

5 Samordnad tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet

5.1 Allmänt

Utredningen ska enligt direktiven överväga om ett gemensamt kapitel för tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter kan införas i miljöbalken och vid behov föreslå de ändringar som behövs för detta. Det framgår i direktiven att det är reglerna i 9 och i 11 kap. miljöbalken som avses.

Frågan om ett gemensamt kapitel behandlas i detta avsnitt. Utredningen finner att en vidare bedömning bör ske än som framgår av ordalagen i direktiven. Övervägandena ska inte begränsas till frågan om ett gemensamt kapitel ska utformas för tillståndsprövningen. I stället ska en förutsättningslös prövning ske av om de skillnader som finns mellan reglerna om miljöfarlig verksamhet och om vattenverksamhet är berättigade. Även om utredningen skulle finna att den lagtekniskt bästa lösningen är skilda kapitel, bör naturligtvis utredningen föreslå att de skillnader som finns mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet tas bort, om skillnaderna inte är sakligt motiverade. Det saknas skäl att låta skillnader bestå som enbart är historiskt betingade.

5.2 Överväganden och förslag

- Rådighetskravet som processförutsättning för att söka tillstånd till vattenverksamheter tas bort.
- Den särskilda samhällsekonomiska tillåtighetsbedömningen för vattenverksamheter tas bort från 11 kap. 6 § miljöbalken. Regeln behålls dock vid prövningen av särskilda tvåångsrätter enligt 28 kap. 10 och 12 §§ miljöbalken och inarbetas därför i dessa paragrafer.
- Miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter ska även fortsättningsvis ha särskilda bestämmelser i 9 respektive 11 kap. miljöbalken.

De punkter som listats i avsnitt 4.19 visar på de skillnader som i dag finns mellan tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Trots dessa skillnader bör man komma ihåg att prövningarna även har mycket gemensamt. Bland annat omfattas båda av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och reglerna om miljökonsekvensbeskrivning i 6 kap. miljöbalken. Om prövningarna berör något områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken kommer de att hanteras enligt samma regler. Vidare innebär miljöbalkens 16 kap. att det finns ett allmänt kapitel om prövning som i huvudsak är gemensamt för både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Enligt 21 kap. 3 § miljöbalken kan ett mål som rör både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet redan i dag läggas samman och handläggas i samma rättegång.

Utredningen anser att regelverket för miljöfarlig verksamhet och för vattenverksamhet som utgångspunkt bör se likadant ut. Det går inte att mer generellt motivera skillnaderna med att verksamheterna är olika. Redan miljöfarlig verksamhet är nämligen ett så vitt begrepp att det i så fall skulle vara svårt att ha gemensamma regler. Gemensamma regler för miljöfarlig verksamhet finns ändå sedan länge. Detsamma gäller vattenverksamhet, som även det är ett vitt begrepp. Gemensamma bestämmelser för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet bör finnas såväl materiellt som processuellt. De skillnader som ändå bör finnas ska vara sakligt motiverade. Vidare ska de skillnader som finns gå att utläsa av lagstiftningen. Skillnader som endast vilar på ”vattenrättslig praxis” men som ändå bör bestå bör kodifieras i lagtexten.

Det skulle naturligtvis vara möjligt att redigera ihop texterna i dagens 9 och 11 kap. miljöbalken till ett gemensamt kapitel utan att göra någon ändring av reglernas innebörd. En sådan åtgärd skulle dock enligt utredningens mening vara meningslös. Det är inte aktuellt att lägga ett sådant förslag. För att en sammanslagning ska vara meningsfull bör de skillnader som finns i dag tas bort eller i vart fall minskas. Mot den bakgrunden kommer skillnaderna att belysas var för sig med en bedömning av om skillnaden är motive-rad och bör bestå eller om den är omotiverad och bör tas bort.

5.2.1 Rådighetskravet

Frågeställningen

Kravet på rådighet för att bedriva vattenverksamhet är beskrivet i avsnitt 4.8. Där framgår att rådighet är en processförutsättning. Detta kan också uttryckas på det sättet att rådigheten har saklegitimerande verkan. En följd är att sökanden måste styrka sin rådighet för att få sin ansökan om vattenverksamhet prövad.

Den som inte har rådighet har alltså inte rätt att ansöka om tillstånd till vattenverksamhet. Bristande rådighet är ett rättegångshinder och miljödomstolen ska avvisa ansökan med stöd av 34 kap. 1 § rättegångsbalken. Domstolen ska självant beakta rättegångshindret. Det krävs alltså inte invändning från någon part.

Vid miljöfarlig verksamhet är däremot inte rådighet någon processförutsättning. Tillståndsmyndigheten prövar alltså inte om sökanden har rätt till t.ex. den mark där en fabrik ska uppföras. Rådigheten är en civilrättslig fråga som parterna får ordna utanför tillståndsprocessen.

Utredningen ska titta på om de skillnader som finns mellan vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet är befogade. Utredningen överväger därför i detta avsnitt om rådigheten som processförutsättning vid vattenverksamhet ska finnas kvar. En utgångspunkt vid denna bedömning är att endast skillnader som är sakligt motiverade ska finnas kvar.

Det är således endast kravet på rådighet som processförutsättning som behandlas här. Att den som ska bedriva en verksamhet måste ha rådighet är en självklarhet och gäller vid såväl vattenverksamhet som miljöfarlig verksamhet.

Historisk tillbakablick

I 1 kap. i 1918 års vattenlag behandlades ”rätt till vatten”. Enligt huvudregeln i 1 kap. 1 § ägde envar råda över det vatten som fanns å hans grund. Regeln hade urgamla anor. Före 1918 fanns motsvarande regel i vattenrättsförordningen.¹ Samma synsätt uttrycktes dessförinnan i jordbalken i 1734 års lag. Liknande regler fanns redan på landskapslagarnas tid.²

I förarbetena till 1 kap. 1 § i 1918 års vattenlag gjordes följande uttalande.

Omförmälda rättigheter i avseende å vattnet äro analoga med motsvarande rättigheter beträffande skog och mark i enskild ägo. Ett uttryckligt hävdande av dessa senare rättigheter genom särskilt lagstadgande har dock hittills icke funnits nödigt.³

En lagreglering ansågs uppenbarligen nödvändig för rätten till vatten. Detta är kanske inte överraskande, eftersom rätten till vatten är mer komplicerad än rätten till mark. En avgörande skillnad är att vattnet som sådant normalt är i rörelse. I 1 kap. i 1918 års lag infördes således en rad bestämmelser, t.ex. om rätten till rinnande vatten och om kungsådra och andra inskränkningar i jordägarens rätt att råda över vattnet.

Redan under den tid som 1918 års vattenlag gällde ansågs rådighet vara en processförutsättning. Detta framgick dock inte av lagtexten.

I förarbetena till 1918 års vattenlag fanns ett resonemang i frågan om det vore lämpligt att utöka det man kallade initiativrätten till vattenkraft till andra än de som själva äger eller har del i ett strömfall. Detta skulle behövas för att få till stånd vattenkraftsutbyggnad även i de vattendrag där ägaren inte hade något intresse av en utbyggnad. Departementschefen fann dock att en sådan reglering skulle innebära en betydande begränsning av den enskildes rätt och att det bara var befogat om det var nödvändigt för att tillgodose allmänna intressen. Departementschefen menade vidare att det inte fanns något behov av en sådan utvidgning av initiativrätten.⁴

¹ 1 § förordningen d. 30 dec 1880 om jordägares rätt över vattnet å hans grund.

² NJA 1919 avd II s. 28, jfr även den historiska redogörelsen i Vattenlagsutredningens slutbetänkande SOU 1977:27 s. 125–132.

³ NJA 1919 avd II s. 30.

⁴ NJA 1919 avd II s. 20–22.

Vid utarbetandet av 1983 års vattenlag diskuterades rådighetskravet med utgångspunkt i om det var lämpligt att övergå till ett kontinentalt synsätt där rådigheten som huvudregel tillkommer staten. Man fann dock ingen anledning att ändra på den i Sverige gällande ordningen.

I 1983 års vattenlag kom rådigheten att lagregleras i 2 kap. Den grundläggande bestämmelsen infördes i 2 kap. 1 §. Där angavs att företagaren, för att få utföra ett vattenföretag, ska ha rådighet över vattnet inom det område där företaget ska utföras. Därefter följde bestämmelser om när rådighet föreligger. Huvudregeln i 2 kap. 2 § lydte att var och en råder över det vatten som finns inom hans fastighet. I 2 kap. 2 § stadgades vidare att rådighet över en fastighets vatten också kan tillkomma någon till följd av upplåtelse av fastighetsägaren eller förvärv tvångsvis.

Inte heller i 1983 års vattenlag framgick att rådigheten utgjorde en processförutsättning. Varken i 2 kap. 1 § eller på annat ställe angavs nämligen att rådigheten var en förutsättning för att *söka* tillstånd. Stadgandet talade bara om att *utföra* ett vattenföretag. Själva utförandet kommer för övrigt oftast tidsmässigt efter det att man sökt och fått tillstånd.

Grundsatsen att rådighet utgör en processförutsättning slogs fast i förarbetena. Detta har sedan bekräftats i rättspraxis.⁵

I propositionen till 1983 års vattenlag angavs inte närmare varför rådigheten måste vara en processförutsättning utan bara att den är det. Av det betänkande som låg till grund för nämnda proposition framgår dock att Vattenlagsutredningen tog ställning till ett förslag om att låta sökanden få tillåtighetsfrågan prövad utan att ha skaffat sig dispositionsrätt. Förslaget hade kommit från domstolshåll i en enkät. Vattenlagsutredningen anslöt sig dock inte till uppfattningen utan menade att kravet på vattenrätt borde ha saklegitimerande verkan och utgöra grunden för sökandens talerätt.⁶ Inte heller Vattenlagsutredningen utvecklade frågan närmare utan nämnde endast den s.k. ostridighetsprincipen, dvs. att sökandens påstående om att han innehar vattenrätten ska tagas för gott av tillståndsmyndigheten om påståendet lämnas obesträtt eller invändningen mot påståendet är uppenbart ogrundad.

