska ske i samma prövningsmyndigheter, nämligen fem koncessionsnämnder. En sådan ändring ökar behovet av att minska skillnaderna i tillståndsprovningen mellan de två verksamhetslagen.

En skillnad i dag är att tillståndsmyndigheten vid vattenverksamhet, men inte vid miljöfarlig verksamhet, ska pröva om verksamhetsutövaren har rådighet till det område där verksamheten ska utföras. Om inte verksamhetsutövaren har rådighet, ska ansökan om vattenverksamhet avvisas. En ansökan om miljöfarlig verksamhet prövas däremot även om sökanden saknar rådighet. Utredningen föreslår att denna skillnad tas bort. I fortsättningen ska inte tillståndsmyndigheten pröva om sökanden har rådighet.

En annan skillnad i dag är att det för vattenverksamhet, men inte för miljöfarlig verksamhet, finns ett krav på att verksamheten är samhällsekonomiskt lönsam. Är den inte samhällsekonomiskt lönsam ska den inte tillåtas. Utredningen föreslår att denna skillnad tas bort. Beaktas måste dock att det vid vattenverksamhet finns en möjlighet att få särskild tvångsrätt för att t.ex. utföra anläggningar på annans mark. I ett sådant fall måste enligt utredningen den samhällsekonomiska tillåtighetsbedömningen finnas kvar. Detta är en följd av kravet i 2 kap. 18 § regeringsformen.

Miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet är reglerade i ett stort antal bestämmelser i miljöbalkens olika kapitel. Särskilda bestämmelser om miljöfarlig verksamhet finns i 9 kap. miljöbalken. För vattenverksamhet finns särskilda bestämmelser i 11 kap. Enligt direktiven ska utredningen överväga om dessa två kapitel kan arbetas samman. Utredningen finner inte tillräckliga skäl för att kapitlen ska slås ihop.

Tidsbegränsning av tillstånd och skyldighet för tillståndslösa att söka tillstånd (avsnitt 6)

Det kan enligt utredningen övervägas att låta alla tillstånd enligt miljöbalken vara tidsbegränsade. Ett alternativ till detta kan vara att tillståndshavaren ska vara skyldig att initiera en omprövning inom en viss tid. Frågan berör fler verksamheter än vattenverksamhet. Utredningen lämnar därför inget förslag om detta men föreslår att dessa frågor utreds vidare.

Som redan påpekats är flertalet vattenverksamheter tillståndsprövade enligt gammal lagstiftning. Utredningen har övervägt att föreslå en generell skyldighet för alla vattenverksamheter äldre än ett visst datum att bli omprövade. Utredningen avstår dock från att lämna ett sådant förslag.

Vidare finns det många tillståndspliktiga vattenverksamheter som saknar tillstånd. Utredningen har övervägt att införa en skyldighet för dessa att ansöka om tillstånd före ett visst datum. Även detta avstår dock utredningen att föreslå.

Underlag för omprövning och ansvar för kunskapsuppbyggnad (avsnitt 7)

Tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter är skyldiga att årligen lämna en miljörapport till länsstyrelsen. Något motsvarande krav finns inte för vattenverksamheter. Utredningen föreslår att ett krav på miljörapport införs för vattenkraftverk, vattenregleringar och vissa andra större vattenverksamheter.

För vattenverksamhet bör enligt utredningen införas ett krav att den som övertar en tillståndsgiven eller anmäld verksamhet ska vara skyldig att anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Ett sådant krav finns i dag redan för miljöfarlig verksamhet.

Utredningen föreslår att länsstyrelserna ska inventera vilka vattenverksamheter som finns och göra en prioriteringslista över objekt som behöver omprövas. Inventeringsarbetet ska samordnas nationellt av Kammarkollegiet. En samverkansgrupp för alla inblandade ska ledas av Kammarkollegiet.

Kammarkollegiet och andra myndigheter ska enligt utredningen kunna begära in uppgifter från verksamhetsutövaren och få undersökningar utförda på dennes bekostnad om det behövs för en omprövning. Vidare ska enligt utredningen den som bedriver vattenverksamhet, på samma sätt som i dag gäller för miljöfarlig verksamhet, vara skyldig att ta fram det underlag som krävs för en omprövning.

När verkningar av en vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet inte kan förutses med tillräcklig säkerhet finns i dag en möjlighet att skjuta upp frågan om meddelande av vissa villkor under en provotid. Denna regel gäller när ansökan om tillstånd prövas. Den gäller däremot inte uttryckligen vid omprövning av ett befintligt tillstånd. Utredningen föreslår att regeln ändras så att den uttryckligen kan användas vid omprövningar.

Det krävs i dag inte tillstånd för att utföra en rensning för att bibehålla vattnets djup eller läge. Rensningar ska dock anmälas till länsstyrelsen, om fisket kan skadas. Utredningen föreslår att det som huvudregel alltid ska krävas anmälan vid rensning av ett vattendrag för att bibehålla vattnets djup eller läge.

Ett särskilt problem är herrelösa vattenverksamheter, t.ex. övergivna dammar. Utredningen föreslår att det ska tas fram en särskild arbetsplan och särskild finansiering för arbetet med att åtgärda de herrelösa verksamheterna. Arbetet ska samordnas med inventeringsarbetet.

Ändringstillstånd (avsnitt 8)

Vid ändring av en redan tillståndsgiven miljöfarlig verksamhet gäller att ett nytt tillstånd får begränsas till att enbart avse själva ändringen. Sådana s.k. ändringstillstånd kan enligt lagtexten inte meddelas för vattenverksamhet. Det förekommer dock i praktiken att ändringstillstånd meddelas vid vattenverksamhet. Utredningen kan inte se några skäl för att lagtexten ska begränsas till att avse miljöfarlig verksamhet. Skillnaden ska därför tas bort.

Generella föreskrifter (avsnitt 9)

Vid miljöfarlig verksamhet är det möjligt för regeringen eller andra myndigheter att meddela s.k. generella föreskrifter som bryter igenom tillståndens rättskraft. Motsvarande möjlighet finns inte för vattenverksamhet. Utredningen föreslår att angelägna miljöförbättrande åtgärder för vanligt förekommande vattenverksamheter ska kunna genomföras genom generella föreskrifter i stället för omprövning i de enskilda fallen.

Utredningen lämnar förslag på en generell föreskrift. Denna innebär att Fiskeriverket och länsstyrelserna ska kunna besluta om annan användning i samma huvudavrinningsområde av inbetalda fiskeavgifter än vad som beslutats i respektive dom.

Generella föreskrifter kan enligt utredningen övervägas även på andra områden, såsom vid markavvattningar. Utredningen lämnar dock inte förslag på sådana föreskrifter.

Säkerhetshöjande åtgärder utan omprövning (avsnitt 10)

Det är enligt utredningen inte lämpligt att införa någon specialreglering som innebär att säkerhetshöjande åtgärder generellt sett kan vidtas utan omprövning eller ny tillståndsprövning utöver vad som redan är möjligt i dag. Inte heller bör tillsynsmyndigheterna ges en generell rätt att förelägga om säkerhetshöjande åtgärder utöver vad som redan är möjligt.

Däremot finner utredningen att en utövare av vattenverksamhet ska få utföra säkerhetshöjande åtgärder efter en anmälan till tillsynsmyndigheten.

En tillståndshavare har i dag, enligt lagtexten, inte möjlighet att ansöka om omprövning för att utföra säkerhetshöjande åtgärder.

Sådana ansökningar har dock i vissa fall accepterats och i vissa fall avisats. Utredningen föreslår att en sådan möjlighet införs i lagtexten. Den kommer att gälla vid både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet.

Ökad produktion av vattenkraft (avsnitt 11)

Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för energiproduktion ska enligt nuvarande lagstiftning så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Områden som är av riksintresse för sådana anläggningar ska ha ett särskilt skydd. Det finns i dag inte utpekade några områden av riksintresse för vattenkraftproduktion. Utredningen föreslår att Energimyndigheten ges i uppdrag att föreslå vilka vattendrag och områden som är av sådant riksintresse.

Enligt huvudregeln har en tillståndshavare vid vattenverksamhet rätt till ersättning när en omprövning av tillståndet medför att förutsättningarna för att producera el minskar. Ersättningsrätten är dock begränsad på så sätt att tillståndshavaren normalt får acceptera fem procents minskning utan ersättning. I utredningens direktiv sägs att utredningen särskilt ska se över begränsningen av ersättningsrätten. Utredningen finner dock att begränsningen av rätten till ersättning för förlust av kraftproduktion inte ska ändras.

Fiskvandringar (avsnitt 12)

I utredningens uppdrag ingår särskilt att utreda behovet av ändrade bestämmelser om fiskvandringar i reglerade vattendrag. Bakgrunden är ett tillkännagivande av riksdagen.

Som ovan nämnts föreslår utredningen att vattenföretag, vattenregleringar och vissa andra större vattenverksamheter ska lämna årliga miljörapporter. Utredningen föreslår att det i miljörapporten år 2011 särskilt ska redovisas bl.a. vilka fiskvandringshinder som finns och hur dessa kan tas bort.

När nämnda miljörapporter har inkommit bör enligt utredningen länsstyrelserna ges i uppdrag att lägga förslag på prioriteringar av vilka vattendrag som bör förse med fiskvandringar och i vilken ordning omprövningsmålen bör drivas.

Kammarkollegiet ska ha ett nationellt ansvar att samordna detta arbete.

Tillsyn och egenkontroll (avsnitt 13)

Utredningen finner att tillsynen över vattenverksamheter hittills har prioriterats lågt. Detsamma gäller arbetet med omprövningar. Detta måste ändras om man vill att antalet omprövningar ska öka. Kammarkollegiets och Fiskeriverkets resurser för omprövningsarbetet bör förstärkas. Vidare bör länsstyrelsernas resurser för tillsyn och för omprövningsarbetet förstärkas. Kammarkollegiet ska stödja länsstyrelserna i deras omprövningsarbete. I detta ingår att Kammarkollegiet ska hjälpa länsstyrelserna att prioritera vilka omprövningsprojekt som bör drivas och i vilken ordning.

Framtida utredningsbehov (avsnitt 14)

I direktiven anges att utredningen, förutom vissa specifika uppdrag, i övrigt ska redovisa utredningsbehov som identifieras i översynen av reglerna om vattenverksamheter. Under arbetet med detta betänkande har utredningen stött på frågor som inte har hunnit behandlas i betänkandet. Vi redovisar i detta avsnitt vilka frågor det gäller.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

dels att 11 kap. 6 § ska upphöra att gälla,

dels att 11 kap. 1 och 15 §§, 16 kap. 2 §, 22 kap. 2 a och 27 §§, 24 kap. 1 och 8 §§, 26 kap. 20 § samt 28 kap. 10 och 12 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas tre nya paragrafer, 11 kap. 9 c samt 24 kap. 7 a och 7 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om vattenverksamhet och vattenanläggningar. Bestämmelser om vattenverksamhet och vattenanläggningar finns också i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

I fråga om vissa vattenanläggningar finns ytterligare bestämmelser i 19 och 20 §§ elberedskapslagen (1997:288).

9 c §

För att skydda människors hälsa eller miljön får regeringen, om det framstår som mer ändamålsenligt än beslut i enskilda fall, i fråga om vattenverksamhet meddela föreskrifter

om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått. Sådana föreskrifter får också meddelas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Om det finns särskilda skäl, får regeringen bemyndiga en myndighet att meddela sådana föreskrifter.

Om det behövs, får regeringen meddela föreskrifter om sådana försiktighetsmått som går utöver vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller andra internationella åtaganden.

15 §

Tillstånd enligt detta kapitel behövs inte för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart återställa ett vattendrag som har vikit från sitt förra läge eller som på något annat sätt har förändrat sitt lopp.

Om arbetena berör en fastighet som tillhör någon annan, *skall* fastighetsägaren alltid underrättas innan arbetena påbörjas.

Om fisket kan skadas, *skall anmälan* om de planerade arbetena göras till länsstyrelsen innan arbetena påbörjas.

Om arbetena berör en fastighet som tillhör någon annan, *ska* fastighetsägaren alltid underrättas innan arbetena påbörjas.

Anmälan om de planerade arbetena *ska* göras till länsstyrelsen innan arbetena påbörjas. *Anmälan till länsstyrelsen behövs inte om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas av arbetena.*

16 kap.2 §¹

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får lämnas för begränsad tid. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådan tidsbegränsning.

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får förenas med villkor.

Vid ändring av en *miljöfarlig* verksamhet får tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd). Vid ändring av en verksamhet får tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd).

För verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter får dock inte beslutas villkor om begränsning av koldioxidutsläpp eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

Bestämmelser om vilka mål som är ansökningsmål finns i 21 kap. 1 § och bestämmelser om vad en ansökan i ett ansökningsmål *skall* innehålla finns i 22 kap. 1 §. Regeringen får meddela föreskrifter om vad en ansökan i ett ärende *skall* innehålla.

Bestämmelser om vilka mål som är ansökningsmål finns i 21 kap. 1 § och bestämmelser om vad en ansökan i ett ansökningsmål *ska* innehålla finns i 22 kap. 1 §. Regeringen får meddela föreskrifter om vad en ansökan i ett ärende *ska* innehålla.

22 kap.2 a §²

I fråga om miljöfarlig verksamhet är den som erhållit tillstånd, dispens eller godkännande vid prövning av frågor som avses i 24 kap. 3, 5 och 8 §§ skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs

Den som erhållit tillstånd, dispens eller godkännande *enligt denna balk eller föreskrifter meddelade med stöd av balken är* vid prövning av frågor som avses i 24 kap. 3, 5 och 8 §§ skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och

¹ I huvudbetänkandet *Miljöprocessen* (SOU 2009:10) föreslås att paragrafens femte stycke får en annan lydelse.

² I SOU 2009:10 föreslås att 22 kap. miljöbalken upphävs och att paragrafen med oförändrat innehåll flyttas till en ny 19 kap. 8 § miljöbalken.

för prövningen. Miljödomstolen får förelägga denne att tillhandahålla den utredning som behövs. Föreläggandet får förenas med vite.

övriga förhållanden som behövs för prövningen. Miljödomstolen får förelägga denne att tillhandahålla den utredning som behövs. Föreläggandet får förenas med vite.

27 §³

När verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet, får miljödomstolen vid meddelande av tillstånd till verksamheten skjuta upp frågan om ersättning eller andra villkor till dess erfarenhet har vunnits av verksamhetens inverkan.

När verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet, får miljödomstolen vid meddelande av tillstånd till *eller vid omprövning av* verksamheten skjuta upp frågan om ersättning eller andra villkor till dess erfarenhet har vunnits av verksamhetens inverkan.

I samband med uppskovsbeslutet *skall* miljödomstolen, i fråga om skada eller förlust som kan antas bli mera kännbar, meddela provisoriska föreskrifter om ersättning eller skadeförebyggande åtgärder. Om det är nödvändigt för att motverka olägenheter, *skall* provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått meddelas.

I samband med uppskovsbeslutet *ska* miljödomstolen, i fråga om skada eller förlust som kan antas bli mera kännbar, meddela provisoriska föreskrifter om ersättning eller skadeförebyggande åtgärder. Om det är nödvändigt för att motverka olägenheter, *ska* provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått meddelas.

Den uppskjutna frågan *skall* avgöras så snart som möjligt. Ersättning får inte bestämmas till lägre belopp än vad som har bestämts provisoriskt.

Den uppskjutna frågan *ska* avgöras så snart som möjligt. Ersättning får inte bestämmas till lägre belopp än vad som har bestämts provisoriskt.

Då målet har skjutits upp i en viss del, *skall* miljödomstolen som villkor för att tillståndet till verksamheten *skall* få tas i

Då målet har skjutits upp i en viss del, *ska* miljödomstolen som villkor för att tillståndet till verksamheten *ska* få tas i

³ I SOU 2009:10 föreslås att 22 kap. miljöbalken upphävs och att paragrafen i redigerat skick flyttas till en ny 19 kap. 26 § miljöbalken.

anspråk föreskriva att sökanden hos länsstyrelsen ställer säkerhet för den slutliga ersättningen samt för den ersättning som bestämts provisoriskt och som inte *skall* betalas innan tillståndet tas i anspråk. I fråga om slaget av säkerhet gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken.

Preskriptionslagen (1981:130) gäller inte ersättningsanspråk som omfattas av ett uppskovsbeslut.

anspråk föreskriva att sökanden hos länsstyrelsen ställer säkerhet för den slutliga ersättningen samt för den ersättning som bestämts provisoriskt och som inte *ska* betalas innan tillståndet tas i anspråk. I fråga om slaget av säkerhet gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken.

24 kap.

1 §⁴

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, 7 kap. 20

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, 7 kap.

⁴ I SOU 2009:10 föreslås vissa förändringar i paragrafens första och tredje stycke.

och 22 §§, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 § denna balk eller 2 kap. 10 § samt 7 kap. 13–17 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

20 och 22 §§, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 §, 11 kap. 9 c § denna balk eller 2 kap. 10 § samt 7 kap. 13–17 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 §.

En omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut.

7 a §

De myndigheter och kommuner som avses i 7 § får förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i denna balk eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten eller kommunen lämna de uppgifter och handlingar som behövs för prövningar som avses i 3–6 §§. Sådana förelägganden får ges även till den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet.

7 b §

Den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa

eller miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa en olägenhet från sådan verksamhet är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för omprövningen. Om det är lämpligare, får de myndigheter och kommuner som avses i 7 § i stället besluta att en sådan undersökning ska utföras av någon annan och utse någon att göra undersökningen.

Den som är skyldig att utföra undersökningen är skyldig att ersätta kostnaderna för en undersökning som någon annan utsetts att göra med det belopp som myndigheten eller kommunen fastställer.

Beslut om undersökning får förenas med förbud att överlåta den berörda fastigheten eller annan egendom till dess undersökningen är slutförd.

8 §

Efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten upphäva eller ändra andra bestämmelser och villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut än som avser storleken av ersättnings belopp. Villkoret får dock upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

Efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten ändra tillståndet och villkoren i frågor som anges i 5 § första stycket 10.

26 kap.

20 §

Om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt vad som föreskrivs med stöd av 9 kap. 6 § första stycket *skall* den som utövar verksamheten varje år lämna en miljörapport till den tillsynsmyndighet som utövar tillsynen över verksamheten. Detta gäller också den som förelagts att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § andra stycket. I miljörapporten *skall* redovisas de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en miljörapport *skall* innehålla en redovisning av verksamhetens miljöpåverkan även i annat avseende än vad som omfattas av villkoren i ett tillståndsbeslut. Även redovisning av andra uppgifter som är relaterade till balkens tillämpningsområde och mål får föreskrivas.

Även om en verksamhet inte är tillståndspliktig, får en föreskrift om skyldighet att lämna en miljörapport meddelas.

Om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt vad som föreskrivs med stöd av 9 kap. 6 § första stycket *ska* den som utövar verksamheten varje år lämna en miljörapport till den tillsynsmyndighet som utövar tillsynen över verksamheten. Detta gäller också den som förelagts att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § andra stycket. *Kravet på att lämna miljörapport gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver, även den som bedriver vattenverksamhet.* I miljörapporten *ska* redovisas de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en miljörapport *ska* innehålla en redovisning av verksamhetens miljöpåverkan även i annat avseende än vad som omfattas av villkoren i ett tillståndsbeslut. Även redovisning av andra uppgifter som är relaterade till balkens tillämpningsområde och mål får föreskrivas.

28 kap.

10 §⁵

Den som utför eller *skall* utföra en vattenverksamhet kan av miljödomstolen ges rätt att utföra anläggningar eller åtgärder inom fastigheter som tillhör någon annan och ta i anspråk mark eller annat utrymme för detta, när det är fråga om

1. vattenverksamhet som utförs av staten, kommuner eller vattenförbund och som är önskvärda från hälso- eller miljösynpunkt eller som främjar fisket,
2. vattenverksamhet för att motverka förorening genom avloppsvatten,
3. vattenverksamhet som avser tillgodogörande av yt- eller grundvatten,
4. vattenreglering,
5. vattenverksamhet som avser allmän farled eller allmän hamn, eller
6. markavvattning.

Ett område som tas i anspråk enligt första stycket får lösas in, om det *skall* ingå i en strömfallsfastighet.

Har rätten upphört enligt denna paragraf att med annat än äganderätt ta annans fastighet i anspråk, *skall* anläggningar som har uppförts eller placerats inom fastigheten tillfalla fastighetsägaren utan lösen, om de inte

Den som utför eller *ska* utföra en vattenverksamhet kan av miljödomstolen ges rätt att utföra anläggningar eller åtgärder inom fastigheter som tillhör någon annan och ta i anspråk mark eller annat utrymme för detta, när det är fråga om

1. vattenverksamhet som utförs av staten, kommuner eller vattenförbund och som är önskvärda från hälso- eller miljösynpunkt eller som främjar fisket,
2. vattenverksamhet för att motverka förorening genom avloppsvatten,
3. vattenverksamhet som avser tillgodogörande av yt- eller grundvatten,
4. vattenreglering,
5. vattenverksamhet som avser allmän farled eller allmän hamn, eller
6. markavvattning.

Ett område som tas i anspråk enligt första stycket får lösas in, om det *ska* ingå i en strömfallsfastighet.

Har rätten upphört enligt denna paragraf att med annat än äganderätt ta annans fastighet i anspråk, *ska* anläggningar som har uppförts eller placerats inom fastigheten tillfalla fastighetsägaren utan lösen, om de

⁵ I SOU 2009:10 föreslås vissa förändringar i paragrafens första och tredje stycke samt att andra stycket upphävs.

har förts bort inom ett år från upphörandet.

inte har förts bort inom ett år från upphörandet.

Beslut enligt denna paragraf får endast meddelas för vattenverksamhet vars fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den.

12 §

Om det inte medför en väsentlig olägenhet för ägaren av en vattenanläggning, kan någon annan ges rätt att ändra anläggningen eller att använda den för en egen vattenverksamhet eller för att förebygga eller minska skador av en egen vattenverksamhet.

Skall anläggningen ändras, har ägaren rätt att utföra ändringen och få ersättning för kostnaderna.

Den som ges rätt att använda en anläggning *skall* ge anläggningens ägare skälig ersättning för rätten att använda anläggningen.

Om det inte medför en väsentlig olägenhet för ägaren av en vattenanläggning, kan någon annan ges rätt att ändra anläggningen eller att använda den för en egen vattenverksamhet eller för att förebygga eller minska skador av en egen vattenverksamhet.

Ska anläggningen ändras, har ägaren rätt att utföra ändringen och få ersättning för kostnaderna.

Den som ges rätt att använda en anläggning *ska* ge anläggningens ägare skälig ersättning för rätten att använda anläggningen.

Beslut enligt denna paragraf får endast meddelas för vattenverksamhet vars fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

2 Förslag till lag om ändring i elberedskapslagen (1997:288)

Härigenom föreskrivs att 20 § elberedskapslagen (1997:288) ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §

*Den ökning i byggnads-
kostnader som föranleds av
åtgärder enligt denna lag skall
inte räknas med vid den prövning
som avses i 11 kap. 6 § första
stycket miljöbalken.*

Vid meddelande av tillstånd
som anges i 19 § första stycket
skall de beslut om vatten-
anläggningars utförande som
meddelats med stöd av denna
lag beaktas.

Vid meddelande av tillstånd
som anges i 19 § första stycket
ska de beslut om vatten-
anläggningars utförande som
meddelats med stöd av denna
lag beaktas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

dels att 2 kap. 1 § ska upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 4 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §

Den som vill bedriva vattenverksamhet har för detta ändamål rådighet *som anges i 1 §*, om vattenverksamheten innebär

1. vattenreglering,
2. vattentäkt för allmän vattenförsörjning, allmän värmeförsörjning eller bevattning,
3. markavvattning,
4. vattenverksamhet som behövs för allmän väg, allmän farled eller allmän hamn,
5. vattenverksamhet som behövs för att motverka förorening genom avloppsvatten, eller
6. vattenverksamhet som behövs för järnväg.

Den som vill bedriva vattenverksamhet har för detta ändamål rådighet, om vattenverksamheten innebär

5 §

Staten, kommuner och vattenförbund har rådighet *som anges i 1 §* för att bedriva sådan vattenverksamhet som är önskvärd från allmän miljö- eller hälsosynpunkt eller som främjar fisket.

Den som är beroende av att vattenförhållandena består har också *sådan* rådighet för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart åter-

Staten, kommuner och vattenförbund har rådighet för att bedriva sådan vattenverksamhet som är önskvärd från allmän miljö- eller hälsosynpunkt eller som främjar fisket.

Den som är beroende av att vattenförhållandena består har också rådighet för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart återställa ett

ställa ett vattendrag som har vattendrag som har vikit från
vikit från sitt förra läge eller sitt förra läge eller som på något
som på något annat sätt har annat sätt har förändrat sitt
förändrat sitt lopp. lopp.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter

Härigenom föreskrivs att 10 § i förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Fiskeriverket eller, efter Fiskeriverkets bemyndigande, länsstyrelsen bestämmer hur fiskeavgifter som har fastställts enligt 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet *skall* användas, om inte annat har bestämts i domen eller beslutet.

Fiskeavgifter som har fastställts enligt 6 kap. 6 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet *skall* användas för att bekosta forskning och utveckling inom fiskevården enligt vad Fiskeriverket bestämmer efter samråd med Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande.

Avgifter som avses i första och andra styckena får inte utan

Föreslagen lydelse

10 §

Fiskeriverket eller, efter Fiskeriverkets bemyndigande, länsstyrelsen bestämmer hur fiskeavgifter som har fastställts enligt 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet *ska* användas, om inte annat har bestämts i domen eller beslutet.

Utan hinder av första stycket får Fiskeriverket, eller efter Fiskeriverkets bemyndigande länsstyrelsen, besluta att fiskeavgift får användas på annat sätt än som bestämts i domen i det huvudavrinningsområde där vattendraget ingår.

Fiskeavgifter som har fastställts enligt 6 kap. 6 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet *ska* användas för att bekosta forskning och utveckling inom fiskevården enligt vad Fiskeriverket bestämmer efter samråd med Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande.

Avgifter som avses i första- tredje styckena får inte utan

regeringens medgivande användas till Fiskeriverkets eller länsstyrelsens verksamhet. regeringens medgivande användas till Fiskeriverkets eller länsstyrelsens verksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

dels att 19 och 21 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas tre nya paragrafer, 18 a, 18 b och 18 c §§, av följande lydelse samt en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Miljörapport m.m.

18 a §

Den som utövar eller är underhållsskyldig för vattenverksamhet i form av vattenkraftverk, vattenreglering eller en verksamhet som anges i 17 kap. 4 a § 14–16 miljöbalken ska varje år lämna en miljörapport enligt 26 kap. 20 § miljöbalken till den tillsynsmyndighet som utövar tillsynen över verksamheten.

Miljörapporten ska innehålla uppgift om verksamhetsutövarens namn och organisationsnummer samt de uppgifter i övrigt som framgår av föreskrifter som Naturvårdsverket har meddelat med stöd av 18 b §.

18 b §

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om

1. att en miljörapport enligt 26 kap. 20 § miljöbalken ska innehålla en redovisning av

verksamhetens miljöpåverkan även i andra avseenden än vad som omfattas av villkoren i ett tillståndsbeslut liksom av andra uppgifter som är relaterade till balkens tillämpningsområde och mål, och

2. hur uppgifterna i en miljörapport ska redovisas.

18 c §

Bedrivs vattenverksamhet, för vilken tillstånd har meddelats eller som har anmälts enligt 19 §, av annan än den som meddelats tillståndet eller gjort anmälan, ska den nye verksamhetsutövaren snarast upplysa tillsynsmyndigheten om det ändrade förhållandet.

19 §

I stället för tillståndsplikt enligt 11 kap. 9 § miljöbalken gäller att en vattenverksamhet inte får påbörjas innan den har anmälts hos tillsynsmyndigheten, om verksamheten innebär

1. anläggande av våtmark där vattenområdet har en yta som inte överstiger 5 hektar,
2. uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,
3. uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett annat vattenområde än vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,
4. grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,
5. grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett annat vattenområde än vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,
6. byggande av en bro eller anläggande eller byte av en trumma i ett

vattendrag med en medelvattenföring som uppgår till högst 1 kubikmeter per sekund,

7. omgrävning av ett vattendrag med en medelvattenföring som uppgår till högst 1 kubikmeter per sekund, om åtgärden inte är att hänföra till markavvattning,

8. nedläggning eller byte av en kabel, ett rör eller en ledning i ett vattenområde,

9. bortledande av högst 600 kubikmeter ytvatten per dygn från ett vattendrag, dock högst 100 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta,

10. bortledande av högst 1 000 kubikmeter ytvatten per dygn från ett annat vattenområde än vattendrag, dock högst 200 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta,

10 a. åtgärder för att förbättra en anläggnings säkerhet,

11. utrivning av en vattenanläggning som tillkommit till följd av en verksamhet enligt 1–10,

12. ändring av en anmäld vattenverksamhet enligt 1–10, eller

13. ändring av en tillståndsprövad vattenverksamhet, om ändringen är en anmälningsskyldig verksamhet enligt 1–10.

11. utrivning av en vattenanläggning som tillkommit till följd av en verksamhet enligt 1–10 a;

12. ändring av en anmäld vattenverksamhet enligt 1–10 a, eller

13. ändring av en tillståndsprövad vattenverksamhet, om ändringen är en anmälningsskyldig verksamhet enligt 1–10 a.

21 §

Tillsynsmyndigheten *skall* genast sända en kopia av anmälan till den kommunala nämnden. Om det kan antas att det allmänna fiskeintresset berörs av verksamheten *skall* en kopia av anmälan sändas till Fiskeriverket

Tillsynsmyndigheten *ska* genast sända en kopia av anmälan till den kommunala nämnden. Om det kan antas att det allmänna fiskeintresset berörs av verksamheten *ska* en kopia av anmälan sändas till Fiskeriverket. *Om anmälan har skett enligt 19 § 10 a ska en kopia av anmälan sändas till Affärsverket Svenska Kraftnät.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Miljöprocessutredningen har genom regeringens tilläggsdirektiv (dir. 2007:184) fått i uppdrag att utreda behovet av författningsändringar i fråga om bl.a. förnybar energi i form av vattenkraft och reglerna som påverkar produktionskapaciteten för vattenkraftverk. Vidare omfattar uppdraget redovisning av viss statistik om vattenverksamheter och tillsyn, reglerna om omprövning av vattenverksamhet, säkerhetshöjande åtgärder samt ett särskilt uppdrag om fiskvandringar. Utredningen ska föreslå nödvändiga författningsändringar. Utredningsuppdraget preciseras och avgränsas mot utredningens uppdrag i övrigt i tilläggsdirektiv (dir. 2008:119). Såväl ursprungsdirektiven (dir. 2007:94) som ovan nämnda tilläggsdirektiv fogas till detta delbetänkande som *bilaga 1, 2 och 3*.

1.2 Utredningens arbete

Miljöprocessutredningen har under arbetet med detta delbetänkande haft tre sammanträden med sakkunnig och experter. Därutöver har utredningen haft särskilda möten med Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Svenska Kraftnät, Fiskeriverket, Länsryelserna i Skåne, Västra Götaland, Jönköpings och Norrbottens län, Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (telefonmöte), Älvräddarna, Svensk Energi, Vattenfall AB och LRF. Utredningen har deltagit vid vattendagarna i Uppsala i januari 2009. Utredningen har vidare haft kontakter med vissa av Vattenmyndigheterna. Miljöprocessutredningen har mottagit skrivelser från Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Stig Dahlström och Tommy Streling. Till utredningen har Kammarkollegiets och Fiskeriverkets rapport, *Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor* (Ju2007/1393/JFS) överlämnats. Vidare

har överlämnats en skrivelse från Småkraftverkens Riksförening (Regeringen 2008-11-20, M2008/3911/R (delvis)). Utredningen har samrått med Näringslivets Regelnämnd och Verket för näringslivsutveckling (Nutek).

1.3 Utredningens tidigare betänkanden

I betänkandet *En ny instansordning i mål enligt Plan- och bygglagen* (SOU 2007:111) föreslog utredningen att överklaganden av beslut enligt den lagen i fortsättningen ska prövas av miljödomstolarna i stället för som hittills av länsrätterna när det gäller byggärenden och av regeringen i fråga om planärenden.

I betänkandet *Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler* (SOU 2008:31) föreslog utredningen att miljödomstolarnas domkretsar ska samordnas med vattendistriktet enligt 5 kap. miljöbalken. Enligt betänkandet ska miljödomstolarna vara oförändrade i fråga om antal och kansliorter.

I delbetänkandet *Prövning av vindkraft* (SOU 2008:86) föreslogs ändringar av de regler som gäller för prövning av vindkraftsanläggningar så att dubbelprövningar enligt både miljöbalken och PBL kan undvikas.

Ovanstående betänkandena har remissbehandlats.

I huvudbetänkandet *Miljöprocessen* (SOU 2009:10) föreslogs en ny organisation för prövning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet vid en administrativ myndighet i stället för som i dag både vid miljödomstolar och länsstyrelser. Miljödomstolarna föreslogs slås ihop med fastighetsdomstolarna.

2 Bakgrund

Bland de utredningsuppdrag som anges i direktiven ryms vissa mållkonflikter där ambitionerna inom energi- och miljöområdet kan vara svårförenliga. Utredningens uppdrag är i sådana fall att belysa konflikterna. Bakgrunderna inom energi- och miljöområdet redovisas kortfattat i detta avsnitt.

2.1 EG-rätten

Utredningens direktiv anger att EG-rätten har betydelse i sammanhanget och nämner särskilt EG:s ramdirektiv för vatten¹ och EG:s förordning 1100/2007 om ål. Utöver dessa rättsakter kan det finnas anledning att nämna EG:s direktiv om förnybar energi.

2.1.1 EG:s direktiv om förnybar energi

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjanden av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el ska bidra till försörjningstrygghet, ökad sysselsättning och förbättrad miljö. Direktivet syftar till att främja en ökning av de förnybara energikällornas bidrag till elproduktionen på den inre marknaden och att skapa en grund för ett framtida rättsligt ramverk på gemenskapsnivå för detta. Målet är att den förnybara elproduktionen på gemenskapsnivå ska öka från 14 till 22 % under perioden 1997–2010. Enligt direktivet ska medlemsstaterna anta nationella vägledande mål för den framtida användningen av förnybar el. Sverige redovisade ett mål på 55,2 % baserat på det av riksdagen fastställda målet inom elcertifikatsystemet till år 2010. (Direktivet

¹ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

innehöll dock ett referensvärde på 60 %.) Den ökade användningen av el från förnybara energikällor är viktig för att uppfylla Kyoto-protokollet. Direktivet pekar på att sektorn för energi från förnybara energikällor har en särpräglad struktur som bör beaktas vid översynen av reglerna om tillståndsgivning för att uppföra anläggningar som producerar el från förnybara energikällor. Direktivet ålägger medlemsstaterna att utvärdera lagar och författningar för att minska lagstiftningshinder och andra hinder för en ökning av produktion från förnybara energikällor samt för att få fram effektivare och snabbare administrativa förfaranden på lämplig nivå.

EG-kommissionen har i januari 2008 lagt ett förslag till ett nytt direktiv om främjande av användning av förnybar energi. Europaparlamentet antog direktivet i december 2008 och rådets formella antagande av direktivet väntas ske under våren 2009. En viktig del av direktivet är nationella bindande mål för andelen förnybar energi. För Sverige föreslås ett mål på 49 % till år 2020 vilket ska jämföras med en andel på knappt 40 % år 2005. Målet på gemenskapsnivå är att uppnå en andel på 20 % jämfört med 8,5 % år 2005. Även det nya direktivet slår fast att användandet av förnybar energi är viktigt för att minska utsläppen av växthusgaser och uppfylla Kyoto-protokollet. Förnybar energi spelar också en viktig roll för att trygga energiförsörjningen, stimulera den tekniska utvecklingen och ge möjligheter till sysselsättning och regional utveckling, särskilt i landsbygdsområden. Bristen på tydliga regler och samordning mellan olika organ för godkännande har visat sig hindra utvecklingen. Särskild hänsyn bör därför tas till den speciella strukturen hos sektorn för förnybar energi när nationella, regionala och lokala myndigheter ser över sina administrativa rutiner för att ge tillstånd till uppförande och drift av anläggningar som producerar t.ex. el. Administrativa godkännandeförfaranden bör följa tydliga riktlinjer för anläggningar som utnyttjar förnybara energikällor. Medlemsstaterna ska se till att de nationella reglerna för godkännande som gäller för anläggningar som producerar t.ex. el från förnybara källor är proportionerliga och nödvändiga. Medlemsstaterna ska bl.a. fastställa klara riktlinjer för samordning mellan administrativa organ, i fråga om tidsgränser samt mottagande och hantering av planerings- och tillståndsansökningar. Förenklade godkännanderutiner ska fastställas för mindre projekt och det ska utses medlare vid dispyter mellan sökande och myndigheter. Medlemsstaterna ska

enligt direktivet lämna in en nationell handlingsplan till kommissionen senast den 30 juni 2010. Handlingsplanen ska innehålla mål för förnybar energi för sektorerna el, värme och kyla samt transporter. Planen ska också innehålla en beskrivning av de åtgärder som medlemsstaten avser vidta för att nå målen och den indikativa utvecklingsbanan. Sex månader innan handlingsplanen ska lämnas till kommissionen ska medlemsstaten lämna ett dokument som visar om landet beräknas få ett över- eller underskott av förnybar energi i jämförelse med den indikativa utvecklingsbanan som direktivet anger. Direktivet innehåller förslag till åtgärder som ska främja en ökad användning av förnybar energi. Till dessa hör att förenkla tillståndprocesser, anpassa byggregler, öka informationen om teknik och stödsystem samt underlätta tillträdet till el och gasnät för förnybar energi.