⁵ SOU 1977:27 s. 133 f., prop. 1981/82:130 s. 269, prop. 1997/98:45 del 2 s. 348 och Rolf Strömberg, *Vattenlagen med kommentar* s. 32 samt NJA 1993 s. 331.

⁶ SOU 1977:27 s. 134.

Nuvarande bestämmelser om rådighet

Bestämmelserna i 2 kap. i 1983 års vattenlag har i allt väsentligt överförts oförändrade till 2 kap. LSV. Reglerna är beskrivna i avsnitt 4.8. Här ska endast upprepas att det inte heller i dag uttryckligen framgår av lagtexten att rådigheten utgör en processförutsättning.

Ändras rättsläget om tillståndsprövningen sker enligt förvaltningslagen?

Utredningen har i huvudbetänkandet *Miljöprocessen* (SOU 2009:10) föreslagit att tillståndsprövningen i första instans ska flyttas från miljödomstolar till koncessionsnämnder. Dessa nämnder ska vid sidan av miljöbalkens processuella regler tillämpa förvaltningslagen. Rättegångsbalken ska alltså inte längre tillämpas.

När ansökan om vattenverksamhet på grund av bristande rådighet har avvisats av miljödomstol, liksom tidigare av vatten- domstol, har avvisningsbeslutet grundats på att rättegångshinder föreligger. Det är alltså 34 kap. 1 § rättegångsbalken som har tillämpats.

Om utredningens förslag om övergång till förvaltningslagen genomförs, kommer inte avvisning kunna ske med stöd av rättegångsbalken. I förvaltningslagen saknas motsvarighet till rättegångsbalkens bestämmelse om avvisning vid rättegångshinder. Frågan är om tillståndsmyndigheten ändå kan avvisa en ansökan på grund av bristande rådighet.

Nämns kan att 22 kap. 2 § miljöbalken inte kan ligga till grund för en avvisning vid bristande rådighet. Enligt bestämmelsen kan en tillståndsansökan avvisas, om ansökan är ofullständig och denna brist är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet. Det är dock inte ansökan som är ofullständig när rådighet saknas.

Frågan är då om den av utredningen i SOU 2009:10 föreslagna övergången till förvaltningslagen ändrar rättsläget på det sättet att en tillståndsansökan därefter inte kan avvisas vid bristande rådighet. Utredningen finner inget svar på denna fråga och kommer därför till slutsatsen att rättsläget är oklart.

Det är enligt utredningen otillfredsställande att inte veta om en tillämpning av förvaltningslagen får som följd att ansökan inte

längre kan avvisas vid bristande rådighet. Denna fråga bör inte överlämnas till rättstillämpningen och ska därför lösas på annat sätt.

Motiverar vattenverksamhetens störningar att rådighet finns kvar som processförutsättning?

En första fråga är om störningar från vattenverksamhet och från miljöfarlig verksamhet typiskt sett är så olika att rådigheten måste vara en processförutsättning vid den ena prövningen men inte vid den andra. Båda typerna av verksamhet påverkar enskilda intressen. Vattenverksamhet påverkar ofta omgivningen genom ändrade vattennivåer. Typisk omgivningspåverkan av miljöfarlig verksamhet är buller och damm, och numera med vindkraftsutbyggnaden skuggbildningar och påverkan på landskapsbilden. Med dessa exempel som utgångspunkt kan sägas att vattenverksamhet kan medföra störningar som absolut inte bör tålas, exempelvis att mark sätts under vatten. Den miljöfarliga verksamhetens störningar kan lättare regleras med försiktighetsmått och begränsningar. De som drabbas av störningar av miljöfarlig verksamhet anser dock sällan att de ska behöva tåla störningen om verksamheten bedöms som tillåtlig. Ett exempel på en miljöfarlig verksamhet där acceptansen bland kringboende oftast är låg trots att de faktiska störningarna är lägre än vad som kan vara vanligt från ordinär industri eller vägtrafik, är just vindkraftverk. En annan skillnad som är tydlig när man utgår från nyss nämnda exempel är att det vid vattenverksamhet normalt är lättare att förutse vilka omgivande fastigheter som kommer att påverkas.

Utredningen menar dock att skillnaderna avseende störningarnas art mellan vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet inte ska överdrivas. Vattenverksamhet innebär långt ifrån alltid att ett område sätts under vatten. Verksamheten kan i stället t.ex. bestå i byggande i vatten och störningarna blir då naturligtvis av en annan art.

Tilläggas kan att de störningar som är aktuella vid vattenverksamheter drabbar det som kallas vattenverksamhetens influensområde. Rådighetskravet är dock inte kopplat till influensområdet. I stället gäller rådighetskravet enligt huvudregeln bara det område där verksamheten ska vidtas. Verksamhetens störningar i

influensområdet är således inget avgörande skäl att ha ett rådighetskrav som processförutsättning för vattenverksamhet.

Utredningen finner således att vattenverksamhetens störningar inte är något hållbart skäl för att behålla rådighet som processförutsättning.

Bör rådighet vara kvar som processförutsättning för att minska belastningen på tillståndsmyndigheterna?

Ett skäl att ha kvar rådighetskravet skulle kunna vara att vattenverksamheter är så ingripande att man i det tidiga skede som tillståndsprövningen sker vill förvissa sig om att de civilrättsliga frågorna är lösta. Anledningen skulle vara att tillståndsmyndigheterna inte ska ägna kraft åt tillståndsprövning av verksamheter som sedan av civilrättsliga skäl aldrig kommer till stånd.

Det är möjligt att förhållandena var sådana vid tiden för 1918 års vattenlag, då en omfattande kraftverksutbyggnad skedde i Sverige. I dag torde dock det skälet ha spelat ut sin roll. Det finns nog i dag inte många verksamhetsutövare som till höga kostnader driver igenom en tillståndsprövning enligt miljöbalken utan att ha en rimlig chans att förverkliga projektet.

Utredningen finner alltså att det är ett svagt skäl för att behålla rådigheten som processförutsättning att belastningen därigenom ska minska på tillståndsmyndigheterna.

Bör rådighet vara kvar som processförutsättning för att inte sakägare ska störas i onödan?

Ytterligare ett skäl att behålla rådighetskravet är att en sökande inte ska kunna störa sakägarna med sin ansökan utan att vara saklegitimerad. Det är enligt detta synsätt inte rimligt att sakägarna ska behöva argumentera för sin sak inför tillståndsmyndigheten mot en sökanden som inte råder över, eller i övrigt har någon koppling till, den fastighet där verksamheten ska bedrivas.

Det är lätt att sympatisera med denna uppfattning. Även här gäller dock att det nog inte finns många verksamhetsutövare som till höga kostnader driver igenom en tillståndsprövning enligt miljöbalken utan att ha en rimlig chans att förverkliga projektet.

Dessutom kan påpekas att det nu sagda lika väl gäller miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet. För miljöfarlig verksamhet är dock, som nämnts, inte rådighet någon processförutsättning.

Nämnas ska att det har framförts till utredningen att rättsförhållandena i vatten kan vara mer oklara än vad de är på land. I de fallen kan en inblandad part få skydd och hjälp av tillståndsmyndigheten så att sökanden inte kan tvinga igenom en tillståndsansökan där rätten till området är oklar. Ett exempel på ett sådant fall är rättsfallet om Transtrands Besparingsskog.⁷ I det fallet fann Miljööverdomstolen att det fanns brister i det ursprungliga köpeavtalet från år 1916. Sökanden kunde alltså inte styrka sin rådighet och ansökan avvisades. Det kan nämnas att invändningen om bristande rådighet framfördes först i Miljööverdomstolen. I miljödomstolen ifrågasattes inte rådigheten och sökanden fick där tillstånd vilket alltså undanröjdes av Miljööverdomstolen. Klagande var staten genom Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och länsstyrelsen samt Naturskyddsföreningen. Klagandena var således just i det fallet inga små och svaga parter.

Det sagda talar i viss utsträckning för att rådigheten som processförutsättning är en bra skyddsregel för bl.a. svagare parter. Det är dock sällan som parterna behöver detta skydd, eftersom sökanden normalt inte ansöker om tillstånd utan att ha rådigheten klar. Inte heller skyddet för sakägarna är således enligt utredningen något tungt argument för att behålla rådigheten som processförutsättning.

Varför skillnad mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet?

Utredningen vill dessutom påpeka vilka konsekvenser nuvarande system kan ha. Uppförande av vindkraftverk kan tas som exempel. Sådana kan antingen uppföras på land eller i vatten. I förstnämnda fall krävs normalt inga åtgärder som utgör vattenverksamhet. Uppförandet av ett vindkraftverk i vatten, exempelvis till havs eller i Vänern, utgör däremot vattenverksamhet. Endast i sistnämnda fall måste sökanden ha rådigheten klar för att ansöka om tillstånd.

Av naturliga skäl är det ofta så att vindkraftverk på land skapar större oro för närboende än vindkraftverk till havs. Ovan behandlade argument om att sakägare inte ska störas i onödan är

⁷ Miljööverdomstolen 2008-04-08 mål nr M 1548-07.

därför starkare för det vindkraftverk som enbart utgör miljöfarlig verksamhet. I det fallet är dock inte rådigheten någon processförutsättning.

Tilläggs ska att utredningen inte har övervägt om rådighet bör vara en processförutsättning även för miljöfarlig verksamhet. Denna fråga ryms nämligen knappast i utredningens direktiv. För det fall regeringen anser att denna fråga bör utredas bör naturligtvis inte rådigheten som processförutsättning först avskaffas för vattenverksamhet.

Medför möjligheten till tvångsrätt enligt 28 kap. 10 § miljöbalken att rådighet bör vara kvar som processförutsättning?

Den särskilda situation då tvångsrätt för vattenverksamhet yrkas enligt 28 kap. 10 § miljöbalken bör belysas något mer. I avsnitt 4.16 redogörs för innehållet i nämnda bestämmelse.

Att handlägga tvångsrätter i tillståndsprocessen är en förenkling för den som söker tillstånd. Det kan tyckas orimligt att man ska kunna framtvunga tvångsrätter på annans fastighet utan att ha rådighet på den fastighet som vattenverksamheten utgår från. Det förefaller för övrigt som just frågan om tvångsrätter spelade roll för vattenlagsutredningens uttalanden om vattenrätt som en förutsättning för byggande i vatten och en förutsättning för att kunna hävda de tvångsrätter som behövs för att på ett effektivt sätt kunna utnyttja vattenkraft.⁸

Regeln i 28 kap. 10 § miljöbalken ger dock endast en möjlighet att framställa yrkanden. Det är sedan tillståndsmyndigheten som avgör om tvångsrätt ska medges eller inte.

Det är inte särskilt vanligt förekommande att tvångsrätt yrkas i vattenmålen. När det väl förekommer, gäller det ofta rätt att tillfälligt ta i anspråk markområden för upplag och transporter under byggnadsskedet.

Utredningen finner att möjligheten till tvångsrätt inte nödvändiggör att rådigheten är en processförutsättning. Inte heller finns det skäl, för det fall rådigheten inte länge ska vara en processförutsättning vid vattenverksamhet, att i vart fall behålla rådighet som processförutsättning när yrkande framförs om tvångsrätt. Yrkandet om tvångsrätt får bedömas som andra yrkanden i tillståndsansökan.

⁸ SOU 1977:27 s. 133.

Kopplingen till vattenkraftsutbyggnaden

Det förefaller som om vattenkraftsutbyggnaden och kravet på vattenrätt i samband med den och vidhängande möjligheter till tvångsrätt varit avgörande för att vattenrätten knutits så hårt till själva tillståndsprövningen. Den insikten förstärks när man läser såväl förarbetena till 1918 års vattenlag som Vattenlagsutredningens betänkande SOU 1977:27. Rådighetskravet som processförutsättning gäller dock för ansökan om tillstånd till alla slags vattenverksamheter.

Huvuddelen av den svenska vattenkraften är redan utbyggd. Det historiskt viktiga skälet att låta rådigheten utgöra en processförutsättning finns därmed inte kvar. Däremot träffar ju kravet numera i större utsträckning verksamheter som i vart fall ursprungligen inte var det primära målet för bestämmelsen att rådighet ska vara processförutsättning för själva ansökan.

Frihet för sökanden att styra sitt projekt

Ett borttagande av rådighetskravet som processförutsättning skulle kunna ge verksamhetsutövaren frihet att själv styra i vilken ordning han eller hon väljer att driva sitt projekt, dvs. om rådighetsupplåtelsen ska komma före eller efter tillståndsansökan. En sådan ordning skulle underlätta för sökanden. Naturligtvis förutsätter detta att sökanden respekterar rådigheten innan verksamheten börjar bedrivas, men i det avseendet föreslår ju utredningen ingen ändring. Detta skäl gör sig gällande för alla tillståndsansökningar.

Utredningens slutsats

Ett borttagande av kravet på rådighet som processförutsättning bör endast ske om det finns sakliga skäl som väger tyngre för att ta bort kravet än för att behålla det. Om det inte finns en sådan övervikt talar det för att lämna rättsläget oförändrat. Om skälen väger ungefär lika tungt och det inte finns några direkta nackdelar med ändringen talar dock den ambition att minska skillnaden mellan vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet som finns i utredningens direktiv för att kravet tas bort.

Av de skäl som nämnts ovan finner utredningen att skälen att inte i onödan störa sakägarna, skyddet för svagare parter samt den

större oklarhet om ägandeförhållanden som kan finnas i vattenområden talar för att behålla rådighetskravet som processförutsättning. Av dessa tre skäl är det dock endast det sist nämnda skälet som är specifikt för vattenverksamheter. De två först nämnda skälen gör sig lika gällande vid prövning av miljöfarliga verksamheter.

Utredningen anser mot bakgrund av redovisningen ovan att det saknas bärande skäl att behandla miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet olika i fråga om rådighetskravet som processförutsättning. Det skäl som trots allt talar för att vattenverksamhet bör bedömas enligt en egen mall är just den nämnda större oklarheten om ägarförhållandena i vatten jämfört med på land. Det skälet väger enligt utredningens mening dock inte så tungt att det upphäver det tyngre skälet att samordna miljölagstiftningen så att miljöbalken blir den samlade lagstiftning det varit avsett att den skulle vara. Varje samordning av regelverket ökar överskådligheten och möjligheterna för parterna att ta till sig och förstå systemet och är därmed ett steg i förenklingsarbetet. Rådighetskravet som processförutsättning för att få söka om tillstånd ska därför avskaffas för vattenverksamhet. Härigenom tas ytterligare ett steg mot en enhetlig miljölagstiftning.

Till undvikande av missförstånd bör det upprepas att utredningen med sitt förslag inte avser att åstadkomma någon ändring av reglerna om den faktiska rådigheten. Utredningen vill alltså bara avskaffa rådighetskravet som processförutsättning för att söka tillstånd till vattenverksamhet. Naturligtvis kan man fråga sig varför rådigheten ska vara lagreglerad för vattenverksamhet och inte för miljöfarlig verksamhet. Utredningen kommer trots detta inte till någon annan slutsats än att övriga regler om rådighet i 2 kap. LSV ska finnas kvar.

Ska ansökan avslås vid bristande rådighet när rådighetskravet som processförutsättning tagits bort?

En ansökan om tillstånd till vattenverksamhet ska alltså enligt utredningen inte avvisas vid bristande rådighet. Frågan uppkommer hur tillståndsmyndigheten ska agera när en berörd fastighetsägare med rätta påpekar att sökanden saknar rådighet och fastighetsägaren meddelar att han eller hon inte kommer att upplåta denna rådighet.

Utredningen finner att det saknas skäl att behandla saken annorlunda än vid miljöfarlig verksamhet. Den rätta bedömningen är enligt utredningen att tillståndsmyndigheten bortser från påpekandet. Den civilrättsliga frågan om rådighet ska nämligen inte behandlas i tillståndsprövningen. Bristande rådighet utgör alltså inte ett skäl för att avslå tillståndsansökan.

Olika sätt att ta bort rådigheten som processförutsättning

Då återstår frågan hur man rent lagtekniskt tar bort rådigheten som processförutsättning. Detta är inte helt lätt, eftersom det i dag inte framgår uttryckligen av lagtexten att rådigheten är en processförutsättning. Frågan kan alltså inte lösas genom att en skrivning om rådighet som processförutsättning stryks.

Som redan nämnts är det genom förarbetsuttalanden,⁹ senare bekräftade i rättsskipningen av bl.a. Högsta domstolen,¹⁰ som rådigheten har angetts vara en processförutsättning. En första fråga är då om det inte kan räcka med nya förarbetsuttalanden, innebärande att rådigheten inte ska prövas av tillståndsmyndigheten.

Utredningen finner att en sådan lagstiftningsmetod inte är hållbar. Det skulle bli fråga om att ändra Högsta domstolens praxis genom ett förarbetsuttalande. Detta kan inte accepteras. Den enda lösningen är att göra ett upphävande, en ändring eller ett tillägg direkt i lag. Detta kan göras på olika sätt. Nedan presenteras fyra alternativ.

Det första alternativet är att genomföra ändringen genom ett tillägg i 2 kap. 1 § LSV. Som flera gånger påpekats har inte bestämmelsen en lydelse som anger att det handlar om en saklegitimation. Utredningen har därför egentligen ingen invändning mot själva ordalydelsen i 2 kap. 1 § LSV, eftersom paragrafen talar om att "bedriva" vattenverksamhet. Det utredningen vill är att bestämmelserna inte längre ska tolkas som att rådigheten ska vara en processförutsättning.

Om det åsyftade resultatet ska komma till stånd genom en ändring av ordalydelsen i 2 kap. 1 § LSV skulle man kunna lägga till i den paragrafen att rådigheten ska finnas innan verksamheten påbörjas. Paragrafen skulle då få följande ordalydelse.

⁹ Prop. 1981/82:130 s. 269.

¹⁰ NJA 1993 s. 331.

För att få bedriva vattenverksamhet ska verksamhetsutövaren, innan verksamheten påbörjas, ha rådighet över vattnet inom det område där verksamheten ska bedrivas.

Lösningen ger ett klart besked om att rådigheten inte behöver föreligga förrän verksamheten påbörjas. Därmed klarläggs att rådigheten inte längre behöver finnas redan vid ansökningstillfället. Tillägget i 2 kap. 1 § påverkar inte övriga rådighetsregler i 2 kap. LSV. Ändringen avser nämligen endast frågan om rådigheten som processförutsättning och inte kravet på rådighet i övrigt. En nackdel med förslaget är dock att regeln pekar ut en annan tidpunkt då rådigheten ska finnas nämligen själva påbörjandet. Det utpekandet kan leda till tvister om vad som avses med påbörjandet av vattenverksamheten. Ett annat bekymmer kan bli att stadgandet leder till krav på ingripanden från tillsynsmyndigheten, vilket innebär att ändringen egentligen inte innebär någon förenkling utan bara flyttar en fråga från tillståndsprocessen till tillsynsskedet. Detta blir en följd just för vattenverksamheter och inte för miljöfarliga verksamheter, eftersom motsvarande stadgande saknas där. Det finns alltså skäl till att inte använda nämnda lösning.

Det andra alternativet är att införa en helt ny paragraf i 2 kap. LSV. I bestämmelsen skulle anges att rådigheten inte behöver föreligga vid ansökningstillfället utan krävas först vid verksamhetens påbörjande. Den nya paragrafen skulle uteslutande ta sikte på tillståndspliktiga verksamheter. En sådan paragraf skulle kunna ges beteckningen 2 kap. 1 a § LSV och ha följande utformning.