Den stora andelen förnybar energi som Sverige har i dag består av bioenergi (ca 120 TWh) och vattenkraft (ca 68 TWh). Se vidare om elproduktion från olika källor i avsnitt 2.4. Vattenkraftsproduktionen är alltså viktig för att nå det i direktivet bindande målet till år 2020.

2.1.2 EG:s ramdirektiv för vatten

I EG:s ramdirektiv för vatten anges inledningsvis bl.a. följande.

Vatten är ingen vara vilken som helst utan ett arv som måste skyddas, försvaras och behandlas som ett sådant. Beslut om vatten bör fattas så nära de platser där vattnet påverkas eller används som möjligt. Åtgärder bör tas fram genom utarbetande av åtgärdsprogram som är anpassade till regionala och lokala förhållanden. Direktivet syftar till att bevara och förbättra vattenmiljön i gemenskapen. Detta mål avser först och främst kvaliteten hos det berörda vattnet. Kvantitetsreglering är en extra åtgärd för att garantera god vattenkvalitet och därför bör åtgärder med avseende på kvantiteten som främjar målet att säkerställa en god kvalitet också fastställas. Medlemsstaterna bör sträva efter att uppnå åtminstone god vattenstatus genom att fastställa och genomföra nödvändiga åtgärder inom integrerade åtgärdsprogram. När det gäller vattenkvantitet bör övergripande principer fastställas för reglering av uttag och uppdämning för att säkerställa en hållbar miljö i de påverkade vattensystemen.

De krav som Sverige är skyldig att uppnå och det arbete som pågår för att nå dit har av vattenmyndigheterna beskrivits enligt följande.²

Avgränsning i vattenförekomster

Det övergripande syftet med vattenförvaltningsarbetet är att nå god kvalitet och tillräcklig kvantitet för alla vatten. Eftersom Sverige har så många vattenområden, har vi varit tvungna att göra ett urval av de vatten vi arbetar med under inledningsfasen. Ett första steg är därför att dela in Sverige i ett antal vattenförekomster. En vattenförekomst är ett homogent vattenområde, exempelvis en sjö eller en sträcka i en å eller en älv. För varje vattenförekomst ska en miljökvalitetsnorm beslutas.

Statusbedömning

För att vi ska kunna veta vad som behöver göras för en vattenförekomst måste vi ta reda på hur tillståndet ser ut i dag, eller vilken "status" den har. Detta sker genom att ett stort antal "kvalitetsfaktorer" bedöms för vattenförekomsten till exempel fisk, vattenväxter, bottenlevande djur eller särskilt förorenande ämnen. Kvalitetsfaktorerna varierar beroende på om det är en sjö, ett vattendrag, kust- eller grundvatten som bedöms. Vid bedömning av status i en vattenförekomst jämförs data med kvalitetskraven, som är en måttstock för vad som är hög, god, måttlig, otillfredsställande och dålig status för den aktuella kvalitetsfaktorn.

Påverkansprognoser och riskbedömning till 2015

Inom förvaltningsarbetet gäller ett generellt icke försämringskrav, att en vattenförekomst inte får försämrans när ett önskvärt tillstånd, en så kallad miljökvalitetsnorm, har fastställts. Detta innebär att det behövs en kontinuerlig kontroll över vad som händer i framtiden, hur olika samhällssektorer utvecklas. Förväntar vi oss till exempel en expansion av sommarhus, kan utsläppen från enskilda avlopp öka och medföra en ökad påfrestning i form av övergödning, vilket i sin tur kan medföra att statusen försämras till 2015. För att förutsäga påverkan och göra det möjligt att sätta in åtgärder som förhindrar att statusen i vattenförekomsten försämras, gör vi en prognos av olika påverkansfaktorer. Om bedömningen är att status kan komma att försämrans säger vi att vattenförekomsten är "riskutsatt".

Status – kvalitetskrav – normer

Miljökvalitetsnormer är föreskrifter om lägsta godtagbara miljökvalitet inom ett geografiskt område, i detta fall vattenförekomster. Normerna är bindande i Sverige och blir gällande när vattenmyndigheterna beslutar om det. Om en vattenförekomst bedömts ha hög status, ska också miljökvalitetsnormen sättas till hög status, dvs. att ingen försämring får ske. Om status däremot är god eller sämre ska normen

² Vägen till bättre vatten, Ett faktablad om arbetet för att uppnå god vattenkvalitet i Sverige, Vattenmyndigheterna februari 2008.

god status gälla i fortsättningen. Vilken norm vattenmyndigheterna ska besluta är därför ganska givet på förhand, det vill säga, så länge man inte gör några undantag från huvudregeln.

Regel och undantag

Huvudregeln är att alla vattenförekomster ska uppnå god status 2015 och att statusen inte får försämrats. Ibland kan det vara praktiskt omöjligt att uppnå god status till 2015 utan stora konflikter med andra samhällsintressen, och då behöver man göra undantag från huvudregeln. Undantag kan göras som längst till 2027, om det finns tekniska skäl eller orimliga kostnader som gör det omöjligt att åstadkomma god status till 2015. Det kan också finnas skäl till att acceptera en lägre ställd miljökvalitetsnorm än god status i en vattenförekomst. Om en vattenförekomst är mycket förändrad från sitt naturliga tillstånd ska i normala fall vattenförekomsten återställas till god ekologisk status. Men om återställandet kommer i konflikt med samhällsintressen, som till exempel kraftproduktion, skydd mot översvämning, och så vidare kan vattenförekomsten förklaras som konstgjord eller kraftigt modifierad. Miljökvalitetsnormen blir då i stället god ekologisk potential, som kan sägas vara den vattenkvalitetsnivå som man med rimliga medel kan uppnå i vattenförekomsten.

Riskutsatta vatten kräver åtgärder

Vattenförekomster där miljökvalitetsnormen riskerar att inte uppnås till 2015 och där inga undantag har beslutats, kallas för riskutsatta. I dessa vatten måste åtgärder genomföras för att uppfylla normen för en vattenförekomst. Åtgärderna finns med i åtgärdsprogrammet som beslutas 2009 och ska vara vidtagna senast 2012 och miljökvalitetsnormen uppnådd senast 2015. Vattendistriktens åtgärdsprogram kan bland annat innehålla:

- » inrättande av vattenskyddsområden
- » omprövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet
- » upptäcka och beivra brott mot bestämmelser till skydd för vatten
- » hindra eller reglera diffusa utsläpp av förorenande ämnen
- » förebygga eller begränsa att föroreningar indirekt tillförs till grundvatten
- » motverka alla andra betydande negativa konsekvenser för vattenmiljön
- » föreskrifter eller förslag till föreskrifter som behövs för att övriga åtgärder ska kunna genomföras.

Allt material från arbetet med vattenförekomsterna är offentligt och är tillgänglig på www.viss.lst.se. Här kan man se bedömningar av kvalitetsfaktorer, vilka miljökvalitetsnormer som gäller och de åtgärder som åberopas, för varje vattenförekomst.

Direktivet är i Sverige infört främst genom 5 kap. miljöbalken och förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Dessa regler beskrivs översiktligt i avsnitt 4.4.

2.1.3 EG:s förordning om ål

I EG:s förordning om ål³ fastslås medlemsstaternas skyldigheter att vidta åtgärder för att den europeiska ålen ska kunna återhämta sig. Förordningen innehåller bl.a. följande.

Medlemsstaterna ska identifiera och fastställa de avrinningsområden som utgör naturliga livsmiljöer för europeisk ål ("ålavrinningsområden"). Dessa får omfatta marina farvatten. För varje område ska det utarbetas en förvaltningsplan för ål. Målet för varje förvaltningsplan för ål ska vara att minska den av människan orsakade dödligheten så att minst 40 % av biomassan av blankål med stor sannolikhet tar sig ut i havet, i förhållande till den bästa uppskattningen av utvandring som skulle ha funnits om inte antropogena faktorer hade påverkat beståndet. Förvaltningsplanen för ål ska utarbetas med syftet att detta mål på lång sikt ska uppnås. En förvaltningsplan kan innehålla åtgärder som minskning av det kommersiella fisket, begränsning av fritidsfiske, utsättningsåtgärder, strukturella åtgärder för att göra floder framkomliga och förbättra livsmiljöerna i floderna samt andra miljöåtgärder, transport av blankål från sjöar och vattendrag till vatten varifrån de fritt kan utvandra till Sargassohavet, bekämpning av ålpredatorer, tillfällig avstängning av vattenkraftturbiner och åtgärder avseende vattenbruk.

Åtgärdsplanen ska vara klar senast den 31 december 2008 och ska godkännas av EG-kommissionen. Medlemsstaten ska sedan följa den plan kommissionen godkänt från och med den 1 juli 2009.

Jordbruksdepartementet har, efter att ha fått underlag från Fiskeriverket, tagit fram ett förslag till förvaltningsplan för ål⁴ vilken sammanfattningsvis anger följande.

År 2007 antogs en rådsförordning (EG) nr 1100/2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål där varje medlemsstat ges möjlighet att utarbeta avrinningsområdesvisa planer för förvaltning av ål. Målet för varje medlemsstats förvaltningsplan för ål ska vara att

³ Rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål.

⁴ Förvaltningsplan för ål, Jordbruksdepartementet 2008-12-08, Jo 2008/3901 bilaga till regeringsbeslut 2008-12-11 nr 21.

minska den antropogena mortaliteten så att minst 40 % av biomassan av blankål med stor sannolikhet tar sig ut i havet, i förhållande till den bästa uppskattningen av utvandring som skulle ha funnits om inte antropogena faktorer hade påverkat beståndet. Förvaltningsplanen för ål ska utarbetas med syftet att detta mål på lång sikt ska uppnås.

Varje medlemsstat ska rapportera till kommissionen, till en början vart tredje år, varvid den första rapporten ska läggas fram senast den 30 juni 2012. Intervallen mellan rapporterna ska förlängas till sex år efter det att de första tre årsrapporterna har lagts fram. I rapporterna ska man redogöra för övervakning, effektivitet och resultat.

Baserat på denna förordning har Sverige utarbetat en plan för ålförvaltning som i ett inledande skede är inriktad på åtgärder för att snabbt öka utvandringen av vuxen ål till lekplatsen. Parallellt pågår långsiktiga åtgärder med att förbättra ålens livssituation bl.a. genom habitatförbättringar.

Förordningens utvärderingsprocess, enligt artikel 9 i förordningen, kommer att påvisa de ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att rädda ålbeståndet. Vidare kan samordning med arbete med vad som betingas av bl.a. ramdirektivet för vatten, miljömålsarbetet och Baltic Sea Action Plan behöva ske.

Den historiska nivån av blankålsutvandring i avsaknad av mänskligt genererad dödlighet är för svenska kust- och sötvatten svår att beräkna. I första hand beror detta på att huvuddelen av ålbeståndet i Sverige i dag lever i kustvatten, där vi saknar grundläggande data om potentiell produktion per area och hur den relativa fördelningen mellan kust- och sötvatten är en funktion av beståndstätheten utmed kusten.

Grova skattningar av historisk nivå kan göras på flera sätt. Med antagandet att den historiska fångsten är proportionell mot beståndets storlek och att fiskeridödligheten är densamma i dag som tidigare får man en total historisk blankålsutvandring av 10 500 000 ålar. En kvalificerad bedömning baserad på en rimlig historisk rekryteringsnivå ger en genomsnittlig blankålsproduktion av 0,8 ålar/ha (vilket förutsätter en högst rimlig rekryteringstäthet av cirka 10 ålar/ha). Detta ger en total blankålsutvandringen av minst 4 400 000 ålar om hänsyn tas till historiska sjösänkningar.

Sammanfattningsvis kan vi alltså skatta den historiska referensnivån till mellan 4,4 och 10 miljoner blankålar. Fyrtio procent av detta är 1,8 till 4 miljoner blankålar. Den nuvarande totala möjliga blankålsutvandringen är 2,9 miljoner. Av denna möjliga totala utvandring vandrar cirka 0,9 miljoner ut före förvaltningsplanens åtgärder och 2,6 miljoner när förvaltningsplanens åtgärder fått fullt genomslag.

I avvaktan på bättre kunskapsunderlag för att göra en korrekt beräkning av vilken den 40-procentiga målnivån faktiskt är så är den svenska ålförvaltningsplanens ansats att snabbast möjligt dimensionera de svenska åtgärderna så att mängden invandrade ålar ökar. Detta förutsätter att åtgärder genomförs i samma utsträckning inom hela

EU. En beräkning har gjorts som visar att det då krävs att blankålsutvandringen blir minst 80 % av den nuvarande i system där gulålsfisket dominerar och ca 90 % där blankålsfisket dominerar. Mot bakgrund av detta är planens mål på kort sikt att ca 90 % av all blankål som för närvarande naturligt skulle kunna produceras i svenska vatten skall komma att överleva och bidra till reproduktionen. I antal innebär detta 2,6 miljoner ålar.

Planen utgår från data och modeller utifrån den nuvarande situationen för ålbeståndet. Genomförandet kommer att vara en adaptiv process där åtgärderna kommer att anpassas när data blir tillgängligt för att beräkna den i förordningen fastställda målnivån om 40 % utvandring av blankål från ett av människan opåverkat bestånd. Planen skall utvärderas senast år 2012 och därefter var tredje år enligt ålförordningens bestämmelser.

Tiden för att nå målet är helt och hållet avhängigt av hur rekryteringen av glasål kommer att utvecklas, vilket i stor utsträckning bestäms av andra åtgärder än de som genomförs i Sverige. Modellberäkningar visar att det kommer att ta cirka 80 år för ålbeståndet att återhämta sig till sin historiska nivå om all mänskligt orsakad dödlighet upphör i hela ålens utbredningsområde. Tillåts någon nivå av mänsklig dödlighet förlängs återhämtningstiden.

Hela Sverige betraktas som ett enda ålavinningsområde för att vidtagna åtgärder ska bli maximalt kostnadseffektiva med störst effekt i form av ökad blankålsutvandring.

Åtgärder

Ålplanen innehåller åtgärder på i huvudsak fyra områden:

- inskränkningar i fisket
- förbättrade utvandringssituationer för blankål (minskad turbindödlighet)
- stödåtgärder
- kontroll

Ytterligare inskränkningar i fisket

Ytterligare inskränkningar i fisket planeras att ske. Målsättningen är att reducera ålfångsterna från år 2007 med ca 50 % fram till senast år 2013 utöver den reduktion som den redan införda tillståndsplikten för ålfiske medfört. Ett första steg om ca 20 % nedskärning planeras under år 2009. Efter utvärdering kommer ytterligare åtgärder vidtas.

För blankålsfisket föreslås nedskärningen att ske genom införande av ett fiskeansträngningssystem med redskapsdagar, s.k. "effortdagar", där fiskaren själv får välja en sammanhängande period att fiska under. Meddelade tillstånd för att fiska ål villkoras med plats och antal redskap som får användas.

För gulålsfisket på Västkusten föreslås en utökad fredningstid samt ytterligare begränsning av antalet tillåtna redskap. I Öresund genomförs en höjning av minimimåttet till 40 cm.

Förbättrade utvandringsmöjligheter för blankål

Ålförvaltningsplanen innehåller förslag på åtgärder för att så snart som möjligt reducera åldödligheten i turbiner. I en frivillig avsiktsförklaring deklarerar kraftindustrin att man tillsammans med Fiskeriverket inom en femårsperiod har målet att öka den nuvarande totala överlevnaden i de delar av svenska vattendrag där utvandrande ålar behöver passera minst ett kraftverk till minst 40 % av den potentiella blankålsproduktionen. Målet är att åtgärderna ska ge snabbast resultat till lägsta kostnader mot bakgrund av ålens akuta beståndssituation.

Ökade stödutsättningar av glasål

Antalet glasålar som stödutsätts årligen avses att åtminstone fördubblas jämfört med nuvarande nivå. Detta bör vara möjligt genom finansiering via bl.a. Europeiska FiskeFonden (EFF) efter att ålförvaltningsplanen godkänts. Vidare bör bestämmelserna som anger att en viss andel av glasålsproduktionen i Europa skall reserveras för återutsättning påverka prisbilden nedåt. Utsättningarna skall ske i vattendrag med fria eller ordnade vandringsvägar för blankål. Vattenområden med hög potentiell ålproduktion och närhet till Västerhavet kommer att prioriteras liksom områden med mycket begränsat eller inget blankålsfiske alls.

Utökad kontroll

Uppföljningen av att antal dagar efterlevs görs genom dokumentkontroll i Fiskeriverkets ordinarie kvot- och effortuppföljning.

För att få en kontrollerbarhet i användningen av redskap för fartyg som inte är loggbokspliktiga kommer redovisningen i kustfiskejournal och fångstjournal att ändras så att antalet utestående redskap som används varje dag framgår. Uppföljningen av förvaltningsplanen ställer krav på att fångsterna av ål delas upp i blankål och gulål. Möjligheten att redovisa ål oprecist som ål kommer därför att tas bort vid allt uppgiftslämnade. Av avräkningsnotor för ålförsäljning skall framgå geografiskt ursprung för fångsten samt minimimått för detta område. Eftersom gemenskapen saknar detaljbestämmelser för upprättande av avräkningsnotor i inlandsvatten planeras en nationell bestämmelse för att underlätta verifieringen av fångsterna av ål.

Kvantifiering av åtgärder

Planens mål är alltså att 90 % av all blankål som för närvarande naturligt skulle kunna produceras i svenska vatten skall komma att överleva och bidra till reproduktionen. Detta skall nås genom ytterligare nedskärning av fisket, minskad dödlighet i kraftverk och ökad utsättning av importerade ålyngel. Åtgärdernas inbördes storlek

framgår av följande tabell. Ingen hänsyn har tagit till olika fördröjning av åtgärdernas effekter. Planen kommer att utvärderas år 2012 enligt Art. 9 i ålförordningen.

	Tusen blankålar	Procent av produktion
Nuvarande naturlig blankålsproduktion i Sverige	2 870	
Förlust i fisket före åtgärder	-1 470	-51 %
Förlust i kraftverk före åtgärder	-280	-10 %
Tillskott på grund av genomförda utsättningar	+210	7 %
Genomförd minskning av fisket	+390	14 %
Fortsatt minskning av fisket	+550	19 %
Åtgärder i kraftverk	+140	5 %
Ökad utsättning	+185	6 %
<i>Netto mänsklig dödlighet efter åtgärder⁵</i>	<i>-275</i>	<i>-10 %</i>

2.2 Miljömålen

Miljö kvalitetsmålen beskriver de egenskaper som vår natur- och kulturmiljö måste ha för att samhällsutvecklingen ska vara miljömässigt hållbar. Riksdagen har antagit följande sexton nationella miljö kvalitetsmål.

1. Begränsad klimatpåverkan
2. Frisk luft
3. Bara naturlig försurning
4. Giftfri miljö
5. Skyddande ozonskikt
6. Säker strålmiljö
7. Ingen övergödning
8. Levande sjöar och vattendrag
9. Grundvatten av god kvalitet
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård
11. Myllrande våtmarker
12. Levande skogar
13. Ett rikt odlingslandskap
14. Storslagen fjällmiljö
15. God bebyggd miljö
16. Ett rikt växt- och djurliv

⁵ Uttrycket "mänsklig dödlighet" kan tyckas märkligt men är det uttryck som används i Jordbruksdepartementets förvaltningsplan från 2008-12-08 s. 5.

De miljö kvalitetsmål som berör vatten eller vattenkraft kommer att beskrivas i korthet och i vissa fall med angivande av uppsatta delmål.

1. Begränsad klimatpåverkan

Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås. Sverige har antagit följande delmål.⁶

De svenska utsläppen av växthusgaser ska som ett medelvärde för perioden 2008–2012 vara minst 4 procent lägre än utsläppen år 1990. Utsläppen ska räknas som koldioxidekvivalenter och omfatta de sex växthusgaserna enligt Kyotoprotokollet och IPCC:s definitioner. Delmålet ska uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer.

7. Ingen övergödning

Halterna av gödande ämnen i mark och vatten ska inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningar för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten. Sverige har antagit följande delmål.

1. Fram till år 2010 ska de svenska vattenburna utsläppen av fosforföreningar från mänsklig verksamhet till sjöar, vattendrag och kustvatten ha minskat med minst 20 % från 1995 års nivå. De största minskningarna ska ske i de känsligaste områdena.
2. Senast år 2010 ska de svenska vattenburna utsläppen av kväveföreningar från mänsklig verksamhet till haven söder om Ålands hav ha minskat med minst 30 % från 1995 års nivå.
3. Senast år 2010 ska utsläppen av ammoniak i Sverige ha minskat med minst 15 % från 1995 års nivå.

⁶ Källa: Miljömålsrådets webbsida www.miljomal.nu.

4. Senast år 2010 ska utsläppen i Sverige av kväveoxider till luft ha minskat till 148 000 ton.

8. Levande sjöar och vattendrag

Sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas. Sverige har antagit fem delmål varav delmål nummer två redovisas nedan.

Senast år 2005 ska berörda myndigheter ha identifierat och tagit fram åtgärdsprogram för restaurering av Sveriges skyddsvärda vattendrag eller sådana vattendrag som efter åtgärder har förutsättningar att bli skyddsvärda. Senast till år 2010 ska minst 25 % av de värdefulla och potentiellt skyddsvärda vattendragen ha restaurerats.

9. Grundvatten av god kvalitet

Grundvattnet ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag.

10. Hav i balans samt levande kust och skärgård

Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet ska nås inom en generation.

11. Myllrande våtmarker

Våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet ska bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden. Sverige har antagit fem delmål.

1. En nationell strategi för skydd och skötsel av våtmarker och sumpskogar ska tas fram senast till år 2005.
2. Samtliga våtmarksområden i Myrskyddsplan för Sverige ska ha ett långsiktigt skydd senast år 2010.
3. Senast år 2006 ska skogsbilvägar inte byggas över våtmarker med höga natur- eller kulturvärden eller på annat sätt byggas så att dessa våtmarker påverkas negativt.
4. I odlingslandskapet ska minst 12 000 ha våtmarker och småvatten anläggas eller återställas fram till år 2010.
5. Åtgärdsprogram ska senast till år 2005 finnas och ha inletts för de hotade arter som har behov av riktade åtgärder.

16. Ett rikt växt- och djurliv

Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd. Sverige har antagit följande delmål.

1. Senast år 2010 ska förlusten av biologisk mångfald inom Sverige vara hejdad.
2. År 2015 ska bevarandestatusen för hotade arter i landet ha förbättrats så att andelen bedömda arter som klassificeras som hotade har minskat med minst 30 % jämfört med år 2000, och utan att andelen försvunna arter har ökat.
3. Senast år 2007 ska det finnas metoder för att följa upp att biologisk mångfald och biologiska resurser såväl på land som i vatten nyttjas på ett hållbart sätt. Senast år 2010 ska biologisk mångfald och biologiska resurser såväl på land som i vatten nyttjas på ett hållbart sätt så att biologisk mångfald upprätthålls på landskapsnivå.

2.3 Energipolitik

I början av 1900-talet och årtiondena därefter tog elektrifieringen fart i Sverige. År 1918 kom en ny vattenlag som i huvudsak var en exploateringslag för vattenkraftsutbyggnaden. Vattenkraften har sedan dess varit och är alltjämt en betydande del av svensk elförsörjning. Se vidare om utvecklingen av svensk vattenkraft under avsnitt 2.4.4.

Diskussionen om den svenska energipolitiken tog ny fart i samband med oljekrisen på 1970-talet. Målet för energipolitiken blev att minska energiförbrukningen och oljeberoendet. Under 1970- och 1980-talen startades de svenska kärnkraftsreaktorerna. Dessa har sedan dess, jämte vattenkraften, utgjort grunden i den svenska elförsörjningen. Från år 1997 har energipolitiken varit inriktad på användning av inhemska förnybara energikällor samt effektivisering av energianvändningen.

Dagens energipolitik syftar till att underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle genom effektivisering av elanvändningen, konvertering till förnybara energislag samt miljömässigt acceptabel elproduktionsteknik. Användningen av fossila bränslen ska hållas på en låg nivå. Nationalälvarna och de övriga älvsträckor som riksdagen har undantagit från utbyggnad skyddas även fortsättningsvis. Det är en viktig förutsättning för den svenska industrin att det finns en säker tillgång till el till ett rimligt pris. Inriktningen av politiken beskrivs utförligare i propositionerna *En uthållig energiförsörjning* (prop. 1996/97:84) och *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning* (prop. 2001/02:143).

Genom lagen (2003:113) om elcertifikat främjas produktionen av förnybar el. Lagen är delvis en följd av ovan nämnda EG-direktiv 2001/77/EG. Systemet innebär att varje producent av förnybar el erhåller ett elcertifikat av staten för varje producerad megawattimme el. De energislag som omfattas är vindkraft, solenergi, geotermisk energi, vågenergi, torv, biobränslen, all ny vattenkraft (tagen i drift efter utgången av år 2002), småskalig vattenkraft (under 1500 kW) samt produktionsökningar till följd av effektiviseringar av befintliga vattenkraftsanläggningar. Från den 1 januari 2007 infördes en regel om tidsbegränsad tilldelning av elcertifikat. Detta innebär att en ny anläggning tilldelas elcertifikat i högst 15 år. Anläggningar som var i drift när elcertifikatsystemet infördes fasas ut ur systemet år 2012 eller 2014. Innebörden av detta är att i princip all småskalig vattenkraft som var i drift när

systemet infördes fasas ut år 2012. Under perioden 1 maj 2003-31 december 2007 tillkom 73 vattenkraftanläggningar i elcertifikat-systemet. Den totala installerade effekten i dessa anläggningar är 86 MW och de beräknas årligen producera 0,276 TWh el. Varje elleverantör och vissa elanvändare är sedan skyldiga att köpa ett visst antal elcertifikat i förhållande till sin totala produktion respektive användning av el. Detta krav kallas kvotplikt. Kvotplikten, som anges direkt i lagens 4 kap. 3 §, var vid lagens införande ca 7 % för att successivt stiga till ca 17 % år 2010 och sjunka till ca 4 % år 2030. Affärerna görs upp av aktörerna själva. Den som inte har tillräckligt med certifikat vid den årliga avstämningen tvingas betala en kvotpliktsavgift. Den som har fler certifikat än vad som krävs kan sälja dessa eller spara innehavet för framtiden.

Främjandet av förnybar energi är en del i arbetet att uppnå det av riksdagen fastställda miljömålet Begränsad klimatpåverkan. Sverige har, tillsammans med övriga EU-länder, ratificerat Kyoto-protokollet. Enligt Kyoto-protokollet ska Sverige reducera utsläppen av växthusgaser med 8 % från 1990 års nivå fram till år 2012.

Partiledarna i Allians för Sverige slöt den 5 februari 2009 en överenskommelse om en långsiktig och hållbar energi- och klimatpolitik. Med överenskommelsen som grund lämnade regeringen i mars 2009 två propositioner med förslag om en hållbar energipolitik för miljö, konkurrenskraft och trygghet till riksdagen. *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat* (prop. 2008/09:162) och *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi* (prop. 2008/09:163). De två propositionerna ska ses som en helhet.

I propositionen *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat* (prop. 2008/09:162) föreslås i huvudsak följande.

Utsläppen för Sverige bör för år 2020 vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990. Målet gäller för de verksamheter som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter. Detta innebär att utsläppen av växthusgaser år 2020 ska vara ca 20 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter lägre för den icke handlande sektorn i förhållande till 1990 års nivå. För att nå målet avser regeringen att redan beslutade styrmedel ska kompletteras med utvecklade ekonomiska styrmedel på skatteområdet. Sådana utvecklade ekonomiska styrmedel ska kunna bidra till en minskning av utsläppen med två miljoner ton. Regeringen avser även att tidigt och fullt ut genomföra minskningar i enlighet med beslutade åtgärder inom EU. Därutöver kommer Sverige, inom ramen för det nationella målet, att genomföra utsläppsminskande åtgärder i

andra länder, såsom gröna investeringar i utvecklingsländer eller insatser i andra EU-länder.

Det nationella delmålet för 2008–2012 ligger fast. Detta innebär att de svenska utsläppen av växthusgaser under perioden 2008–2012 ska vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990.

Användningen av fossila bränslen för uppvärmning kommer att avvecklas till år 2020, vilket har stor betydelse för bebyggelsens klimatpåverkan. Regeringen avser att stegvis öka energieffektiviteten i transportsystemet, bryta fossilberoendet och därigenom minska klimatpåverkan. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. För att nå målen presenterar regeringen tre handlingsplaner för omställningen: för en fossiloberoende fordonsflotta, för ökad energieffektivisering och för främjandet av förnybar energi.

Med dessa mål och åtgärder är regeringens inriktning att Sverige år 2050 har en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning utan nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären.

Regeringen föreslår vidare en förändrad innebörd av miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.

En kontrollstation genomförs år 2015 i syfte att analysera utvecklingen i förhållande till målen liksom kunskapsläget. Kontrollstationen omfattar inte politikens grundläggande inriktning men kan komma att leda till justeringar av styrmedel och instrument.

I propositionen *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi* (prop. 2008/09:163) föreslås följande.

Regeringen föreslår att andelen förnybar energi år 2020 ska vara minst 50 procent av den totala energianvändningen. Andelen förnybar energi i transportsektorn ska år 2020 vara minst 10 procent. För att det övergripande målet ska nås föreslår regeringen bl.a. att certifikatsystemet för förnybar elproduktion vidareutvecklas. Ett nytt mål för ökningen av den förnybara elproduktionen bör sättas upp i nivå med 25 TWh till år 2020 jämfört med läget år 2002. Energimyndigheten kommer att ges i uppdrag att analysera och utforma hur ambitionshöjningen ska genomföras.

Vidare föreslår regeringen att en nationell planeringsram för vindkraft fastställs till motsvarande en årlig produktionskapacitet på 30 TWh år 2020, varav 20 TWh till lands och 10 TWh till havs.

Regeringen presenterar sin avsikt att ge en utredning i uppdrag att föreslå sådan ny lagstiftning för den samhällsliga prövningen av nya kärnkraftsanläggningar, som möjliggör kontrollerade generationsskiften i det svenska kärnkraftsbeståndet. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag om avskaffande av avvecklingslagen och om borttagande av kärntekniklagens förbud mot nya reaktorer.

Regeringens bedömning avseende marknaderna för el, gas och värme presenteras. Vidare redovisas regeringens bedömning avseende

torvens och biogasens roll i energisystemet samt förutsättningarna för avskiljning och lagring av koldioxid.

Möjligheterna att genom landsbygdsprogrammet 2007–2013 stödja och utveckla produktion och förädling av förnybar energi bör utnyttjas. Ett mål om 20 procent effektivare energianvändning till 2020 föreslås. Målet är ett sektorsövergripande mål om minskad energiintensitet om 20 procent mellan 2008 och 2020.

En handlingsplan för energieffektivisering och åtgärderna för att genomföra det s.k. energitjänstedirektivet presenteras. Ett femårigt energieffektiviseringsprogram genomförs under åren 2010–2014. Programmet tillförs 300 miljoner kronor årligen under fem år, utöver dagens politik. Programmet innehåller förstärkt regionalt och lokalt energi- och klimatarbete, insatser för information, rådgivning, stöd för teknikupphandling och marknadsintroduktion, nätverksaktiviteter samt införande av ett stödsystem med energikartläggningscheckar. Offentlig sektor ska vara ett föredöme i energieffektiviseringsarbetet. Insatserna för energieffektivisering omfattar också industri-, bebyggelse- och transportsektorerna. Regeringen avser att återkomma i budgetpropositionen för 2010 med förslag till den närmare fördelningen av medlen mellan olika åtgärder.

I syfte att samordna det energieffektiviseringsarbete som följer av genomförandet av energitjänstedirektivet ska ett särskilt råd, Energieffektiviseringsrådet, med representation från berörda myndigheter inrättas vid Energimyndigheten. Energimyndigheten får ett huvudansvar för att genomföra energieffektiviseringsprogrammet och de åtgärder som krävs för att följa upp energitjänstedirektivets genomförande.

2.4 Elproduktion

2.4.1 Allmänt om elproduktion

El kan framställas på många olika sätt. Fördelningen mellan de olika produktionslagen varierar mellan olika år. Vattenkraften kan t.ex. variera beroende på skillnader i nederbörden och kärnkraftens produktion kan variera beroende på stillestånd till följd av översyn eller ombyggnader. Variationen mellan olika år kan även bero på utbyggnaden av vissa produktionsformer. Exempelvis har vindkraften ökat mellan åren 1994 och 2007 och förväntas öka ännu mer. Användningen av el varierar också men är mer stabil.

2.4.2 Svensk elproduktion

Mellan åren 1994–2007 fördelade sig den svenska elframställningen, importen och exporten enligt nedanstående tabell.

Tabell 2.1 Årlig elproduktion, import och export i Sverige under åren 1994–2007

Kraftslag	Årlig produktion
Vattenkraft	51–78 TWh/år
Kärnkraft	55–75 TWh/år
Kraftvärme industri	3,8–5,8 TWh/år
Kraftvärme fjärrvärme	4,4–7,5 TWh/år
Kondensproduktion	0,2–1,8 TWh/år
Gasturbin och annan produktion	0–0–13 TWh/år
Vindkraft	0,07–1,4 TWh/år
Import	6–24 TWh/år
Total tillförsel	145–161 TWh/år
Användning inom landet	139–150 TWh/år
Export	6–20 TWh/år

Källa: SCB – Tillförsel och användning av el 1994–2007.

2.4.3 Internationell elproduktion

Vid en jämförelse med andra länder finner man att väldigt många länder till stor del förlitar sig på värmekraft, huvudsakligen kol, för sin elframställning. Sverige och några fler länder har dock en förhållandevis stor del av sin elproduktion via vattenkraft. Elproduktion fördelat på olika produktionsslag för olika länder framgår av nedanstående tabell.

Tabell 2.2 Elproduktion för olika produktionsslag mätt som TWh/år och procentuell andel av elframställningen i olika länder år 2004

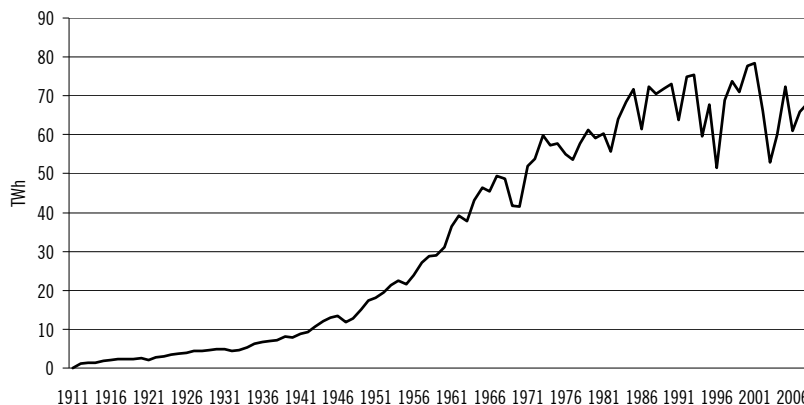
Land	Vattenkraft	Värmekraft	Kärnkraft	Övrigt	Totalt
Norge	108 TWh 99 %	0 TWh 0 %	0 TWh 0 %	1 TWh 1 %	109 TWh
Brasilien	318 TWh 84 %	35 TWh 9 %	12 TWh 3 %	17 TWh 4 %	381 TWh
Kanada	334 TWh 58 %	143 TWh 25 %	86 TWh 15 %	10 TWh 2 %	573 TWh
Österrike	37 TWh 56 %	26 TWh 39 %	0 TWh 0 %	3 TWh 4 %	66 TWh
Schweiz	33 TWh 53 %	1 TWh 2 %	26 TWh 42 %	2 TWh 3 %	62 TWh
Sverige	64 TWh 42 %	6 TWh 4 %	73 TWh 48 %	7 TWh 5 %	151 TWh
Ryssland	165 TWh 19 %	577 TWh 65 %	137 TWh 16 %	2 TWh 0,2 %	882 TWh
Finland	15 TWh 18 %	35 TWh 43 %	22 TWh 27 %	10 TWh 12 %	82 TWh
Kina	328 TWh 16 %	1 702 TWh 82 %	48 TWh 2 %	2 TWh 0,1 %	2 080 TWh
Italien	41 TWh 15 %	224 TWh 81 %	0 TWh 0 %	13 TWh 5 %	278 TWh
Indien	84 TWh 13 %	525 TWh 83 %	15 TWh 2 %	6 TWh 1 %	631 TWh
Spanien	31 TWh 12 %	150 TWh 57 %	60 TWh 23 %	21 TWh 8 %	263 TWh
Japan	94 TWh 10 %	594 TWh 61 %	272 TWh 28 %	15 TWh 1 %	974 TWh
Frankrike	59 TWh 10 %	50 TWh 9 %	426 TWh 79 %	6 TWh 1 %	541 TWh
USA	268 TWh 7 %	2 825 TWh 71 %	789 TWh 20 %	97 TWh 2 %	3 979 TWh
Australien	16 TWh 7 %	207 TWh 92 %	0 TWh 0 %	3 TWh 1 %	225 TWh
Tyskland	20 TWh 4 %	348 TWh 61 %	159 TWh 28 %	39 TWh 7 %	567 TWh
Storbritannien	5 TWh 1 %	276 TWh 76 %	74 TWh 20 %	8 TWh 2 %	363 TWh
Sydkorea	4 TWh 1 %	215 TWh 62 %	124 TWh 36 %	2 TWh 1 %	345 TWh
Polen	2 TWh 1 %	140 TWh 98 %	0 TWh 0 %	1 TWh 1 %	143 TWh
Sydafrika	1 TWh 0,4 %	212 TWh 93 %	14 TWh 6 %	0 TWh 0 %	227 TWh
Belgien	0 TWh 0 %	32 TWh 40 %	46 TWh 58 %	2 TWh 2 %	80 TWh
Danmark	0 TWh 0 %	28 TWh 74 %	0 TWh 0 %	10 TWh 26 %	38 TWh
Nederländerna	0 TWh 0 %	83 TWh 89 %	4 TWh 4 %	6 TWh 7 %	93 TWh
Saudi Arabien	0 TWh 0 %	155 TWh 100 %	0 TWh 0 %	0 TWh 0 %	155 TWh

Källa: Svensk Energi www.svenskenergi.se och Energy Information Administration www.eia.doe.gov.