Trots vad som anges i 1 § behöver rådigheten inte föreligga vid tillfället för ansökan om tillstånd till vattenverksamhet. När tillstånd till vattenverksamhet meddelats ska sådan rådighet som anges i 1 § föreligga innan verksamheten påbörjas.

En sådan paragraf tar bort eventuell villfarelse om att ett myndighetstillstånd skulle kunna utnyttjas utan att erforderlig rådighet finns. En nackdel är att lösningen blir mer detaljerad än vad som egentligen är önskvärt. En lagregel utformas om vad som inte behövs. Dessutom medför lösningen även att de tidigare redovisade problemen om eventuella tillsynsingripanden kan uppstå.

Det tredje alternativet är att helt upphäva 2 kap. 1 § LSV. Det faktum att det krävs rådighet för att bedriva vattenverksamhet

skulle då följa med samma självklarhet som att det krävs rådighet på den plats där man bedriver miljöfarlig verksamhet eller på den plats man bygger ett hus eller i övrigt tar i anspråk ett område oavsett om det är i vatten eller på land. Lagstiftningen skulle då i det avseendet likna lagstiftningen som den såg ut före 1983 års vattenlag. Att rättigheterna till vatten ska anses jämställda med rättigheterna till mark och vatten påpekades redan i förarbetena till 1918 års vattenlag.¹¹

Ett upphävande av 2 kap. 1 § LSV skulle kräva följdändringar i 2 kap. 4 och 5 §§ LSV eftersom dessa paragrafer hänvisar till 1 §. Dessa följdändringar skulle då kunna inskränkas till att just hänvisningen till den upphävda paragrafen togs bort. Följden skulle bli att upplysningen i 2 kap. 2 § LSV om vem som äger vattnet blir kvar och de särskilda rådigheterna i 2 kap. 4 och 5 §§ LSV blir kvar.

Nackdelen med detta förslag är att det kan upplevas som motsägelsefullt att ta bort 2 kap. 1 § LSV när man egentligen menar att rättsläget ska vara just sådant som paragrafen beskriver, nämligen att rådigheten är en förutsättning för själva bedrivandet och ingenting annat. Fördelen är att man faktiskt kommer åt den regel som vid sitt införande sades utgöra ett krav på att saklegitimation skulle vara en processförutsättning. En ytterligare fördel är att regelverket mellan vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet likställs i detta avseendet.

Det fjärde alternativet är att behålla rådigheten som ett krav men att kravet inte inträder redan vid ansökningstillfället utan först vid meddelande av tillståndet. Regeln skulle utformas som ett krav, för sökanden att styrka och för tillståndsmyndigheten att kontrollera, att rådigheten finns innan tillstånd meddelas. Fördelen med det förslaget är att sökanden får ökad frihet att själv välja när under sitt projekt han vill försäkra sig om rådigheten. Jämfört med dagens situation skulle sökanden kunna använda sig av hela tiden för tillståndprocessen, dvs. normalt 6–12 månader. Tidpunkten för kravet att visa att rådighet föreligger skulle då tidsmässigt ligga nära den tidpunkt då sökanden ändå måste ha ordnat rådigheten för att över huvud taget kunna starta sitt projekt. En ytterligare fördel med förslaget är att tillståndsmyndigheten behåller kontrollen över frågan vilket, som angetts ovan, kan vara till gagn för sakägarna och de som annars är berörda av ett projekt. Nackdelen med förslaget är att sökanden kan ta tillståndsmyndighetens och sakägarnas

¹¹ NJA 1919 avd II s. 30.

resurser i anspråk under hela tillståndsprocessen och ändå misslyckas med att visa att rådigheten finns. I det fallet blir hela tillståndsprocessen onyttig och sakägarna har störts i onödan.

Utredningen finner vid en jämförelse av ovan nämnda alternativ att det tydligaste och mest effektiva för att nå önskat syfte är att välja det *tredje alternativet*, dvs. att helt upphäva 2 kap. 1 § LSV och att ändra lydelseerna av 2 kap. 4 och 5 §§ LSV så att hänvisningen till den först nämnda paragrafen tas bort. Resultatet blir att rådighetskravet som processförutsättning för att söka tillstånd till vattenverksamhet tas bort.

5.2.2 Samhällsekonomisk tillåtlighet

Den samhällsekonomiska tillåtlighetsbedömningen enligt 11 kap. 6 § miljöbalken har beskrivits i avsnitt 4.8. Bedömningen ska göras vid prövningen av vattenverksamhet, men inte vid prövningen av miljöfarlig verksamhet. Av redogörelsen framgår att bestämmelsens vara eller inte vara har bedömts både vid införandet av miljöbalken och under Miljöbalkskommitténs arbete.

Vid införandet av miljöbalken fann man att det inte fanns några uppenbara skäl att ändra regeln. Det ansågs då att den utgjorde ett extra skydd för miljön vid prövningen av vattenverksamhet.¹²

Miljöbalkskommittén menade att regeln bara borde gälla vid prövningen av tvångsrätter och att vattenverksamheter i övrigt borde bedömas enligt samma hänsynsregler som t.ex. miljöfarlig verksamhet. Vidare menade kommittén att frågan borde utredas i samband med den fortsatta utredningen av prövningssystemet för vatten.¹³

Reglerna i 11 kap. 6 § miljöbalken går ut på att inget ingrepp i annans rätt är tillåtet om det inte är värt mer än förlusten. Denna aspekt kan vara aktuell för vattenverksamhet som genom sin inverkan, som legaliseras genom tillståndet, kan påverka annans rätt. Särskilt ingripande är en vattenverksamhet när denna medför att annans mark sätts under vatten. Även miljöfarlig verksamhet har emellertid ofta ingripande påverkan på omgivningen. Exempel på detta kan vara buller, damning, skakningar och andra störningar, som legaliserats genom tillståndet. Där gäller som sagt inte 11 kap. 6 § miljöbalken.

¹² Prop. 1997/98:45 del 1 s. 369.

¹³ SOU 2002:50 s. 119 ff., SOU 2004:38 s. 53.

Av utredningens direktiv framgår att det har framförts att reglerna i 11 kap. miljöbalken är otidsenliga och dåligt anpassade till övriga bestämmelser i miljöbalken. Utredningen uppfattar direktiven som att man ska utreda lämpligheten av att det ska vara möjligt att ställa samma miljökrav vid provningen av vattenverksamhet som vid provningen av miljöfarlig verksamhet. Nu aktuell samhällsekonomisk bedömning skulle vara svår att göra för miljöfarlig verksamhet t.ex. i form av tillverkande industri där tillverkningen kan vara mycket lönsam för det enskilda företaget utan att ha några större fördelar ur allmän synpunkt. Det är enligt utredningens mening inte möjligt att utsträcka giltigheten av 11 kap. 6 § miljöbalken till att gälla även miljöfarlig verksamhet.

Då återstår frågan om det i stället kan vara lämpligt att ta bort kravet på samhällsekonomisk tillåtlighet för provning av vattenverksamheter. Utredningen vill i den frågan först hänvisa till två avgöranden i Högsta domstolen.¹⁴

Framför allt det senare avgörandet är av intresse, eftersom det kommit under miljöbalkens tid. Det är svårt att veta hur utgången hade blivit om inte regeln om samhällsekonomisk bedömning hade funnits. Avgörandena kan dock enligt utredningen inte tolkas på annat sätt än att 11 kap. 6 § miljöbalken och dess föregångare 4 kap. 3 § i 1983 års vattenlag kan utgöra ett extra skydd för i vart fall den lokala miljön i och kring det vattenområde som bedömts.

Rättsfallen får främst spegla möjligheten att väga in allmänna intressen i bedömningen. Man ska dock inte glömma bort att vattenverksamheter kan innebära stor påverkan även på enskilda intressen. En påverkan genom att t.ex. mark sätts under vatten kan upplevas som en integritetskränkning. Det kan tyckas vara rimligt med ett sådant intrång bara för en verksamhet där fördelarna verkligen är större än olägenheterna. Som angivits ovan drog departementschefen, vid införandet av miljöbalken, slutsatsen att regeln innebar ett extra skydd för miljön. Det finns dock anledning att göra en jämförelse med miljöfarlig verksamhet, vilken även den kan upplevas som integritetskränkande av närboende. Det kan gälla ett lantbruk med gödselspridning, en fabrik som bullrar och luktar eller en vindkraftpark som stör utsikten. Dessa störningar bedöms inte enligt någon särskild regel där den samhällsekonomiska tillåtligheten beräknas utan verksamheterna bedöms enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

¹⁴ NJA 1989 s. 581 och NJA 2008 s. 3.

Utredningen menar att de bedömningar som görs enligt 11 kap. 6 § miljöbalken i mångt och mycket liknar de som görs enligt balkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. Det skulle underlätta en enhetlig bedömning av miljöstörningar om vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter bedömdes enligt samma regelverk. Det är enligt utredningens mening fullt möjligt att enligt dessa regler avgöra om en verksamhet är tillåtlig eller inte och i det sammanhanget bedöma vilket intrång och vilka störningar den sökta verksamheten ska få medföra och vad som måste begränsas. Det finns i 2 kap. 9 § miljöbalken en stoppregel som innebär att väsentliga störningar i normalfallet inte ska tålas utan att det får ske först efter regeringsprövning. Den regeln innebär i sig ett bortre skydd för störningarnas omfattning som kan användas även vid bedömningar av vattenverksamheter.

Det ska vidare beaktas att provningssystemet för vattenverksamheter, i och med utredningens huvudbetänkande *Miljöprocessen* (SOU 2009:10) nu är utrett. Det innebär att den ovan nämnda förutsättning som Miljöbalkskommittén tagit upp om koppling till provningsorganisationen är uppfylld.

I fallet särskilda tvångsrätter för vattenverksamheter enligt 28 kap. 10 § miljöbalken infinns sig, som Miljöbalkskommittén påpekade, särskilda frågor. De särskilda tvångsrätterna är av mer uttalad expropriationsrättslig karaktär än den generella tvångsrätt som meddelandet av själva tillståndet innebär. Dessa regler ska, precis som andra expropriativa ingrepp, bara användas när det finns ett angeläget allmänt intresse, vilket anges i 2 kap. 18 § regeringsformen. Utredningen ansluter sig därför till Miljöbalkskommitténs förslag, som redovisats i avsnitt 4.8, att den samhällsekonomiska tillåtlighetsbedömningen ska behållas för särskilda tvångsrätter men i övrigt avskaffas vid prövningen av vattenverksamheter.

Sammanfattande bedömning

Utredningen menar att störningarna av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet inte skiljer sig åt på ett så markant sätt att det är motiverat att ha en särskild skyddsregel för vattenverksamhet men inte för miljöfarlig verksamhet. I stället bör samma regler gälla. Utredningen föreslår således att man utmönstrar kravet på samhällsekonomisk tillåtlighet från 11 kap. 6 § miljöbalken och

i stället bedömer störningarna från vattenverksamhet på samma sätt som störningar bedöms vid prövning av miljöfarlig verksamhet.

Vid prövning av särskilda tvåångsrätter enligt 28 kap. 10 och 12 §§ miljöbalken bör dock kravet behållas. Reglerna bör inarbetas direkt i nämnda paragrafer. En sådan ändring syftar endast till att inskränka kravet på samhällsekonomisk tillåtlighet till att gälla just i de situationer som nämnda paragrafer anger. Ändringen syftar således inte till att kravet ska kunna användas i någon situation där det inte är tillämpligt redan i dag. Det har till utredningen framförts invändningen att ändringen skulle medföra hårdare krav vid omprövningar till gagn för t.ex. fisket än vad som gäller i dag. Utredningen delar inte den farhågan utan anser att det redan i dag gäller att även omprövningsåtgärder måste innebära större nytta än skada. Ändringsförslaget innebär alltså som nämnts ingen utökning av användandet av den samhällsekonomiska tillåtighetsbedömningen utan bara ett avskaffande i alla situationer utom just vid användandet av 28 kap. 10 och 12 §§ miljöbalken.

En ytterligare följd är att den hänvisning till elberedskapslagen som finns i 11 kap. 6 § andra stycket bör flyttas till 11 kap. 1 §. Vidare behöver första stycket i 20 § elberedskapslagen upphävas.

5.2.3 Prövningspliktens utformning

Tillståndsplikten för miljöfarlig verksamhet är sedan länge utformad som en uttömmande uppräkningslista av verksamheter och anläggningar som kräver tillstånd. Denna uppräkningslista tar oftast sikte på anläggningens storlek där större verksamheter kräver tillstånd medan mindre verksamheter bara kräver anmälan och ännu mindre verksamheter varken kräver tillstånd eller anmälan.

För vattenverksamheter är systemet sedan införandet av 1983 års vattenlag uppbyggt med en definition av vad som är vattenverksamhet och en regel som säger att det krävs tillstånd till vattenverksamhet. Det finns ingen storleksdefinition av verksamheterna utan allt som täcks av definitionen träffas av tillståndsplikten. Den absoluta tillståndsplikten balanseras av en undantagsregel i 11 kap. 12 § miljöbalken som säger att det inte krävs tillstånd om det är uppenbart att varken enskilda eller allmänna intressen skadas genom verksamhetens inverkan på vattenförhållandena.

Reglerna om tillståndsplikt för vattenverksamhet kompletterades i maj 2007 med en möjlighet att slippa söka tillstånd för vissa

verksamheter. Dessa verksamheter ska i stället anmälas till länsstyrelsen. Listan på vad som är anmälningspliktigt återfinns i 19 § förordningen om vattenverksamhet. Med införandet av listan förenklades handläggningen av mindre verksamheter så att dessa inte behövde genomgå en tillståndsprövning i miljödomstol. Reglerna syftade även till att minska antalet ärenden som skulle bedömas enligt den mer svårbedömda undantagsregeln i 11 kap. 12 § miljöbalken. Med införandet av listan kan man säga att likheterna mellan 9 och 11 kap. miljöbalken ökade. Listan är däremot inte alls så omfattande att den går att jämföra med den uttömmande lista som finns för miljöfarlig verksamhet.

Det kan också finnas skäl att nämna 1918 års vattenlag, vilken i viss mån angav i vilka fall det krävdes tillstånd för vattenverksamheter. Systemet utsattes för kritik för att det var oklart vilken omfattning tillståndsplikten hade.

Frågan om skillnaderna mellan prövningspliktens utformning för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet nämndes i förarbetena till miljöbalken. Där angavs att det inte var realistiskt att införa generell tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet. Det skulle däremot kunna vara aktuellt att anpassa tillståndsplikten för vattenverksamheter till det system som gäller för miljöfarlig verksamhet. De dåliga erfarenheterna från 1918 års vattenlag ledde dock till att man i det läget valde att behålla systemet i 1983 års vattenlag med generell tillståndsplikt. I propositionen öppnades dock för tanken att man i framtiden kunde återkomma i frågan och genomföra ett gemensamt system för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet.¹⁵

Utredningen menar att det skulle vara möjligt att gå vidare med det arbete som, genom anmälningsplikten i 19 § förordningen om vattenverksamhet, har påbörjats med att skapa listor på vad som är tillståndspliktig respektive anmälningspliktig vattenverksamhet. Listan för anmälningsskyldighet innebär att det redan tagits ett steg på vägen mot gemensamma regler för tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Erfarenheterna sedan anmälningsplikten infördes har varit goda enligt de kontakter utredningen haft med länsstyrelserna och enligt vad utredningens experter uppger.

Med uttömmande listor för tillståndspliktig vattenverksamhet skulle man lättare kunna samla de vattenverksamheter och

¹⁵ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 371 f.

miljöfarliga verksamheter vars prövningar faktiskt liknar varandra i en gemensam prövningsordning. De vattenverksamheter som även fortsatt behöver ha en särskild prövningsordning kan behålla särskilda regler för sin prövning. Uppdelningen borde även kunna leda till att antalet vattenverksamheter som kan vidtas bara efter en anmälan ökar, vilket skulle innebära en betydande förenkling för verksamhetsutövarna.

Utredningen har dock vid sina kontakter inom och utom utredningen funnit att efterfrågan på att utforma systemet för tillståndsplikt för vattenverksamheter som uttömmande listor är litet. Det finns egentligen ingen aktör vare sig på myndighetssidan, bland organisationer eller bland verksamhetsutövarna som efterfrågar förändringen. Mot bakgrund av det arbete som lagts ned på de uttömmande tillstånds- och anmälningslistorna för miljöfarlig verksamhet drar utredningen även slutsatsen att det skulle vara ett mycket stort arbete som skulle ta förhållandevis lång tid att genomföra. Utredningen avstår därmed från att lägga ett sådant förslag.

5.2.4 Ansökans och domens innehåll, olika prövningsmyndigheter, rättegångskostnader, tvångsrätter och ersättningsfrågor

Ansökans och domens innehåll

Det krävs fler uppgifter i en ansökan om vattenverksamhet än i en ansökan om miljöfarlig verksamhet. Likaså ska en dom avseende vattenverksamhet innehålla mer än en dom avseende miljöfarlig verksamhet. Detta är naturliga följder av att prövningen av vattenverksamhet ska täcka fler frågor än prövningen av miljöfarlig verksamhet. Om skillnaderna i prövningarnas innehåll utjämnas kommer frågan om ansökans och domens innehåll också att lösas. Frågan är således avhängig övriga bedömningar.

Olika prövningsmyndigheter

Att vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet prövas av olika tillståndsmyndigheter innebär i sig inget hinder för att prövningen sker enligt ett gemensamt kapitel i miljöbalken. Det framgår bl.a. av att ärenden om miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken

redan i dag prövas av både länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer (B-anläggningar) och miljödomstolarna (A-anläggningar). Länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer handlägger inte tillstånd till vattenverksamheter vilket miljödomstolarna gör.

Det förslag som utredningen lagt i sitt tidigare huvudbetänkande (SOU 2009:10) skulle medföra att skillnaderna vad gäller olika prövningsmyndigheter försvinner (jämför avsnitt 4.20 ovan). Om det förslaget antas kommer både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet att prövas av en och samma myndighet.

Rättegångskostnader

Reglerna för rättegångskostnader skiljer sig åt mellan vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Vid vattenverksamhet är det i huvudsak sökanden som står för sakägares rättegångskostnader medan var och en står sina egna rättegångskostnader i mål om miljöfarlig verksamhet.

En samordning av kostnadsreglerna kan ske så att rätten till ersättning avskaffas vid vattenverksamhet men också så att den utvidgas till att gälla även vid prövning av miljöfarlig verksamhet. Redan här kan sägas att en utvidgning skulle få långtgående och svåröverskådliga konsekvenser, särskilt som de hittillsvarande B-ärendena skulle omfattas.

Generellt finns det fördelar med enhetliga regler. Gränsdragningsproblem uppkommer inte och likartade fall kan behandlas lika. Enligt utredningens mening har dock sådana systematiska skäl begränsad betydelse. En ändring av ersättningsreglerna får konsekvenser på rättspolitisk nivå. Om sakägarna inte kan processa på sökandens bekostnad innebär detta en kraftig förskjutning av balansen mellan exploateringsintressena och de motstående enskilda intressena. Normalt får då sakägarna ingen möjlighet att anlita den juridiska eller tekniska expertis som gör det möjligt för dem att argumentera på samma villkor som sökanden.

Det finns skillnader mellan ärenden om miljöfarlig verksamhet och ärenden om vattenverksamhet. Skillnaden ligger främst i typen och intensiteten av de störningar som verksamheterna för med sig på omgivningen.