2.4.4 Den svenska vattenkraften

Den svenska vattenkraften byggdes ut under 1900-talet. Utbyggnadstakten framgår av nedanstående bild.

Figur 2.1. Produktion av vattenkraft i Sverige 1910–2008



Källa: Baseras bl.a. på *Vattenkraften, staten och de politiska partierna*. Evert Vedung och Magnus Brandel. Bokförlaget Nya Doxa 2001.

Den svenska vattenkraften är numera utbyggd i en mängd vattendrag över i stort sett hela landet. Totalt finns cirka 1 800 vattenkraftverk. Av dem är drygt 200 större med definitionen att de har en effekt på 10 megawatt eller mer. Störst är Harsprånget i Lule älv med en effekt på 830 megawatt. Där produceras varje år drygt två terawattimmar el. Kraftverken i Norrland svarar för ca 80 procent av vattenkraftproduktionen. Endast 20 % kommer alltså från dem som finns i Svealand och Götaland. Fördelningen mellan vattendragen framgår av nedanstående tabell.

Tabell 2.3 Installerad effekt samt produktion från vattenkraft i svenska vattendrag.

Region/vattendrag	Installerad effekt (2008)	Elproduktion ett normalår ¹
<i>Övre Norrland</i>		
Lule älv	4 234 MW	14,5 TWh*
Ume älv utom Vindelälven	1 754 MW	8,0 TWh*
Skellefte älv	1 026 MW	4,5 TWh*
Gide älv	70 MW	**
Pite älv	50 MW	**
Nätraån	12 MW	**
Rickleån	10 MW	**
Moälven	6 MW	**
Öre älv	6 MW	**
Vindelälven	2 MW	**
Torne älv	2 MW	**
Åby älv	2 MW	**
Bureälv	2 MW	**
Smååar	1 MW	**
<i>Övre Norrland totalt</i>	<i>7 177 MW</i>	
<i>Mellersta och nedre Norrland</i>		
Ångermanälven inkl. Faxälven	2 581 MW	12,0 TWh*
Indalsälven	2 100 MW	9,8 TWh*
Ljusnan	813 MW	3,6 TWh*
Ljungan	600 MW	2,2 TWh*
Delångersån	16 MW	**
Harmångersån	3 MW	**
Smååar	1 MW	**
<i>Mellersta och nedre Norrland totalt</i>	<i>6 114 MW</i>	
<i>Gästrikland, Dalarna och Mälardalskapen</i>		
Dalälven	1 147 MW	4,5 TWh*
Kolbäckån	55 MW	**
Arbogaån	33 MW	**
Gavleån	24 MW	**
Eskilstunaån	9 MW	**
Hedströmmen	8 MW	**
Smååar	8 MW	**
Nyköpingsån	5 MW	**
Testeboån	2 MW	**
Mälaren i övrigt	2 MW	**
<i>Gästrikland, Dalarna och Mälardalskapen totalt</i>	<i>1 289 MW</i>	
<i>Sydöstra Sverige</i>		
Vättern-Motala Ström	162 MW	**

Region/vattendrag	Installerad effekt (2008)	Elproduktion ett normalår ¹
Lagan ²	133 MW	**
Helgeån	35 MW	**
Mörrumsån	20 MW	**
Emån	19 MW	**
Smååar	19 MW	**
Ronnebyån	14 MW	**
Alsterån	8 MW	**
Rönneån	3 MW	**
<i>Sydöstra Sverige totalt</i>	<i>412 MW</i>	
<i>Västsverige</i>		
Klarälven	388 MW	2,0 TWh*
Göta älv	300 MW	1,6 TWh*
Gullspångsälven	128 MW	**
Norsälven	126 MW	**
Byälven	72 MW	**
Åtran	68 MW	**
Nissan	55 MW	**
Viskan	26 MW	**
Upperudsälven	25 MW	**
Smååar	17 MW	**
Tidan	7 MW	**
Örekilsälven	3 MW	**
Lidan	3 MW	**
<i>Västsverige totalt</i>	<i>1 218 MW</i>	
<i>Totalt i större vattendrag (* ovan)</i>	<i>14 943</i>	<i>62,7 TWh</i>
<i>Totalt i övriga vattendrag (** ovan)</i>	<i>1 267</i>	<i>4,1 TWh</i>
<i>Totalt hela Sverige</i>	<i>16 210 MW</i>	<i>66,8 TWh</i>

¹ Medelvärde 1983–2007.

² Lagan är av SCB och Svensk Energi redovisad i regionen "Sydöstra Sverige", det är dock allom bekant att Lagan är den sydligaste av Hallands fyra stora åar (Lagan, Nissan, Åtran, Viskan) och därmed belägen i sydvästra Sverige.

Källa: Svensk Energi och SCB.

2.4.5 Överföring av el

Elproduktionen sker på olika ställen i landet men är inte jämnt fördelad över landet. Förutom ovan redovisad vattenkraft finns ju även de tre kärnkraftverken som levererar en stor mängd el. Kärnkraftverken ligger i södra och mellersta Sverige medan en stor del av vattenkraften ligger i norra Sverige. Förbrukningen av el är större i södra och mellersta Sverige än i norra delen av landet. El

måste förbrukas i samma stund som den framställs dvs. den elektriska produktionen är alltid lika med förbrukningen. Nätägarna ansvarar för att elenergin transporteras från produktionsanläggningarna till elanvändarna. Detta sker via stamnät, regionnät och lokalnät. De har olika spänningsnivåer och ägs av olika nätföretag. Stamnätet transporterar el från stora elproducenter till regionnäten. Regionnäten transporterar elen vidare till lokalnät och ibland till elanvändare med stor förbrukning, t.ex. industrier. Lokalnäten distribuerar elen till hushåll, affärer, industrier m.m. inom ett visst område. Samtliga nätägare rapporterar mätvärden för förbrukning och elproduktion till elhandelsföretagen och till Svenska Kraftnät. Svenska Kraftnät är ägare av stamnätet och har systemansvaret för att nätet hålls i balans och att frekvensen på nätet alltid är 50 Hz. Stamnätet klarar emellertid inte av att överföra hur stora mängder el som helst utan det finns begränsningar på hur stor effekt som kan släppas på nätets olika delar. Förhållandena och förutsättningarna varierar från timme till timme och från dag till dag, beroende på storlek och fördelning hos last och produktion i stamnätet. Därför måste Svenska Kraftnät – i samarbete med de systemansvariga i grannländerna – kontinuerligt planera för säker drift av elsystemet.⁷

Man talar om olika gränssnitt i stamnätet i Sverige. I Bergslagen finns t.ex. gränssnitt 2 med en begränsning på 7 000 MW. Det innebär att mer än 7 000 MW inte kan kopplas på nätet norr om gränssnittet för överföring till förbrukningscentra i Stockholmsområdet. Överföringsbegränsningarna i nätet har betydelse vid inkopplandet av ny elproduktion på nätet och måste även beaktas om ett bortfall av produktion sker i någon del av landet.

2.5 Vattenkraftplanen från 1984 och vattenkraftens utvecklingspotential

Vattenkraftplanen antogs av riksdagen år 1984⁸ och pekar på olika möjliga alternativ för en utbyggnad av vattenkraften i Sverige. Vattenkraftplanen omfattar ett hundratal projekt som skulle ge en ökning av vattenkraftproduktionen på 3 TWh om den genomfördes i sin helhet. Målet var att bygga ut motsvarande 2,5 TWh på årsbasis. En mycket liten andel av de projekt som föreslagits i

⁷ Informationen är delvis hämtad från Svenska Kraftnät, www.svk.se

⁸ Prop. 1983/84:160, BoU 1983/84:30.

vattenkraftplanen har genomförts. Viss produktion har även lagts ned sedan år 1984. Den utbyggnad som gjorts sedan år 1984 har inte gjorts med planen som utgångspunkt. Vattenkraftplanen har inte upphävts, men det är ändå oklart om den fortfarande gäller. Delvis förlorade den sin funktion när elmarknaden avreglerades år 1996. Sedan avregleringen har förhållandena på elmarknaden haft större betydelse för utbyggnaden. Då elpriset tidigare inte var tillräckligt högt för många utbyggnadsplaner blev det inte heller några nya kraftverk. Det numera högre elpriset har dock gjort fler projekt lönsamma.⁹

Vattenkraftplanen är nämnd i ett nyligen avgjort rättsfall (Stackmora).¹⁰ I det rättsfallet framförde Energimyndigheten att området ingick i vattenkraftplanen och att området bör betraktas vara av riksintresse för energiproduktion – vattenkraft. Energimyndigheten fick dock inget gehör för sina synpunkter i domstolarna. Miljödomstolen angav rent ut att området inte var av riksintresse för vattenkraftsutbyggnad. Miljööverdomstolen å sin sida menade att den planerade utbyggnaden kunde medföra en påtaglig skada för ett riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken. Verksamheten var därmed inte tillätlig enligt 4 kap. 1 § miljöbalken. Mot den bakgrunden uttalade Miljööverdomstolen sig inte explicit om vattenkraftplanens betydelse för ställningen som riksintresse i det aktuella fallet. Högsta Domstolen gav ej prövningstillstånd.

En sammanfattande bedömning av vattenkraftplanens status hamnar enligt utredningens mening, mot bakgrund av ovan nämnda rättsfall, på att planen inte kan anses peka ut vattenkraft av riksintresse utan i stället får anses vara ett planeringsunderlag bland andra som ska bedömas i ett tillståndsärende.

Utvecklingspotentialen för den storskaliga svenska vattenkraften finns beskriven i *Vattenkraftens utvecklingspotential i befintliga anläggningar, Rapport till Statens Energimyndighet 2004-03-19*. Rapporten är skriven av Hans Bernhoff, Niklas Dahlbäck, Håkan Gustavsson, Thommy Karlsson, Mats Leijon, Stefan Nilsson, Elisabeth Sjöstedt och Kerstin Strand vid Luleå tekniska universitet och Uppsala universitet. I rapporten ges följande sammanfattande bedömning.

⁹ Energimyndighetens rapport, *Vattenkraften och energisystemet*, ER 2008:24.

¹⁰ Miljööverdomstolen 2007-11-20 mål nr M 8867-06, ej pt i HD 2008-12-02 mål nr T 4918-07.

- Den svenska vattenkraften befinner sig i ett omfattande renoverings- och uppgraderingsskede. Möjligheterna är därför stora att förbättra effektiviteten och att möta framtidens krav på körsätt och miljöanpassning.
- Det är möjligt att öka energi- och effektproduktionen i de befintliga kraftstationerna genom åtgärder framför allt på turbin- och generatorområdena. Genom turbinbyte och modifieringar av strömningsvägarna uppskattas att ca 2 TWh/år på lång sikt kan tillföras elkraftsystemet, medan åtgärder på generatorsidan kan ge ytterligare ca 1 TWh.
- Kvalitet och tillgång på data om vattendragen och vattenkraftstationerna behöver förbättras för att mer precisa slutsatser ska kunna dras om storleken på utvecklingspotentialen, inte minst som verifierat i samband med elcertifiering.
- Vattenkraftens roll som regulator av elkraftsystemet kommer troligen att öka på grund av införandet av andra energislag. Detta kommer att leda till ökad förslitning. Metoder för övervakning och tillståndskontroll blir allt viktigare för att kunna hålla samma höga tillgänglighetsgrad som i dag.
- Vattenkraften kommer alltid att behöva kompetens för drift och uppgradering. Det är viktigt att utbildningssystemet och nationella forskningsprogram kan hålla kontinuitet för att kunna möta kompetensbehovet. Införandet av ett vattenkraftforum och ett nationellt kompetenscentrum inom vattenkraften skulle väsentligt bidra till detta.

2.6 Vattenkraftens reglerförmåga¹¹

Vattenkraft är både lagringsbar och reglerbar. Detta gör den värdefull eftersom en allt större mängd el i framtiden bedöms komma från vindkraft som inte är lagringsbar.

2.6.1 Vattenkraftens egenskaper

Förutom sin betydelse för en väsentlig del av elenergiproduktionen så utgör vattenkraften en effektiv resurs för att löpande balansera den samlade produktionen mot den varierande elförbrukningen.

Balanseringen sker i ett brett tidsperspektiv mellan årsvisa variationer ner till sekundsnabba regleringrepp i akuta situationer.

¹¹ Avsnittet bygger i huvudsak på information från Svenska Kraftnät (Teknisk direktör Sture Larsson).

Vattenkraften i Norden är byggd på ett sådant sätt att den kan överbrygga årstidernas varierande tillrinningar så att elproduktionen kan utnyttjas när behoven är som störst.

Den viktigaste förutsättningen för denna reglering är att vatteninnehållet i ett antal stora magasin kan tillåtas variera mellan sina övre och nedre gränser. Magasinen med de största volymerna och därmed de största variationerna finns i allmänhet i de övre delarna av de vattenkraftproducerande älvarna. Ungefär hälften av den producerade vattenkraftenergin kan tillgodogöras tack vare lagringsmöjligheterna i magasinerna i stället för att spillas bort när tillrinningarna är mycket höga under vårfloden eller nederbördsrika perioder.

Förutom på de årsvisa regleringarna tillkommer de mera kort-siktiga reglerbehoven som vattenkraften kan utnyttjas för. Elförbrukningen varierar i tämligen regelbundna vecko- och dygnsvisa mönster som väsentligen regleras ut med vattenkraft i Norden. Dessutom sker ibland störningar i elproduktionen, som omedelbart kan kompenseras med vattenkraft.

2.6.2 Balansregleringen i elsystemet

Den löpande balansregleringen för att anpassa produktionen till förbrukningen är i hög grad en decentraliserad process inom ramen för den elmarknadsmodell som tillämpas i Norden. Den sker i ett samspel inom varje land mellan ett antal balansansvariga företag och nationella systemansvariga företag eller myndigheter såsom Svenska Kraftnät i Sverige, Statnett i Norge, Fingrid i Finland och Energinet.dk i Danmark. Dessa senare samverkar i sin tur för att inom det nordiska elsystemet se till att balansregleringen sker på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt med beaktande av miljö- och driftsäkerhet.

De balansansvariga företagen har åtagit sig att se till att deras avsättning timme för timme balanseras av lika stor tillförsel genom produktion eller inköp. Vissa av de balansansvariga disponerar egna vattenkraftresurser. De kan därmed direkt reglera ut förbrukningsvariationerna hos sina egna kunder. Dessutom kan de genom handelsmekanismerna, främst NordPools Elspot, bjuda ut tillgänglig produktionskapacitet till övriga marknadsaktörer varav flera också är balansansvariga för sina kunder. Genom att elspothandeln bedrivs timvis med varierande handelsvolym och

priser så är det i realiteten på det sättet som reglerförmågan i vattenkraften kommer hela elsystemet till godo.

Genom de balansansvariga företagens försorg sker således en daglig planering av hur förbrukningens förväntade variationer mellan dygnets timmar ska regleras ut genom att utnyttja produktionsanläggningarnas reglerförmåga. Härigenom ombesörjs att merparten av det totala reglerarbetet verkställs inom de olika företagens planering. Dessa måste samtidigt se till att det sker inom de legala ramar som omgärdar verksamheten.

På aggregerad systemnivå sammanställer Svenska Kraftnät och de övriga systemansvariga samtliga balansansvarigas planer för att bland annat se om det kommer att ske stora regleringgrepp vid timskarvarna som kräver särskilda motåtgärder. Under varje löpande drifttimme sker en fysisk sammanlagring av företagens balanser. Svenska Kraftnäts och de övriga systemansvarigas uppgift är att se till att de resterande reglerbehoven till följd av förbrukningens variationer och inträffade störningar tas om hand. Det sker genom att Svenska Kraftnät och de övriga aktiverar manuella regleringsingrepp främst inom vattenkraften, s.k. sekundärreglering. Den slutliga balanseringen sker automatiskt i ett stort antal vattenkraftstationer som anpassar sin produktion efter nätfrekvensens variationer, s.k. primärreglering. Sekundär- och primärreglering är tjänster som de systemansvariga köper av vattenkraftproducenterna i marknadsmässiga former.

2.6.3 Reglering i vattenkraft

All vattenkraft bygger på att vattenvolymer sätts i rörelse för att lägesenergin i det lagrade vattnet i magasinerna ska kunna omsättas till elenergi i kraftstationerna. Allt vatten som släpps från magasinerna i en älv måste hanteras på ett kontrollerat sätt genom alla nedströms liggande magasin och kraftstationer tills det når havet. Vattenhushållningsbestämmelsernas tillåtna nivåer och variationer av magasinens vattenytor och vattenflödet i älvsträckorna, som tidigare benämndes vattendomar, fastställs av miljödomstolar med stöd av miljöbalken.

Varje ägare till vattenkraftanläggningar är skyldig att se till att utnyttjandet sker inom de bestämda gränserna. De måste således inom dessa frihetsgrader bedriva en kontinuerlig planering för att se till att vattnet kan utnyttjas för att producera el när behovet är

som störst. I de älvar där kraftstationer som har olika ägare utnyttjar samma vatten sker den nödvändiga samordningen genom särskilda samägda regleringsföretag.

Genom såväl långsiktig som kortsiktig vattenplanering läggs således en grund för att möta de förväntade behoven av att anpassa produktionen till förbrukningen. Den planeringen är samtidigt utgångspunkten för att kunna ta hand om oväntade variationer i förbrukningen, t.ex. vid stora väderomslag, eller störningar i andra produktionsanläggningar.

Väsentliga förändringar i vattenkraftproduktionen i förhållande till liggande planer innebär att avsevärda vattenvolymer måste disponeras på ett annat sätt i tid och rum. Förutsättningarna för detta är dels kraftstationernas tekniska utformning, dels att det finns tillräckliga marginaler till de givna tillståndens gränser för att variera magasinens vattenytor och flödena i älvsträckorna.

Vattenkraftens kortsiktiga reglerförmåga är avhängig av hur stora dessa reglermarginaler är vid varje tillfälle. De företag som råder över vattenhushållningen måste löpande göra avvägningar av om frihetsgraderna i magasinstryk och flödesändringar ska disponeras för planlagd produktion eller för att hålla marginaler för att kunna ta hand om oplanerade regleringar.

Sådana reglerbehov kan uppstå i företagets egen balans eller genom att den efterfrågas av den systemansvarige med hänsyn till balanssituationen för hela elsystemet. I den marknadsform som tillämpas, den s.k. reglermarknaden, ska producentföretagen löpande buda in sin förmåga att reglera och till vilket pris man är beredd att göra det. Detta pris avspeglar dels energivärdet av den förändrade produktionen, dels särskilda kostnader som är förknippade med att en snabb reglering genomförs. Det kan omfatta faktorer som ökat slitage i kraftstationerna, försämrade energiverkningsgrad, risk för att vatten måste spillas bort i nedströms liggande kraftstationer om dessa inte kan utnyttja ett ökat tillflöde för produktion m.m. Dessutom avspeglar det att reglerförmågan är begränsad av de restriktioner som är lagda i miljödomarna och som tar hänsyn till de lokala miljöfaktorerna som påverkan på biotoper, fiske, friluftsliv m.m.

2.6.4 Vindkraftens påverkan på balansregeringen

Med den låga utbyggnaden av vindkraft som hittills varit i Sverige är inverkan på elsystemets balansreglering marginell. Detsamma gäller för Norden i övrigt med undantag för Danmark där vindkraftens andel av elproduktionen är betydande. Om de två danska delsystemen vore isolerade skulle det inte vara möjligt att hantera den interna balansregleringen utan exceptionella åtgärder med omfattande miljökonsekvenser, som avsevärt skulle reducera vindkraftens miljövärde. Lösningen ligger i att de danska delsystemen är förbundna med Norge och Sverige samt med Tyskland och kan därigenom dra nytta av den nordiska vattenkraften och sammanlagringen i det stora kontinentala elsystemet.

Riksdagen har emellertid beslutat ett planeringsmål för vindkraft på 10 TWh/år till år 2015. Regeringen har vidare föreslagit ett planeringsmål för vindkraften om 30 TWh/år till år 2020 (prop. 2008/09:163).

Med den utbyggnad av vindkraften som nu kan förutses kommer situationen att förändras i mycket stor utsträckning. Om en utbyggnad skulle nå det utsatta planeringsmålet på 30 TWh skulle det motsvara en installerad effekt i vindkraften på ca 12 000 MW. En enkel summering av i dag identifierade vindkraftprojekt inom landet ger den dubbla mängden dvs. 24 000 MW. Jämfört med den nuvarande installerade effekten i kärnkraft på ca 9 000 MW och i vattenkraft på 16 000 MW så kommer de förutsedda vindkraftvolymerna att vara mycket stora. Vindkraften kommer med dessa utbyggnadsnivåer att innebära en högst väsentlig förändring av elsystemets egenskaper och dess förmåga till balansering mellan produktion och förbrukning.

Den internationella utvecklingen går i samma riktning. Utbyggnaden i övriga Norden kommer att ske med motsvarande stora volymer. Omfattande utbyggnader prospekteras i offshore-anläggningar i Nordsjön och i Östersjön. På kontinenten har en omfattande utbyggnad av vindkraften redan skett i Tyskland och Spanien, men ytterligare stora utbyggnader är planerade inom hela det kontinentala elsystemet. (En översikt av internationellt befintlig vindkraft år 2007 finns i utredningens betänkande *Prövning av vindkraft* (SOU 2008:86)).

Gemensamt för dessa utbyggnadsplaner är att de mer eller mindre uttalat förutsätter att den nordiska vattenkraften kan användas för att balansera variationerna i vindkraftproduktionen.

Det förutsätts ske genom att överföringsförmågan mellan Norden och kontinenten och mellan länderna sinsemellan förstärks genom utbyggnad av transmissionsförbindelser till lands och till havs.

Den nordiska vattenkraftens reglerförmåga är avsevärd. Till en stor del är den dock redan utnyttjad för att reglera utförbrukningens normala variationer. Dessa är förhållandevis regelbundna och relativt lätta att prognostisera i den kortsiktiga driftplaneringen.

En omfattande utbyggnad av vindkraften kommer att föra in en ny osäkerhetsfaktor i balansregleringsprocessen. Den varierande produktionen till följd av vindens fluktuationer kommer att överlagras på förbrukningens variationer. Det kommer att förorsaka ett ökat nettobehov av att kunna reglera ut variationerna.

Det är flera faktorer som avgör hur stora dessa reglerbehov kommer att bli utöver omfattningen av den installerade vindkraft-effekten i sig själv. Med en geografiskt utspridd lokalisering minskar verkan av snabba väderförändringar genom att det exempelvis sällan är samma vindförhållanden i norra som i södra delen av Norden. Verkan av lufttrycksfronter som kan skapa snabba produktionsvariationer i regionala vindkraftområden jämnas ut över större landytor.

Utjämnningen av vindkraftproduktionen över större geografiska avstånd förutsätter emellertid att elnätens överföringsförmåga är tillräcklig. En viktig förutsättning för det är att tillståndprocessen för att förstärka nätkapaciteten kan bedrivas i minst samma takt som för vindkraftutbyggnaden. För närvarande är den mycket långdragen. I annat fall uppstår instängningseffekter, som i sig kan få negativa miljöeffekter genom ökad användning av fossileldad elproduktion.

I dagsläget är det svårt att kvantifiera det växande balansregleringsbehovet vid specifika utbyggnadsnivåer av vindkraften. Erfarenheter från andra länder med hög utbyggnadsgrad pekar dock på att vid en utbyggnad motsvarande planeringsmålet på 30 TWh kan vindkraftproduktionen i samband med väderfronter variera i storleksordningen 2 000–4 000 MW under några få timmar. Det innebär en betydande påfrestning på balansregleringen, i synnerhet om den samtidigt belastas av att förbrukningens dygnsvariationer går i samma riktning.

Det finns inga enskilda vattenkraftstationer i Norden som är så stora att de ensamma skulle kunna klara sådana reglerinsatser. Det

innebär att det alltid är ett stort antal vattenmagasin och stationer i ett flertal älvar som måste engageras i sådana regleringar.

Erfarenheterna visar också att väderprognoserna kan ge tämligen träffsäkra indikationer på till vilka nivåer som vindkraften ändras i samband med väderfronter. Däremot ser det ut som att det är svårt att förutsäga exakt när förändringarna inträffar. De kan ofta ske några timmar tidigare eller senare än prognostiserat. Detta är emellertid kritiskt för balansregleringen som måste ske exakt i den stund som vindkraftproduktionen varierar. För vattenkraften innebär det att reglermarginalerna för att kunna disponera om avsevärda vattenvolymer också måste innefatta denna osäkerhet i tiden. Det kan i vissa fall innebära problem med hänsyn till gångtiderna för vattnet mellan kraftstationer som ligger efter varandra i älvarna.

För att i viss mån ändå sätta siffror på reglerbehovet kan följande anges. Den svenska elproduktionen behöver i dag utnyttja ca 235 MW som momentan reglerkraft för den frekvensstyrda normaldriften. Om det sker en storskalig utbyggnad av vindkraft kommer behovet av momentan reglerkraft för frekvensstyrd normaldrift att öka med ytterligare 200–750 MW beroende på hur stor vindkraftsutbyggnaden blir. Behovet av reglerkraft bara för att hålla frekvensen på nätet kan alltså bli upp till fyra gånger så stort som i dag. Utöver detta krävs det reglerkraft för att ersätta den vindkraft som faller bort när produktionen upphör när det inte blåser. För att kompensera detta bortfall bedöms det behövas 1 200–4 600 MW reglerkraft som kan behöva sättas in med åtta timmars varsel beroende på hur stor vindkraftsutbyggnaden är jämfört med vad som är fallet i dag.¹²

2.6.5 Balansreglering i övriga Europa

I det kontinentala europeiska elsystemet har avsevärda vindkraftsutbyggnader skett framför allt i Tyskland och Spanien. Detta synkront sammankopplade elsystem är mycket stort, också genom att det numera omfattar de forna öststaterna samt Balkanländerna. Andelen vattenkraft i systemet är dock liten, jämfört med den dominerande fossileldade elproduktionen och kärnkraften.

¹² Svenska Kraftnät 2008-06-01 *Storskalig utbyggnad av vindkraft – Konsekvenser för stamnätet och behovet av reglerkraft* s. 23.

Ett stort system kan härbärgera en relativt stor volym vindkraft genom att effektvariationer sammanlagras över större geografiska avstånd och med större förbrukningsvolymmer. På kontinenten tar sig detta uttryck i avsevärda överföringsbehov främst från den omfattande vindkraftetableringen i norra Tyskland och söderut. Några motsvarande förstärkningar av överföringsförmågan i det tyska elnätet har emellertid inte kommit på plats främst beroende på hinder i tillståndsprocesserna. Verkan av detta är omfattande kraftflöden genom de västra och östra grannländernas nät, som dessa inte är anpassade för. Det har skapat stora problem med att koordinera driften av dessa nät och påtagliga driftsäkerhetsrisker dvs. risker för elavbrott.

Sist och slutligen måste dock nettobehovet av att reglera ut variationerna i förbrukning och icke styrbar produktion ske på något sätt. Möjligheterna att påverka förbrukningen som en dynamisk reglerresurs är i allmänhet utvecklade i Europa. En utveckling kan dock vara på väg bland annat genom s.k. "Smart grids"-teknik och anpassningar av marknadsmekanismerna.

Med endast marginella reglerresurser i vattenkraften så återstår det att reglera i värmekraften. I förhållande till vindkraftens snabba variationer kan inte kärnkraftens reglerförmåga betraktas som en tillgång. Den är kringgärdad av reaktorsäkerhetsmässiga begränsningar och kan på sin höjd delta i långsamma förplanerade dygns cykliska regleringar.

Kortsiktig balansreglering i fossil- eller biobränsleeldade anläggningar innebär att dessa måste drivas med tillräckliga reglermarginaler. Det betyder att de inte kan drivas med full uteffekt som de normalt är effektivitetsmässigt optimerade för. Effektivitetsförlusterna innebär att motsvarande energi måste produceras i andra anläggningar. Med tanke på att kraftstationerna utnyttjas i en prioritetsordning med hänsyn till deras effektivitet så blir det normalt så att den ersättande produktionen måste hämtas från anläggningar med sämre prestanda och som därmed är mera miljöbelastande.

Kondens- och kraftvärmeanläggningar kräver tid för att förberedas för produktion. För att ha tillräckliga reglerresurser tillgängliga förekommer det ofta att fossileldade kraftstationsblock måste hållas uppvärmda i ett beredskapsläge för att tillräckligt snabbt kunna sättas i drift. Det innebär en väsentlig bränsleförbrukning som inte ger något värde i form av nyttiggjord elproduktion.

Gasturbinanläggningar kan startas snabbt och förbrukar inget bränsle under tiden som de står startberedda. Å andra sidan har de en mycket låg verkningsgrad dvs. en stor miljöbelastning ur klimatsynpunkt när de utnyttjas.

En sista möjlighet att hantera stora vindkraftvariationer är naturligtvis att begränsa själva vindkraftproduktionen om den överstiger hanterliga nivåer. Detta innebär dock förlust av förnybar produktion med motsvarande negativa miljökonsekvenser och kan jämföras med att spilla bort vattenkraft. Det förutsätter i sin tur både tekniska och legala styrmedel. I Tyskland medger inte lagstiftningen hittills att så sker genom att vindkraften har givits absolut prioritet gentemot andra produktionsslag.

En extrem form av begränsning av vindkraften inträder emellertid vid mycket höga vindstyrkor då automatiken i varje vindkraftaggregat ingriper för att skydda anläggningen mot skador. Verkan i elsystemet av detta blir dock att stora produktionsvolymer faller bort. Om det sker inom en kort tidsrymd ställer det motsvarande krav på produktionskapacitet och reglerförmåga på annat håll i systemet.

Utbyggnaden av vindkraften planeras att fortskrida i det kontinentala elsystemet med minst dubbelt så mycket som finns installerat i dag. Vid sidan av en möjlig utveckling av flexibla mekanismer på förbrukningssidan så är det svårt att se att några avsevärda reglerresurser kommer att tillskapas som inte innebär negativa miljökonsekvenser i klimatperspektivet. Någon utbyggnad av de kvarvarande vattenkraftpotentialerna i Europa är inte planerad.

Det är i det perspektivet troligt att även vindkraftutvecklingen i övriga Europa kommer att skapa en stark efterfrågan på den nordiska vattenkraftens reglerförmåga. Ur en övergripande global synvinkel är detta berättigat genom att det kan bidra till att reducera den negativa miljö- och klimatpåverkan som mindre effektiva reglerresurser är förbundna med.

2.7 Klimat- och sårbarhetsutredningen – SOU 2007:60

Klimat och sårbarhetsutredningen har i sitt slutbetänkande *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter* (SOU 2007:60) i sina överväganden fört fram bl.a. följande.¹³

Vi delar Miljöbalkskommitténs bedömning att en omprövning av vattendomar inte är ett generellt medel för att komma tillrätta med hela översvämningsproblematiken. Vi anser dock att det framöver med hänsyn till klimatförändringarna kommer att krävas ändringar i många av de nuvarande vattendomarna. Vi grundar detta på förväntade ökade nederbörds mängder, ökade flöden och inte minst en förändrad tillrinningsdynamik i våra vattendrag enligt globala och regionala klimatmodeller och scenarier.

Sedan Miljöbalkskommitténs bedömning 2002 har osäkerheten om klimatförändringarna minskat. Det finns fortfarande osäkerheter om bland annat ändrade nederbördsmonster, men kunskapen är betydligt större i dag. Vi står inför en förändring av 100-årsflöden och dimensionerande flöden. 100-årsflödena ökar framför allt i västra Götaland, västra Svealand och i delar av Norrland, se avsnitt 3.5.2, 4.2.1 och 4.2.2. Den nuvarande cykeln med snötäcke och intensiv vårflood kommer sannolikt att bli förskjuten i tid och mindre accentuerad i framtiden. Snöfall kommer till stor del att ersättas med regn i stora delar av landet.

Dessa förhållanden kommer att påverka kraftindustrins förutsättningar och ändrar grunderna för en del av de nuvarande dämmnings- och sänkingsgränserna. Det kommer därför att finnas ett behov både från industrins och samhällets sida av att revidera dessa.

Vi har också i fallet Vänern sett att en ändrad regleringsstrategi kan minska 100-årsnivån med cirka 0,4 meter utan större ekonomiska förluster i utebliven elproduktion. En sådan ändrad tappningsstrategi skulle i detta fall inte behöva medföra någon ändring av vare sig lägsta sänkingsgräns eller högsta dämmningsgräns. Ändringen kan eventuellt ske genom ett frivilligt åtagande från Vattenfall. Vi har också föreslagit att regeringen ska tillsätta en förhandlingsman för finansieringen av åtgärderna i Vänern. Vid diskussion med berörda har framkommit att Vänerns vattendom är gammal, oerhört omfattande och att en omprövning skulle innebära orimliga resursinsatser, se vårt delbetänkande *Översvämningshot – Risker och åtgärder för Mälaren, Hjälmaren och Vänern* (SOU 2006:94).

Vattendomen för Vänern kan vara unik, men det finns många vattendomar som är komplexa och där kostnaden för omprövning är ett avgörande hinder. Ekonomiska överväganden för omprövning med ersättning till andra parter och begränsningar i vad tillståndshavaren får tåla är andra hinder för omprövningar. Dessa begränsningar är

¹³ SOU 2007:60 s. 560–562.

ibland orimliga då förändringar krävs för att minska risker för översvämningar.

Det finns naturligtvis rättssäkerhetsaspekter i detta som måste vägas in. Sammantaget anser vi dock att Miljöbalkens 11 kapitel med regler för vattenverksamhet bör ses över, i första hand mot bakgrund av klimatförändringar och de krav dessa kan komma att ställa på ändrade tillstånd för dammar och markavvattning. Eventuell lagstiftning för tillstånds- och ägarlösa dammar bör också behandlas. Det bör också övervägas om inte hela 11 kapitlet bör ses över mot bakgrund av att lagstiftningen på många punkter är ålderdomlig. Då miljöbalken infördes 1999 gjordes ingen grundligare översyn, utan den gamla vattenlagen överfördes i stort sett oförändrad till miljöbalken som ett sammanhållet kapitel.

Inventering av dammar utan tillstånd och ägare

Vid kontakt med länsstyrelserna har framkommit att det finns ett stort antal dammar som saknar tillstånd och/eller ägare. Mot bakgrund av de förändrade översvämningriskerna bör länsstyrelserna som tillsynsansvariga myndigheter inventera dessa dammar och bedöma problemets storlek. Frågan bör vidare tas upp vid den översyn av vattenlagstiftningen som vi föreslår.

Översyn av lagstiftningen om markavvattning

Åtgärder för markavvattning, ändringar av invallningar eller vattenuttag fordrar ändrade tillstånd eller ibland nya vattendomar.

Det kan i många fall vara en komplicerad process att ändra tillstånden och vattendomarna. I ett förändrat klimat med ökad nederbörd och förändrade flöden kommer den ursprungligen avsedda funktionen som tillståndet eller vattendomen en gång avsåg att säkerställa, i många fall inte att kunna upprätthållas. Lagstiftningen inom området behöver därför ses över med utgångspunkt i förväntade klimatförändringar, med syftet att markavvattningsföretag och invallningar ska kunna behålla sin funktion utan en omfattande rättslig process. I översynen av lagstiftningen bör vikten av naturvårdshänsyn och infångning av näringsämnen beaktas, eftersom det kan vara ett alternativ att på vissa lågt liggande marker anlägga våtmark, se vidare avsnitt 4.4.2.

Förslag

- En utredning bör genomföras för att analysera behovet av omprövningar av vattendomar med tanke på klimatförändringar. Utredningen bör se över lagstiftningen kring vattenverksamhet i sin helhet och särskilt föreslå förändringar som underlättar omprövningar med hänsyn till översvämningrisker och markavvattning. Utredningen bör även behandla tillstånds- och ägarlösa dammar.

- Länsstyrelsen bör få i uppdrag att inventera tillstånds- och ägarlösa dammar samt bedöma problemets storlek som ett underlag till den föreslagna översynen av lagstiftningen kring vattenverksamhet.

Klimat och sårbarhetsutredningen angav vidare i sina slutsatser, förslag och konsekvensbedömningar (avsnitten 6.1–6.3) bl.a. följande.¹⁴

Sammantaget är det uppenbart att de vetenskapliga resultaten visar att Sverige kommer att påverkas kraftigt av en klimatförändring. Säkerheten i denna slutsats är tillräcklig för att kunna avgöra att långtgående anpassningsåtgärder kommer att krävas. Högre flöden och ändrat tillrinningsmönster riskerar att minska dammsäkerheten, särskilt vid mindre dammar.

Den ökade nederbörden leder till förutsättningar för ökad vattenkraftproduktion, framförallt i landets norra delar, med uppskattningsvis 15–20 procent.¹⁵

Länsstyrelserna bör få i uppdrag att inventera tillstånds- och ägarlösa dammar samt bedöma problemets storlek som ett underlag till den föreslagna översynen av lagstiftningen kring vattenverksamhet.

En utredning bör genomföras för att analysera behovet av omprövningar av vattendomar med tanke på klimatförändringar. Utredningen bör se över lagstiftningen kring vattenverksamhet i sin helhet och särskilt föreslå förändringar som underlättar omprövningar med hänsyn till översvämningsrisker och markavvattning. Utredningen bör även behandla tillstånds- och ägarlösa dammar.

En översyn bör göras av dammsäkerhetsområdet om det nuvarande systemet svarar mot de krav på säkerhet som samhället ställer i dag. Översynen bör pröva samhällets behov av att tydligare reglera dammägarnas egenkontroll, tillsynsvägledningens och tillsynens omfattning liksom krav på kompetens och hur tillsynen ska finansieras. Översynen är angelägen utifrån dagens klimat och utifrån förändringar i klimatet.

Klimat- och sårbarhetsutredningens betänkande har sänts ut på remiss. I remissvaren noteras bl.a. följande synpunkter på omprövning av vattenverksamheter.

Ett flertal myndigheter tillstyrker en ökad omprövning av vattendomar och vattenverksamheter. *Kammarkollegiet* delar Klimat- och sårbarhetsutredningens uppfattning att den förlust av

¹⁴ SOU 2007:60 s. 638 ff.

¹⁵ I Elforsks rapport 07:39 *Tänkbara konsekvenser för energisektorn av klimatförändringar. Effekter, sårbarhet och anpassning* anges följande. Produktionspotentialen för vattenkraftstationer från Dalälven och norrut förefaller öka med 2–10 %. För de södra vattendragen är uppskattningarna mer osäkra, men produktionspotentialen kan komma att minska. Eftersom ungefär 80 % av vattenkraften produceras i de norra vattendragen kommer produktionspotentialen för Sverige totalt att öka.

vatten som verksamhetsutövare ska tåla vid omprövning är en begränsande faktor. Vidare konstaterar Kammarkollegiet att om man ska frångå traditionell tappningstrategi krävs normalt nytt tillstånd då det inte är självklart att ökade intäkter till följd av ökad tillrinning ska komma elproducenterna till godo. Det vore enligt Kammarkollegiet direkt olämpligt att ändra markavvattningsföretag utan rättslig prövning. *Energimyndigheten* är positiv till en utredning men påpekar att även tillståndsprocessen bör ses över. *Länsstyrelsen Örebro* menar att det är viktigt att klargöra vilket ansvar avtappnings- och invallningsföretag har när vattenflödena ökar.

Svensk Energi och *Svenska Kraftnät* anser inte att man påvisat ett behov av att utreda omprövade vattendomar och efterlyser en djupare analys. *Länsstyrelsen Kronoberg* poängterar att omprövning är dyrt.

I fråga om översyn av dammsäkerhet framfördes bl.a. följande.

Kammarkollegiet konstaterar att länsstyrelserna ska få i uppdrag att inventera tillstånds- och ägarlösa dammar som underlag till översynen. Uppdraget överlappar det uppdrag som Miljöprocessutredningen (M 2007:04) fått genom tilläggsdirektiv (dir. 2007:184). Kammarkollegiet skulle välkomna att rättsläget för dessa dammar klaras ut. *Länsstyrelsen Östergötland* och *Länsstyrelsen Jönköping* tillstyrker. Inventering är dyrt enligt *Länsstyrelsen Kronoberg* och *Länsstyrelsen Blekinge*. *Länsstyrelsen Västra Götaland* är positiv till förslaget. *Länsstyrelsen Värmland* understryker att ägarfrågan inte alltid går att lösa. Viktigast är att skapa juridisk möjlighet att fatta beslut om nödvändiga åtgärder. *Svenska Kraftnät* konstaterar att man redan i regleringsbrevet 2008 fått i uppdrag att göra en översyn av dammsäkerhetsområdet. *Länsstyrelsen Jämtland* menar att man endast kan agera inom de ekonomiska utrymmen som erhållits avseende tillsynsarbetet.

2.8 Svenska Kraftnäts utredningsuppdrag om dammsäkerhet

Svenska Kraftnät har ett särskilt regeringsuppdrag att utreda om nuvarande system för dammsäkerhet svarar mot de krav på säkerhet som samhället ställer i dag. Vidare ska samhällets behov av att tydligare reglera dammägarnas egenkontroll utredas avseende tillsynens och tillsynsvägledningens omfattning, organisation och

krav på kompetens samt hur tillsynen bör finansieras. Svenska Kraftnät ska redovisa uppdraget under år 2009.

Bakgrunden till Svenska Kraftnäts uppdrag är att Riksrevisionen granskade de statliga insatserna för dammsäkerhet i rapporten *Säkerheten vid vattenkraftdammar* (RiR 2007:9). Riksrevisionen fann vid den granskningen att det fanns brister i de statliga insatserna för dammsäkerhet och rekommenderade därför regeringen att ta initiativ till en översyn. Granskningen innehöll också rekommendationer till Svenska Kraftnät och länsstyrelserna.

3 Kartläggning av befintlig vattenverksamhet

Utredningen ska enligt direktiven översiktligt redovisa hur vanligt det är att vattenkraftverk, dammar och markavvattningsföretag helt saknar tillstånd eller ägare, regleras av en eller flera vattendomar från tiden före miljöbalkens ikraftträdande eller saknar tydlig reglering av drift- eller underhållsansvar. Utredningen har därför tagit in uppgifter från landets länsstyrelser och miljödomstolar.

3.1 Redovisning av enkätresultat från länsstyrelserna

Utredningen har från landets länsstyrelser tagit in uppgifter om vattenverksamheter. Länsstyrelserna ombads uppge följande.

- Det totala antalet kraftverk, (andra) dammar och markavvattningsföretag i länet.
- Antalet av dessa markavvattningsföretag som har tillstånd enligt äldre bestämmelser än miljöbalkens.
- Antalet av dessa anläggningar och företag som helt saknar tillstånd.
- Antalet av dessa anläggningar och företag som saknar tydlig reglering av drift- och underhållsansvar.
- Antalet fiskvandringshindrande dammar som saknar fiskvägar.

Vidare ombads länsstyrelserna att lämna följande uppgifter angående vattenrättsliga ärenden som påbörjades under åren 2003–2007.

- Antalet ärenden där länsstyrelsen initierat återkallelse eller omprövning av tillstånd till vattenverksamhet eller utrivning av anläggningar för avlysta flottleder.
- Antalet ärenden om tillsyn över vattenverksamhet.
- Antalet ärenden om tillstånd till markavvattning.

Svaren från länsstyrelserna redovisas i tabellform nedan. Streck i en ruta innebär att ingen uppgift erhållits.

Tabell 3.1 Totalt antal vattenverksamheter i länen

Län	Vattenkraftverk	Andra dammar	Markavvattningsföretag ¹
Stockholm	6	140	1 100 (1 100)
Uppsala	23	140	2 000 (2 000)
Södermanland	28	116	980 (950)
Östergötland	59	159	2 770 (-)
Jönköping	88	189	2 442 (2 442)
Kronoberg	60	210	3 692 (1 165)
Kalmar	72	175	1 500 (-)
Gotland	-	18	- (-)
Skåne	24	121	4 000 (4 000)
Blekinge	58	61	860 (760)
Halland	68	168	1 099 (1 092)
Västra Götaland	300	600	8 500 (6 900)
Värmland	144	641	1 588 (1 578)
Örebro	110	460	1 958 (1 958)
Västmanland	34	154	1 400 (-)
Dalarna	130	520	1 380 (1 380)
Gävleborg	103	270	1 535 (1 510)
Västernorrland	60	250	36 (36)
Jämtland	70	524	38 (5)
Västerbotten	60	948	7 000 (7 000)
Norrbottnen	55	850	6 105 (6 105)
<i>Summa</i>	<i>1 552</i>	<i>6 714</i>	<i>49 983 (40 601)</i>

¹ Siffran inom parentes anger den del av markavvattningsföretagen som är prövade enligt äldre bestämmelser än miljöbalken.

Tabell 3.2 Antalet ej tillståndsprövade vattenverksamheter

Län	Vattenkraftverk	Andra dammar	Markavvattningsföretag
Stockholm	1	72	-
Uppsala	0	103	-
Södermanland	6	90	30
Östergötland	-	-	500
Jönköping	29	126	-
Kronoberg	1	26	2 394
Kalmar	30	132	-
Gotland	-	-	-
Skåne	6	76	-
Blekinge	24	29	100
Halland	17	50	-
Västra Götaland	-	-	1 600
Värmland	25	230	-
Örebro	-	-	-
Västmanland	1	121	-
Dalarna	30	210	-
Gävleborg	9	36	-
Västernorrland	-	200	-
Jämtland	-	-	-
Västerbotten	0	-	-
Norrbottnen	0	850	-
<i>Summa</i>	<i>179</i>	<i>2 351</i>	<i>4 624</i>

Tabell 3.3 Verksamheter som saknar tydlig reglering av drifts- och underhållsansvar

Län	Vattenkraftverk	Andra dammar	Markavvattningsföretag
Stockholm	-	-	-
Uppsala	-	-	-
Södermanland	-	-	-
Östergötland	-	-	-
Jönköping	-	-	-
Kronoberg	1	26	1 048
Kalmar	30	132	-
Gotland	-	-	-
Skåne	-	-	-
Blekinge	24	29	700
Halland	-	-	-
Västra Götaland	-	-	-

Län	Vattenkraftverk	Andra dammar	Markavvattningsföretag
Värmland	1	232	-
Örebro	-	-	-
Västmanland	-	-	-
Dalarna	-	-	-
Gävleborg	-	-	-
Västernorrland	-	200	-
Jämtland	-	-	-
Västerbotten	0	-	-
Norrbottn	25	-	-
<i>Summa</i>	<i>81</i>	<i>619</i>	<i>1 748</i>

Tabell 3.4 Antalet fiskvandringshindrande dammar som saknar fiskvägar

Län	Antal
Stockholm	110
Uppsala	136
Södermanland	140
Östergötland	-
Jönköping	285
Kronoberg	200
Kalmar	230
Gotland	18
Skåne	183
Blekinge	36
Halland	99
Västra Götaland	900
Värmland	700
Örebro	450
Västmanland	187
Dalarna	650
Gävleborg	176
Västernorrland	242
Jämtland	238
Västerbotten	517
Norrbottn	905
<i>Summa</i>	<i>6 402</i>

Tabell 3.5 Totalt antal ärenden vid länsstyrelserna

Ärendetyp	2003	2004	2005	2006	2007
Tillstånd till markavvattning	61	64	63	78	76
Återkallelse, omprövning, flottledsutrivning	43	35	34	29	34
Tillsyn i övrigt	1 609	1 775	2 153	2 275	2 836

Förutom ovan angivna uppgifter lämnade länsstyrelserna även följande kommentarer i enkätsvaren. Kommentarererna har sammanställts under respektive rubrik

- vattenkraftverk/dammar
- markavvattningsföretag
- fiskvandringshinder
- återkallelse/omprövning
- tillsynsärenden
- markavvattningsärenden
- övriga synpunkter

Vattenkraftverk/dammar

Uppsala län: Uppgifterna avseende kraftverk och dammar baseras till stor del på en damminventering som gjordes år 1987 och som resulterade i ett dammregister. Registret har sedermera uppdaterats år 2002 genom ett enkätutskick. Det finns planer på att uppdatera eller skapa ett nytt dammregister.

Östergötlands län: Uppgifterna avseende dammar och vattenkraftverk kommer från en damminventering som utfördes år 1983.

Jönköpings län: Antalet dammar som anges utgår från den damminventering som utfördes i länet år 1982. Inventering gjordes av ett urval av dammar baserat på dammhöjd, indämd vattenvolym och dammens läge till samlad bebyggelse. Totalt inventerades 314 dammar och av dessa är i dag åtta utrivna, sex raserade och fem avsänkta. Till vissa vattenkraftverk hör även regleringsdammar som inte ligger i direkt anslutning till kraftverken. Dessa är inte med-

räknade i länsstyrelsens redovisning av antalet kraftverk och är 18 till antalet. Det verkliga antalet dammar är ca 900. Vad gäller tillståndsfrågan för de dammar som inte ingår i damminventeringen är det rimligt att anta att antalet tillståndsprövade är färre i procent än de som ingår i damminventeringen. Antalet kraftverk är enligt SERO 149 inom Jönköpings län, vilket är en stor skillnad mot de 88 som länsstyrelsen själva redovisar. Det kan betyda att det finns kraftverk som inte ingick i damminventeringen. Beroende på lagstiftningens komplexitet inom detta område, resursbrist hos länsstyrelsen, bristande kunskap hos verksamhetsutövaren samt att det inte finns några krav på årlig miljörapport för vattenkraftverk är det svårt för länsstyrelsen att hålla ett uppdaterat register över befintliga vattenkraftverk. Frågan om antalet kraftverk/dammar som saknar tydlig reglering av drift- och underhållsansvaret är alldeles för omfattande för att hanteras under svarstiden. Allmänt kan sägas att om de flesta av domarna under 1919–1950-talet (majoriteten i F-län) att de vanligtvis har en bestämmelse om övre dämningssgräns men att det i många fall saknas en sänkningsgräns. Det är även vanligt förekommande med ett vattenmärke för utmärkande av dämningssgräns. Krav på journalföring av vattenstånd och/eller flöden förekommer sparsamt. Det är även vanligt att dammägaren får hushålla fritt med vattnet inom dämningssgränsen/gränserna.

Blekinge län: Svaren på frågorna rörande dammar och fiskvägar baseras på länsstyrelsens dammregister, uppdaterat under åren 2001–2002 och länsstyrelsens plan för biologisk återställning av kalkade vatten från år 2007. Dammregistret innehåller uppgift om 119 dammar, varav 50 saknar miljödom, vattendom eller äldre lagliga dokument.

Örebro län: Det finns ett stort antal mindre kraftverk med tillhörande dammar som inte har tillstånd och som har funnits på platsen under lång tid. I bruksmiljön i Bergslagen finns det många kraftverk med tillhörande gamla dammar som inte har tillstånd. Varken verksamhetsutövaren, som inte äger dammen, eller markägaren där dammen är belägen vill ta underhållsansvar för dammen. Länsstyrelsen har fått Sveaskog att ta underhållsansvar för regleringsdammar och övriga dammar där Sveaskog är markägare.

Dalarnas län: Samtliga 130 kraftverk i länet har ägare som länsstyrelsen begär årsrapporter av. Av de 130 ägs 40 av Fortum eller Vattenfall. Övriga ägs av lokala energibolag verksamma i vissa kommuner eller inom vissa vattendrag. Ett fåtal försörjer enstaka fastigheter med kraft. Länsstyrelsen har uppgifter, genom inventeringar och uppgifter redovisade i samband med årsrapporter, om drygt 650 dammar. Det totala antalet dammar i länet är betydligt fler, uppskattningsvis fler än 1 000 dammar. I stort sett samtliga dammar, som har betydelse för Dalälvens Vattenreglerings Företag (DVF) och de större kraftverksägarna, har tillstånd genom vattendomar eller i några fall äldre häradsdomar. De dammar som saknar domar men fortfarande utnyttjas, har oftast tillkommit i äldre tid för gruvsdrift, hyttverksamhet, kvarnar och liknande. Länsstyrelsen bedömer att dessa i de flesta fall brukas med stöd av hävd.

Västernorrlands län: Antalet vattenkraftverk och dammar i länet baseras på länsstyrelsens damminventering år 1985 som upptog 309 verkliga dammlägen.

Jämtlands län: Det finns ett mörkertal vad gäller enskilda små vattenkraftverk. Länsstyrelsen har under år 2006 inom ramen för vattendirektivet inventerat vattendragen på dammar med avseende på dess funktion som vandringshinder. I samband med detta gjordes även en statusbestämning av dammarna om dessa var hela eller mer eller mindre raserade. Denna inventering har byggt på kunskap som finns om dammar inom länsstyrelsen, vattenregleringsföretagen, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet m.fl. Inventeringen resulterade i att totalt 524 dammanläggningar av varierande skick har identifierats och koordinatsatts. Alla större kraftverks- och regleringsdammar är enligt länsstyrelsens kännedom tillståndsprövade, de flesta enligt 1918 års vattenlag. Länsstyrelsen anser att det inte är speciellt osannolikt att flertalet av de mindre enskilda vattenverksamheterna är uppförda av hävd eller utan tillstånd. Av de kända dammarna uppskattar länsstyrelsen att 147 av 524 har någon form av reglering av drift- och underhållsansvar. Dessa ägs eller drivs i allmänhet av kraftbolag vilka i allmänhet har större kunskap om lagstiftningen och behov av egenkontrollsystem.

Norrbottens län: Antalet dammar är sannolikt större än vad den inventering som Vattenmyndigheten gjorde år 2007 visar. Sannolikt har alla dammar som är avsedda för vattenkraftproduktion tillstånd

till vattenverksamhet. Ungefär hälften av dessa har tydlig reglering av drift- och underhållsansvar. Denna grupp omfattar de stora anläggningarna i Lule-, Pite- och Skellefteälv. Övriga dammar saknar troligtvis tillstånd. Detta beror förmodligen på att de varit avsedda för flottnings-, att de tillkommit före 1918 års vattenlag eller att de helt enkelt anlagts utan tillstånd.

Markavvattningsföretag

Jönköpings län: Drift- och underhållsansvaret är ofta tydligt angivna i markavvattningsföretag. Däremot innehåller dessa inga som helst föreskrifter om vilka skyddsåtgärder och hänsyn som ska tas i samband med rensningar i dessa företag. Ärendena fördelar sig enligt följande: åren 1841–1954 – 1 240 ärenden; åren 1956–1966 – 92 ärenden; åren 1967–1976 – 117 ärenden; åren 1977–1987 – 71 ärenden; åren 1988–2008 – 922 ärenden.

Blekinge län: Uppgifterna om prövade markavvattningsföretag kommer från länsstyrelsens digitala kartunderlag. Det innehåller företag med lagliga tillstånd från 1918 års vattenlag eller senare bestämmelser. Antalet företag som bildats före år 1918 har uppskattats utifrån det material som finns tillgängligt i pappersform på länsstyrelsen till ca 100. Hur många av företagen som är aktiva idag är osäkert.

Skåne län: Antalet markavvattningsföretag uppgår till 4 000 och utgör samfällda diknings-, sänkings- och invallningsföretag efter år 1920. Icke samfällda täckdikningsföretag (åkerdräneringar) som tillkommit utan förrättning är inte medräknade. Det är oklart hur många av dessa som enligt dagens lagstiftning skulle ha varit tillståndspliktiga. Utöver detta finns markavvattningsföretag som tillkommit före år 1920. Dessa förvaras hos Lantmäteriet och uppgår uppskattningsvis till 500–3000 företag.

Örebro län: Det kan antas att det finns många markavvattningsföretag i länet som inte är ”levande”, dvs. saknar en fungerande styrelse. Det innebär att länsstyrelsen inte har en adressat för sin tillsyn. I något fall har länsstyrelsen aviserat att syssloman kommer att tillsättas om det inte tillsätts en fungerande styrelse.

Dalarnas län: Många av de redovisade markavvattningsföretagen har tillkommit på 1930- och 1940-talet för att skapa sysselsättning. Syftet har i huvudsak varit att dika ut myrmarker för skogsproduktion eller för att skapa jordbruksmark. Länsstyrelsen saknar kunskap om i viken utsträckning dessa är aktiva eller om de överhuvudtaget kommit till utförande.

Västernorrlands län: Det finns 36 markavvattningsföretag registrerade sedan år 1994. Dessförinnan har de inte räknats. Handlingar för ett stort antal äldre företag som rör jordbruksmark finns arkiverade på Landsarkivet.

Jämtlands län: I länsstyrelsens diarium som sträcker sig från år 1989 finns uppgift om 523 ärenden gällande markavvattning inklusive förfrågan om dikesrensningar m.m. Det verkliga antalet markavvattningsföretag är åtskilligt större.

Västerbottens län: Alla markavvattningsföretag med tillstånd har i teorin en tydlig reglering av drift- och underhållsansvar. Länsstyrelsen saknar dock kännedom om hur ansvaret fullföljs. Av markavvattningsföretagen i Västerbottens län prövades 6 500 före år 1947 och 475 efter.

Norrbottens län: År 1986 infördes en bestämmelse i naturvårdslagen som medförde att markavvattningsåtgärder inte fick utföras utan länsstyrelsens tillstånd. Mellan åren 1967 och 1986 hade Lantbruksnämnden rollen som "vattendomstol". Lantbruksstyrelsen utsåg förrättare av markavvattningsföretag för åkermark fram till år 1991 och därefter fick Jordbruksverket denna uppgift. För skogsmark skötte dåvarande skogsvårdsstyrelsen eventuella förrättningar av markavvattning. Uppgifter om markavvattningsföretag i skogsmark från skogsvårdsstyrelsen finns inte alls med i ingivna uppgifter. Det ska observeras att antalet markavvattningar före år 1986 endast baseras på markavvattningar utförda på annan mark än skogsmark. Uppgifterna från år 1986 till 2008 ska teoretiskt sett innehålla alla markavvattningsföretag, även dem i skogsmark. Skogsstyrelsen och länsstyrelsen har dock lite olika syn på när det krävs tillstånd för markavvattning, varför denna siffra troligen är för låg och inte redovisar alla markavvattningar som skett i praktiken. Ärendena fördelar sig enligt följande: åren 1841–1954 – 5 733 ärenden; åren

1955–1967 – 162 ärenden; åren 1968–1990 – 30 ärenden; åren 1990–2008 – 180 ärenden.

Fiskvandringshinder

Stockholms län: Antalet fiskvandringshindrande dammar som saknar fiskvägar är betydligt större om man beaktar t.ex. vägtrummor.

Blekinge län: Länsstyrelsens plan för biologisk återställning av kalkade vatten innehåller 36 dammar där fiskvägar är prioriterad åtgärd. Ett tjugotal dammar anses åtgärdade. Dessa har ofta bara fisktrappor där laxfiskar tar sig förbi, medan andra arter, både fisk och andra organismer stoppas från att vandra upp- och nedströms.

Västra Götalands län: Antalet fiskvandringshindrande dammar och andra anläggningar är okänt men merparten av de anläggningar som redovisats saknar förmodligen fiskväg i någon form. Länsstyrelsen känner till ett 90-tal fiskvandring svägar i länet. Vandring svägarna har som huvudsyfte att säkerställa laxens och öringens upp- vandring. Utvandrande smolt har beaktats i mindre utsträckning. För ålyngelsvandringen finns ett större antal ålyngelledare med mer eller mindre god funktion.

Dalarnas län: De flesta dammar utgör definitiva fiskvandringshinder. Länsstyrelsen har kunskap om ett tjugotal fiskvägar i form av trappor utförda av trä, betong eller sten. Ett omlöp, som ska ersätta en fisktrappa, är för närvarande under utförande.

Återkallelse/omprövning

Jönköpings län: Kammarkollegiet har under 1990-talet drivit några ärenden om omprövning som har prövats i domstol. Vidare har Kammarkollegiet drivit ett ärende om byggande av fiskväg och minimitappning där länsstyrelsen var drivande i att upprätta en överenskommelse med dammägaren. Det har i länet sökts tillstånd av verksamhetsutövare att riva ut fyra dammar. För en damm har verksamhetsutövaren sökt tillstånd att sänka av denna, vilket inte klassificeras som en omprövning. Vidare har omprövning av verk-

samhetsutövare sökts för att bygga fiskväg vid två dammar. Länsstyrelsen har i alla andra fall där Kammarkollegiet inte varit inblandat haft en pådrivande/stödande roll gentemot verksamhetsutövaren samt också haft möjlighet att söka bidrag för åtgärderna via medel för fiskevård och biologisk återställning (kalkade vatten).

Dalarnas län: I samband med avveckling av Dalälvens Flottledsförening år 1971 skedde det en omfattande utrivning av flottningsdammar som saknade betydelse. Ett betydande antal dammar övertogs genom prövning i vattendomstol av kommuner och i några fall av enskilda. Många tidigare för flottningsändamål uppdämda sjöar övertogs under 1930- och 1940- talet av Dalälvens vattenregleringsföretag som brukssjöar för vattenkraftproduktion.

Jämtlands län: Länsstyrelsen har tillsammans med Länsstyrelsen i Gävleborgs län under åren 1999–2007 försökt få till stånd en samordnad omprövning av berörda vattendorar i Ljusnan till förmån för fisket. Motpart har varit Fortum. Under år 2007 anmälde dock Fortum att man avsåg att hoppa av arbetet, varför hela omprövningsarbetet rasade. Nu avser länsstyrelsen att gå vidare med omprövningen, men får driva varje damm enskilt. Då länsstyrelsen har fokuserat på detta omfattande omprövningsarbete har inga andra omprövningsprojekt eller arbete med återkallelse av befintliga tillstånd initierats. Länsstyrelsen i Jämtlands län kan konstatera att arbetet med omprövning, att ta fram underlagsmaterial m.m. är tids- och kostnadskrävande. För omprövning av en större mängd vatten än vad som verksamhetsutövaren är skyldig att avvara enligt miljöbalken, drar kostnaderna i väg ännu mer. Länsstyrelsen har i dag inte de ekonomiska resurser som krävs för att aktivt kunna driva omprövningsfrågor i högre grad. Under åren 2003–2007 har länsstyrelsen bedrivit arbete med biotopvårdsåtgärder. Detta har skett i samarbete med berörda fiskevårdsföreningar och markägare. I detta arbete har även ingått åtgärder med att öppna upp gamla flottningslämningar till förmån för fisket, t.ex. stenkistor. Under de angivna åren har tolv sådana åtgärder som berört flottledslämningar utförts.

Tillsynsärenden

Uppsala län: De saknar resurser för att kunna utöva egeninitierad tillsyn över att egenkontrollen efterlevs. Den tillsyn som bedrivs sker genom inkommande klagomålsärenden. En vanlig typ av klagomålsärende är att hushållningsbestämmelser eller regleringsnivåer inte efterlevs.

Dalarnas län: Tillsynsärendena avser tillsyn över vattenverksamhet riktat mot damm- och kraftverksägare. Ärendena är delvis en följd av årsrapportering till Svenska Kraftnät, men ofta har klagomål framförts till länsstyrelsen. I redovisningen för år 2007 finns även med de prövningar av anmälningar som länsstyrelsen gör kopplat till bestämmelsen i 11 kap. 9 a § miljöbalken.

Västernorrlands län: Sedan år 2003 gäller årlig begäran om skriftlig redovisning från dammägarna hur man bedriver sin egenkontroll av dammsäkerhet. I länet innefattar den tillsynen drygt 100 av de större dammarna. I övrigt gäller tillsynen från allmänheten initierade ärenden som rör efterlevnad av vattenhushållningsbestämmelser och ifrågasatt vattenverksamhet (fyllnader, muddringar m.m.). En besvärlig tillsynssituation rörande den miljöfarliga verksamheten vid kraftverk etc. (kemikaliehantering m.m.) har inträtt genom Miljööverdomstolens två domar M 3195-06 och M 3196-06, som omintetgjort sådan tillsyn som kommunerna skött och lagt över denna tillsyn på länsstyrelserna. Varken resurser eller planering finns för närvarande hos länsstyrelserna för att utöva sådan tillsyn.

Jämtlands län: Under åren 2003–2007 har sammanlagt 364 tillsynsärenden diarieförts vid länsstyrelsen. Vad gäller införandet av anmälningsplikt för vissa vattenverksamheter var dessa få under 2007 men började öka i omfattning under fjärde kvartalet 2007 och har ökat kraftigt efter årsskiftet 2007/08.

Markavvattningsärenden

Stockholms län: Bakom det låga antalet ärenden rörande tillstånd till markavvattning gömmer sig förmodligen ett stort mörkertal, framförallt när det gäller markavvattning inom jordbruks- och skogsbruksmark.

Dalarnas län: Efter att en anmälningsavgift införts, som är kopplad till dikeslängd, har ansökan om tillstånd till markavvattning minskat. Angivna tillstånd är kopplade till ärenden enligt 11 kap. 13 § miljöbalken.

Övriga synpunkter

Blekinge län: Det finns andra verksamheter knutna till vatten som är dåligt kända och i många fall oprövade. Ett exempel är bevattningsuttag som i vissa områden kan leda till konflikt med dricksvattenuttag av grundvatten och utgöra hot mot vattenlevande arter i sjöar och vattendrag där vattennivån blir mycket låg under torra perioder.

Jämtlands län: Även om det delvis ligger utanför de direkta frågor som utredningen ställer, vill länsstyrelsen lämna följande synpunkter avseende arbetet med tillsyn över vattenverksamhet för att nyansera frågeställningen och de lämnade svaren. I utredningens uppdrag ligger bl.a. att utreda om tillämpade myndigheter har kompetens och resurser för att utöva en effektiv tillsyn. Inom länsstyrelsen finns det generellt en mycket hög kompetens avseende det vattenrelaterade arbetet (t.ex. biologer, civilingenjörer och limnologer). Därutöver har länsstyrelserna möjlighet att knyta till sig extern kompetens när detta så fordrar genom de tillsynsvägledande myndigheterna, Svenska Kraftnät och Naturvårdsverket. Länsstyrelsen anser därför att den formella kunskapsbanken finns inom myndigheten. Länsstyrelsen anser att det som mest hämmar arbetet med en god effektiv tillsyn inte är kompetensen utan den brist på resurser som finns för vattenarbetet. Länsstyrelserna har under de senaste åren ålagts mer arbete inom vattenarbetet och tillsynen över vattenverksamhet, bl.a. införandet av anmälningspliktig vattenverksamhet och genom vattendirektivet. Länsstyrelsen finner dock att resurser för de utökade

arbetsuppgifterna inte har tillförts i motsvarande utsträckning. Då tillsynen omfattar all slags vattenverksamhet, både stora vattenkraftverk och enskilda bryggor m.m., har tillsynsarbetet generellt blivit eftersatt. Detta sker ofta med anledning av att många ärenden om små vattenverksamheter, t.ex. klagomål mellan enskilda och liknande, tar tid i anspråk från handläggningen av större anläggningar. Det av myndigheten initierade tillsynsarbetet avseende t.ex. kraftverksdammar blir därmed eftersatt på grund av att småärendena tar för mycket tid i anspråk. Detta är något som bekymrar länsstyrelsen. Som tillsynsmyndighet är länsstyrelsen skyldig att utreda de ärenden som kommer in till myndigheten. Länsstyrelsen anser att om man från centralt håll anser att de vattenrelaterade frågorna är viktiga, måste det även tillses att länsstyrelserna får resurser därefter så att ett långsiktigt effektivt och rättssäkert tillsynsarbete kan utföras. Länsstyrelsen vill även påtala en otydlighet i miljölagstiftningen avseende dammsäkerhetsfrågor. En damms säkerhet från att drabbas av dammhaveri är en mycket viktig fråga. Det finns flera dammar som har en sådan stor vattenmängd indämd att de i händelse av dammbrott kan försäkra mycket stora skador på infrastruktur, samhällsviktiga anläggningar, påverkan på miljö samt inte minst förlust av människoliv. Detta innefattar givetvis stora samhällsekonomiska konsekvenser. I miljöbalkens 11 kap. som reglerar vattenverksamhet nämns inte ordet dammsäkerhet över huvudtaget. Det som omnämns (11 kap. 17 och 18 §§ MB) är främst riktat gentemot dammägaren. Länsstyrelsen finner det anmärkningsvärt att en sådan viktig fråga för tillsynsmyndigheten att bevaka, saknar reella verktyg i lagstiftningen för myndigheten att kunna ställa krav gentemot dammägarna. Vad gäller dammsäkerhetsfrågor har kraftverksbranschen själva tagit fram arbetsdokument för dammsäkerhet (RIDAS). Detta dokument är dock inget som har någon juridisk status och länsstyrelsen kan således inte ställa krav utifrån riktlinjerna i RIDAS. Länsstyrelsen anser att lagstiftningen bör ses över och dammsäkerhetsfrågorna ges en större tyngd samt att det även bör skrivas in bättre möjligheter för tillsynsmyndigheten att agera, ställa krav på åtgärder m.m. Detta inte minst med beaktande av de klimatförändringar som aviseras med ändrade flödesbetingelser.

3.2 Redovisning av enkätresultat från miljödomstolarna

Miljödomstolarna har till utredningen redovisat antalet prövningar av kraftverk och regleringsdammar som gjorts enligt olika årgångars lagstiftning och huruvida dessa senare omprövats enligt miljöbalken.

Tabell 3.6 Prövningar av kraftverk och regleringsdammar

Kraftverk och regleringsdammar ursprungligen prövade enligt	Antal	Antal senare prövade enligt miljöbalken
Äldre bestämmelser	127	0
1918 års vattenlag	3 266	64
1983 års vattenlag	261	14
Miljöbalken	73	–

3.3 Övrig statistik

Utöver ovan redovisade uppgifter har till utredningen inkommit uppgifter från Småkraftverkens Riksförening. Föreningen för ett register över vattenkraftverk i Sverige och redovisar till utredningen att det för närvarande finns 2 101 i drift. De uppger att det finns 1 782 upptagna som nedlagda (flertalet av dessa är små) samt i övrigt följande.

- 0–1 500 kW 1 676 i drift
- 1 500 – 10 000 kW 218 i drift
- 10 000 kW + 209 i drift

Av uppgifter hämtade från Svensk Energi och som finns mer utförligt redovisade i avsnitt 2.4 framgår att det finns ca 1 800 vattenkraftverk i Sverige. Drygt 200 vattenkraftverk är större, med definitionen att de har en effekt på 10 megawatt eller mer.

3.4 Sammanfattande synpunkter

På sätt som angetts inledningsvis i detta avsnitt har utredningen fått i uppdrag att *översiktligt* redovisa hur vanligt det är vattenkraftverk, dammar och markavvattningsföretag helt saknar tillstånd

eller ägare, regleras av en eller flera vattendomar från tiden före miljöbalkens ikraftträdande eller saknar tydlig reglering av drift- eller underhållsansvar.

Utredningen har valt att genomföra sitt uppdrag genom att till landets länsstyrelser i dess egenskap av tillsynsmyndigheter för vattenverksamheter ställa ett flertal frågor bl.a. avseende tillsynsobjekten inom länen. Utredningen har vidare frågat miljödomstolarna om antalet prövningar av kraftverk och regleringsdammar som gjorts enligt olika årgångars lagstiftning och huruvida dessa senare omprövats enligt miljöbalken.

Av de till utredningen inkomna uppgifterna från miljödomstolarna kan konstateras att merparten av vattenkraftverk och regleringsdammar prövats enligt äldre bestämmelser, de stora flertalet enligt 1918 års vattenlag. Av totalt 3 654 prövningar som skett enligt äldre lagstiftning än miljöbalken har 78 senare omprövats enligt balken.

Vad gäller de till utredningen redovisade enkätsvaren från länsstyrelserna är en generell iakttagelse som kan göras att det finns en betydande osäkerhetsfaktor bakom flera av svaren. Vissa av de efterfrågade uppgifterna har inte kunnat redovisas och enligt flera länsstyrelser är vissa av uppgifterna osäkra. Denna omständighet framstår som än mer tydlig vid en jämförelse mellan det av länsstyrelserna redovisade antalet vattenkraftverk i landet (1 552) med motsvarande siffror från Svensk Energi (ca 1 800) och Småkraftverkens riksföreningen (2 101). Beträffande frågan om antalet dammar i länen kan av enkätsvararen utläsas att motsvarande osäkerhet föreligger. Redovisningen av antalet vattenkraftverk och dammar som helt saknar tillstånd eller ägare är mot denna bakgrund också tämligen osäker.

Det kan konstateras att det finns ett stort antal markavvattningsföretag i landet. De flesta av länsstyrelserna har uppgett att endast ett fåtal av dessa företag är utförda efter miljöbalkens införande samt att länsstyrelserna inte har kännedom om antalet icke tillståndsprövade markavvattningsföretag.

Det stora flertalet länsstyrelser har uppgett att de saknar kännedom om vilka anläggningar och företag som saknar tydlig reglering av drift- och underhållsansvar.

Det kan vid en försiktig tolkning av det av utredningen inhämtade materialet sammanfattningsvis konstateras att det finns en brist på kunskap om befintliga vattenverksamheter.

4 Gällande rätt

I detta kapitel redovisas bestämmelser som berör vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Genomgången görs för att underlätta läsningen av utredningens förslag. Vissa områden redovisas därför mer utförligt än andra. Exempel på två områden som redovisas utförligt är skillnaden mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet och reglerna om omprövning.

För vattenverksamhet är fortfarande många äldre bestämmelser av intresse, bl.a. bestämmelser i 1918 års vattenlag. Även äldre bestämmelser redovisas därför i detta kapitel.

Vidare beskrivs i detta kapitel Kammarkollegiets och Fiskeriverkets arbete med omprövningar.

Utredningen har i sitt huvudbetänkande *Miljöprocessen* (SOU 2009:10) föreslagit vissa ändringar i de här redovisade bestämmelserna. Utredningens förslag på ändringar redovisas sist i detta kapitel. Genomgången av gällande rätt avser alltså just gällande rätt och inte hur utredningen har föreslagit att gällande rätt ska ändras.

4.1 Relevanta bestämmelser

Särskilda bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet finns i 9 respektive 11 kap. miljöbalken. I dessa kapitel finns dock endast en mindre del av de bestämmelser som berör dessa verksamheter. En mängd andra regler gäller för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Vissa av dessa regler har betydelse för den ena typen av verksamhet men inte den andra.

De bestämmelser i miljöbalken som kan vara relevanta är

- inledande bestämmelser i 1 kap.
- hänsynsregler i 2 kap.
- hushållningsbestämmelser i 3–4 kap.

- regler om miljö kvalitetsnormer i 5 kap.
- regler om miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap.
- regler om områdesskydd och artskydd i 7–8 kap.
- särskilda bestämmelser om miljöfarlig verksamhet i 9 kap.
- särskilda bestämmelser om vattenverksamhet i 11 kap.
- allmänna regler om prövningen i 16 kap.
- regler om regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap.
- prövningsregler i 19–23 kap.
- regler om rättskraft, återkallelse och omprövning i 24 kap.
- regler om rättegångskostnader i 25 kap.
- tillsynsregler i 26 kap.
- regler om straff och miljö sanktionsavgifter i 29–30 kap., samt
- ersättningsregler i 31 kap.

För vattenverksamhet gäller dessutom lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSV). Vidare finns förordningar och myndighetsföreskrifter som har betydelse för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

4.2 Inledande bestämmelser och hänsynsregler

Några grundtankar i miljöbalken är att nuvarande och kommande generationer ska tillförsäkras en hälsosam och god miljö samt att naturen har ett skyddsvärde. Detta framgår av 1 kap. 1 § miljöbalken.