I tillståndsärenden om miljöfarlig verksamhet i industriella sammanhang koncentreras prövningen ofta till verksamhetens mer generella inverkan på miljön, särskilt till frågorna om utsläpp till

luft och vatten av olika ämnen. När det gäller relationen mellan sökanden och berörda enskilda (närboende) kommer dock bedömningen i många fall att handla om andra och mera lokala störningar, såsom buller, lukt och stoftnedfall från anläggningen samt om trafikstörningar i anläggningens närhet. Det rör sig om störningar som inte är unika för den miljöfarliga verksamhet som är under prövning i ett särskilt fall, utan som förekommer mer eller mindre allmänt i samhället. En industri i en tätort är t.ex. sällan den enda bullerkällan för dem som bor i närheten av anläggningen. En naturlig konsekvens av detta är att prövningen av miljöfarlig verksamhet, när det gäller påverkan på närboende, riktas in på vad som är en acceptabel störningsnivå. Både tillståndsfrågan i sig och villkorsfrågorna bedöms utifrån vad omgivningen "skäligen bör tåla". Om det dessutom uppkommer skada för en enskild som ligger över skälighetsnivån får särskild talan föras enligt reglerna i 32 kap. miljöbalken. I en sådan rättegång gäller vanliga regler om rättegångskostnader.

I vattenrättsliga sammanhang kan prövningen inte riktas in på frågan huruvida verksamheternas påverkan såsom vid miljöfarlig verksamhet ligger inom gränserna för det socialadekvata. Typisk omgivningspåverkan vid vattenverksamhet är överdämning av mark, förstörda dräneringsledningar, skador på bryggor, vägar och olika tekniska föremål, liksom försvarad användning på annat sätt av mark- och vattenområden. Dessa typiska skador till följd av vattenverksamhet innebär ingrepp i omgivningens rättigheter som går långt utöver vad man kan begära att de berörda skäligen ska tåla. Skadorna träffar mestadels de skadelidandes fastigheter och medför därmed inskränkning i sakägarnas äganderätt eller särskilda rätt till en fastighet. Den expropriativa aspekten vid tillståndsprövningen kan vara mer framträdande än vid miljöfarlig verksamhet. Den aspekten förstärks också i många fall genom ingreppens karaktär av integritetsintrång för de drabbade.

I motiven till miljöbalken¹⁶ anförde regeringen att den hade övervägt att utvidga rätten till ersättning för rättegångskostnader till att avse också miljöfarliga verksamheter. När det gällde luftföroreningar var dock sakägarbegreppet omfattning så vidsträckt att det inte skulle vara lämpligt att låta en sökande betala rättegångskostnader i sådan omfattning som skulle kunna bli fallet. Det

¹⁶ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 469.

ansågs därför olämpligt att ge sakägare i mål om miljöfarlig verksamhet rätt till ersättning för rättegångskostnader.

Miljöbalkskommittén behandlade rättegångskostnadsfrågan i sina delbetänkanden *Miljöbalken under utveckling* (SOU 2002:50) och *Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation* (SOU 2004:38).

I det första betänkandet behandlade kommittén förslag till en administrativ tillståndsprövning av vattenverksamheter. För det fallet att myndighetens tillståndsprövning inte skulle omfatta civilrättsliga frågor ansåg kommittén att reglerna om ersättning för rättegångskostnader i större utsträckning än idag borde vara desamma som i mål om miljöfarlig verksamhet. Nuvarande regler gjorde det lättare för sakägare att ta tillvara sin rätt i mål om vattenverksamhet än i mål om miljöfarlig verksamhet. Det föreföll mindre lämpligt att ändra gällande regler för miljöfarlig verksamhet genom att ge sakägare rätt till ersättning för kostnader vid tillståndsprövningen. Det låg i stället närmast till hands att överväga om rätten till kostnadsersättning för sakägare i vattenmål i fortsättningen kunde begränsas till prövningen av civilrättsliga frågor. En sakägare skulle alltså kunna få ersättning för kostnader i de delar som avser tvångsrätt och skadereglering.

I det andra betänkandet anförde kommittén att det vid utformningen av reglerna om rättegångskostnader i vattenmål bl.a. borde vägas in vad som kunde anses karaktäristiskt för vattenverksamheter. Det är inte ovanligt att vattenverksamheter orsakar skador på annans fastighet. Framför allt större verksamheter kan förutsätta att verksamhetsutövaren tar i anspråk annans mark- och vattenområden. Något som hörde nära samman med detta var att olika typer av ersättningar kan aktualiseras i vattenmål. Ett slags ersättning kan utgå till följd av att verksamhetsutövaren tar i anspråk annans mark- och vattenområden, exempelvis vid byggandet av en kraftverksdamm (intrångsersättning). En annan typ av ersättning kan utgå för skador på grund av vattenverksamhetens mer allmänna inverkan på mark- och vattenområden (ersättning för skador). I omfattande vattenmål kan båda typerna av ersättning bli aktuella. När det gäller ersättning för skador på grund av vattenverksamhetens allmänna inverkan på omgivningen fanns det enligt kommittén ingen egentlig skillnad mellan vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter, eftersom störningarna från de senare på liknande sätt kan orsaka skador (utsläpp till luft och vatten, buller m.m.). Vad som också borde vägas in i frågan om

kostnadsersättning var att tillståndsprövningen av vattenverksamheter efter miljöbalksreformen på ett tydligare sätt än tidigare utgår från två delvis olika synsätt.

Det ena synsättet, som motiverat de nuvarande reglerna om rättegångskostnader, utgår från det expropriativa inslaget i framför allt vissa större vattenmål. På samma sätt som vid prövning enligt expropriationslagen finns det här skäl att med hänsyn till verksamhetens påverkan på enskilda intressen ställa krav på ett starkt skydd för sakägarna. Det andra synsättet, som präglat prövningssystemet för miljöfarliga verksamheter, utgår från behovet av att skydda miljön från skadeverkningarna av olika verksamheter. Vid en sådan miljöprövning framhävs betydelsen av officialprövningen, dvs. att prövningsmyndigheten ansvarar för att ett tillräckligt underlag finns för att fatta ett korrekt beslut. Vid prövningen kommer fokus att hamna på frågan om verksamheten är tillåtlig utifrån miljöbalkens allmänna hänsynsregler och andra krav som främst utgår från miljöskyddsintresset. Det kunde hävdas att sakägarnas behov av att anlita biträde för att föra talan i tillståndsfrågan är begränsat vid en sådan prövning, eftersom det är myndighetens skyldighet att ta in ett tillräckligt underlag och väga in alla de allmänna och enskilda intressen som berörs av den planerade verksamheten.

En utgångspunkt för kommitténs resonemang i frågan var att behovet av skydd för sakägare var särskilt tydligt vid prövningen av tvångsrätts- och ersättningsfrågor. Skälen för att låta sakägare få ersättning för rättegångskostnader var i allmänhet starkare vid dessa prövningar än vid prövningen av om en verksamhet uppfyller de krav som främst utgår från det allmänna miljöskyddsintresset. Kommittén föreslog att sakägare skulle kunna få ersättning för rättegångskostnader vid prövningen av ersättningsfrågor. Däremot skulle inte eventuella kostnader för tillståndsprövningen ersättas av verksamhetsutövaren.

Utredningen finner sammanfattningsvis att de sakliga skillnaderna mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet motiverar en fortsatt åtskillnad när det gäller rättegångskostnadsreglerna. Fördelarna med enhetliga regler väger inte upp principen att den som utsätts för expropriativa ingrepp ska kunna processa utan egen kostnad i åtminstone en instans.

Tvångsrätter

Den som bedriver eller ska bedriva vissa vattenverksamheter kan i samma process som tillståndet behandlas få prövat frågan om tvångsrätt för att på någon annans fastighet utföra åtgärder som behövs för vattenverksamheten. Detta är dock inte möjligt för alla vattenverksamheter, utan endast de som räknas upp i 28 kap. 10 § miljöbalken (se avsnitt 4.16).

Den som vill ha frågor om tvångsrätt prövade vid miljöfarlig verksamhet får använda sig av tvångsmedel utanför tillståndsprocessen.

De argument som en sakägare kan vilja anföra till stöd för att en yrkad tvångsrätt i ett mål om vattenverksamhet är oacceptabelt ingripande för hans fastighet bör i stora delar vara desamma som han har haft anledning att åberopa i tillståndsärendet. Utredningen om verksamheten och de motstående intressena kommer att vara i stort sett densamma i tillstånds- och tvångsrättsfrågan. Det finns alltså starka systematiska skäl för att hålla ihop prövningen av de båda frågorna i målet om vattenverksamhet. Även process-ekonomiska skäl talar för en sammanhållen prövning. Två skilda processer vid olika myndigheter om närliggande och delvis överlappande frågor blir obönhörligen dyrare än en samlad prövning. Enligt utredningens mening bör prövningen av särskilda tvångsrätter i mål om vattenverksamheter, liksom hittills, ske i samma process som tillståndsprövningen, dvs. i tillståndsärendet hos prövningsmyndigheten. Det bör alltså inte vara aktuellt att avskaffa möjligheten att få tvångsrätter prövade i tillståndsmålet för vattenverksamheter.

Utredningen har i sitt huvudbetänkande *Miljöprocessen* (SOU 2009:10) föreslagit att tvångsrätter för vattenverksamheter även fortsättningsvis prövas i samma mål som tillståndsfrågorna.

För miljöfarliga verksamheter är behovet av att få tvångsrätter prövade i tillståndsmålet oftast inte lika tydligt, i vart fall inte när det gäller att tillgodose allmänna intressen. Det skulle dock kunna underlätta även för vissa miljöfarliga verksamheter om de hade möjlighet att få tvångsrätter prövade i tillståndsmålet. Ett exempel är uppförande av vindkraftsparker. En stor vindkraftspark kan vara av allmänt intresse för energiförsörjningen. Parkerna kräver anslutande vägar och kraftledningar. För anslutande kraftledningar ges tvångsrätt att dra fram ledningar med stöd av ledningsrättslagen, vilket sker genom förrättning vid lantmäteriet. För vägar

finns det möjlighet att genom lantmäteriförrättning upplåta rätt till väg genom servitut när det gäller uppförda vindkraftverk. Denna möjlighet finns inte för icke uppförda vindkraftverk. Det skulle kunna tala för att den frågan skulle behöva lösas tvångsvis och att det skulle underlätta om det kunde ske i tillståndsprocessen.