Miljöbalken gäller parallellt med annan lagstiftning. Andra lagar har ofta delvis andra syften än miljöbalken. Om lagkonflikter uppstår mellan miljöbalken och andra lagar får de lösas i rätts-tillämpningen t.ex. genom tillämpning av den allmänna rätts-grundsatsen att en specialregel går före en mer allmänt hållen regel (*lex specialis*).¹

Inom miljöbalkens område gäller enligt 2 kap. 1 § miljöbalken omvänd bevisbörda när frågor prövas om tillåtlighet, godkännande och dispens. Detsamma gäller vid tillsyn. Detta innebär att det är den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som ska visa att balkens regler följs.

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska enligt 2 kap. 2 § miljöbalken utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått som behövs för att

¹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 190 ff.

hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Den som bedriver yrkesmässig verksamhet ska använda bästa möjliga teknik.

Kemiska produkter ska enligt 2 kap. 4 § miljöbalken bytas ut, om de kan ersättas med produkter som kan antas vara mindre farliga.

I 2 kap. 5 § miljöbalken anges det uttryckligen att i första hand ska förnybara energikällor användas vilket syftar på både energiproduktion och energianvändning.²

För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk mark- och vattenområden ska enligt 2 kap. 6 § miljöbalken en plats väljas som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Bestämmelsen får naturligtvis störst betydelse när en plats ska väljas för en ännu inte påbörjad verksamhet. Den är dock även tillämplig vid utökningar eller ändringar av befintliga verksamheter.

I situationer som rör ändrad markanvändning ska dessutom tillämpas hushållningsreglerna i 3–4 kap. miljöbalken. Detta framgår av 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Det gäller tillståndsprovning enligt 9 eller 11 kap., tillåtlighetsprovning enligt 17 kap., provning enligt 9 kap. 6 § av anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter, provning enligt 11 kap. 9 a § av anmälningspliktiga vattenverksamheter samt anmälningar om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Tillstånd eller dispens enligt miljöbalken får enligt 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken inte ges i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser. Små avvikelser kan göras om det inte strider mot syftet med planen.

I 2 kap. 7 § miljöbalken finns en avvägningsregel innebärande att kraven i de allmänna hänsynsreglerna gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid bedömningen ska man ta hänsyn till miljönyttan jämfört med kostnaderna. Kostnaden för en verksamhetsutövare för att uppfylla hänsynsreglerna ska alltså vara motiverad från miljösynpunkt. En sådan skälighetsavvägning får dock aldrig medföra att en miljökvalitetsnorm överskrids.

I 2 kap. 9 § miljöbalken finns en särskild s.k. stoppregel. Regeln innebär att om en verksamhet eller åtgärd befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om skyddsåtgärder och försiktighetsmått vidtas, får

² Prop. 1997/98:95 del 2 s. 21.

verksamheten bedrivs eller åtgärden vidtas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl. En verksamhet eller åtgärd får inte bedrivs eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämras avsevärt. Stoppregeln gäller inte, om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. miljöbalken.

Trots stoppregeln kan regeringen enligt 2 kap. 10 § miljöbalken tillåta en verksamhet som är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt, även om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämras avsevärt. Den bortre gränsen då verksamheten inte får tillåtas inträder om verksamheten eller åtgärden kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet.

4.3 Hushållningsreglerna

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken innebär att områden som har ett särskilt nationellt intresse för ett visst ändamål inte ska tas i anspråk för andra ändamål utan att frågan om en långsiktigt lämplig mark- och vattenanvändning har klarlagts.

De grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden finns i 3 kap. miljöbalken. Bestämmelsernas syfte är att främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika önskemål att utnyttja marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. I bestämmelserna redovisas vilka intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen och som därför ska ges ett försteg framför andra intressen när markanvändningsfrågor ska avgöras. Bestämmelserna tillämpas vid prövning av mål och ärenden enligt miljöbalken och andra lagar.

Den grundläggande bestämmelsen finns i 3 kap. 1 § miljöbalken. Där stadgas att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är bäst lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Stora mark- och vattenområden som inte alls eller endast obetydligt är påverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön ska enligt 3 kap. 2 § miljöbalken så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt påverka områdenas karaktär.

Områden av riksintresse

Vissa områden anses vara av riksintresse. Identifiering och avgränsning av de områden som kan vara av riksintresse sker i en process där centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner medverkar. Bestämmelser om ansvarsfördelningen med närmare riktlinjer för samarbetet mellan de olika myndigheterna finns i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (hushållningsförordningen).

Centrala myndigheter ska enligt vad som anges i 2 § hushållningsförordningen lämna uppgift till länsstyrelserna om områden de anser vara av riksintresse. Ansvar för utpekande av riksintressen fördelas enligt följande.

Rennäringen (3 kap. 5 § miljöbalken)	Sametinget
Yrkesfisket (3 kap. 5 § miljöbalken)	Fiskeriverket
Naturvården och friluftslivet (3 kap. 6 § miljöbalken)	Naturvårdsverket
Kulturmiljövården (3 kap. 6 § miljöbalken)	Riksantikvarieämbetet
Värdefulla ämnen eller material (3 kap. 7 § miljöbalken)	SGU
Industriell produktion (3 kap. 8 § miljöbalken)	NUTEK
Energiproduktion och energidistribution (3 kap. 8 § miljöbalken)	Statens energimyndighet
Slutlig förvaring av kärnavfall (3 kap. 8 § miljöbalken)	SKI
Kommunikationer (3 kap. 8 § miljöbalken)	Banverket, Transportstyrelsen, Lufftartsstyrelsen, PTS, Sjöfartsverket och Vägverket
Vattenförsörjning och avfallshantering (3 kap. 8 § miljöbalken)	Naturvårdsverket
Totalförsvarets anläggningar (3 kap. 9 § miljöbalken)	Försvarsmakten och KBM

Myndigheternas utpekanden av riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken utgör endast anspråk på riksintressen. Utpekandena har alltså inte någon direkt rättsverkan. Det är prövningsinstansen som i det enskilda fallet avgör om riksintresse enligt 3 kap. föreligger.³

Utpekande av anspråk på riksintresse för energiproduktion genom vattenkraft enligt 3 kap. 8 § miljöbalken görs av Energi-myndigheten som dock inte har gjort några sådana utpekanden. Av intresse är dock riksdagens vattenkraftsplan från 1984. Denna redovisas närmare i avsnitt 2.5. Vattenkraftplanen pekar inte ut vattenkraft med ställning av riksintresse.

³ Miljööverdomstolen 2007-11-20 mål nr M 8867-06, ej pt i HD 2008-12-02 mål nr T 4918-07.

Konflikter mellan olika riksintressen

Det kan hända att två eller flera olika riksintressen står emot varandra inom ett och samma område. I ett sådant fall ska enligt 3 kap. 10 § miljöbalken den användning ges företräde som på lämpligaste sätt främjar en hushållning med mark- och vattenområden i ett långsiktigt perspektiv. Av miljöbalkens förarbeten framgår att en sådan bedömning i enlighet med miljöbalkens mål ska innefatta ekologiska, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden. Totalförsvarets intresse ska enligt lagtexten ges företräde om ett område eller en del av det behövs för en anläggning för totalförsvaret. Här avses områden som måste få disponeras av totalförsvaret om den fastlagda försvarsgraden för landet ska kunna upprätthållas. Vid bedömningen av vilket riksintresse som har företräde, har Sveriges internationella åtaganden också betydelse.

Som framgår nedan finns i 4 kap. miljöbalken särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet, vilka i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till sina natur- och kulturvärden. Bestämmelserna innebär för dessa områden att avvägningar om den inriktning av mark- och vattenanvändningen som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt görs redan i de olika paragraferna i 4 kap. Beslut som fattas i konfliktsituationer mellan olika riksintressen med stöd av 3 kap. får alltså inte strida mot bestämmelserna i 4 kap.

Bestämmelserna om riksintressen i 4 kap. miljöbalken

Bestämmelserna om riksintresseområden i 4 kap. innehåller särskilda föreskrifter för hushållning med mark och vatten i vissa områden i landet. Områdena anges direkt i lagtexten. Dessa bestämmelser har direkt rättsverkan. Dessa oftast vidsträckta områden är i sin helhet av riksintresse med hänsyn till sina natur- och kulturvärden. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som påtagligt påverkar områdenas natur- och kulturvärden får komma till stånd endast under vissa i kapitlet närmare angivna förutsättningar eller om det finns särskilda skäl.

Reglerna gäller områden av riksintresse enligt följande.

4 kap. 2 § miljöbalken	områden där turismens och friluftslivets intressen ska beaktas
4 kap. 3 § miljöbalken	kustområden där anläggningar som anges i 17 kap. 1 § 1 och 4 a § 1–11 inte får komma till stånd
4 kap. 4 § miljöbalken	kustområden med begränsningar för ytterligare fritidsbebyggelse samt begränsningar avseende industrietableringar
4 kap. 5 § miljöbalken	fjällområden med begränsningar för bebyggelse och anläggningar
4 kap. 6 § miljöbalken	nationalälvar och andra älvsträckor där vattenkraftutbyggnad inte får ske
4 kap. 7 § miljöbalken	nationalstadsparken
4 kap. 8 § miljöbalken	Natura 2000-områden

I hushållningsförordningen finns närmare regler om Boverkets, länsstyrelsernas och vissa andra centrala myndigheters ansvar. Boverket har uppsikten över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. Länsstyrelserna och de centrala förvaltningsmyndigheterna ska vid uppsikten inom sina respektive verksamhetsområden göra regeringen uppmärksam på om urvalet av områden av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken behöver regleras närmare.

4.4 Miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning

Regeringen får för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljö i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Dessa föreskrifter kallas miljökvalitetsnormer. Regeringen kan överlåta till en myndighet att meddela miljökvalitetsnormer om det behövs med hänsyn till medlemskapet i Europeiska unionen. Allt detta framgår av 5 kap. 1 § miljöbalken.

Miljökvalitetsnormer ska enligt 5 kap. 2 § miljöbalken ange föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller

naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter. Normerna får inte överskridas eller underskridas. Normerna kan även avse föroreningsnivåer eller störningsnivåer som ska eftersträvas eller som inte bör överskridas eller underskridas eller avse högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön. Slutligen kan normerna gälla de krav i övrigt på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Miljö kvalitetsnormerna ska enligt 5 kap. 3 § miljöbalken beaktas vid tillståndsgivning och tillsyn, när man meddelar föreskrifter samt när man tar fram planer. Det finns även hänvisningar på andra ställen i miljöbalken och i annan lagstiftning till reglerna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken. Enligt 16 kap. 5 § miljöbalken får tillstånd, godkännande eller dispens inte meddelas för en ny verksamhet som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. I 2 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10, PBL) finns en hänvisning till 5 kap. 3 § miljöbalken. I väglagen (1971:948) och i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg finns regler om att 16 kap. 5 § miljöbalken ska tillämpas vid t.ex. framtagandet av en arbetsplan för en väg eller en järnvägsplan, vilket då ska jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Regeringen har hittills beslutat om miljö kvalitetsnormer genom förordningen (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft och förordningen (2001:554) om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten.

Om det behövs för att en miljö kvalitetsnorm ska kunna uppfyllas, ska det tas fram ett åtgärdsprogram. Om åtgärdsprogram finns bestämmelser i 5 kap. 4–8 §§ miljöbalken. Åtgärdsprogrammet fastställs av regeringen eller efter bemyndigande från regeringen en kommun eller en annan myndighet. Ett åtgärdsprogram kan omfatta all verksamhet och alla åtgärder som kan påverka möjligheten att uppfylla föreskrivna miljö kvalitetsnormer. I ett åtgärdsprogram ska alltid anges den miljö kvalitetsnorm som ska uppfyllas, de åtgärder som myndigheter eller kommuner behöver vidta för att miljö kvalitetsnormen ska kunna uppfyllas, vilka myndigheter eller kommuner som behöver vidta åtgärderna och när åtgärderna behöver vara genomförda. Det ska dessutom anges de uppgifter som i övrigt behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Ett åtgärdsprogram ska också innehålla en analys av programmets konsekvenser.

Det har hittills beslutats ett fåtal åtgärdsprogram. Dessa har handlat om luftkvalitet i stadsmiljöer. Exempelvis har regeringen den 5 februari 2009 gett Jönköpings och Skellefteå kommuner i uppdrag att ta fram förslag till åtgärdsprogram för att förbättra luftkvaliteten.

Förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön

EG:s ramdirektiv för vatten, vilket beskrivits i avsnitt 2.1.2, är infört i svensk rätt främst genom 5 kap. 10–11 §§ miljöbalken och förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen).

För förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön har Sverige delats in i fem vattendistrikt. Dessa är Bottenvikens vattendistrikt, Bottenhavets vattendistrikt, Norra Östersjöns vattendistrikt, Södra Östersjöns vattendistrikt och Västerhavets vattendistrikt. Distriktens avgränsning framgår av 5 kap. 10 § miljöbalken och 2 kap. 1 § vattenförvaltningsförordningen. En länsstyrelse i varje vattendistrikt är vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet.

Varje vattenmyndighet ska se till att det görs en beskrivning och analys av distriktet, en kartläggning av mänsklig verksamhets påverkan på ytvattnets och grundvattnets tillstånd samt en ekonomisk analys av vattenanvändningen. Beskrivningen, kartläggningen och analyserna ska revideras löpande och vara så uppdaterade att de kan beaktas i arbetet med åtgärdsprogram senast den 22 december 2009.

Varje vattenmyndighet ska fastställa kvalitetskrav för ytvattenförekomster, grundvattenförekomster och skyddade områden i vattendistriktet. Kvalitetskraven för ytvatten ska fastställas så att tillståndet i ytvattenförekomster inte försämras och så att alla ytvattenförekomster, utom de som förklaras som konstgjorda eller kraftigt modifierade, senast den 22 december 2015 uppnår god ytvattenstatus enligt bestämmelserna i bilaga V i ramvattendirektivet. En ytvattenförekomst som har skapats genom mänsklig verksamhet eller som till följd av mänsklig verksamhet på ett väsentligt sätt har ändrat sin fysiska karaktär får av vattenmyndigheten förklaras som en konstgjord respektive kraftigt modifierad ytvattenförekomst, om de hydromorfologiska förändringar som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status

kan antas på ett betydande sätt negativt påverka miljön i stort, sjöfart eller hamnanläggning, rekreativintressen, kraftproduktion, dricksvattenförsörjning, bevattning eller annan verksamhet för vilken vatten lagras, verksamhet för skydd mot översvämning, markavvattning eller annan vattenreglering, eller annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. En ytvattenförekomst får förklaras som konstgjord eller kraftigt modifierad endast om den nytta som följer av att vattenförekomsten är konstgjord eller kraftigt modifierad av tekniska skäl eller med rimliga kostnader inte kan uppnås på något annat sätt som är bättre för miljön. Kvalitetskraven för konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster ska fastställas så att tillståndet i dessa ytvattenförekomster inte försämras och så att god ekologisk potential uppnås senast den 22 december 2015.

Varje vattenmyndighet ska besluta en förvaltningsplan för vattendistriktet. Förvaltningsplanen ska innehålla en sammanfattande redogörelse för vattenförhållandena och förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet. Förvaltningsplanen ska utformas på det sätt som är lämpligt med hänsyn till förhållandena i olika avrinningsområden. Förvaltningsplanen för distriktet ska vara färdig senast den 22 december 2009 och därefter revideras minst vart sjätte år.

Vattenmyndigheten ska upprätta förslag till och fastställa ett åtgärdsprogram för vattendistriktet och i det arbetet beakta de beskrivningar, kartläggningar och analyser som avses i 3 kap. vattenförvaltningsförordningen samt artikel 11.3 och 11.4 i ramvattendirektivet. Åtgärdsprogrammet ska ange de åtgärder som behöver vidtas för att miljö kvalitetsnormerna som avses i 4 kap. vattenförvaltningsförordningen ska kunna uppfyllas.

Vattenmyndigheterna arbetar med att ta fram underlag för klassningen av vattenförekomsterna. Åtgärdsprogram för vatten har ännu inte beslutats men vattenmyndigheterna förväntas göra detta under år 2009. Förslag till åtgärdsprogram har presenterats den 1 mars 2009. Utredningen redovisar i avsnitt 11.2 exempel från åtgärdsprogrammen.

4.5 Miljökonsekvensbeskrivningar

Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar enligt 6 kap. miljöbalken är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.

En miljökonsekvensbeskrivning ska enligt 6 kap. 1 § miljöbalken ingå i en tillståndsansökan enligt 9, 11 och 12 kap. miljöbalken. Samma sak gäller för tillståndsansökningar enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken (Natura 2000-ansökningar).

Den som avser att bedriva en tillståndspliktig verksamhet ska tillstålla länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan vara särskilt berörda ett samrådsunderlag. När samrådet avser en sådan verksamhet som enligt 3 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar (MKBF) alltid ska anses medföra betydande miljöpåverkan, ska verksamhetsutövaren dessutom samråda med allmänheten, kommuner, andra statliga myndigheter och organisationer. Under samrådet ska länsstyrelsen verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen.

Omfattningen av samrådsprocessen och miljökonsekvensbeskrivningen bestäms av om en verksamhet ska anses ha betydande miljöpåverkan eller inte. Regeringen har i 3 § MKBF angett vilka verksamheter som alltid ska anses ha betydande miljöpåverkan.

För vattenkraftverk och andra vattenverksamheter antas följande verksamheter alltid medföra en betydande miljöpåverkan

- minikraftverk eller annat vattenkraftverk,
- vattenöverledning av mer än fem procent av normal lågvattensmängd i något av berörda områden,
- muddring i ett miljöriskområde eller muddring för en farled,
- vattenregleringar varigenom ett vattenmagasin av minst 100 miljoner kubikmeter under året eller tio miljoner kubikmeter under veckan ska utnyttjas,
- vattenöverledningar eller andra vattenbortledningar från vattendrag eller sjöar med en normal oreglerad lågvattenföring av

- minst tio kubikmeter i sekunden i bortledningspunkten eller utloppet, om därigenom en sådan mängd vatten tas i anspråk att vattenföringen understiger fyra femtedelar av den normala oreglerade lågvattenföringen,
- grundvattentäkter för tillgodogörande av en större vattenmängd än 10 000 kubikmeter om dygnet, om inte minst nio tiondelar av det uttagna vattnet återförs till grundvattenmagasinet, eller
 - andra vattenregleringar, vattenöverledningar och vattenbortledningar än som har angetts förut, om verksamheten avser någon av sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmsjön, Storsjön i Jämtland eller Siljan och företaget kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag.

Verksamheter som inte alltid ska anses medföra en betydande miljöpåverkan ska bedömas från fall till fall i frågan om sådan påverkan ändå ska anses föreligga. Den bedömningen görs enligt 3 § andra stycket MKBF utifrån kriterierna som anges i bilaga 2 till förordningen.

En miljökonsekvensbeskrivnings omfattning

En miljökonsekvensbeskrivning ska enligt 6 kap. 7 § miljöbalken ha den omfattning som behövs för att uppfylla syftet. Om verksamheten ska antas medföra en betydande miljöpåverkan ska beskrivningen dessutom alltid innehålla

1. en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,
2. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas, t.ex. hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds,
3. de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra,
4. en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av

konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd, och

5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–4.

När en miljökonsekvensbeskrivning ska redovisa alternativa utformningar får länsstyrelsen, inom ramen för samrådsförfarandet, ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte ska redovisas.

Miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter som anses ha betydande miljöpåverkan har således mer formella krav på utformningen än beskrivningar för projekt som inte medför betydande miljöpåverkan. I det senare fallet har lagstiftaren mer inriktat sig på att syftet ska vara uppfyllt än att detaljreglera formen. Detta är i enlighet med MKB-direktivet. Miljöprocessutredningen kommer att lämna ett särskilt betänkande om miljökonsekvensbeskrivningar.

4.6 Skydd av områden och arter

I 7 kap. miljöbalken finns regler om områdesskydd. I 8 kap. miljöbalken finns regler om artskydd.

Nationalparker och natur- och kulturresevat (7 kap. 2–9 §§ miljöbalken)

Nationalparkerna är belägna på mark som ägs av staten. Syftet med nationalparkerna är att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Naturligtvis hindrar inget att flera olika landskapstyper förekommer i en stor nationalpark. Syfte och geografiska gränser för nationalparkerna anges i nationalparksförordningen (1987:938).

Natur- och kulturresevat ligger antingen på mark som ägs av staten eller på privat ägd mark där staten i många fall har betalat intrångsersättning för de inskränkningar resevatet medför för markägare och nyttjanderättshavare.

Naturresevat kan inrättas i syfte att bevara biologisk mångfald, att vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller att tillgodose behov av områden för friluftslivet.

Kulturresevat används för att skydda kulturlandskap som präglas av äldre tiders hävd och brukningsformer eller som innehåller värdefulla kulturlandskapselement.

Biotopskyddsområden (7 kap. 11 § miljöbalken)

Biotopskydd infördes år 1991⁴ för att skydda värdefulla småbiotoper som ansågs hotade. Ett biotopskydd kan antingen avse ett utpekat område eller vara generellt och avse alla områden av en viss typ inom hela landet eller viss del av landet. Skyddet omfattar livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter. Skyddsformen används då ett generellt skydd är önskvärt och då det är möjligt att klart avgränsa skyddsobjektet.

De områden som omfattas av biotopskyddet kan vara av varierande storlek. Det ska dock vara fråga om mindre områden. Områdena är så små att det inte är lämpligt att inrätta naturreservat. Skyddet är en del av den svenska strategin för bevarande av biologisk mångfald.⁵ Inom ett biotopskyddsområde får det inte bedrivas verksamheter eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön. Regeringen har enligt 5 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och bilagan till förordningen beslutat om generella biotopskydd för alléer, källor med omgivande våtmark i jordbruksmark, odlingsrösen i jordbruksmark, pilevallar, småvatten och våtmarker i jordbruksmark, stenvägar i jordbruksmark och åkerholmar.

Strandskyddsområden (7 kap. 13–18 §§ miljöbalken)

Det råder ett generellt strandskydd inom 100 m från strandlinjen kring hav, insjöar och vattendrag. Strandskyddet kan utökas till som mest 300 m. Strandskyddets syfte var ursprungligen enbart att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv, men år 1994 tillkom syftet att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet.⁶ Skälet till denna utvidgning var i korthet att

⁴ Prop. 1990/91:90.

⁵ Prop. 1993/94:30.

⁶ Prop. 1993/94:229.

strävan att bevara en fullödig biologisk mångfald hade blivit alltmer central i naturvårdsarbetet och att stränder som biotoper är sällsynt rika på arter och är av särskild betydelse för den biologiska mångfalden.

Inom strandskyddsområde får inte

1. nya byggnader uppföras,
2. byggnader ändras så att de kan tillgodose ett väsentligen annat ändamål än de tidigare har använts till,
3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för bebyggelse som avses i 1 och 2,
4. andra anläggningar eller anordningar utföras som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt eller som väsentligt försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter, eller
5. andra åtgärder vidtas som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter.

Länsstyrelsen har möjlighet att lämna dispens från strandskyddet om det finns särskilda skäl.

För strandskyddet finns en särskild samordningsregel för tillståndsprövningar som går ut på att förbuden i 7 kap. 16 § miljöbalken inte gäller verksamheter som har tillstånd enligt miljöbalken eller har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 §§ miljöbalken. Detta medför att strandskyddet ska beaktas i tillståndsprövningen istället för genom en särskild dispensprövning. Regeringen har i prop. 2008/09:119 föreslagit ändrade strandskyddsregler. Reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 2009.

Natura 2000-områden (7 kap. 27–29 b §§ miljöbalken)

Skapandet av Natura 2000 är en av Europeiska unionens viktigaste åtgärder för att bevara biologisk mångfald. Det är unionens bidrag till att förverkliga intentionerna i bland annat konventionen om biologisk mångfald och Bernkonventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter och deras livsmiljöer. EG-direktiven innehåller bestämmelser som medlemsstaterna är skyldiga att införliva i det egna regelverket och tillämpa inom landet. Enligt rådets direktiv 79/409/EEG (fågeldirektivet) och rådets direktiv 92/43/EEG (habitatdirektivet) ska medlemsländerna bland annat

utse särskilda skyddsområden för fåglar och särskilda bevarandeområden för i direktivet uppräknade arter och naturtyper. Dessa områden utgör nätverket Natura 2000. Vilka områden som valts ut framgår av webbplatsen Sveriges Natura 2000-områden.⁷

Det krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Tillstånd söks hos länsstyrelsen.

Tillstånd kan endast ges om den planerade verksamheten inte skadar de livsmiljöer som avses att skyddas och inte medför att de skyddade arterna utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet av de utpekade arterna i området.

Tillstånd kan trots nämnda begränsningar lämnas om det saknas alternativa lösningar, verksamheten måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse eller kompensationsåtgärder vidtas så att syftet med områdesskyddet ändå kan tillgodoses. Ett sådant tillstånd får bara lämnas efter regeringens tillåtelse.

Tillståndsplikten är inte begränsad till verksamheter eller åtgärder inom själva Natura 2000-området. Även verksamheter utanför området är tillståndspliktiga, om dessa på ett betydande sätt kan påverka området.

Artskydd

I 8 kap. miljöbalken och i artskyddsförordningen (2007:845) finns regler om fridlysta djur- och växtarter. Reglerna syftar till att skydda i bilagor till förordningen uppräknade djurarter i alla deras livsformer samt fortplantnings- och viloplats för arterna. För växtarter finns motsvarande skydd genom förbud att bl.a. plocka, gräva upp eller förstöra de i bilagorna uppräknade växterna.

De svenska reglerna kompletterar rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem och kommissionens förordning (EG) nr 865/2006 av den 4 maj 2006 om närmare föreskrifter för tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem.

Länsstyrelsen kan i det enskilda fallet ge dispens från artskyddsförordningen. Dispens får ges när det inte finns någon annan

⁷ Källa – www.naturvardsverket.se.

lämplig lösning, om dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Det finns dessutom ytterligare krav för att få dispens.

Länsstyrelsen kan även ge dispens från förbud att skada arter som räknas upp i bilaga 2 till artskyddsförordningen. I det enskilda fallet får länsstyrelsen ge dispens från dessa förbud som avser länet eller del av länet, om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

Ytterligare om områdesskydd och artskydd

Förekomsten av områdesskydd och artskydd måste den som söker tillstånd eller gör anmälan enligt miljöbalken ta med i sin planering. Om ett skyddat område eller skyddad art berörs måste det redovisas i ansöknings- eller anmälningshandlingarna. Frågan får betydelse vid lokaliseringsprövningen enligt 2 kap. 6 § miljöbalken.

Prövningen av tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet och prövningen av tillstånd eller dispens från regler om områdesskydd eller artskydd är bara samordnad när det gäller strandskydd (7 kap. 17 § miljöbalken) och Natura 2000-områden (7 kap. 29 b § miljöbalken). Vid övriga områdesskydd och artskydd kan det utöver tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken behövas tillstånd eller dispens från områdes- eller artskyddet. Vid prövning i miljödomstol kan prövningarna dock läggas samman enligt 21 kap. 3 § miljöbalken.

4.7 Miljöfarlig verksamhet

Begreppet miljöfarlig verksamhet fanns redan i miljöskyddslagen (1969:387). Det är en juridisk definition som används för att styra tillstånds- och anmälningsplikt samt regler om tillsyn. I samband med införandet av miljöbalken fördes ett resonemang om att ta bort begreppet miljöfarlig verksamhet ur miljöbalken eftersom även dessa verksamheter direkt omfattas av de allmänna hänsyns-

reglerna och det därmed saknades skäl att behålla regleringen. Begreppet ansågs dock vara så inarbetat att det borde vara kvar.⁸

I 9 kap. 1 § miljöbalken definieras vad som är miljöfarlig verksamhet. Definitionen berörs dessutom i förarbetena.⁹ Begreppet omfattar

1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,
2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, eller
3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande.

Viss miljöfarlig verksamhet får komma till stånd först efter tillstånd eller anmälan. Reglerna har funnits sedan miljöskyddslagen kom till. Detta följer numera av 9 kap. 6 § miljöbalken, där det finns ett bemyndigande för regeringen att avgöra vilka verksamheter som ska vara tillstånds- respektive anmälningspliktiga. Regeringen har genom bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) meddelat sådana föreskrifter genom att klassa verksamheterna som A-, B- eller C-verksamhet. A och B står för tillståndsplikt hos miljödomstol respektive länsstyrelsen medan C står för anmälningsplikt hos kommunen.

Rådets direktiv 2008/1/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet) anger de typer av anläggningar där det är obligatoriskt för medlemsstaten att genomföra en sammanhållen tillståndsprocess. Samtliga dessa har därmed fått klassningen A eller B i FMH-bilagan. Det framgår också av bilagan till FMH om tillståndsplikten följer av IPPC-direktivet genom att dessa verksamheter markerats med EU-koden 96/91 (direktivet hette tidigare 1996/91/EG). Det framgår även av bilagan om verksamheterna omfattas av MKB-direktivet genom att EU-koden 85/337 angivits. Om något annat EG-direktiv har

⁸ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 326 f.

⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 106 ff.

relevans för tillstånds- eller anmälningsplikten har EU-koden för det direktivet angivits.

För små avloppsanläggningar och värmepumpar finns en annan sorts tillstånds- eller anmälningsplikt hos kommunerna, vilket följer av 9 kap. 8 § andra stycket miljöbalken och 12–20 §§ FMH. Dessa regler ska enligt 15 § FMH inte tillämpas om verksamheterna belagts med tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 5 eller 21 §§ FMH, dvs. klassats som A, B eller C-anläggningar i FMH-bilagan. Dessa regler kommer inte att beröras mer i detta delbetänkande.

Tillståndsprocessen för miljöfarlig verksamhet beskrivs i avsnitt 4.11.

Särskilt om anmälningsprocessen enligt 9 kap. miljöbalken

För verksamheter som markerats med C i FMH-bilagan krävs som ovan nämnts ingen tillståndsprövning, utan det räcker med en anmälan till kommunen. Anmälan ska enligt 25 § FMH innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma verksamhetens art, omfattning och miljöeffekter. Enligt 25 § FMH ska en anmälan i de fall det behövs i det enskilda fallet innehålla en miljökonsekvensbeskrivning.

Det har hittills varit ovanligt att miljökonsekvensbeskrivningar har krävts vid anmälningsärenden. Det finns dock ingen klar bild av om det förekommit och i så fall i vilken omfattning.

När en anmälan kommit in ska kommunen enligt 26 § FMH ge statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda tillfälle att yttra sig på lämpligt sätt och i skälig omfattning.

I fråga om anmälningspliktiga verksamheter, som i bilagan till FMH angetts med EG-koden 85/337-1 eller 85/337-2, ska enligt 26 a § FMH den myndighet som handlägger anmälningsärendet särskilt beakta de kriterier som anges i bilaga 2 till MKBF och i varje enskilt fall pröva om verksamheten behöver tillståndsprövas.

Anmälaren ska beredas tillfälle att bemöta inkomna synpunkter. Kommunen ska därefter förelägga verksamhetsutövaren om försiktighetsmått, förbjuda verksamheten eller förelägga verksamhetsutövaren enligt 9 kap. 6 § miljöbalken att söka tillstånd

till verksamheten.¹⁰ Om något av dessa alternativ inte väljs ska kommunen meddela anmälaren att ärendet inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida. Kommunens föreläggande eller förbud kan överklagas till länsstyrelsen, därefter till miljödomstolen och slutligen till Miljööverdomstolen.

Naturvårdsverkets talerätt enligt 22 kap. 6 § första stycket miljöbalken har ansetts inte gälla anmälningsärenden. Ett företag hade anmält vissa processförändringar till länsstyrelsen som godtog att ändringarna prövades inom ramen för ett anmälningsförfarande. Beslutet överklagades av Naturvårdsverket. Miljödomstolen fastställde beslutet. I Miljööverdomstolen uppkom frågan om Naturvårdsverket hade talerätt i anmälningsärenden. Miljööverdomstolen bedömde att anmälningsförfarandet inte är en tillståndsprövning i miljöbalkens mening utan ett led i tillsynsverksamheten. Eftersom talerätsregeln i 22 kap. 6 § endast gäller i ansökningsmål fann Miljööverdomstolen att Naturvårdsverket inte hade talerätt och avvisade överklagandet (MÖD 2000:54).

Verksamheten kan påbörjas när det gått sex veckor från det att anmälan gjorts till kommunen, om inte kommunen dessförinnan beslutat något annat. Verksamhetsutövaren får ingen rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken och är inte skyddad mot senare ingripanden från tillsynsmyndigheten eller mot förbudstalan enligt 32 kap. 12 § miljöbalken. Om kommunen vill reglera eller stoppa verksamheten kan kommunen förelägga om försiktighetsmått eller förbjuda den med stöd av 26 kap. 9 §, förutsatt att det finns stöd för det i hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Miljöfarlig verksamhet som varken är tillstånds- eller anmälningspliktig

Verksamheter eller åtgärder som omfattas av definitionen på miljöfarlig verksamhet men som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga kan bedrivas utan föregående kontakt med tillstånds- eller tillsynsmyndighet. Verksamhetsutövaren är naturligtvis skyldig att följa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och annan lagstiftning. Tillsynsmyndigheterna kan ingripa mot sådan verksamhet med stöd av tillsynsreglerna i 26 kap. miljöbalken.

¹⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 113.

4.8 Vattenverksamhet

Särskilda regler om vattenverksamhet finns i 11 kap. miljöbalken, förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter samt i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSV).

Vad som är vattenverksamhet definieras i 11 kap. 2 § miljöbalken. Där anges att med vattenverksamhet avses

1. uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar eller andra anläggningar i vattenområden, fyllning och pålning i vattenområden, bortledande 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. bortledande 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 avledande 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).

Vattenområde

Ett vattenområde är ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd. Det avser ytvattenområden, såsom sjöar, vattendrag, diken och kärr, liksom vissa konstgjorda vattensamlingar, bl.a. regleringsmagasin och bevattningsdammar.

Vattentäkt

Med vattentäkt avses bortledande av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning.

Det kan noteras att uttag av vatten för kyländamål inte omfattas av begreppet vattentäkt i 11 kap. 5 § miljöbalken även om det omfattas av begreppet vattenverksamhet i 11 kap. 2 §. Begreppet vattentäkt har kopplingar till 17 kap. 4 a § 15 miljöbalken samt flera

regler i LSV. Begreppet påverkar också frågan om tillstånds- respektive anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken och FMH. Enligt bilagan till förordningen föreligger tillstånds- respektive anmälningsplikt för vissa anläggningar för utvinning av värme eller kyla ur mark, luft, vatten, sjö eller annat vattenområde eller ur grundvatten eller avloppsvatten. Undantag från tillstånds- respektive anmälningsplikten görs för utvinning genom vattentäkt. Med ovan redovisade tolkning, som utesluter bortledande av vatten för utvinning av kyla från vattentäktsbegreppet, skulle en sådan åtgärd kunna vara tillstånds- respektive anmälningspliktig enligt 9 kap. miljöbalken.¹¹

Samhällsekonomisk tillåtlighet

För vattenverksamhet gäller naturligtvis de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Dessutom finns i 11 kap. miljöbalken reglerat vissa ytterligare förutsättningar för att få bedriva vattenverksamhet. Av särskilt intresse är 11 kap. 6 § miljöbalken, där det anges att en vattenverksamhet endast får bedrivas om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den. Paragrafen, som motsvarar 3 kap. 4 § i 1983 års vattenlag, har som syfte att hindra vattenverksamhet eller tillkomsten av vattenanläggning som inte är samhällsekonomiskt motiverad. Utrymme lämnas för en förhållandevis fri och därmed mångsidig bedömning av vattenverksamheten.

Den samhällsekonomiska bedömningen ska baseras på en ekonomisk analys av rimlig omfattning. Det ska åtminstone göras en grov ekonomisk uppskattning av anläggningskostnaderna och av de direkta skadorna. Även skador som uppkommer på egendom som tillhör sökanden ska beaktas. Den samhällsekonomiska nyttan är självfallet lättare att beräkna vid produktionsinriktad vattenverksamhet som kraftverk än vid vattenverksamhet som utförs för fiskets förbättrande eller för den allmänna miljö- eller hälsovården. Den senare typen av vattenverksamhet ska kunna medges även om den i strikt ekonomisk mening är förlustbringande.¹²

Regeln har ingen motsvarighet vid prövningen av miljöfarlig verksamhet utan gäller bara vattenverksamhet. Vid införandet av

¹¹ Bengtsson m fl. *Miljöbalken En kommentar*.

¹² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 129.

miljöbalken överfördes regeln oförändrad från vattenlagen. Av förarbetena vid miljöbalkens införande framgår att Koncessionsnämnden ville utmönstra regeln. Regeringen ansåg dock att det innebar ett extra skydd för miljön om prövningen av vattenverksamhet även innefattade en samhällsekonomisk bedömning utöver hänsynsreglerna och hänvisade till NJA 1989 s. 581. Regeringen såg inga uppenbara skäl att utmönstra regeln.¹³

Miljöbalkskommittén berörde frågan om lämpligheten av att behålla 11 kap. 6 § miljöbalken i sitt arbete¹⁴ och uttalade därvid bl.a. följande.

Det finns dock enligt vår mening problem förknippade med att det finns en särskild hänsynsregel av detta slag för vattenverksamhet, medan det inte finns någon motsvarande bestämmelse för de andra typer av verksamheter och åtgärder som balken är tillämplig på.

Det framstår exempelvis som omotiverat att olika regler skall gälla för samma typ av verksamhet, beroende på om den är placerad i vatten eller på land. --- Regeln om samhällsekonomisk tillåtlighet gäller exempelvis för vattenkraftbaserad elproduktion, men inte för elproduktion som baseras på förbränning. Båda produktionsmetoderna medför påverkan på omgivningen, även om påverkan är av olika karaktär.

Miljöbalkskommittén fann dock att regeln inte borde utsträckas till att avse både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Regeln borde i stället begränsas till att bara gälla momenten med tvångsrätt i tillståndsprövningen av vattenverksamhet. Kommittén uttalade därvid följande.¹⁵

Frågorna om tvångsrätt – markåtkomst och rätt till strömfall – intar däremot en särställning. Sådana frågor regleras i balken enbart för vattenverksamhet; inte för några andra typer av verksamheter eller åtgärder. De är närmast att jämföra med vad som regleras genom expropriationslagen. Innebörden i expropriationslagens bestämmelser är att en annans fastighet inte får tas i anspråk med mindre än att det finns ett starkt allmänintresse. Markägare vars fastigheter tas i anspråk för vattenverksamhet bör givetvis ha skydd som motsvarar detta. Det skyddet har hittills utgjorts av bestämmelsen i 11 kap. 6 § miljöbalken som säkerställer att tillstånd endast lämnas till samhällsnyttiga företag. Slutsatsen blir att den särskilda hänsynsregeln om att vattenverksamhet skall vara samhällsekonomiskt tillätlig bör kvarstå, men begränsas till att gälla enbart i samband med prövning av frågorna om tvångsrätt. Syftet med bestämmelsen bör alltså vara att förhindra att en enskilds

¹³ A. prop. del 1 s. 369.

¹⁴ *Miljöbalken under utveckling, ett principbetänkande* (SOU 2002:50) s. 119–123.

¹⁵ A. a. s. 122–123.

rättigheter (mark eller strömfall) tas i anspråk med mindre än att det föreligger ett angeläget allmänt intresse.

Den allmänna miljöprövningen av vattenverksamheter bör därmed göras enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Det har framförts farhågor för att detta skulle innebära en försvagning av miljöintressena, eftersom den tidigare bestämmelsen i 3 kap. 4 § vattenlagen medfört att tillstånd nekats för ett antal verksamheter, bland annat på grund av deras inverkan på naturmiljön.

En sådan försvagning är inte önskvärd eller avsedd med det förslag som lämnas. I propositionen till miljöbalken anges också att vattenlagen ofta kritiserats för att vara alltför exploateringsinriktad och att den inte alltid givit önskvärt utrymme för hänsyn till miljön.

I vattenlagen fanns inte den reglering som nu gäller enligt 2 kap. miljöbalken. Exempelvis avsåg 3 kap. 3 § vattenlagen enbart "olägenhet av betydelse för allmänna intressen" medan bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken har en vidare tillämpning genom att de avser både allmänna och enskilda intressen. Det framgår exempelvis av 2 kap. 9 § som avser "skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön". För den renodlade miljöprövningen bör 2 kap. vara tillräckligt för vattenverksamheter på samma sätt som dessa regler är tillräckliga för bland annat miljöfarliga verksamheter. I själva verket kan det i stället vara en fördel från miljösynpunkt att den allmänna miljöprövningen renodlas från det slag av avvägningar som skall göras enligt 11 kap. 6 §. På så sätt kan man undvika en fokusering på de ekonomiska avvägningarna vilka i sin tur ofta är inriktade på skaderegleringar där det finns parter med ett starkt intresse. Det finns alltså en risk att de allmänna miljöfrågorna kan komma i skymundan genom att de, som utvecklats ovan, är svårare att omsätta i ekonomiska termer.

Miljöbalkskommittén följde upp frågan om samhällsekonomisk tillåtlighet i sitt betänkande om alternativa prövningsorganisationer och anförde följande i frågan.¹⁶

Det framstår som omotiverat att olika regler skall gälla för samma typ av verksamhet, beroende på om den är placerad i vatten eller på land (till exempel vindkraftverk) eller för samma typ av produktion, beroende på produktionsmetoden (till exempel elkraft). Förekomsten av särskilda hänsynsregler försvårar också en integrerad prövning av olika slag av verksamheter.

Den fråga vi ställde oss var om regeln borde utvidgas till att gälla mer allmänt för miljöbalkens område, om den borde omformas eller om den borde utgå helt. Med hänvisning till svårigheten att beräkna den samhällsekonomiska nyttan – i viss mån för vattenverksamheter och i än högre grad när det gäller miljöfarliga verksamheter – fann vi att regeln ställde krav på en bedömning av nyttan med produktionen

¹⁶ *Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation* (SOU 2004:38) s. 52–53.

som inte låter sig genomföras om den skulle tillämpas på balkens hela område.

Den närmare utformningen av regeln måste utredas i samband med den fortsatta utredningen om prövningssystemet för vattenverksamheter.

Högsta domstolen (HD) har i rättsfallet NJA 2008 s. 3 bedömt frågan om samhällsekonomisk tillåtlighet vid vattenverksamhet. Målet gällde en ansökan om att inrätta ett minikraftverk (185 kW) i en befintlig damm i Ljungaån i Marks kommun. Miljödomstolen avlog ansökan med motiveringen att den inte var samhällsekonomiskt tillätlig. Miljööverdomstolen ändrade miljödomstolens dom och medgav ansökan bl.a. på den grunden att elcertifikaten räknades med vid beräkningen av intäkterna. När målet kom till HD gällde prövningen dels frågan om inkomsterna från elcertifikat skulle räknas företaget tillgodo i beräkningen av den samhällsekonomiska tillåtligheten och dels värderingen av de allmänna intressena i den samhällsekonomiska bedömningen. Länsstyrelsen och Naturvårdsverket, som hade fört målet till HD, hade yrkat att intäkterna från elcertifikat inte skulle få räknas företaget tillgodo. HD fann att de inte fanns några skäl till att intäkterna från elcertifikaten inte skulle räknas med. Dock skulle man bara räkna med tillskottet under den tid elcertifikatsystemet garanterade inkomsten, dvs. 15 år. HD fann att värdet av kraftverkets elproduktion översteg beräknade anläggnings- och driftskostnader. HD uttalade emellertid att vid bedömningen av den samhällsekonomiska tillåtligheten skulle verksamhetens inverkan på de allmänna intressena vägas in. Dessa värden är naturvärden i Ljungaån och då främst förekomst av öring och den rödlistade flodpärlmusslan vilken är beroende av öringen för sin fortplantning. Naturvärdena bedömdes som höga. HD konstaterade vidare att det aktuella kraftverket med en effekt på 185 kW endast utgjorde ett ringa bidrag till elförsörjningen. HD beaktade att Ljungaån inte var ett orört vattendrag men konstaterade att det förflutit lång tid sedan elproduktionen vid dammen upphörde (1943) och att det förhållandet därmed spelade mindre roll. HD fann sammanfattningsvis, även med stödet från elcertifikat inräknat, att det inte var visat att fördelarna från allmän och enskild synpunkt av företaget övervägde skadorna och olägenheterna av det. HD avlog därför ansökan. Referenten i målet var skiljaktig.

Även i NJA 1989 s. 581 bedömde HD den samhällsekonomiska tillåtligheten. Målet rörde en ansökan om att uppföra ett kraftverk

på 1 500 kW i ett tidigare orört biflöde till den i övrigt exploaterade Indalsälven. Ansökan avlogs av vattendomstolen med motiveringen att fördelarna ur allmän och enskild synpunkt inte översteg kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av projektet. Vattendomstolen framhöll därvid påverkan på fisket och rörligt friluftsliv och därmed påverkan på den viktiga turistnäringen i området, olägenheterna för renskötseln samt att bidraget till elförsörjningen var begränsat. Vattenöverdomstolen gjorde en annan bedömning och fann verksamheten tillätlig och medgav tillstånd. HD fann att påverkan på fisket skulle bedömas på lång sikt och att Fiskeristyrelsen uttalat att vattnet var ett potentiellt intressant område för fiske. Vidare anfördes att kraftverket skulle medföra en beaktansvärd olägenhet för renskötseln. Den tidvisa torrläggningen av åsträckan och att fasta anläggningar uppförs i området ansågs negativt ur naturvårdssynpunkt då området har vildmarkskaraktär. Detta skulle negativt påverka turismen och friluftslivet vilket särskilt bör beaktas eftersom området är ett primärt rekreationsområde av riksintresse. Vidare beaktades att de invändningar som lämnats avseende sprängningsarbeten, markarbeten och kostnadsberäkningar för dessa arbeten inte bemötts av sökanden. HD fann vid en sammanvägning det inte visat att fördelarna från allmän och enskild synpunkt av företaget övervägde kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av det. Det ansökta vattenföretaget fick därmed inte komma till stånd.

Hänsyn till fisket

En annan särskild hänsynsregel för vattenverksamhet finns i 11 kap. 8 § miljöbalken. Av bestämmelsen framgår att den som vill bedriva en vattenverksamhet som kan skada fisket är skyldig att utan ersättning vidta och för framtiden underhålla behövliga anordningar för fiskens framkomst eller fiskets bestånd, släppa fram vatten för ändamålet samt iaktta de villkor eller förelägganden i övrigt som på grund av verksamheten kan behövas till skydd för fisket i det vatten som berörs av vattenverksamheten eller i angränsande vattenområde. Om nyttan inte kan anses motsvara den kostnad som verksamhetsutövaren därigenom skulle förorsakas, kan verksamhetsutövaren befrias från skyldigheten. Åtgärder kan även vidtas i angränsande vattenområden.

Av förarbetena framgår att minimivattenföringen bör hållas så hög som möjligt och att så mycket vatten bör släppas fram som motsvarar den naturliga lågvattenföringen.¹⁷

Om det har vidtagits åtgärder som visar sig vara mindre ändamålsenliga är detta en särskild omprövningsgrund enligt 24 kap. 5 § första stycket 11 miljöbalken.

Tillstånds- och anmälningsplikt

Enligt 11 kap. 9 § miljöbalken krävs som huvudregel tillstånd till vattenverksamhet. Sådant tillstånd söks enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken hos miljödomstolen, utom för markavvattning där tillstånd söks hos länsstyrelsen. Enligt 11 kap. 9 a § miljöbalken är det dock i vissa fall tillräckligt med en anmälan till länsstyrelsen, enligt närmare bestämmelser i 19 § förordningen om vattenverksamhet.

Enligt 11 kap. 12 § miljöbalken krävs inte tillstånd eller anmälan om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens påverkan på vattenförhållandena. Det ska alltså vara uppenbart för att tillståndsplikten ska falla bort. Om det föreligger tveksamheter om verksamhetens påverkan på allmänna eller enskilda intressen så är det inte uppenbart att dessa inte skadas. Då är undantagsregeln inte heller tillämplig.

Särskilt om anmälningsprocessen för vattenverksamhet

Reglerna om anmälningsplikt är en förenkling för verksamhetsutövarna, eftersom den avser verksamheter som annars skulle ha varit tillståndspliktiga. Reglerna är i viss mån en kodifiering av den handläggning som redan innan ändringen genomfördes tillämpades av vissa länsstyrelser.

De verksamheter som omfattas av anmälningsplikt enligt 19 § förordningen om vattenverksamhet är

1. anläggande av våtmark där vattenområdet har en yta som inte överstiger 5 hektar,

¹⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 130.

2. uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,
3. uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett annat vattenområde än vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,
4. grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,
5. grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett annat vattenområde än vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,
6. byggande av en bro eller anläggande eller byte av en trumma i ett vattendrag med en medelvattenföring som uppgår till högst 1 kubikmeter per sekund,
7. omgrävning av ett vattendrag med en medelvattenföring som uppgår till högst 1 kubikmeter per sekund, om åtgärden inte är att hänföra till markavvattning,
8. nedläggning eller byte av en kabel, ett rör eller en ledning i ett vattenområde,
9. bortledning av högst 600 kubikmeter ytvatten per dygn från ett vattendrag, dock högst 100 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta,
10. bortledning av högst 1 000 kubikmeter ytvatten per dygn från ett annat vattenområde än vattendrag, dock högst 200 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta,
11. utrivning av en vattenanläggning som tillkommit till följd av en verksamhet enligt 1–10,
12. ändring av en anmäld vattenverksamhet enligt 1–10, eller
13. ändring av en tillståndsprövad vattenverksamhet, om ändringen är en anmälningspliktig verksamhet enligt 1–10.

En anmälan om vattenverksamhet ska göras minst åtta veckor innan verksamheten påbörjas. Anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar samt den miljö-

konsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma verksamhetens art, omfattning och påverkan på miljön och närliggande fastigheter. Reglerna om miljökonsekvensbeskrivning är inte avsedda att tolkas som att det i varje anmälan är obligatoriskt med en miljökonsekvensbeskrivning. Då hade regeln troligen förts in i 6 kap. 1 § miljöbalken. Det får i stället anses troligt att en anmälan ska innehålla de uppgifter om miljösituationen som behövs för att anmälan ska kunna handläggas.¹⁸

Länsstyrelsen ska sända en kopia av anmälan till den kommunala miljönämnden. Om det allmänna fiskeintresset berörs, ska en kopia av anmälan sändas till Fiskeriverket. Vidare ska de statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken ges tillfälle att yttra sig i anmälningsärendet.

När anmälningsärendet är tillräckligt utrett, ska länsstyrelsen förelägga verksamhetsutövaren att antingen vidta försiktighetsåtgärder eller ansöka om tillstånd enligt 11 kap. 9 § miljöbalken. Alternativt ska länsstyrelsen förbjuda verksamheten. Om det inte behövs förbud eller föreläggande, ska den som har gjort anmälan underlättas om att ärendet inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida. Vid handläggningen av ärendet och bedömningen av verksamhetens påverkan på enskilda intressen ska tillsynsmyndigheten särskilt beakta om det finns yrkanden om särskild tvångsrätt enligt 28 kap. 10 § miljöbalken, ersättning enligt 31 kap. 16 § miljöbalken eller inlösen enligt 31 kap. 17 § miljöbalken.

Länsstyrelsens beslut i anmälningsärendet kan överklagas till miljödomstolen och därefter till Miljööverdomstolen dit det krävs prövningstillstånd.

Markavvattning

Markavvattning är i miljöbalken en vattenverksamhet som delvis regleras enligt särskilda regler genom ett system med en särskild markavvattningssakkunnig. Med markavvattning avses i 11 kap. 2 § 4 miljöbalken åtgärder som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot

¹⁸ Jämför även Naturvårdsverket, handbok 2008:5 om vattenverksamhet s. 66, att tillsynsmyndigheten i varje fall ska avgöra om det krävs en miljökonsekvensbeskrivning eller inte.

vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål.

Markavvattningsbegreppet omfattar ett antal olika åtgärder som vidtas för att avlägsna vatten eller för att skydda mot vatten. Ett typiskt exempel är dikning. Vanligast är dikningar inom jord- och skogsbruket. Dikning kan också ske för vägbyggnad, bebyggelse, torvtäkt m.m. Ett annat exempel på markavvattning är sänkning och urtappning av ett vattenområde. Reglering, liksom fördjupning, utvidgning och rätning av ett vattendrag för att skydda mot översvämning, är också att hänföra till markavvattning. Detta gäller även anläggande av vallar och liknande anläggningar i eller invid ett vattenområde till skydd mot vattnet (invallning).

Markavvattning får inte utföras utan tillstånd. Vidare krävs tillstånd, i den utsträckning regeringen föreskriver det, för andra åtgärder som utförs för att avvattna mark i de fall åtgärden kan förväntas få en bestående negativ effekt på växt- och djurlivet. Huvudavsikten med reglerna om markavvattning är att skydda landets våtmarker. Undantagsregeln i 11 kap. 2 § miljöbalken om att tillstånd inte behövs om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena gäller inte markavvattning.

Regeringen får förbjuda markavvattning som skulle kräva tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken i områden där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras. I en bilaga till förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. anges de län och kommuner i sin helhet och andra områden inom vilka förbud mot markavvattning gäller. Förbud gäller i större delen av södra Sverige samt för övriga delar av landet beträffande särskilt värdefulla moss- och myrmarker.

Länsstyrelsen får meddela dispens från ett förbud om det finns särskilda skäl. Bedömningen av vad som ska anses utgöra särskilda skäl måste enligt propositionen till miljöbalk främst ske mot bakgrund av intresset från naturvårdssynpunkt att bevara de återstående våtmarkerna inom området. Möjligheten att meddela dispens är avsedd att utnyttjas restriktivt. Som förutsättning för dispens ska gälla att området som berörs av markavvattning i princip saknar betydelse från naturskyddssynpunkt.¹⁹

Om dispens meddelas fordras för utförandet av markavvattningen att tillstånd söks enligt 11 kap. 9 § miljöbalken.

¹⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 136.

Tillståndsmyndigheten är inte formellt bunden av dispensbeslutet utan kan avslå ansökningen vid sin prövning enligt de allmänna hänsynsreglerna m.m. Beslutet om dispens upphör att gälla om tillstånd till markavvattningen meddelas.

Ansökan om tillstånd till markavvattning prövas av länsstyrelsen, om den inte ska prövas av miljödomstolen enligt 7 kap. 19 eller 20 §§ LSV.

Rensning och underhåll

Rensningar är enligt 11 kap. 15 § miljöbalken undantagna från tillståndsplikten så länge de endast syftar till att bibehålla vattnets djup eller läge eller utgör åtgärder som behövs för att omedelbart återställa ett vattendrag som avvikit från sitt läge. Om arbetena berör någon annans fastighet ska den fastighetsägaren underrättas innan arbetena börjar. Vidare gäller att om fisket kan skadas ska anmälan göras till länsstyrelsen innan arbetena påbörjas. Motsvarande regel fanns i 1983 års vattenlag i 4 kap. 3 §. Enligt förarbetena till 1983 års vattenlag måste i allmänhet den av fiskevårdsskäl motiverade anmälningsskyldigheten fullgöras även när det gäller normala underhållsåtgärder i vatten beträffande tidigare medgivna vattenföretag, om inte något annat framgår av tillståndsbeslutet.²⁰

Akuta arbeten till följd av skada eller för att förebygga skada får göras utan tillstånd. Tillstånd ska dock i efterhand sökas snarast möjligt i enlighet med reglerna i 11 kap. 16 § miljöbalken. Om sådant tillstånd inte söks snarast möjligt kan tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd.²¹

Den som äger en vattenanläggning är skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. I vissa fall kan motsvarande underhållsansvar ligga på någon annan än ägaren.

En dammägare eller den som är skyldig att underhålla en dammanläggning för vattenreglering har ett strikt ansvar för att ersätta skador som orsakas av att dammanläggningen inte ger avsett skydd mot utströmmande vatten. Ansvaret gäller både akuta haverier och skador till följd av ett långsiktigt eftersatt underhåll.

²⁰ Prop. 1981/82:130 s. 432 ff., se även Strömberg *Vattenlagen med kommentarer* s. 75.

²¹ Miljööverdomstolen 2008-02-04, mål nr 4354-07.

Om en dammägare vill riva ut sin damm ska enligt 11 kap. 20 § miljöbalken tillstånd alltid ges. Undantag från regeln att alltid lämna tillstånd till utrivning finns i 11 kap. 21 §, som anger att ansvaret för underhållet av anläggningen kan föras över till en fastighetsägare som skulle skadas av utrivningen. På så sätt kan utrivning undvikas och underhållet säkras. Sådant förordnande får bara göras om den som får underhållsansvaret kan förväntas fullgöra underhållsskyldigheten. Om en fastighet övergår till en ny ägare och den tidigare ägaren är underhållsskyldig efter övertagandet, ska den nya ägaren ansvara för de skyldigheter som följer av övertagandet. Sådant övertagande ska antecknas i fastighetsregistret.

För att ta en anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk krävs tillstånd från miljödomstolen om åtgärden kan leda till fara för allmänna eller enskilda intressen.

Samordning med annan lagstiftning

I 11 kap. 23 § miljöbalken finns en samordningsregel som innebär att för vissa verksamheter som prövats i annan ordning ska någon ny tillåtlighetsbedömning, utöver vad som följer av 2 kap. 9 § miljöbalken, inte göras i miljöbalksmålet. Det är alltså redan klart från början att tillstånd ska lämnas till vattenverksamheten. Detta gäller

1. vattenverksamhet som vid prövning av annan verksamhet enligt 17 kap. 1 eller 3 §§ har angetts som ett villkor för verksamhetens utövande,
2. anläggande av broar och annan vattenverksamhet för väg, järnväg, tunnelbana eller spårväg, vars anläggande har prövats i särskild ordning,
3. anläggande av rörledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar,
4. verksamhet som bearbetningskoncession har meddelats för enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, och
5. anläggande av naturgasledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt naturgaslagen (2005:403).

Rådighetskravet i LSV

En grundregel för vattenverksamhet är att det behövs rådighet över det aktuella vattenområdet för att få bedriva vattenverksamhet. Rådigheten är en processförutsättning vid en tillståndsansökan och en sökande ska styrka sin rådighet. Om sökanden inte har rådighet ska ansökan avvisas.²²

Att rådighet är en processförutsättning framgår inte uttryckligen av lagtexten. Det slogs fast i förarbetena till 1983 års vattenlag. Vattenlagsutredningen berörde i sitt slutbetänkande frågan om vattenrätt som en förutsättning för vattenföretag. Vattenrätt och att vattenföretaget åtminstone till någon del utförs inom ett område som tillhör företagaren var enligt vattenlagsutredningen en grundläggande förutsättning för byggande i vatten och utövandet av de tvångsrätter som erfordras för fullständigandet av vattenrätten. Vattenlagsutredningen fann alltså att den sedan tidigare gällande regeln att vattenrätt var en förutsättning för att bedriva vattenverksamhet skulle bestå. Vattenlagsutredningen uttalade också att rätten bör ha saklegitimerande verkan och ska utgöra grund för sökandens talerätt.²³ Detta synsätt bekräftades sedan i propositionen med förslag till vattenlag.²⁴

Senare har Högsta domstolen bekräftat att rådighet är en processförutsättning som ska beaktas självmant av domstolen.²⁵

Rådighet över vatten tillkommer fastighetsägaren enligt devisen ”den äger vatten som land äger” som härstammar i vart fall från landskapslagarnas tid.²⁶ Regeln återfinns numera i 2 kap. 2 § LSV där det slås fast att var och en råder över det vatten som finns inom hans fastighet. För allmänt vattenområde kan staten ge rådighet genom Kammarkollegiet. För enskilda fastigheter kan sökanden få rådighet genom förvärv av fastigheten, genom nyttjanderättsavtal med ägaren eller förvärv tvångsvis. Förvärv tvångsvis kan ske med stöd av bestämmelser i bl.a. expropriationslagen (1972:719), anläggningslagen (1973:1149), ledningsrättslagen (1973:1144) och väglagen (1971:948).

Den som vill bedriva vattenverksamhet för vissa särskilt angivna ändamål har direkt genom stadgandet i 2 kap. 4 § LSV sådan rådighet. De vattenverksamheter som avses är vattenreglering,

²² Strömberg – *Vattenlagen med kommentarer* s. 32.

²³ *Revision av vattenlagen*, SOU 1977:27 s. 133 f.

²⁴ Prop. 1981/82:130 s. 269.

²⁵ NJA 1993 s. 331.

²⁶ Strömberg, a. a. s. 30, NJA 1919 avd II s. 28.

vattentäkt för allmän vattenförsörjning, allmän värmeförsörjning eller bevattning, markavvattning, vattenverksamhet som behövs för allmän väg, allmän farled eller allmän hamn, vattenverksamhet som behövs för att motverka förorening genom avloppsvatten samt vattenverksamhet som behövs för järnväg.

Vidare gäller att staten, kommuner och vattenförbund har rådighet för att bedriva vattenverksamhet som är önskvärd från allmän miljö- eller hälsosynpunkt eller som främjar fisket. Den som är beroende av att vattenförhållandena består har rådighet för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart återställa ett vattendrag som har vikit av från sitt läge.

4.9 Allmänt om prövningen

Miljöbalkens 16 kap. innehåller gemensamma regler för all tillståndsprovning enligt balken. Reglerna är således, om inte annat anges, gemensamma för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Säkerhet, miljö kvalitetsnormer och vandelsprovning

Tillstånd enligt miljöbalken får för sin giltighet göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet för kostnaderna för avhjälpan av miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Detta framgår av 16 kap. 3 § miljöbalken. Staten, kommuner, landsting och kommunalförbund behöver dock inte ställa säkerhet. En säkerhet ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Alla gängse former av säkerheter på den finansiella marknaden ska kunna godtas. Sökanden måste visa att den erbjudna säkerheten är tillräcklig och godtagbar för sitt ändamål.²⁷ Säkerheten ska prövas av tillståndsmyndigheten.

Tillstånd för nya verksamheter får enligt 16 kap. 5 § miljöbalken inte meddelas för verksamheter som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. En sådan verksamhet kan dock tillåtas om verksamhetsutövaren vidtar åtgärder så att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar och detta

²⁷ Prop. 2006/07:95 s. 107.

leder till att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormerna ökar i inte obetydlig utsträckning. Om normen redan är överskriden räcker det inte att olägenheter från andra källor reduceras i minst motsvarande mån, eftersom belastningen i ett redan överbelastat område då skulle bli oförändrad. I dessa fall krävs att olägenheterna från annan verksamhet minskar så pass att möjligheterna att uppfylla normen ökar i inte obetydlig utsträckning. Detta innebär att det finns en möjlighet för ny verksamhet att etablera sig i ett område där en miljö kvalitetsnorm redan är överskriden under förutsättning att utsläppen eller föroreningarna totalt minskar i området.

Regeln i 16 kap. 5 § miljöbalken avser bara nya verksamheter och alltså inte utökningar av befintliga verksamheter. Oavsett i vilken utsträckning en miljö kvalitetsnorm överskrids, kan en utbyggnad av en befintlig verksamhet inte förbjudas med stöd av nämnda regel. Däremot kan strängare villkor än normalt ställas. Detta följer av 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken.²⁸

Tillstånd, godkännande eller dispens kan enligt 16 kap. 6 § miljöbalken vägras den som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd, godkännande eller dispens. Detsamma gäller när någon tidigare har underlåtit att ansöka om nödvändigt tillstånd, godkännande eller dispens. Detta gäller även när sökanden eller någon som på grund av ägar- eller ansvarsförhållanden har väsentlig anknytning till sökandens verksamhet, har eller har haft sådan anknytning till den verksamhet där underlåtelserna har förekommit.

Följdverksamheter och gemensamma villkor

Vid prövning enligt miljöbalken ska man enligt 16 kap. 7 § miljöbalken även ta hänsyn till följdverksamheter som behövs för att verksamheten ska kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt. Exempel på sådana följdföretag kan vara vägar och kraftledningar men även transporter. Det ska dock göras en rimlig avgränsning av vad som är ett följdföretag. Endast följdföretag som har ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten ska beaktas. Högsta domstolen har slagit fast att transporter i verksamhetens närområde till och från en miljöfarlig verksamhet är sådana följdföretag som avses i bestämmelsen. När transporterna är

²⁸ MÖD 2007-02-14, mål nr M 6043-05.

på långt avstånd från själva verksamheten utgör de inte längre följdföretag.²⁹

Om två eller flera verksamhetsutövare kommer överens om att vidta åtgärder för att förebygga eller motverka olägenheter för människors hälsa och miljön, får villkoren i tillstånden omfatta flera verksamheter. Detta framgår av 16 kap. 8 § miljöbalken. Frågan kan lösas som ett gemensamt beslut om tillstånd som innehåller villkor för verksamheterna. Alternativt kan lösningen vara skilda tillståndsbeslut med gemensamma villkor. Ansvaret för att villkoren följs är solidariskt, dvs. var och en av verksamhetsutövarna ska se till att villkoren följs.

Kompensationsåtgärder

Tillstånd enligt miljöbalken får enligt 16 kap. 9 § miljöbalken förenas med skyldighet att utföra eller bekosta särskilda undersökningar, särskilda åtgärder för att bevara berört område och särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför. Som exempel på kompensationsåtgärd nämns i förarbetena att om en verksamhet tar i anspråk ett område där det finns bad-, parkerings- eller tältplats kan det krävas av verksamhetsutövaren att han ställer i ordning en liknande anordning på annan plats.³⁰

Vattenverksamhet som bedrivits utan tillstånd

Som nämnts innehåller 16 kap. miljöbalken gemensamma regler för all tillståndsprovning enligt miljöbalken. I 16 kap. 10 § miljöbalken finns dock en specialregel som bara avser vattenverksamhet. Om en vattenverksamhet har bedrivits utan tillstånd, är verksamhetsutövaren beviskyldig i fråga om de förhållanden som rådde i vattnet innan verksamheten sattes i gång. Bestämmelsen är överförd från vattenlagen. Regeln visar var bevisbördan ligger och ska tillämpas i skadeståndsmål men inte i brottmål.

²⁹ NJA 2004 s. 421.

³⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 209 f.

Kolliderande ansökningar

Om två tillståndsansökningar till skilda verksamheter prövas samtidigt och verksamheterna på grund av att de berör samma naturresurs eller av någon annan orsak inte kan utövas vid sidan av varandra i enlighet med ansökningarna, ska verksamheterna om möjligt jämkas så att de kan komma till stånd utan väsentlig nackdel för någon av dem. Om detta finns en bestämmelse i 16 kap. 11 § miljöbalken. Frågan har dykt upp i ett vindkraftsärende där två verksamhetsutövare ansökte om tillstånd att etablera sig i samma vattenområde. Frågan löstes med förlikning under domstolsförhandlingen.³¹ Om en sådan jämkning inte kan göras, ska man ge företräde åt den verksamhet som bäst stämmer överens med hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken. Företräde ska därvid ges en sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Rätt att överklaga

Domar eller beslut som är överklagbara får enligt 16 kap. 12 § miljöbalken överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot. Givetvis får en sökande överklaga som inte fått igenom sin ansökan eller fått ett villkor som sökanden anser vara för strängt. Vem som i övrigt är berörd på så sätt att det ska ge rätt att överklaga är inte lika lätt att avgränsa. Frågan berördes i förarbetena till miljöbalkens där bl.a. följande anfördes.

Regeringen konstaterar att det självfallet är av stort intresse för miljöbalkens tillämpning vem som har klagorätt mot domar och beslut fattade med stöd av balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken. I mål om vattenverksamhet kan det också vara av intresse vem som är berörd på sådant sätt att rätt till ersättning för rättegångskostnader föreligger. I dessa sammanhang kan sakägarbegreppet komma in. Ibland används också uttrycket talerätt för dessa frågor.

Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att ge en entydig definition av sakägarbegreppet. Ibland uttrycks det på det enkla sättet att sakägare är den som saken angår. Klart är dock att en person på ett mer konkret sätt måste vara berörd av ett beslut för att anses som sakägare. Ett annat ibland använt uttryckssätt är att beslutet antingen måste påverka vederbörandes rättsställning eller beröra ett intresse som på något sätt är erkänt av rättsordningen. Exempel på ett sådant

³¹ Se *Prövning av vindkraft* (SOU 2008:86) s. 276.

erkännande är att det i en författning eller dess förarbeten anges att myndighetens prövning skall föregås av samråd med vissa intressenter eller, att i annat fall vissa intressenter skall beaktas vid prövningen. Reglernas ändamål blir alltså styrande för vilka som anses som sakägare. Inte oväntat saknar de olika miljölagarna egna definitioner av sakägarbegreppet. Vissa försök har ändå gjorts i förarbeten och praxis. Det kan konstateras att ordet har olika betydelse beroende på vilken lag som tillämpas också på miljörettens område.

Med ställningen som sakägare följer bl.a. rätt att föra talan mot domar och beslut. Det är dock inte alltid bara sakägarna som har rätt att överklaga. Myndigheterna kan ofta föra talan för allmänna intressen utan att därför vara sakägare. Miljöbalksförslaget innehåller dessutom förslag på talerätt för miljöorganisationer. Regeringen gör den bedömningen att det i miljöbalken bör finnas ett enhetligt sakägarbegrepp. Det bör inte göras skillnad om den överklagade frågan rör t.ex. vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet. Det är, som Lunds universitet anfört, den processuella sidan av begreppet som bör vara av intresse. Den materiella sidan av begreppet styrs bl.a. av de regler om rätt till ersättning som miljöbalksförslaget innehåller. ---

Vattenlagens sakägarbegrepp kan sammanfattas på så sätt att sakägare i lagens mening är ägare och innehavare av skriftligen eller muntligen upplåten rätt till fast egendom som direkt skadas av ett vattenföretag eller annars lider intrång i något för fastighetens ekonomiska nyttjande väsentligt intresse med anknytning till det vattenområde där företaget utförs (prop. 1981/82:130 s. 150).

Även för naturvårdslagens del fordras fastighetsanknytning. Endast den som äger eller innehar särskild rätt till en fastighet som beslutet rör brukar anses vara sakägare i naturvårdslagens mening. Vid t.ex. täktstillstånd är prövningen begränsad till riskerna för naturmiljön. Detta innebär att ägare av grannfastigheter inte är att anse som sakägare, eftersom de saknar anknytning till den fastighet där täktverksamheten bedrivs.

Sammanfattningsvis anses som sakägare enligt miljöskyddslagen den som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den miljöfarliga verksamheten

En skillnad i gällande rättspraxis som enligt regeringen inte bör upprätthållas är beträffande yrkesfiskare. Högsta domstolen ansåg i NJA 1995 s. 322 (Öresundsbron) att fiskarna som saknade fastighetsanknytning och bedrev fiske med stöd av yrkesfiskelicens inte var parter vid vattendomstolen. För att de skulle anses som parter krävdes enligt Högsta domstolen att de, som förutsattes vid vattenlagens tillkomst, fiskade med fasta redskap. Regeringsrätten hade i ett rättsprövningsärende (RÅ 1994 Ref. 96) att bedöma samma fiskares eventuella ställning som sakägare. Regeringsrätten intog motsatt ståndpunkt mot Högsta domstolen och ansåg att fiskarna var sakägare.

Skillnaden mellan vattenlagens och miljöskyddslagens sakägarbegrepp har som framgått med fastighetsanknytningen på sakägarsidan

att göra. Enligt vattenlagen krävs en sådan anknytning medan det för miljöskyddslagens del saknar betydelse

Ett av huvudsyftena med miljöbalken är att förenkla regelsystemet. Det bör enligt regeringen eftersträvas att utforma ett så enkelt prövningssystem som möjligt, där mesta möjliga prövning sker hos en myndighet. I ett sådant system kan verksamheter som tidigare har bedömts i flera prövningar enligt olika lagar i stället bedömas vid en och samma prövning. Vid tillämpningen av de olika miljölagarna görs skiftande bedömningar av vilka som skall anses vara sakägare. När bestämmelserna i de olika lagarna integreras i en balk kan det uppenbarligen uppstå tillämpningssvårigheter om klagorätten enbart omfattar vissa delar av målet eller ärendet.

Vid överklagandet av ett mål eller ärende där olika frågor har behandlats bör därför riktlinjen vara att klagorätten bör omfatta samtliga frågor. Regeringen finner till skillnad från Miljöbalksutredningen att det enhetliga sakägarbegreppet bör begränsas till den processuella sidan.

Det är knappast möjligt att direkt i lagtexten ange vem som är att anse som sakägare. Regeringen är av den uppfattningen att yrkesfiskare bör kunna vara sakägare även i mål om vattenverksamhet trots att de inte fiskar med fasta redskap. Vidare bör en anknytning som endast grundar sig på allemansrätt aldrig vara tillräcklig för att talerätt skall föreligga. Gällande sakägarbegrepp enligt miljöskyddslagen bör utgöra utgångspunkt. En generös tillämpning är således avsedd. Frågan får i övrigt överlämnas till rättstillämpningen i likhet med vad som gäller inom andra rättsområden.³²

Det enligt lagmotiven avsedda förenhetligandet av sakägarbegreppet har också slagit igenom i domstolspraxis. Högsta domstolen avgjorde 2004 två mål som gällde sakägarbegreppet vid vattenverksamhet (NJA 2004 s. 590). Båda målen gällde utbyggnader av småbåtshamnar. De flesta av de fastigheter vars ägare uppträdde i målen hade inte del i berörda vattenområden. Den inverkan som ägarna åberopade var i det ena målet störningar under anläggningstiden (bl.a. grumling inom en fastighet som hade ett mindre vattenområde) och från verksamheten vid de blivande hamnarna, i det andra målet störningar från den blivande verksamheten och från trafiken på land till och från hamnen samt att landskapsbilden skulle förändras. I skälen till dessa avgöranden anförde Högsta domstolen bl.a. att vid tillämpningen av vattenlagen ansågs sakägare vara ägare eller innehavare av skriftligen eller muntligen upplåten rätt till fast egendom som direkt skadades av ett vattenföretag eller annars led intrång i ett för fastighetens

³² Prop. 1997/98:45 del 1 s. 483 ff.

ekonomiska utnyttjande väsentligt intresse med anknytning till det vattenområde där företaget utfördes. I fråga om miljöskyddslagen tillämpades ett mer omfattande sakägarbegrepp. Högsta domstolen slog nu fast att vid tillämpningen av 16 kap. 12 § miljöbalken ska den som kan tillfogas skada eller kan utsättas för annan olägenhet genom verksamheten anses som sakägare. En enbart teoretisk eller helt obetydlig risk för skada eller olägenhet räcker emellertid inte.

Vidare har arbetstagarorganisationer klagorätt enligt vad som anges i 16 kap. 12 § första stycket 2 och 3. Klagorätt tillkommer även enligt 16 kap. 12 § första stycket 4 den myndighet, kommunala nämnd eller annan som enligt vad som är särskilt föreskrivet i balken eller i föreskrifter meddelade med stöd av balken har rätt att överklaga. Av 22 kap. 6 § miljöbalken framgår att kommunen har talerätt i ansökningsmål.

När miljöbalken trädde i kraft infördes klagorätt för miljöorganisationer. Överklagbara domar eller beslut får överklagas av en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. Deras rätt att överklaga gäller huvudsakligen domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens. Rätten att överklaga gäller även i de fall överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet. Den gäller även i de fall domen eller beslutet gäller igångsättningsmedgivande enligt 22 kap. 26 § eller prövningar enligt 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 §§ miljöbalken. För att få överklaga ska föreningen ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och ha lägst 2 000 medlemmar. Överklaganderätten för miljöorganisationer gäller inte beslut som rör vissa försvarsmyndigheter. En miljöorganisation som vill överklaga en dom eller ett beslut ska göra det innan tiden för överklagande gått ut för dem som varit parter eller annars såsom sakägare haft klagorätt i målet eller ärendet.