Tvångsrätt för tillträde till någon annans mark får enligt 2 kap. 18 § regeringsformen (se avsnitt 11.3) bara ges för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Frågan berördes i förarbetena till miljöbalken där Lunds universitet anförde att tillträde som enbart utförs i enskilt intresse strider mot grundlagen.¹⁷ Lunds universitet menade att även redan gällande rätt kunde ifrågasättas.

Utredningen menar att det kan finnas behov av tvångsrätter även i mål om miljöfarlig verksamhet. Frågan kan troligen även dyka upp vid andra vattenverksamheter än de som nämns i 28 kap. 10 § miljöbalken. Mot bakgrund av begränsningen i 2 kap. 18 § regeringsformen är det dock inte lämpligt att utöka området för tvångsrätter inom tillståndsprocessen för miljöbalken. Detta innebär att skillnaden mellan vissa vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter kvarstår i fråga om tvångsrätter.

Ersättningsfrågor

Utredningens enkät till miljödomstolarna visar att antalet tillståndsmål med ersättningsfrågor inte är särskilt stort, i medeltal färre än tio mål per domstol och år.

Utredningen har i sitt huvudbetänkande *Miljöprocessen* (SOU 2009:10) föreslagit att ersättningsfrågor skiljs från tillståndsprövningen av vattenverksamheter. Följden om utredningens förslag går igenom blir således att prövningen av vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter blir likställda vad avser ersättningsfrågorna. Mot den bakgrunden utgör ersättningsfrågorna inget hinder mot ett gemensamt kapitel för tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter.

¹⁷ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 518.

5.2.5 Bör 9 och 11 kap. miljöbalken slås ihop?

Som framgår ovan finns ett antal skillnader mellan vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Skillnaderna avseende prövningsmyndigheter och ersättningsfrågor försvinner om förslagen i SOU 2009:10 genomförs. Dessa två frågor talar alltså för att slå ihop 9 och 11 kap. miljöbalken. Skillnaderna avseende rådighetskravet som processförutsättning och samhällsekonomisk tillåtlighet bör som redovisats tas bort så att vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet bedöms enligt samma regelverk. Även detta talar för att slå ihop 9 och 11 kap. miljöbalken. Reglerna om rättegångskostnader och prövningspliktens utformning talar för att behålla dagens ordning med en tydlig åtskillnad mellan prövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamheter i två olika kapitel. Frågan om ansökans och domens innehåll får anses varken väga över åt ena eller andra hållet.

Utredningen finner på ovan angivna grunder att de skillnader som i dag finns mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamheter bör utjämnas i möjligaste mån. Den fortsatta skillnaden vad gäller främst rättegångskostnader talar dock för att inte slå ihop dagens 9 och 11 kapitel till ett gemensamt kapitel. Utredningen föreslår således inte att man inför ett gemensamt kapitel för tillståndsprövning av vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter.

Utredningen föreslår dock att rådighetskravet som processförutsättning för att söka tillstånd till vattenverksamhet tas bort. Vidare föreslås att den särskilda samhällsekonomiska tillåtlighetsbedömningen enligt 11 kap. 6 § miljöbalken tas bort utom vid prövningen av särskilda tvångsrätter enligt 28 kap. 10 och 12 §§ miljöbalken. Dessa förslag, tillsammans med förslagen i SOU 2009:10 utgör betydande steg mot ett närmande av reglerna om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

6 Tidsbegränsning av tillstånd, obligatorisk omprövning och skyldighet att söka tillstånd

6.1 Allmänt

En genomgående fråga i utredningens direktiv är att det finns ett stort behov av tillsyn och omprövningar för att dagens krav på miljöhänsyn ska slå igenom i befintliga tillståndsprövade och icke tillståndsprövade verksamheter. En stor del av vattenverksamheterna har gamla tillstånd och vissa är inte tillståndsprövade alls utan drivs av hävd. Utredningen kommer nedan att redovisa sina överväganden om bl.a. tidsbegränsning av tillstånd samt regler om regelbunden obligatorisk omprövning av tillstånd till vattenverksamheter.

6.2 Överväganden

- Frågan om alla tillstånd enligt miljöbalken som huvudregel bör vara tidsbegränsade eller om det bör införas en skyldighet för verksamhetsutövarna att föra upp verksamheterna till omprövning inom en särskilt angiven tid bör utredas i särskild ordning. Utredningen lägger i övrigt inga förslag härvidlag.
- Det bör inte i nuläget införas en generell skyldighet för verksamhetsutövarna att låta ompröva alla befintliga tillstånd till vattenverksamheter som är äldre än ett visst datum.
- Det bör inte i nuläget införas en generell skyldighet för verksamhetsutövarna av befintlig tillståndspliktig vattenverksamhet, men som ändå saknar tillstånd, att ansöka om tillstånd före ett visst datum.

6.2.1 Obligatorisk tidsbegränsning av nya tillstånd?

Det enda man för framtiden kan vara säker på är att det hela tiden sker förändringar och att samhällets krav och förväntningar på verksamheter kommer att förändras. Det är mot den bakgrunden tveksamt att ha tillstånd som gäller för evigt. Det naturliga valet ur samhällets perspektiv, om man bara ser till intresset av att bevaka allmänna miljöintressen, är att alla tillstånd är tidsbegränsade och att det ligger på verksamhetsutövaren att söka ett nytt tillstånd innan det gamla går ut. Även andra allmänna intressen än de rent miljömässiga, såsom säkerhetsfrågor, energiproduktion m.m., kan bevakas med en sådan ordning. Ett sådant system skulle kunna fungera på samma sätt som att varje bilägare är skyldig att besiktiga sin bil av trafiksäkerhetsskäl. På så sätt skulle både tillåtligheten och villkoren för verksamheterna automatiskt komma att fortlöpande prövas, t.ex. med ett intervall på 10–50 år. Ansvaret att föra upp frågorna till prövning skulle ligga på verksamhetsutövaren. Samhället skulle med ett sådant regelverk aldrig hamna i den situationen att man ansåg sig ”sitta fast” med gamla men rättskraftiga tillstånd. Uppdateringen till att motsvara moderna samhällskrav skulle ske hela tiden. Från det perspektivet vore det en bra ordning.

Å andra sidan ska man beakta samhällets intresse av att en sådan stor investering, som t.ex. ett vattenkraftverk är, verkligen kommer till stånd. Det skulle inte vara ändamålsenligt för samhället att ha så hårda regler för vattenverksamheter, eller för miljöfarliga verksamheter för den delen, att den totala viljan att investera och driva verksamheter i Sverige skulle minska. Även verksamhetsutövaren har naturligtvis berättigade krav av att få skydd för sina investeringar och att få fortsätta att driva sin verksamhet och känna att villkoren för verksamheten är stabila.

Det är därför enligt utredningens mening tveksamt att som huvudregel tidsbegränsa alla nya tillstånd till vattenverksamhet. Eftersom utredningens direktiv i denna fråga endast omfattar vattenverksamheter skulle ett sådant förslag även leda till att bara vattenverksamheter blev obligatoriskt tidsbegränsade medan miljöfarliga verksamheter även fortsättningsvis skulle ha icke tidsbegränsade tillstånd som huvudregel. Det framstår inte som en rimlig ordning. Frågan om omprövning är dock ofta inte lika trängande för miljöfarliga verksamheter eftersom dessa av produktionsmässiga skäl, i vart fall oftare än vattenverksamheter,

söker nya tillstånd eller i vart fall ändringstillstånd. I det sammanhanget kan villkoren för verksamheten anpassas och moderniseras.

Av ovanstående skäl är det således inte aktuellt att föreslå obligatorisk tidsbegränsning just för alla nya vattenverksamheter. En obligatorisk tidsbegränsning av tillstånd till vattenverksamheter skulle dessutom inte stämma med utredningens övergripande syfte att göra prövningen snabbare och enklare.¹

Frågan om obligatorisk tidsbegränsning av tillstånd bör istället utredas i ett sammanhang för alla tillstånd enligt miljöbalken. I en sådan utredning kan bl.a. de skäl som angivits i detta avsnitt vägas mot varandra på ett enhetligt sätt för alla miljöpåverkande verksamheter. Problemen med att få tillstånd omprövade bör, tills den frågan är utredd, istället lösas med hjälp av de åtgärder som föreslås i avsnitt 7.

6.2.2 Obligatorisk skyldighet att föra upp vattenverksamheten till omprövning?

Istället för att tidsbegränsa tillstånden som sådana kan man enligt utredningens mening meddela tillstånd som ålägger tillståndshavaren att ta fram underlag så att det går att utvärdera om det behövs en omprövning. I de fall en omprövning behövs kan tillståndet ålägga verksamhetsutövaren att ta fram det underlag som behövs för att genomföra själva omprövningen. Underlaget ska då spegla alla de behov som kan ha uppkommit under tidens gång, dvs. naturligtvis miljö- och säkerhetsfrågor men också t.ex. krav på ökad energiproduktion och möjligheter till effektivitetshöjningar. Ett sådant underlag skulle kunna tas fram med ett intervall på 10–50 år beroende på vilken verksamhet det gäller. Tiden för skyldigheten kan anges i tillståndsbeslutet.

En sådan ordning vänder på ansvaret så att verksamhetsutövaren får föra upp omprövningsfrågan istället för som i dag myndigheterna. Detta bör göra det lättare för myndigheterna att få de omprövningar som är önskvärda verkligen genomförda. Samtidigt kommer omfattningen av omprövningarna att begränsas av regeln i 24 kap. 5 § sista stycket miljöbalken som anger att omprövningen inte får vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas. Förslaget är således mindre ingripande än att ha obligatorisk tidsbegränsning av tillstånden som sådana.