4.10 Regeringens tillåtlighetsprövning

Sedan 1972 har regeringen prövat tillåtligheten av stora industri-etableringar. Reglerna var först införda i 136 a § byggnadslagen (1947:385), sedan i 4 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser och återfinns numera i 17 kap. miljöbalken.

Vilka anläggningar som har varit underkastade regeringens prövning har varierat under åren. Prövningen har varit inriktad på

stora industri- och infrastrukturetableringar som kan antas ha en stor påverkan på omgivningen och regionalpolitisk betydelse. Syftet med regeringens prövning är att lägga tillåtlighetsavgörandet på en instans som kan ha inflytande och ta politiskt ansvar för ingripande beslut av denna karaktär.

Den obligatoriska tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap. 1 § miljöbalken omfattar sedan 2005 endast kärntekniska anläggningar och stora infrastrukturprojekt. Vidare finns det enligt 17 kap. 3 § miljöbalken en tillåtlighetsprövning som regeringen kan förbehålla sig i det enskilda fallet. Reglerna tar bl.a. sikte på en verksamhets miljöpåverkan jämfört med de syften som anges i 1 kap. 1 § miljöbalken samt påverkan på s.k. Natura 2000-områden.

Enligt 17 kap. 4 a § miljöbalken gäller att regeringen på kommunfullmäktiges begäran ska förbehålla sig tillåtlighetsprövningen bl.a. av ett antal uppräknade vattenverksamheter. Dessa är

- byggande av oljeplattformar i havsområden,
- vattenkraftverk på minst 20 MW,
- vattenregleringar varigenom ett vattenmagasin av minst 100 miljoner kubikmeter under året eller tio miljoner kubikmeter under veckan ska utnyttjas,
- vattenöverledningar eller andra vattenbortledningar från vattendrag eller sjöar med en normal oreglerad lågvattenföring av minst tio kubikmeter i sekunden i bortledningspunkten eller utloppet, om därigenom en sådan mängd vatten tas i anspråk att vattenföringen understiger fyra femtedelar av den normala oreglerade lågvattenföringen,
- grundvattentäkter för tillgodogörande av en större vattenmängd än 10 000 kubikmeter om dygnet, om inte minst nio tiondelar av det uttagna vattnet återförs till grundvattenmagasinet, och
- andra vattenregleringar, vattenöverledningar och vattenbortledningar än som har angetts förut, om verksamheten avser någon av sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren, Storsjön i Jämtland eller Siljan och företaget kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag.

4.11 Tillståndsprövning i miljödomstol och länsstyrelse

I dag sker tillståndsprövningen av vattenverksamheter och stora miljöfarliga verksamheter (A-verksamheter) i första instans vid de fem miljödomstolarna. Tillståndsprövningen av mindre omfattande miljöfarliga verksamheter (B-verksamheter) sker vid de särskilda miljöprövningsdelegationerna vid de 21 länsstyrelserna. Som nämnts i avsnitt 4.7 finns ytterligare en kategori av miljöfarliga verksamheter (C-verksamheter), som inte kräver tillstånd men väl en anmälan till tillsynsmyndigheten, vilken i de allra flesta fall är den kommunala nämnd som handlägger miljöskyddsfrågor.

De olika prövningsnivåerna för miljöfarlig verksamhet anges i FMH-bilagan. Bilagan omfattar 260 verksamhetskategorier under 31 huvudrubriker och lika många underrubriker. Av dessa punkter är 40 A-verksamheter, 108 B-verksamheter och 112 C-verksamheter.

Tillståndsprocessen för miljöfarlig verksamhet

En tillståndsansökan enligt 9 kap. miljöbalken ska föregås av ett samråd och framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning enligt reglerna i 6 kap. miljöbalken, se avsnitt 4.5. När samrådet enligt 6 kap. är klart kan ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen tas fram och lämnas in. Processen för en tillståndsansökan för en A- eller B-anläggning kan beskrivas enligt följande.

När samrådet och miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. miljöbalken tagits fram upprättar verksamhetsutövaren en ansökan med teknisk beskrivning. En ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska enligt 22 kap. 1 § miljöbalken innehålla följande

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd eller annan liknande uppgift samt användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen liksom energianvändning,
2. uppgifter om utsläppskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas för att förebygga uppkomsten av avfall,
3. en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. och uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4 och 6 §§,

4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iakttas,
5. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,
6. i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet, en säkerhetsrapport i de fall det finns skyldighet att upprätta en sådan enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och
7. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–6.

Verksamhetsutövaren ger därefter in ansökan samt miljökonsekvensbeskrivningen till tillståndsmyndigheten. Tillståndsmyndigheten sänder ut ansökan på en kompletteringsrunda där de kommande remissmyndigheterna ges tillfälle att yttra sig över om ansökan behöver kompletteras. Kompletteringsrundan är inte obligatorisk enligt lagstiftningen men förekommer trots det i de flesta tillståndsprövningar. Tillståndsmyndigheten kan därefter förelägga sökanden att komplettera ansökan vid äventyr av att den annars kan avvisas. När ansökan är komplett kungörs den och skickas på remiss. Om synpunkter kommit in på ansökan bereds sökanden tillfälle att yttra sig över inkomna yttranden. När ansökan behandlas av miljödomstol hålls en huvudförhandling och därefter meddelas dom normalt inom två månader. Om ansökan behandlas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation kan det hållas ett prövningssammanträde enligt 19 kap. 4 § miljöbalken men vanligen avgörs ärendet utan sådant sammanträde.

Om domen eller beslutet innebär att tillstånd meddelas, ska den enligt 22 kap. 25 § miljöbalken³³ i förekommande fall innehålla följande

1. den tid som tillståndet ska gälla,
2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,
3. tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod,
4. skyldighet att betala avgifter,

³³ Regeln avser i sin lydelse i 22 kap. 25 § miljöbalken endast miljödomstol men ska enligt hänvisningen i 19 kap. 5 § första stycket 8 i de flesta delar tillämpas även vid länsstyrelsens tillståndsprövning.

5. de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar samt de övriga villkor som behövs för att förhindra skada på eller olägenhet för omgivningen,
6. de villkor som behövs avseende hanteringen i verksamheten av kemiska produkter om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
7. de villkor som behövs om avfallshantering och återvinning och återanvändning om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
8. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,
9. de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada och ställande av säkerhet, och
10. de villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön.

Den tid inom vilken igångsättandet av miljöfarlig verksamhet ska ha skett ska anges i tillståndsbeslutet. Tillståndsmyndigheten får överlåta åt tillsynsmyndighet att fastställa villkor av mindre betydelse.

I 22 kap. 25 a och 25 b §§ finns särskilda regler om vad domen ska innehålla om den omfattas tillstånd till deponering respektive förbränning av avfall.

Verksamheten får påbörjas först när tillståndsmyndighetens dom eller beslut vunnit laga kraft, om inte tillståndsmyndigheten meddelat s.k. verkställighetsförordnande enligt 22 kap. 28 § miljöbalken.

När ärendet avgjorts finns det möjlighet att överklaga detta. Länsstyrelsens beslut överklagas till miljödomstol och därefter till Miljööverdomstolen som sista instans. Ett avgörande med miljödomstolen som första instans överklagas till Miljööverdomstolen och därefter till Högsta domstolen. Prövningstillstånd krävs för att ett mål ska tas upp av Miljööverdomstolen och Högsta domstolen.

Tillståndprocessen för vattenverksamhet

Tillstånd till vattenverksamhet söks som angivits ovan hos miljödomstol enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken. Processen är lik den som gäller för miljöfarlig verksamhet med beteckningen A. Det finns emellertid vissa skillnader av betydelse, vilka ska beskrivas här.

Reglerna om rådighet och den samhällsekonomiska tillåtligheten är speciella för vattenverksamhet. Dessa regler har beskrivits ovan. Vidare omfattar prövningen i vattenmål skadereglering. En ansökan om vattenverksamhet ska därför innehålla en sakägarförteckning samt uppgift om den ersättning som sökanden erbjuder varje sakägare.

En ansökan om vattenverksamhet ska enligt 22 kap. 1 § miljöbalken innehålla allt som en ansökan om miljöfarlig verksamhet innehåller på sätt som beskrivits ovan i detta avsnitt. Ansökan ska dessutom innehålla

1. uppgift om det finns fastigheter som berörs av vattenverksamheten eller ej och i förekommande fall namn och adress på ägarna och berörda innehavare av särskild rätt till fastigheterna, och
2. uppgifter om de ersättningsbelopp som sökanden erbjuder varje sakägare, om det inte på grund av verksamhetens omfattning bör anstå med sådana uppgifter.

Enligt 7 kap. 4 § LSV ska en ansökan som avser utförande av ett vattenkraftverk innehålla uppgift om det område som enligt sökanden bör utgöra strömfallsfastighet och ritningar jämte beskrivning av strömfallets läge och beskaffenhet, uppgift om erbjudna ersättningsbelopp samt övriga upplysningar som behövs för att bedöma ersättningsfrågan.

Verksamhetsutövaren ger därefter in ansökan samt miljökonsekvensbeskrivningen till miljödomstolen. Miljödomstolen kan därefter sända ut ansökan på en kompletteringsrunda där de kommande remissmyndigheterna ges tillfälle att yttra sig över om ansökan behöver kompletteras. Kompletteringsrundan är inte obligatorisk enligt lagstiftningen men förekommer trots det. Tillståndsmyndigheten kan därefter förelägga sökanden att komplettera ansökan vid äventyr av att den annars kan avvisas. När ansökan är komplett kungörs den och skickas på remiss. För

vattenverksamheter finns det särskilda regler i 22 kap. 5 § om vilka som ska delges kungörelsen. Om synpunkter kommit in på ansökan bereds sökanden tillfälle att yttra sig över inkomna yttranden. När ansökan behandlas av miljödomstol hålls en huvudförhandling och därefter meddelas dom normalt inom två månader.

Om domen innebär att tillstånd meddelas ska den enligt 22 kap. 25 § miljöbalken i förekommande fall innehålla följande

1. den tid som tillståndet ska gälla,
2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,
3. tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod,
4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen ska ske,
5. skyldighet att betala avgifter,
6. de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar samt de övriga villkor som behövs för att förhindra skada på eller olägenhet för omgivningen,
7. de villkor som behövs avseende hanteringen i verksamheten av kemiska produkter om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
8. de villkor som behövs om avfallshantering och återvinning och återanvändning om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
9. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,
10. de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada och ställande av säkerhet,
11. de villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön,
12. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas,
13. den förlust av vatten eller annat som tillståndshavare enligt 31 kap. 22 och 23 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning, och

14.rättegångskostnader.

I domen anges den tid inom vilken arbetena ska vara utförda. Tiden får sättas till högst tio år. Miljödomstolen får överlåta åt tillsynsmyndighet att fastställa villkor av mindre betydelse.

Av 7 kap. 6 § LSV framgår att domen i förekommande fall även ska innehålla bestämmelser om

1. de områden som får tas i anspråk för vattenverksamheten och de särskilda tvångsrätter i övrigt som medges sökanden,
2. strömfallsfastighet,
3. vilka som ska delta i en vattenreglerings- eller bevattningssamfällighet samt varje deltagares andelstal i fråga om kostnaderna för verksamheten, och
4. villkor beträffande tillhandahållande av andelskraft och kostnadsbidrag härför.

Verksamheten får påbörjas först när tillståndsmyndighetens dom eller beslut vunnit laga kraft, om inte tillståndsmyndigheten meddelat s.k. verkställighetsförordnande enligt 22 kap. 28 § miljöbalken.

Den som söker tillstånd till vattenverksamhet ska betala prövningsavgift i förhållande till kostnaderna för det projekt man vill genomföra. Grunderna för avgiftens beräkning finns i förordningen (1998:940) om avgifter för tillsyn och prövning enligt miljöbalken. Avgifterna kan i det enskilda fallet sättas ned eller efterskänkas med hänsyn till prövningens omfattning eller omständigheterna i övrigt. Frågan om avgiftens skälighet ska prövas av miljödomstolen i samband med att handläggningen av tillståndsfrågan avslutas.

Tabell 4.1 Prövningsavgifter för vattenverksamheter

<i>Anläggningskostnad i kronor</i>	<i>Prövningsavgiftens storlek i kronor</i>
mindre än 100 000	1 500
100 000–500 000	5 000
500 000–1 000 000	10 000
1 000 000–5 000 000	15 000
5 000 000–10 000 000	30 000
10 000 000–50 000 000	70 000
50 000 000–75 000 000	140 000
75 000 000–100 000 000	240 000
100 000 000 eller högre	400 000

Det finns särskilda regler om rättegångskostnader i mål om vattenverksamhet. Dessa beskrivs närmare i avsnitt 4.14.

Laglighetsprövning av vattenanläggning

Om en vattenanläggning har tillkommit utan tillstånd enligt 1983 års vattenlag eller motsvarande äldre lagstiftning eller om tillståndsfrågan beträffande en sådan anläggning är oklar, får den som äger anläggningen eller avser att utnyttja den för vattenverksamhet begära prövning av anläggningens laglighet hos miljödomstolen. Lagligförklaring kan användas för själva anläggningen avseende äldre anläggningar som diken, dammar och bryggor. Om anläggningen utnyttjas för vattenverksamhet ska tillstånd för själva verksamheten prövas enligt miljöbalkens vanliga regler.³⁴ Begärs tillstånd att ändra en vattenanläggning som har tillkommit utan tillstånd före miljöbalkens ikraftträdande, ska ansökan samtidigt göras om prövning av anläggningens laglighet. En lagligförklaring får förenas med villkor.

Vid bedömningen av lagligheten av en vattenanläggning som har tillkommit utan tillstånd före ikraftträdandet av miljöbalken ska de bestämmelser som gällde vid anläggningens tillkomst användas. Vanligen blir det fråga om 1983 års vattenlag eller 1918 års vattenlag. Det förekommer ibland att ännu äldre bestämmelser tillämpas.

En lagligförklaring ger rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken.

³⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 390 f.

4.12 Tillstånds rättskraft, återkallelse och omprövning

Huvudtanken vid tillståndsprövning av vattenverksamhet enligt miljöbalken är att alla frågor ska prövas i ett sammanhang och att verksamhetsutövaren ska få ett skydd för sin investering. Skyddet erhålls genom att tillståndet har rättskraft mot alla. Återkallelse och omprövning ska bara kunna ske enligt särskild i lag föreskriven ordning. Genom övergångsregler har tillstånd från tidigare lagstiftningar som 1983 års vattenlag, 1918 års vattenlag och ännu äldre lagar getts rättskraft som tillstånd meddelade enligt miljöbalken.

Tillstånds rättskraft m.m.

Ett tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken gäller enligt 24 kap. 1 § miljöbalken med rättskraft mot alla avseende de frågor som prövats i tillståndet. Regeln omfattar även mark-avvattningstillstånd från länsstyrelsen. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Rättskraften kan begränsas till följd av reglerna om återkallelse och omprövning enligt 24 kap. miljöbalken, vilka kommer att beskrivas närmare nedan.

Rättskraften kan också begränsas till följd av införandet av ett miljöskyddsområde enligt 7 kap. 20 § eller ett vattenskyddsområde enligt 7 kap. 22 § miljöbalken. Vid miljöfarlig verksamhet kan vidare föreskrifter som regeringen utfärdar med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken, t.ex. för att uppfylla Sveriges skyldigheter med anledning av medlemskapet i Europeiska unionen, bryta igenom rättskraften. Samma sak gäller de särskilda inskränkningar som kan bli aktuella inom ett miljöriskområde enligt 10 kap. 17 § miljöbalken eller till följd av 2 kap. 10 § miljöbalken. Förelägganden om allvarliga miljöskador enligt 10 kap. 14 § miljöbalken eller brådskande förelägganden med stöd av 26 kap. 9 § fjärde stycket miljöbalken bryter också igenom rättskraften.

Enligt 7 kap. 13–17 §§ LSV kan ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Dessa regler kommer också att beskrivas närmare nedan.

En lagakraftvunnen dom om tillstånd i ett ansökningsmål innebär att alla som har kunnat föra talan i målet blir bundna av tillståndet. Det gäller även den som inte har blivit kallad till

förhandling och inte heller fört talan i målet. Ett tillståndsbeslut har rättskraft endast i de frågor som beslutet omfattar. Det är därför nödvändigt att alla begränsningar och villkor skrivs in i tillståndet och att detta görs tydligt. Det ska dock nämnas att genom det allmänna villkoret kopplas ansökningshandlingarna till rättskraften som därmed omfattar även frågor som är berörda i ansökan. Det allmänna villkoret anger att verksamheten ska bedrivas i enlighet med vad sökanden angett i ansökningshandlingarna eller annars åtagit sig i ärendet, om inte annat följer av tillståndsbeslutet. Det är dock inte alltid självklart hur rättskraftens räckvidd ska avgränsas.³⁵

Tillståndet ger alltså en trygghet, i vart fall inom de ramar som sätts av återkallelse- och omprövningsreglerna i 24 kap. miljöbalken vilka redovisas nedan. Den tillståndshavare som följer villkoren behöver normalt inte frukta att det allmänna ställer ytterligare krav med stöd av hänsynsreglerna, i vart fall inte beträffande sådana frågor som har prövats vid tillståndsgivningen. En tillsynsmyndighet är enligt 26 kap. 9 § miljöbalken, med undantag av vad som följer av fjärde stycket i nämnda paragraf, förhindrad att förelägga om ytterligare förpliktelser som begränsar tillståndsbeslutet.

Tillståndet förfaller om inte arbetena utförs inom den tid som anges i tillståndsbeslutet. En regel om detta finns i 24 kap. 2 § miljöbalken. Om det finns giltiga skäl för dröjsmålet, eller synnerliga olägenheter skulle uppstå om tillståndet förfaller, kan tillståndsmyndigheten förlänga tiden med högst tio år. Tillståndsmyndigheten får då föreskriva nya eller strängare villkor. Ansökan om förlängning ska göras innan den i tillståndet angivna tiden har gått ut.

Tidsbegränsning av tillstånd, ändringstillstånd

Tillstånd enligt miljöbalken gäller enligt huvudregeln för all framtid men får, enligt 16 kap. 2 § första stycket miljöbalken, lämnas för begränsad tid. Möjligheten till tidsbegränsade tillstånd utökades när miljöbalken infördes 1999. I miljöskyddslagen krävdes det särskilda skäl för att tidsbegränsa ett tillstånd medan det enligt vattenlagen inte var möjligt att tidsbegränsa ett tillstånd mot

³⁵ Se vidare *Miljöbalken – En kommentar* Bengtsson m.fl. s. 24:6 ff. samt Per-Henrik Lindblom *Miljöprocess del II* s. 648 ff.

sökandens vilja.³⁶ De ändrade reglerna motiverades med att utveckling och ökade kunskaper leder till att samhällets miljökrav ändras och skärps vilket medför att det kan ifrågasättas varför tillstånden ska ges på evig tid. Vidare framhölls att Sveriges medlemskap i Europeiska unionen ofta ställer krav på tidsbegränsade tillstånd och att en modern miljölagstiftning bör ha ordentliga möjligheter att meddela tidsbegränsade tillstånd.³⁷

År 2005 infördes ett tillägg till 16 kap. 2 § miljöbalken som snarast kan betraktas som en återgång till vad som gällde för miljöfarlig verksamhet på miljöskyddslagens tid. Ändringen bestod av att man införde en särskild skrivning om att vid ändring av en miljöfarlig verksamhet får tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd). Bakgrunden var följande. På miljöskyddslagens tid hade det varit vanligt med så kallade påbyggnadstillstånd. Det innebar att en tillståndsprövad verksamhet vid en utökning kunde få bara utökningen omprövad och i övrigt behöll sitt grundtillstånd. Systemet kunde leda till att en verksamhet reglerades av ett flertal tillståndsbeslut vilket kunde bli svåröverskådligt. Systemet med påbyggnadstillstånd kritiserades i förarbetena till miljöbalken och regeringen föreslog då att vid en tillståndspliktig ändring skulle som huvudregel hela verksamheten prövas om så att allt reglerades i ett och samma tillståndsbeslut.³⁸ Efter miljöbalkens ikraftträdande visade det sig att det medförde svårigheter för verksamheterna när man följde huvudregeln att alltid ompröva hela verksamheten. Att utrymmet i miljöbalken för att meddela påbyggnadstillstånd i praxis ansågs som litet framgår av bl.a. Miljööverdomstolens beslut den 21 januari 2002 i mål nr M 8118-01 respektive M 2221-01. Lösningen blev att införa ovan nämnda regel i 16 kap. 2 § miljöbalken om ändringstillstånd. Vid sådana prövningar ska det avgöras från fall till fall när det är lämpligt med ändringstillstånd och det är tillståndsmyndigheten som slutligt avgör om den valda avgränsningen av ansökan är lämplig.³⁹

³⁶ Strömberg – *Vattenlagen med kommentar* s. 271.

³⁷ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 479, del 2 s. 204.

³⁸ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 337.

³⁹ Prop. 2004/05:129 s. 63.

Återkallelse och omprövning enligt 24 kap. 3–8 §§ miljöbalken

Återkallelse enligt 24 kap. 3 § miljöbalken

Regler om återkallelse av tillstånd finns i 24 kap. 3 § miljöbalken. Återkallelse av tillståndet kan ske på nedanstående grunder.

Punkt 1. Om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren. Med oriktiga uppgifter avses även ofullständiga uppgifter.

Punkt 2. När tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten eller åtgärden inte har följts och avvikelsen inte är av ringa betydelse. Återkallelse bör inte ske för obetydliga överträdelser. Innan återkallelse sker bör föreläggande om rättelse ske med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken. Det kan vara tillräckligt med omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken.

Punkt 3. Om det till följd av verksamheten har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts. Återkallelse på den här grunden används endast om det inte går att minska olägenheten genom omprövning.

Punkt 4. Om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit sådana förhållanden som enligt 2 kap. 9 § miljöbalken (stoppregeln) innebär att verksamheten inte får bedrivas.

Punkt 5–6. Om verksamheten slutligt har upphört eller om ett nytt tillstånd ersätter ett tidigare tillstånd.

Punkt 7. Om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av medlemskapet i Europeiska unionen.

Punkt 8–9. Om underhållet av en vattenanläggning allvarligt har försummats, eller om tillstånd att inverka på vattenförhållandena inte har utnyttjats under en längre tid och det kan antas att tillståndet inte heller kommer att utnyttjas.

Enligt 24 kap. 3 § andra stycket får miljödomstolen även återkalla rätten att bibehålla en vattenanläggning i de fall som avses i punkt 8–9.

Tillstånd till täkt (avser grus- eller bergtäkter, vattentäkter avses inte) får upphävas helt eller delvis när tio år förflutit från det att tillståndet vann laga kraft.

Om ett tillstånd som avser en vattenanläggning återkallas, ska miljödomstolen ålägga den som är ansvarig för underhållet av anläggningen att riva ut den och att vidta de åtgärder som behövs för att förebygga eller minska skador genom utrivningen. I stället för ett sådant åläggande kan miljödomstolen medge någon annan vars rätt är beroende av utrivningen eller, till skydd för allmänna intressen, staten, en kommun eller ett vattenförbund att riva ut anläggningen på den underhållsskyldiges bekostnad. Domstolen får också meddela förordnande enligt 11 kap. 20 § miljöbalken om ansvar för underhåll av anläggningen (se avsnitt 4.8).

Regler om omprövning enligt 24 kap. 5 och 6 §§ miljöbalken

Regler om omprövning av tillstånd finns i 24 kap. 5 § miljöbalken. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd såvitt avser bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana. Notera dock att till följd av 31 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken kan miljöskyddslagstillstånd inte ändras avseende produktionsmängd eller annan omfattning av verksamheten mot tillståndshavarens vilja annat än när det sker för att inte överskrida en miljökvalitetsnorm.

Omprövning av tillståndet kan ske på nedanstående grunder.

Punkt 1. När, från det tillståndsbeslutet vann laga kraft, det förflutit tio år eller den kortare tid som, på grund av vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Samma regler gäller alltså för vattenverksamheter som miljöfarliga verksamheter. Omprövningen får dock enligt 32 § lagen om införande av miljöbalken inte innebära någon inskränkning av omprövningstider som har bestämts i domar och beslut meddelade enligt äldre bestämmelser. Ett tillstånd enligt 1918 års vattenlag till vattenkraftverk eller vattenreglering för kraftändamål eller villkoren för ett sådant tillstånd får omprövas tidigast trettio år

efter den dag då företaget enligt meddelade föreskrifter ska vara fullbordat. Om företaget efter 1983 skulle ha kunnat underkastas nyprövning enligt 4 kap. i 1918 års vattenlag, får omprövning göras så snart den för nyprövning gällande tiden har gått ut. Om nyprövning har gjorts enligt 1918 års vattenlag, får en sådan omprövning göras tidigast trettio år efter den dag då domen om nyprövning vann laga kraft. Se vidare om äldre tillstånd och omprövning av dessa nedan.

Punkt 2. Om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Punkt 3. Om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren. Vilsedande bör i första hand leda till återkallelse enligt 24 kap. 3 § första stycket 1 miljöbalken men det kan undantagsvis räcka med omprövning.

Punkt 4. När tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts. Omprövning kan ske om det inte räcker med föreläggande om rättelse enligt 26 kap. 9 § miljöbalken.

Punkt 5. Om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts. Tillståndsmyndigheten får enligt denna omprövningsgrund också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden. Omprövning bör vara det normala i dessa fall. Endast i svåra fall bör återkallelse tillgripas.

Punkt 6. Om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt. Innebörden är att alla förhållanden i omgivningen som har ändrats väsentligt och som medför att störningarna eller påverkan från viss verksamhet för framtiden inte bör tålas i samma utsträckning som tidigare kan utgöra grund för omprövning. Läget kan vara det att det efter tillståndsbeslutet för en verksamhet tillkommit utsläpp från andra industrier eller anläggningar i samma vatten- eller luftområde. Med hänsyn till detta kan riskerna för människors hälsa och för miljön ha ökat på grund av att mängden föroreningar ökat eller på grund av att effekten av föroreningarna har blivit kraftigare genom samverkan mellan olika förorenande ämnen (s.k.

synergism). Det kan vidare förhålla sig så att den omgivande miljön efter tillståndsbeslutet har blivit känsligare för störningar eller påverkan från verksamheten. Det kan också vara fråga om faktiska förändringar av vattenförhållandena. Det kan t.ex. ha tillkommit nya vatten- eller avloppsföretag som förändrat vattensituationen.⁴⁰ Ett tillstånd enligt 1918 års vattenlag eller villkoren för ett sådant tillstånd får omprövas endast om förändringen i omgivningen har skett efter 1983.

Punkt 7–8. Om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik eller om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten. Detta kan även gälla teknik som i och för sig fanns då tillståndet meddelades men då var för dyr.

Punkt 9. Om verksamheten är förlagd inom ett område där förbud att släppa ut avloppsvatten, fasta ämnen eller gas eller att lägga upp fasta ämnen råder enligt föreskrift eller beslut meddelat stöd av 9 kap. 4 § miljöbalken.

Punkt 10. För att förbättra en anläggnings säkerhet.

Punkt 11. Om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § eller enligt 6 kap. 5 § LSV är mindre ändamålsenliga.

Punkt 12. Om det kan antas att en ekonomisk säkerhet som ställts inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

När det för miljöfarlig verksamhet meddelas ett ändringstillstånd som avses i 16 kap. 2 § kan villkor som tidigare har meddelats ändras även för de delar av verksamheten som inte omfattas av ändringen, om villkoren har ett samband med ändringen. Ändringstillstånd som avses i 16 kap. 2 § får även omprövas i samband med att ett tillstånd som omfattar hela verksamheten omprövas utan begränsning av omprövningsgrunderna i övrigt i 24 kap. 5 § miljöbalken.

⁴⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 258.

I sista stycket i 24 kap. 5 § miljöbalken finns en mycket viktig begränsning av omprövningsmöjligheterna. Tillståndsmyndigheten får inte meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Har villkor fastställts för två eller flera miljöfarliga verksamheter enligt 16 kap. 8 § och återkallas tillståndet eller omprövas villkoren för en av verksamheterna, får villkoren för de övriga verksamheterna omprövas.

Ansökan om återkallelse eller omprövning enligt 24 kap. 7 § miljöbalken

Ansökan om återkallelse eller omprövning får göras hos miljödomstol av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen. Om en kommun har tagit över tillsynsansvaret för en verksamhet enligt 26 kap. 3 § fjärde stycket miljöbalken, får den också ansöka om återkallelse eller omprövning med avseende på den verksamheten. Har tillståndet meddelats av länsstyrelsen, görs ansökan hos länsstyrelsen. Om frågan ska prövas av någon annan myndighet än domstol eller av kommun, får den dessutom tas upp utan någon särskild framställning. Frågor om omprövning i anslutning till behandlingen av ett ändringstillstånd enligt 24 kap. 5 § andra–tredje styckena får tas upp utan särskild ansökan.

Omprövning på ansökan av tillståndshavaren enligt 24 kap. 8 § miljöbalken

Efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten upphäva eller ändra villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut utom det som avser ersättnings storlek. Villkoret får bara upphävas eller mildras om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen beror på omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

Regler om omprövning av vattenverksamhet enligt LSV

Av 24 kap. 9 § miljöbalken framgår att det finns ytterligare regler om omprövning av vattenverksamhet i 7 kap. 13–16 §§ LSV.

Enligt 7 kap. 13 § LSV kan miljödomstolen fastställa ändrade eller nya bestämmelser om innehållande och tappning av vatten efter ansökan av någon annan än tillståndshavaren, om han vill utnyttja vattenkraften i sitt strömfall bättre. Samma sak gäller en kommun eller ett vattenförbund som vill tillgodose den allmänna miljövärden eller hälsovärden eller främja fisket. Till förmån för allmänna farleder, allmänna hamnar, bevattnings- och mark-avvattningssamfälligheter samt avlopps företag kan sådana bestämmelser fastställas på ansökan av huvudmannen. En sådan begäran om omprövning kan göras när som helst.

Enligt 7 kap. 14 § LSV får ett tillstånd till vattentäkt omprövas av miljödomstolen efter ansökan av den som driver en annan vattentäkt som är beroende av samma vattentillgång eller av den som söker tillstånd till en sådan vattentäkt. Därvid äger vad som i 16 kap. 11 § miljöbalken föreskrivs om jämkning av verksamheten eller företräde åt den ena verksamheten motsvarande tillämpning (se avsnitt 4.9).

Enligt 7 kap. 15 § LSV får miljödomstolen på ansökan av länsstyrelse eller den avgiftsskyldige föreskriva den ändring av en bygdeavgift eller en allmän fiskeavgift som kan behövas med hänsyn till erfarenheterna av vattenverksamhetens verkningar eller till bestående hinder att utnyttja verksamheten i den avsedda omfattningen. Frågan om ändring av en sådan avgift får även tas upp till prövning i samband med en omprövning enligt 24 kap. 5 och 8 §§ miljöbalken samt ovan nämnda 7 kap. 13 och 14 §§ LSV.

I 7 kap. 16 § LSV finns bestämmelser om tappning av vatten. Saknas bestämmelser om innehållande eller tappning av vatten beträffande en vattenverksamhet eller bestämmelser om nyttjandet av en vattentäkt eller är meddelade bestämmelser ofullständiga, får miljödomstolen på talan av den som lider skada genom de rådande förhållandena fastställa sådana bestämmelser som är ägnade att för framtiden förebygga eller minska skador. Bestämmelserna får inte ändra vad som lagligen kan gälla och inte heller skada tredje mans rätt.

Oförutsedda skador

Om en vattenverksamhet eller en vattenanläggning, som har utförts i enlighet med ett tillstånd enligt denna balk, medför skador som inte förutsågs av miljödomstolen när tillståndet meddelades, får den skadelidande framställa anspråk på ersättning enligt 31 kap. miljöbalken.

Om det är fråga om betydande skador för enskild eller för något allmänt intresse, får man begära sådana ändringar av vattenverksamheten eller vattenanläggningen på verksamhetsutövarens bekostnad som, utan att medföra skador för tredje man eller väsentliga olägenheter för tillståndshavaren, är ägnade att förebygga eller minska framtida skador. I fråga om allmänna intressen förs talan av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, länsstyrelse eller kommun. Anspråk på grund av oförutsedda skador ska framställas till miljödomstolen inom fem år eller den längre tid, högst tjugo år, som har bestämts i samband med tillståndet. Bestämmelserna i preskriptionslagen (1981:130) gäller inte sådana anspråk. Framställan om anspråk för oförutsedda skador ska ges in till miljödomstolen.

Underlag som behövs för omprövningar

I miljöskyddslagen fanns en bestämmelse (13 a §) att det var tillståndshavaren som vid prövning av frågor rörande återkallelse av tillstånd eller omprövning av villkor var skyldig att ge in den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövdes vid prövningen. Någon sådan regel fanns däremot inte i vattenlagen.

I miljöbalken är kravet på utövaren enligt de allmänna hänsynsreglerna ännu tydligare än vad det var i miljöskyddslagen. Kravet anges genom bevisbörderegeln i 2 kap. 1 § miljöbalken. Det är verksamhetsutövaren som vid prövning av tillstånd eller villkor har bevisbördan för att de allmänna hänsynsreglerna iakttas. Bevisbörderegeln gäller inte endast den första tillståndsprövningen av en verksamhet utan även de fall då omprövning ska ske av tillståndet och villkoren för detta.⁴¹

Trots att man skulle kunna tycka att ovanstående reglering är heltäckande när det gäller ansvaret för underlag inför ompröv-

⁴¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 12.

ningar infördes det i miljöbalken den 1 juli 2002 en uttrycklig bestämmelse i frågan. Regeln infördes som en ny 22 kap. 2 a § och angav att i fråga om miljöfarlig verksamhet är den som erhållit tillstånd, dispens eller godkännande vid prövning av frågor som avses i 24 kap. 3, 5 och 8 §§ skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen. Miljödombstolen får förelägga denne att tillhandahålla den utredning som behövs. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Bestämmelsen är enligt 19 kap. 5 § första stycket miljöbalken även tillämplig när länsstyrelsen är tillståndsmyndighet.

När regeln infördes år 2002 angavs bl.a. följande i förarbetena.⁴²

Det kan således konstateras att det redan med nuvarande bestämmelser finns stöd för att det är verksamhetsutövaren och inte den myndighet som tar initiativ till återkallelse eller omprövning som skall visa att verksamheten bedrivs så att de allmänna hänsynsreglerna iakttas. Vid en första tillståndsprövning av en verksamhet torde påföljden för den som inte förmår visa att de allmänna hänsynsreglerna iakttas vara att något tillstånd inte lämnas eller att tillstånd i fråga om produktionsmängd eller dylikt inte ges i den omfattning som sökanden begärt. Vid en omprövning av ett tillstånd enligt 24 kap. 5 § på begäran av en myndighet får dock inte tillståndsmyndigheten meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras, vilket kan sägas försvaga innebörden av den bevisbörda som skall åvila verksamhetsutövaren enligt 2 kap. 1 §.

Enligt regeringens mening bör därför en uttrycklig bestämmelse om tillståndshavarens utredningsskyldighet i mål om återkallelse av tillstånd eller omprövningar av tillstånd eller villkor beträffande miljöfarliga verksamheter övervägas. När en verksamhetsutövare söker tillstånd åvilar det denne att visa att de allmänna hänsynsreglerna iakttas, bl.a. kraven på försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 §. Eventuella brister i detta hänseende torde som nämnts resultera i att tillstånd vägras eller förenas med andra villkor än de som sökanden förutsett. De omständigheter som kan ligga till grund för en myndighets ansökan om återkallelse av tillståndet eller omprövning av tillstånd eller villkor är sådana som – om de varit kända vid tidpunkten för tillståndsansökan – torde ha inneburit att tillstånd inte hade lämnats eller hade förenats med andra villkor, om inte sökanden förmått visa att de allmänna hänsynsreglerna ändå skulle komma att iakttas. Det förhållandet att en sådan omständighet blir känd först efter att tillstånd har meddelats bör inte föranleda någon förskjutning i fråga om den utredningsskyldighet som skall anses åvila verksamhetsutövaren. Det finns därför skäl att efter förebild i miljöskyddslagen ålägga tillståndshavaren att svara för sådana utredningar när det gäller

⁴² Prop. 2001/02:65 s. 38 f.

mål om återkallelse av tillstånd eller omprövning av tillstånd eller villkor i fråga om miljöfarlig verksamhet. Huruvida detta kommer att öka tillsynsmyndigheternas beredvillighet att ansöka om omprövning av tillstånd eller villkor går dock inte att säga, motsvarande utredningsskyldighet i miljöskyddslagen synes inte ha ökat antalet omprövningar (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 480).

Likåsa bör tillståndsmyndigheten ges möjlighet att förelägga tillståndshavaren att ge in den utredning som behövs. Föreläggandet bör kunna förenas med vite.

I samband med ovanstående lagstiftningsarbete framfördes invändningen att motsvarande skäl var lika giltiga när det gällde omprövningen av vattenverksamhet och att motsvarande regler därför borde gälla där. Regeringen menade dock att frågan om utredningsskyldigheten i samband med omprövningar av tillstånd och villkor för vattenverksamheter skulle anstå till dess att den då pågående utredningen (syftande på Miljöbalkskommittén) redovisat sina överväganden i samband med utredningens mer övergripande genomgång av prövningsordningen för dessa verksamheter.⁴³

Regeln i 22 kap. 2 a § miljöbalken gäller dock alltså endast miljöfarlig verksamhet.

Sammanfattande om förutsättningar för omprövning av vattenrättsliga tillstånd⁴⁴

Alla vattenrättsliga tillstånd kan omprövas oavsett vilken lagstiftning de grundas på. Detsamma gäller sådana gamla rättigheter som enligt 2 kap. 41 § i 1918 års vattenlag skulle jämföras med äldre vattenrättsliga tillstånd (34 § lagen om införande av miljöbalken). Kriterierna för omprövning i 24 kap. 5 § miljöbalken är i princip desamma oavsett tillståndets (eller rättighetens) ålder. Dessa kriterier gäller oavsett hur lång tid som har förflutit sedan tillståndet vann laga kraft. Prövningen sker enligt miljöbalkens bestämmelser, i första hand mot hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

De skillnader som ändå finns mellan tillstånd av olika ålder gäller följande.

- Tidsfristen för omprövning enligt 24 kap. 5 § första stycket 1 miljöbalken.

⁴³ Prop. 2001/02:65 s. 39.

⁴⁴ Naturvårdsverket, *Omprövning av vattenverksamhet* Fakta 8287 april 2007 s. 7–8.

- Den andel av förlust av vatten eller fallhöjd och liknande som tillståndshavaren ska tåla utan ersättning enligt 31 kap. 22 § miljöbalken.
- Möjligheten att ompröva med tillämpning av 24 kap. 5 § första stycket 6 miljöbalken (ändrade förhållanden i omgivningen). Ett tillstånd enligt 1918 års vatten lag får omprövas endast om förändringen har skett efter den 31 december 1983.

Tidsfristerna varierar mellan olika lagar enligt följande.

- För tillstånd enligt miljöbalken löper fristen 10 år från det att tillståndet vann laga kraft.
- För tillstånd enligt 1983 års vattenlag kan fristen vara mellan 10 och 30 år från det att tillståndet vann laga kraft. Fristen bestämdes i vattendomen.
- För tillstånd i allmänhet enligt 1918 års vattenlag finns ingen särskild övergångsbestämmelse, vilket betyder att de kan omprövas 10 år efter det att tillståndet vann laga kraft (dvs. fristen måste ha löpt ut för praktiskt taget alla sådana tillstånd).
- Tillstånd enligt 1918 års vattenlag till vattenkraftverk eller vattenreglering för kraftändamål kan omprövas 30 år efter utgången av den byggnadstid som var bestämd i domen.
- Var bestämmelserna om nyprövning tillämpliga på ett tillstånd enligt 1918 års vattenlag och nyprövning hade kunnat begäras efter den 31 december 1983, får omprövning ske så snart fristen för nyprövning har gått ut (55 år från byggnadstidens utgång). Om nyprövning faktiskt har skett är fristen för omprövning 30 år från det att nyprövningsdomen vann laga kraft.
- För tillstånd enligt 1879/80 års lagstiftning finns ingen särskild övergångsbestämmelse, vilket betyder att miljöbalkens 10-årsfrist gäller, dvs. alla tillstånd kan numera omprövas.
- För "papperslösa" äldre rättigheter gäller samma regler som för 1879/80 års lagstiftning, dvs. alla kan numera omprövas.

Den andel av förlust av vatten eller fallhöjd och liknande som tillståndshavaren ska tåla utan ersättning enligt 31 kap. 22 § miljöbalken varierar enligt följande.

- För tillstånd enligt miljöbalken och 1983 års vattenlag varierar andelen mellan 5 procent och 20 procent. Andelen bestäms i domen.
- Andelen är alltid 5 procent för tillstånd enligt 1918 års vattenlag och äldre bestämmelser.

4.13 Äldre tillstånd eller rättsgrunder och omprövning

Enligt 5 § lag om införande av miljöbalken gäller tillstånd meddelade enligt miljöskyddslagen, vattenlagen eller någon annan av de 16 lagar som upphävdes vid miljöbalkens införande, även efter det att miljöbalken trädde i kraft. Besluten anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken. Regelverket ska beskrivas mer ingående för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Miljöfarlig verksamhet

Tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan, förutom enligt miljöbalken, vara meddelad enligt miljöskyddslagen som gällde från och med den 1 juli 1969 till och med utgången av år 1998. Ett sådant tillstånd gäller, enligt 5 § lagen om införande av miljöbalken, som om det varit meddelat med stöd av miljöbalken. Vid miljöbalkens införande kom inte bara anläggandet utan även driften av en miljöfarlig verksamhet att bli tillståndspliktig i enlighet med 9 kap. 6 § miljöbalken, 5 § FMH och regeringens lista över A- och B-anläggningar i bilagan till FMH. Verksamheter som vid miljöbalkens ikraftträdande saknade tillstånd men angavs som tillståndspliktiga enligt FMH-bilagan blev genom övergångsbestämmelser skyldiga att söka tillstånd. Tidpunkten för att söka tillstånd flyttades fram ett flertal gånger men sattes slutligen till den 30 juni 2008. Tidpunkten är passerad och alla tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter ska således ha tillstånd meddelat enligt miljöskyddslagen eller miljöbalken eller i vart fall ha sökt tillstånd. De verksamheter som ännu inte har tillstånd är således under handläggning hos tillståndsmyndigheterna.

Vattenverksamhet⁴⁵

Tillstånd till vattenverksamheter kan också vara meddelade enligt äldre lagstiftningar. Alternativt kan verksamheten vila på annan rättslig grund som t.ex. urminnes hävd. De lagstiftningar som ur ett vattenrättsligt perspektiv kan vara av intresse är följande.

Före 1879

- Byggningsbalken i 1734 års lag (20 kap.).
- Jordabalkens bestämmelser om urminnes hävd.
- Särskilda bestämmelser om kungsådra.
- Fiskerilagstiftningen i övrigt (med början i 1766 års fiskestadga).
- Näringsrättslig lagstiftning.

1879–1918

- 1879 års dikningslag.
- 1880 års vattenrättsförordning.
- Fiskerilagstiftningen.

1918–1983

- 1918 års vattenlag.

1983–1998

- 1983 års vattenlag.

Enligt 1734 års lag (20 kap. byggningsbalken) fick jordägaren utnyttja vattnet över sin mark och grund så länge som han inte skadade andra intressen. Någon förprovning krävdes inte utan den enskilde fick själv bedöma hur långt hans rättigheter och skyldigheter sträckte sig. Konflikter fick lösas genom processer i de vanliga domstolarna.

Fiskelagstiftningen satte upp ytterligare gränser för vilken exploatering som var möjlig. Enligt bestämmelserna om kungsådra (vissa vattendrag) skulle 1/3 av vattendraget alltid hållas öppet. Dammanläggningar kunde alltså inte byggas över hela vattendraget. I vattendrag som inte hade kungsådra skulle 1/6 hållas öppen om det krävdes av hänsyn till ovanförliggande fiske eller till flottled eller för att undvika dämningsskador på mark uppströms.

⁴⁵ Naturvårdsverket, *Omprovning av vattenverksamhet* Fakta 8287 april 2007 s. 22–23.

För ”mjöl- och sågqvarnar” fanns regler om särskild prövning innan de fick anläggas, historiskt antagligen lika mycket för skattläggningens skull som för att undersöka om dämningen skulle skada motstående intressen.

Reglerna i 1734 års jordabalk om urminnes hävd innebar att anspråk på äganderätt till fast egendom eller på en (fastighetsrättsligt betonad) rättighet skulle respekteras om innehavaren ”i så lång tid okvald nyttjat och brukat haver /rättigheten/, att ingen minnes, eller av sanna sago vet, huru hans förfäder, eller fångesmän först därtill komne äro”, dvs. den hävdade rättigheten var så gammal att det inte gick att skönja dess uppkomst. Det ankom på den som gjorde gällande rättigheten att vid tvist styrka att kriterierna var uppfyllda. I den nya jordabalken, som trädde i kraft 1972, finns inga bestämmelser om urminnes hävd. Redan uppkomna rättigheter lever dock vidare.

Vattenrättsliga rättigheter som uppkommit enligt äldre regler ska enligt 34 § lag om införande av miljöbalken fortfarande gälla. I omprövningssammanhang kan alltså uppträda ”tillstånd” som utgörs av sådana rättigheter, grundade på

- myndighets beslut,
- domar och förlikningar i processer vid allmänna domstolar, eller
- urminnes hävd.

1880 års vattenrättsförordning innebar att jordägare som ville tillgodogöra sig en vattenresurs genom nybyggnad eller ombyggnad av något vattenverk kunde få domstols prövning av om företaget fick komma till stånd och i så fall på vilka villkor (10 §). Prövningen ägde rum vid en syneförrättning hos den lokala allmänna domstolen (19 §), som ofta biträdades av någon tekniskt sakkunnig (20 §, vanligen en lantmätare eller väg- och vattenbyggnadsofficer). Kriterierna för att ett företag skulle vara tillåtligt var likartade med dem som gällde tidigare; verksamheten skulle inte få medföra skada för annan (6 § första stycket). Dämningsskador kunde dock tillåtas om skadan var ringa mot den nytta som dämningen medförde (6 § andra stycket). Skadan skulle i så fall ersättas. Nyheterna i förordningen var alltså dels reglerna om tillståndsprövning på förhand, dels den första bestämmelsen om samhällsekonomisk avvägning vid tillståndsprövningen.

För markavvattningsintresset innebar 1879 års dikningslag rätt för jordägare att tvångsvis utnyttja angränsande mark för diken (1 §). För egentliga torrlägningsföretag fick en majoritet av

berörda jordägare rätt att framtvinga gemensamma projekt (11–12 §§). Torrläggning blev tillståndspliktigt (13 §). Prövning skedde vid en syneförrättning (27 §) genom en särskilt förordnad förrättningsman (29 §, normalt statens lantbruksingenjör eller lantmätare) med biträde av två gode män (30 §).

1918 års vattenlag kom till mot bakgrund av den ökande vattenkraftsutbyggnaden. Syftet var till stor del att skapa en prövningsordning som kunde handskas med stora och komplexa kraftutbyggnader. För ändamålet skapades de särskilda vattendomstolarna med specialiserade ledamöter (vattenrättsdomare, vattenrättsingenjörer och vattenrättsnämndemän). Tillståndsprövningen inriktades mycket på den samhällsekonomiska tillåtligheten, alltså prövningen av om nyttan med företaget tillräckligt mycket översteg värdet av kostnaderna, den skada och det intrång som det förde med sig (2 kap. 3 § första stycket). Det fanns också flera olika skyddsbestämmelser för motstående intressen vad gällde boende, näringsliv, naturförhållandena och allmänna intressen i övrigt (se bl.a. 2 kap. 3 § andra stycket och 12 §). En nyhet var att vissa större företag kunde nyprövas, första gången efter 55 år och sedan var 40:e år (4 kap. 5 §). Nyprövningen skulle innebära att den avvägning mellan tillståndshavaren och motstående allmänna intressen som gjordes vid tillståndsprövningen utfördes på nytt, med hänsyn till inträffade förändringar i lagstiftningen.

För markavvattningens del blev reglerna och prövningsordningen i stort sett oförändrade i förhållande till tidigare bestämmelser.

1983 års vattenlag innebar inga egentliga ändringar av prövningsorganisationen. Vattendomstolarnas organisation och arbetssätt blev oförändrade. Den största förändringen gällde tillåtlighetsreglerna. Den äldre vattenlagens många olika bestämmelser om förutsättningar för tillstånd fördes ihop till fyra paragrafer, som föreskrev att företaget inte fick strida mot allmänna planeringssynpunkter, (från 1987 i stort sett naturresurslagen) (3 kap. 1 § VL) eller mot detaljplan (3 kap. 2 §), inte fick ha en oacceptabel inverkan på allmänna intressen (3 kap. 3 §) och måste vara samhällsekonomiskt lönsamt (3 kap. 4 §). En annan nyhet var att alla tillstånd skulle kunna omprövas efter viss tid med beaktande av förändringar i omgivningen som inträffat efter tillståndet.

Inte heller den nya vattenlagen innebar några betydande ändringar av markavvattningsreglerna.

De centrala delarna i vattenlagen integrerades i miljöbalken genom att balken föreskriver samma hänsynsregler för alla verksamheter. Tillståndsprövningen sker alltså i första hand mot 2 kap. miljöbalken. Separat kvarstår endast den samhälls-ekonomiska tillåtighetsbestämmelsen i 11 kap. 6 § miljöbalken. Prövningsorganisationen ändrades så att de separata vatten-domstolarna ombildades till miljödomstolar. Organisation och arbetsätt är i stort sett oförändrade. Nämndemännen har dock ersatts med sakkunniga ledamöter, samma som i mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken.

4.14 Rättegångskostnader

Miljöbalken har särskilda regler om rättegångskostnader i 25 kap. Reglerna skiljer sig åt mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

I 25 kap. 1 § miljöbalken slås det fast att i mål om miljöfarlig verksamhet gäller inte rättegångsbalken i fråga om rättegångskostnader. Detta innebär att varje part alltid själv ska svara för sina kostnader.

För vattenverksamheter gäller andra regler.

Enligt 25 kap. 2 § miljöbalken ska sökanden i ansökningsmål om vattenverksamhet i princip svara för sina egna och motparternas kostnader vid miljödomstolen. Kostnadsregeln är ett avsteg från rättegångsbalkens huvudregel att kostnadsansvaret bestäms av vem som vinner eller förlorar processen.

Sökandens betalningsskyldighet enligt 25 kap. 2 § gäller både gentemot sådana myndigheter som har rätt att uppträda som hans eller hennes motparter i ansökningsmålet och gentemot enskilda sakägare. Däremot har sådana miljöorganisationer som enligt 16 kap. 13 § miljöbalken har talerätt i vissa frågor ingen rätt till kostnadsersättning.

Vilka kostnader som är ersättningsgilla regleras i 18 kap. 8 § rättegångsbalken. Ersättning ska utgå för kostnaden för rättegångens förberedande och talans utförande jämte arvode till ombud och biträden. Som "rättegångens förberedande" räknas också sådana förhandlingar mellan sökanden och motparterna som har betydelse för deras ställningstaganden i målet, som t.ex. förlikningsförhandlingar i en ersättningsfråga. Också partens eget arbete och tidsspillan ska ersättas.

Enligt 25 kap. 5 § miljöbalken begränsas ersättningskyldigheten också av bestämmelsen i 18 kap. 6 § rättegångsbalken att part inte får ersättning för merkostnader som han orsakat genom försumlig processföring.

De viktigaste ersättningsposterna är normalt arvoden till sakägarnas ombud och tekniska biträden. Storleken på dessa arvoden kan bli betydande. I princip bestäms de ersättningsgilla beloppen av marknadsvärdet på sådana konsulttjänster som det gäller. Förutsättningen för ersättning är dock att kostnaden skäligen har varit påkallad för tillvaratagande av partens rätt. Ersättningsanspråken ska enligt 18 kap. 14 § andra stycket rättegångsbalken prövas i sak av domstolen i den mån sökanden inte har vitsordat dem.

Huvudregeln om sökandens kostnadsansvar har undantag. I 25 kap. 2 § första stycket andra meningen miljöbalken finns en specialregel för ansökningsmål som innefattar bildande av vattenrättsliga samfälligheter. Då gäller inte sökandens kostnadsansvar enligt första meningen för deltagare i samfälligheten. Bakgrunden till undantaget är att deltagande fastigheter har nytta av den verksamhet som ansökan gäller.

I mål som gäller återkallelse, förbud mot fortsatt verksamhet eller omprövning av tillstånd till vattenverksamhet enligt 24 kap. 3–6 §§ miljöbalken eller enligt 7 kap. 15 § LSV, ska de myndigheter, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen, som har rätt att ansöka om åtgärderna, samt tillståndshavaren svara för sina egna kostnader vid miljödomstolen. I mål enligt 24 kap. 5 § miljöbalken som avser omprövning för att tillgodose allmänna intressen ska den myndighet som ansökte om omprövning dessutom svara för kostnader vid miljödomstolen som uppkommer för andra motparter än tillståndshavaren. Detta gäller dock inte omprövning enligt 24 kap. 5 § första stycket 11 av bestämmelser till skydd för fisket. Gäller en omprövningsansökan förbättring av anläggningens säkerhet enligt 24 kap. 5 § första stycket 10 ska tillståndshavaren i stället för myndigheten svara för övriga motparters kostnader.

Vid omprövning på grund av ändrade förhållanden i samfälligheter enligt 7 kap. 17 § LSV i fråga om kretsen av deltagare eller kostnadsfördelningen eller då målet gäller fastställelse enligt 7 kap. 18 § i den lagen av överenskommelse mellan deltagare ska varje part svara för sina egna kostnader.

I 25 kap. 5 § andra stycket miljöbalken finns en särregel beträffande ”särskilda frågor i ansökningsmål om vattenverksamhet”. Som exempel på fall då stadgandet bör kunna tillämpas

har nämnts den situationen att sakägare tvistar inbördes om fördelningen mellan dem om ett ersättningsbelopp. Sökanden har i regel inget eget intresse att bevaka i tvister som inte rör ersättnings belopp utan endast fördelningen av beloppet. I sådana fall bör man enligt förarbetena till bestämmelsens äldre motsvarighet kunna se till den verkliga partsställningen i målet när det gäller att avgöra vem som ska stå för rättegångskostnaderna.

De bestämmelser som har behandlats i det närmast föregående gäller kostnaderna i första instans. Bestämmelsen i 25 kap. 2 § andra stycket miljöbalken innebär att en sakägare som klagat till högre rätt får stå för sina egna kostnader, om han förlorar, men att han inte kan åläggas att betala sökandens kostnader annat än med tillämpning av 18 kap. 6 § rättegångsbalken.

I mål om vattenverksamhet får enligt 25 kap. 7 § miljöbalken sökanden förpliktas att betala ersättning för motparters rättegångskostnader även om deras talan inte har blivit prövad slutligt vid domstolen. Paragrafen innebär att domstolen slutligt kan avgöra frågan om ersättning för de kostnader sakägarna hittills har haft.⁴⁶

Enligt vad som framförts i avsnitt 4.9 är sakägarbegreppet enligt miljöbalken utvidgat jämfört med vad som gällde tidigare. Detta leder till att kretsen av motparter som har rätt till ersättning för sina rättegångskostnader i ansökningsmål om vattenverksamhet enligt miljöbalken har vidgats jämfört med vad som gällde före miljöbalkens införande.⁴⁷

4.15 Tillsyn och egenkontroll

Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken. Tillsynen ska säkerställa syftet med balken. Tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter anmälan kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken. Myndigheten ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga. Om tillsynsmyndigheten finner att villkoren är otillräckliga, ska myndigheten begära att villkoren omprövas enligt

⁴⁶ Se Strömberg *Vattenlagen med kommentar* s. 339.

⁴⁷ NJA 2004 s. 590.

reglerna i 24 kap. 5 § miljöbalken eller själv ta upp frågan om omprövning.

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

En utförligare beskrivning av reglerna finns i avsnitt 13.

4.16 Tvångsrätter

Enligt 28 kap. 10 § första stycket miljöbalken kan verksamhetsutövaren ges rätt att utföra anläggningar eller åtgärder inom fastigheter som tillhör någon annan och ta i anspråk mark eller annat utrymme för detta, när det är fråga om

1. vattenverksamhet som utövas av staten, kommuner eller vattenförbund och som är önskvärda från hälso- eller miljösynpunkt eller som främjar fisket,
2. vattenverksamhet för att motverka förorening genom avloppsvatten,
3. vattenverksamhet som avser tillgodogörande av yt- eller grundvatten,
4. vattenreglering,
5. vattenverksamhet som avser allmän farled eller allmän hamn, eller
6. markavvattning.

Bestämmelsen gör det möjligt för den som har legal rådighet för t.ex. en vattentäkt för allmän vattenförsörjning att erhålla tvångsrätt till den mark som behövs för verksamheten. Ägaren av ett strömfall kan få rätt att uppföra en regleringsdamm på annan fastighet än den egna. Bestämmelsen kan bl.a. åberopas för rätt till utmål på annans fastighet, dvs. mark för byggnader som behövs för t.ex. en kraftstation. Tvångsrätten behöver inte vara inskränkt till fastigheter i närheten av verksamhetsutövarens egendom. Ägaren av ett strömfall i nedre delen av en älv kan alltså medges rätt att utföra en regleringsdamm vid någon av älvens källsjöar.⁴⁸

⁴⁸ Strömberg s. 120, prop. 1997/98:45 del 2 s. 300.

Tvångsrättsreglerna korresponderar med de legala rådighetsfallen på så sätt att den som har legal rådgighet för en viss verksamhet också kan få tvångsrätt för att utföra verksamheten på annans fastighet. Undantag från den principen gäller för allmän väg och järnväg, där verksamhetsutövarna kan skaffa sig erforderliga tvångsrättigheter enligt väglagen (1971:948) respektive lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Anspråk på tvångsrätt handläggs normalt i det ansökningsmål där också frågan om tillstånd till den verksamhet som tvångsrätten gäller ska prövas. Tvångsrättsfrågan prövas enligt miljöbalkens tillåtlighetsregler, alltså de särskilda bestämmelserna om vattenverksamhet samt de generella reglerna i balkens första avdelning, bl.a. försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § och lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 §. Om tvångsrätt beviljas tas beslutet om detta in i tillståndsdomen (22 kap. 2 § fjärde stycket miljöbalken och 7 kap. 6 § 1 LSV).

Även om det normala alltså är att tvångsrättsfrågor prövas tillsammans med tillståndsfrågan förekommer det separata processer om särskilda tvångsrätter. Om verksamhetsutövaren väcker frågan separat handläggs den som ett stämningssmål enligt 7 kap. 2 § 6 LSV. Målet handläggs enligt rättegångsbalkens vanliga regler om tvistemål. En konsekvens av detta är att det gäller andra rättegångskostnadsregler än i ansökningsmålen. Fastighetsägarna kan bli skyldiga att betala verksamhetsutövarens rättegångskostnader. Vår enkät visar att separata processer om tvångsrätt är sällsynta. Så bör det också vara eftersom tillståndshavarens behov av en sådan process förutsätter att han tidigare har misstagit sig om fastighetsägarnas inställning till projektet eller helt enkelt har förbisett frågan.

4.17 Ersättning

Regler om ersättning vid ingripande av det allmänna och vid tillståndsprövning och omprövning av vattenverksamhet finns i 31 kap. miljöbalken.

Ersättning och inlösen vid tillstånd till vattenverksamhet och vid utrivning

Den som med stöd av tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken genom inlösen eller på annat sätt tar i anspråk annans egendom eller vidtar åtgärder som skadar annans egendom ska betala ersättning för vad som avstås eller skadas. Ersättning ska betalas endast för skador som kvarstår, sedan förebyggande eller avhjälpande åtgärder har utförts av tillståndshavaren.

Fastigheter eller delar av en fastighet som drabbas av synnerliga olägenheter av en verksamhet för vilken tillstånd har meddelats enligt 11 kap. miljöbalken ska lösas in, om ägaren begär det.

Den ersättningskyldige har rätt att lösa in fastigheten, om detta skulle medföra endast en ringa höjning av fastighetsägarens ersättning och fastighetsägaren inte har något beaktansvärt intresse av att behålla fastigheten.

Den som har fått tillstånd till utrivning av en vattenanläggning eller har ålagts eller medgetts enligt 24 kap. 4 § miljöbalken att riva ut en vattenanläggning, ska betala skälig ersättning för skador på annans egendom som orsakas av bestående ändring i vattenförhållandena. Om medgivande att riva ut en vattenanläggning har lämnats till någon annan än den som är skyldig att underhålla anläggningen och skyldighet att betala ersättning har ålagts i samband med detta, får ersättningen sökas åter av den underhållsskyldige.

Ersättning vid omprövning av vattenverksamhet

Ersättning för en förlust eller en inskränkning lämnas, om en omprövning medför förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets avrinning för den som har tillstånd till den vattenverksamhet som avses med omprövningen. Ersättning lämnas inte till den del förlusten eller inskränkningen är att räkna som förbättring av en vattenanläggnings säkerhet. Ersättning

lämnas om omprövningen medför skada för någon annan än tillståndshavaren som omfattas av omprövningen. Ersättning betalas vanligen av den som har begärt omprövningen. Ersättning för minskning av andelskraft från vattenkraftverk som omfattas av omprövningen betalas av den som har tillstånd till kraftverket.

Ovan nämnda ersättningsregler begränsas enligt en särskild reglering i 31 kap. 22 § miljöbalken så att vid omprövning till förmån för det allmänna fiskeintresset, allmän farled, allmän hamn eller hälsovården eller till förmån för den allmänna miljövården ersätts inte högst 20 % och lägst 5 % av produktionsvärdet av vattenkraften eller värdet av den vattenmängd, fallhöjd eller magasinvolym som omfattas av tillståndet. Denna begränsning är tillämplig på tillstånd meddelade enligt miljöbalken och 1983 års vattenlag. För tillstånd meddelade enligt 1918 års vattenlag och äldre bestämmelser är andelen 5 %, vilket framgår av 39 § lagen om införande av miljöbalken.

Enligt 31 kap. 23 § miljöbalken är rätten till ersättning begränsad på samma sätt som gäller enligt 31 kap. 22 § miljöbalken om den som har tillstånd till en vattenverksamhet orsakas förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets avrinning till följd av att tillstånd lämnas till en vattenverksamhet som ska tillgodose det allmänna fiskeintresset, allmän farled eller allmän hamn, hälsovården eller den allmänna miljövården. För förlust av fallhöjd som inte är utbyggd ersätts inte den del som motsvarar 5 % av värdet av vattenkraften i det berörda strömfallet. För tillstånd enligt 1918 års vattenlag och äldre bestämmelser tillämpas begränsningen endast om bestämmelserna om kungsådra var tillämpliga på vattenföretaget.

4.18 Kammarkollegiet och Fiskeriverkets arbete med omprövningar

Kammarkollegiet och Fiskeriverket har i rapporten *Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor*⁴⁹ redovisat till regeringen hur arbetet med omprövningar av vattenverksamheter hittills har bedrivits och utifrån dessa erfarenheter lagt förslag till regeringen. Uppdraget har sin grund i regeringens skrivelse 2005/06:171 *Vissa fiskeripolitiska frågor* som

⁴⁹ Regeringskansliets dnr Jo2007/1393/JFS.

antagits av riksdagen, bet. 2005/06:MJU27, rskr. 2005/06:144. I rapporten framför Kammarkollegiet och Fiskeriverket bl.a. följande.

Kammarkollegiet har sedan 1994 drivit ca 200 omprövningsärenden där merparten gällt vattendrag och åtgärder för fiskbestånden. Utöver dessa 200 omprövningar har ca 50 verksamheter granskats och bedömts inte kunna omprövas p.g.a. för höga kostnader eller för att verksamheten saknar tillstånd att ompröva.

En omprövning består av ett förberedande arbete att ta fram underlag för omprövningen samt att driva själva omprövningen. Dessa kostnader bekostas av anslag. Kammarkollegiets arbete med omprövningar har kostat ca tre miljoner kr och Fiskeriverkets ca 400 000 kr per år. Själva åtgärderna som ska vidtas i vattendragen ska i princip bekostas av verksamhetsutövaren. Det innebär bl.a. att verksamhetsutövarens kostnader ska vara skäliga enligt 2 kap. 7 § miljöbalken och att omprövningen inte får vara så ingripande att verksamheten inte kan bedrivas. För små vattenverksamheter med låg lönsamhet kan det vara ett problem. Om den mängd vatten verksamhetsutövaren kan tvingas avstå utan ersättning inte räcker till åtgärden, kan man behöva köpa in vatten av verksamhetsutövaren. Omprövningsverksamheten har hittills gått ganska långsamt.

Det finns, enligt Kammarkollegiet, ett stort antal äldre tillstånd där villkoren inte är ändamålsenliga och inte tar sådana miljöhänsyn som kan krävas utifrån dagens lagstiftning. Det finns ett uppdämt behov av en ökad omprövningstakt. Det finns i Sverige flera tusen anläggningar där mer eller mindre stora förbättringar för miljön kan göras. Antalet tänkbara omprövningsobjekt beror till stor del på vilken ambitionsnivå som är utgångspunkt för urvalet. Miljömålen och EG:s ramdirektiv för vatten är viktiga utgångspunkter för omprövningsverksamheten. Vidare bedöms omprövningarna inrikta sig på att främja även andra arter än laxfisk. Ålen nämns särskilt. Slutligen nämner Kammarkollegiet sådana älvsträckor som saknar bestämmelser om minimitappning och anger att nolltappning inte är acceptabelt ur miljösynpunkt trots att en omprövning förväntas leda till stora produktionsbortfall.

Kammarkollegiet tar slutligen i sin rapport upp följande frågor och förslag.

- *Inventering.* Det bör genomföras en förnyad inventering av möjliga omprövningsobjekt för att uppdatera den inventering som gjordes av länsstyrelserna 1994. Inventeringen behövs för att kunna styra omprövningsinsatserna till de objekt där omprövningarna kan göra mest nytta för fiske- och miljöintresset. Inventeringen bör inriktas på att hitta objekt där rimliga åtgärder kan ge stor nytta, juridiska och tekniska hinder inte föreligger och där motstående intressen inte hindrar omprövning. Inventeringsarbetet bör involvera Kammarkollegiet, Fiskeriverket, Naturvårdsverket, länsstyrelserna, företrädare för verksamhetsutövarna samt olika organisationer. Vidare ska de samordnas med det arbete som sker vid länsstyrelserna och vattenmyndigheterna.
- *Juridiska och hydrologiska frågor.* En omprövning som leder till att vatten leds förbi turbinerna utan att ge elkraft leder till produktionsbortfall för verksamhetsutövaren. Det saknas därför ofta incitament för denne att medverka i omprövningen. Rättskraften i gamla tillstånd uppfattas som väldigt stark och utgör ett hinder för omprövningar. Övergivna anläggningar saknar tydlig adressat för omprövningen. Även omprövning av dikningsföretag kan vara komplicerade. Befintliga företag är vattenanläggningar som ska underhållas vilket kan motverka miljömålen. Det finns oklarheter om vad som är möjligt att ompröva, därmed går omprövningen trögt.
- *Samordning m.m.* Samarbetet och arbetsfördelningen mellan inblandade myndigheter kan förbättras. Det måste finnas en balans i prioriteringen mellan lokala och regionala intressen i förhållande till nationella intressen. En formell samverkansgrupp bör inrättas. Miljödomstolarnas resurser för omprövningsmålen får inte glömmas bort.
- *Prövotid vid omprövning.* Regeln i 22 kap. 27 § miljöbalken om att skjuta upp vissa frågor i samband med tillståndsprövningar bör ändras så att det klart framgår att den även kan användas vid omprövningar.
- *Omprövning av hävdvunna sjösänkningar.* Regeln i 34 § lagen om införande av miljöbalken bör ändras så att hävdvunna sjösänkningar kan omprövas på samma sätt som tillståndsgivna sjösänkningar kan omprövas.

- *Fiskeavgifter m.m.* Det bör utredas om det genom en lagändring går att lösgöra de medel som kommer in genom fiskavgifter så att dessa kan användas på ett för miljön och fisket mer effektivt sätt.
- *Inhämtande av uppgifter.* Regeln i 26 kap. 21 § miljöbalken om inhämtande av uppgifter bör ändras så att även Kammarkollegiet ges rätt att hämta in de uppgifter som behövs för en omprövning.
- *Resurser.* Omprövningsarbetet är helt beroende av att alla de myndigheter som driver omprövningar ges tillräckliga resurser. För Kammarkollegiets del är anslaget storlek direkt relaterad till den ambitionsnivå som kan uppnås.
- *Allmänt om det vattenrättsliga regelverket.* Det kan övervägas om det vattenrättsliga regelverket bör ses över så att det bättre speglar dagens syn på vattenförvaltning. Det kan t.ex. innebära att verksamheter som inte kan bära kostnaderna för erforderliga skadeförebyggande och kompenserande åtgärder inte ska anses tillåtliga.

4.19 Skillnader mellan prövningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet

Ovan har redogjorts för regler i miljöbalken som gäller för både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet och de regler som gäller särskilt för respektive verksamhet. Av den redogörelsen framgår att det finns skillnader mellan prövningarna. En jämförelse av skillnaderna mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet har tidigare gjorts av Miljöbalkskommittén, som i sitt betänkande *Miljöbalken under utveckling, ett principbetänkande* (SOU 2002:50) gjort följande analys, s. 104–105.

Skillnader vid prövningen av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet

De huvudsakliga skillnaderna vid prövningen av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet kan sammanfattas i följande punkter:

1. *Prövningsplikt och prövningsmyndigheter:* All vattenverksamhet kräver enligt huvudregeln tillstånd.⁵⁰ För miljöfarlig verksamhet finns

⁵⁰ När detta skrevs hade reglerna om anmälningsplikt istället för tillståndsplikt för vissa vattenverksamheter enligt 19 § förordningen om vattenverksamheter ännu inte införts.

det en detaljerad uppräknning av vilka verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga. Miljödomstol prövar i regel tillstånd till både små och stora vattenverksamheter medan prövningen av miljöfarlig verksamhet är uppdelad mellan miljödomstol och länsstyrelse.

2. *Prövningens omfattning:* Vid prövning av vattenverksamhet behandlas i en och samma rättegång både tillståndsfrågan och eventuella frågor om tvångsvis tillträde till mark och ersättning för skada och intrång. Vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet behandlas inte civilrättsliga frågor. I de få fall frågor om ersättning för skada förekommer prövas de i ett separat mål efter ansökan om stämning.

3. *Materiella regler:* Vid prövningen av vattenverksamhet tillämpas förutom miljöbalkens allmänna hänsynsregler den särskilda bestämmelsen i 11 kap. 6 § enligt vilken en samhällsekonomisk bedömning av verksamheten skall göras. Någon sådan bedömning skall inte göras av miljöfarlig verksamhet.

4. *Regler som berör sakägare:* Sakägare kan i ett och samma vattenmål föra talan i både tillståndsfrågan och frågor om ersättning på grund av skada och intrång. Sakägare i vattenmål har rätt till ersättning för rättegångskostnader avseende både tillståndsfrågan och de civilrättsliga frågor som prövas i målet. I mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan sakägare inte föra talan i fråga om ersättning för skador utan får väcka en sådan talan i ett separat mål. Sakägare i mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet har inte rätt till ersättning för rättegångskostnader.

Skillnaderna vid prövningen av olika verksamheter har sin förklaring i att miljöbalken i dessa delar bygger på tidigare lagstiftning, dvs. vattenlagen och miljöskyddslagen. Miljöskyddslagen syftade huvudsakligen till att skydda miljön, medan vattenlagstiftningen även hade till syfte att möjliggöra bland annat en exploatering av vatten som energiresurs.

Miljöprocessutredningen menar att man med ovanstående uppräknning som utgångspunkt kan göra följande lista på skillnader mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

1. *Prövningspliktens utformning.* Tillståndsplikten för miljöfarlig verksamhet är uppbyggd med en detaljerad lista i FMH-bilagan som anger vad som är tillståndspliktigt. För vattenverksamheter gäller generell tillståndsplikt för allt som inte kan hänföras till undantagsregeln i 11 kap. 12 § miljöbalken. Sedan den 15 maj 2007 gäller dessutom inte tillståndsplikten för det som omfattas av anmälningsplikt enligt 19 § förordningen om vattenverksamheter.

2. *Ansökans och domens innehåll.* Av 22 kap. 2 respektive 25 §§ miljöbalken framgår att en ansökan och en dom som avser vattenverksamhet ska innehålla uppgifter om bl.a. fastighetsägare och ersättningsbelopp samt arbetstid.
3. *Olika prövningsmyndigheter.* Tillståndspliktiga vattenverksamheter och A-klassade miljöfarliga verksamheter prövas av miljödomstol medan B-klassade miljöfarliga verksamheter prövas av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer. Tillstånd till markavvattning prövas av länsstyrelserna.
4. *Rådighetskravet.* För att ansöka om tillstånd till vattenverksamhet krävs civilrättslig rådighet över det vattenområde ansökan gäller. Något motsvarande krav finns inte vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet.
5. *Samhällsekonomisk tillåtlighet.* Vattenverksamhet omfattas av det särskilda kravet på samhällsekonomisk tillåtlighet i 11 kap. 6 § miljöbalken vilket miljöfarlig verksamhet inte gör.
6. *Rättegångskostnader.* I mål om vattenverksamheter har sakägare rätt till ersättning för rättegångskostnader vilket de inte har i mål om miljöfarlig verksamhet.
7. *Tvångsrätt.* I mål om vattenverksamheter prövas frågor om tvångsrätter i samma mål som tillståndsfrågan. Det gör det inte i mål om miljöfarlig verksamhet.
8. *Ersättningsfrågor.* Ersättningsfrågor kan i mål om vattenverksamhet prövas i samma mål som tillståndsfrågan. När det gäller miljöfarlig verksamhet får den som anser sig berättigad till ersättning väcka talan i ett stämningsmål för att få ersättningsfrågan prövad.

4.20 Miljöprocessutredningens huvudbetänkande *Miljöprocessen* (SOU 2009:10)

Miljöprocessutredningen har i sitt huvudbetänkande *Miljöprocessen* (SOU 2009:10) föreslagit att tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet ska ske vid miljöprövningsmyndigheter vars verksamhetsområden ska överensstämma med vattendistriktet och miljödomstolarnas domkretsar (vilka redovisats i utredningens delbetänkande *Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler* (SOU 2008:31). Miljöprövningsmyndigheter ska finnas i Umeå, Östersund, Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa myndigheter ska med undantag för civilrättsliga ersättningsfrågor pröva sådana ärenden om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som i dag prövas av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer och miljödomstolarna. Prövningsmyndigheterna ska kallas Koncessionsnämnder för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Ärenden om markavvattning handläggs vid samma myndighet som andra tillståndsärenden. I ett ärende om vattenverksamhet ska sökanden vara skyldig att ersätta sådana motparter som är fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt till berörd fastighet för kostnader. Förutom förvaltningslagen ska regler i miljöbalken gälla för koncessionsnämndernas prövning. Nuvarande bestämmelser i 22 kap. miljöbalken flyttas till 19 kap. miljöbalken och ska i väsentliga delar gälla för de nya koncessionsnämndernas handläggning.