¹ Dir. 2007:184 s. 3, se bilaga 2.

Regeln skulle kunna införas som ett tillägg i 24 kap. 5 § miljöbalken och med en hänvisning i 16 kap. 2 § miljöbalken så att det framgår att nya tillstånd ska omprövas efter 10–50 år. Vidare bör det i så fall anges i 22 kap. 25 § miljöbalken att tillståndsbeslutet ska innehålla uppgifter om när tillståndet senast ska omprövas samt det intervall när ytterligare omprövningar ska göras och att den tiden ska vara mellan 10–50 år. Vid särskilda skäl ska man kunna sätta längre eller kortare tid. Vid synnerliga skäl ska man kunna låta bli att ange tid för obligatorisk omprövning.

Vidare bör 22 kap. 2 a § miljöbalken ändras så att den skyldighet som finns för en utövare av miljöfarlig verksamhet att ta fram underlag för en omprövning utvidgas så att samma krav kan ställas på en utövare av vattenverksamhet. Se vidare om denna fråga nedan i avsnitt 7.

Om det är uppenbart för tillståndsmyndigheten att någon omprövning inte behöver ske av miljöskäl, säkerhetsskäl, krav på mer energiproduktion eller på grund av andra allmänna intressen, ska tillståndsmyndigheten i ett sådant system kunna uttala att omprövningen är uppenbart onödig. Verksamheten får då fortsätta med befintliga villkor tills det är dags för nästa omprövning eller den kortare tid som tillståndsmyndigheten bestämmer. Tillståndsmyndigheten kan ta ett sådant beslut efter att ha fått in det underlag för omprövningen som verksamhetsutövaren enligt sitt tillståndsbeslut är skyldig att ta fram. Denna ordning medger att onödiga omprövningar kan sorteras bort, vilket kan minska belastningen på tillståndsmyndigheterna och på verksamhetsutövarna.

Den ovan föreslagna regeln, precis som en regel om obligatorisk tidsbegränsning av tillstånden, skulle ha ett mycket långsiktigt syfte, närmast ett hundraårsperspektiv. Regeln kommer ju att träffa verksamheter som ändå i dag får ett nytt tillstånd som med rådande värderingar anses modernt. Nyttan för det allmänna eller för enskilda kommer därmed att visa sig först långt senare, dvs. om 50–100 år då även de tillstånd som i dag anses fullödiga kan komma att utsättas för kritik. En kritik som vi i dag kanske inte ens kan förutse vad den kommer att gå ut på. Det finns därför starka skäl att bädda för framtiden så att framtidens samhällsintressen lättare ska kunna ge avtryck på tillstånden och villkoren för vattenverksamheterna än vad som är fallet i dag.

Att införa ett system som automatiskt tvingar fram omprövningar kan beskyllas för att öka krånglet för företagen. Den

nackdelen ska då vägas mot frågan som uttalas i direktiven att det behövs omprövningar av äldre vattendomar. Det är då viktigt att systemet utformas så att omprövningarna verkligen kan fånga upp alla intressen som kan vara aktuella för verksamheten. Skyldigheten för utövare av just vattenverksamheter att föra upp verksamheten till omprövning kan alltså ifrågasättas på samma grunder som en obligatorisk tidsbegränsning av tillstånd till vattenverksamheter, dvs. varför ska inte miljöfarliga verksamheter omfattas? Inte heller kan ett sådant förslag sägas stämma med utredningens övergripande förenklingssyfte. Frågan bör utredas särskilt på samma sätt som obligatorisk tidsbegränsning av tillstånd. Till dess bör arbetet med omprövning av gamla tillstånd lösas på de sätt som föreslås i avsnitt 7.

6.2.3 Obligatorisk omprövning av befintliga tillstånd genom övergångsregel?

När det gäller vattenverksamhet är en stor del av tillstånden gamla. Detta framgår av utredningens direktiv och även av de svar utredningen fått från landets länsstyrelser och miljödomstolar (se avsnitt 3). Den absoluta huvuddelen av vattenkraften är redan utbyggd och omfattas av redan fattade tillståndsbeslut. Ett mindre antal saknar tillstånd och drivs på annan rättsgrund. Detta innebär att ovanstående resonemang om obligatorisk tidsbegränsning av tillstånd eller tidsgränser för omprövning av nya tillstånd inte kommer att ge något avtryck på merparten av dagens befintliga vattenverksamheter. Alla vattenverksamheter är dock möjliga att ompröva om man beaktar de tidsgränser och övriga begränsningar som finns i 24 kap. 5 § miljöbalken och övergångsreglerna till denna (se avsnitt 4.12 och 4.13).

Kammarkollegiet har som tidigare redovisats arbetat med omprövningar sedan i vart fall år 1994 och under den tiden hunnit med ca 200 omprövningar. Ytterligare ca 50 verksamheter har granskats men inte funnits lämpliga för omprövning. Utöver Kammarkollegiets arbete med omprövningar har även länsstyrelserna i någon mån arbetat med omprövningar. Utredningen har inte exakta uppgifter om i vilken omfattning omprövningar drivits genom länsstyrelsernas försorg. Vid de kontakter utredningen haft med länsstyrelserna har det framgått att omprövningen endast avsett ett mindre antal vattenverksamheter.

Både Kammarkollegiets och länsstyrelsernas omprövningsverksamhet är alltså blygsam i förhållande till antalet befintliga verksamheter. Om omprövningsarbetet ska fortsätta bedrivas i motsvarande takt, kommer det att ta mycket lång tid innan nödvändiga omprövningar gjorts.

Mot ovan beskrivna bakgrund kan man överväga om befintliga vattenverksamheter som har tillståndsprövats före ett visst angivet datum ska tvingas till en obligatorisk omprövning. Detta skulle kunna införas som en övergångsregel och föras in i lagen om införande av miljöbalken. På så sätt skulle befintliga vattenverksamheter som inte prövats enligt miljöbalken tvingas till en omprövning enligt dagens miljöregler.

Omprövningarna kommer att begränsas av regeln i 24 kap. 5 § sista stycket miljöbalken som anger att omprövningen inte får vara så ingripande att verksamheten inte länge kan bedrivas eller avsevärt försvåras. Om man nu överväger att föreslå en sådan övergångsregel bör den dock förses med en ventil så att det är möjligt att avstå från omprövningen om den är uppenbart obehövlig.

Argument mot att införa en obligatorisk omprövningskyldighet för befintliga verksamheter är att systemet kommer att medföra mycket stora utredningskostnader för verksamhetsutövarna samtidigt som det också kommer att förbruka mycket stora resurser hos prövningsmyndigheterna och även hos andra myndigheter och kommuner som blir inblandade i prövningsarbetet. Dessa kostnader kommer att drabba alla befintliga vattenverksamheter, som är äldre än det datum man bestämmer, utan någon urskiljning av vilka som är i stort behov av omprövning och vilka som har ur alla synpunkter godtagbara tillstånd. Det framstår som ett förhållandevis klumpigt system som dessutom skulle strida mot utredningens övergripande förenklingssyfte. Utredningen avser inte att lägga ett förslag som innebär att alla befintliga vattenverksamheter tvingas till omprövning.

6.2.4 Skyldighet för befintliga tillståndspliktiga vattenverksamheter som saknar tillstånd att ansöka om tillstånd före en viss angiven tidpunkt?

Ett mindre ingripande alternativ än den ovan redovisade omprövningsskyldigheten av befintliga vattenverksamheter skulle

kunna vara att tvinga de som bedriver tillståndspliktig vattenverksamhet, men saknar tillstånd, att ansöka om tillstånd före ett visst datum. Detta skulle bli en direkt parallell till vad som skedde vid införandet av miljöbalken då de som drev tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter, men saknade tillstånd, tvingades att ansöka om tillstånd för driften av verksamheten.

Om det antal vattenverksamheter som saknar tillstånd som anges i tabellen 3.2 i avsnitt 3 är korrekt, skulle en sådan regel träffa över 7 000 verksamheter. Mot bakgrund av det stora antalet länsstyrelser som inte angett några siffror i denna del är det troligt att det verkliga antalet är större. Det som ovan sagts om mycket stor belastning på verksamhetsutövarna, tillståndsmyndigheterna och övriga inblandade myndigheter och kommuner i resonemanget om obligatorisk omprövning av befintliga tillstånd, gäller därmed även för nu aktuellt förslag. En annan svårighet är att det vid en del äldre verksamheter, framför allt markavvattningar såsom dikningsföretag, är oklart vem som i dag ska anses som verksamhetsutövare och därmed ska drabbas av tillståndsplikten. Utredningen avser därmed inte att lägga något sådant förslag.

Utredningen anser istället att dessa verksamheter bör fångas upp i den inventering som föreslås i avsnitt 7. När tillsynsmyndigheterna fått kännedom om verksamheterna kan det bedömas vilka åtgärder som behöver vidtas vid varje verksamhet. Det kan även nämnas att utredningens förslag om miljörapport för vissa angivna verksamheter träffar verksamheter som är tillståndspliktiga. Det saknar alltså betydelse för dessa verksamheters skyldighet att lämna miljörapport om det finns tillstånd eller inte.

7 Underlag för omprövning och ansvar för kunskapsuppbyggnad

7.1 Allmänt

Reglerna för att få in uppgifter från verksamhetsutövarna skiljer sig åt mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Till exempel gäller kravet på miljörapporter enligt 26 kap. 20 § miljöbalken för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter men inte för tillståndspliktiga vattenverksamheter. Vidare kan nämnas specialregleringen i 22 kap. 2 a § miljöbalken som ålägger verksamhetsutövaren av miljöfarlig verksamhet att ta fram det underlag som krävs för en omprövning. Motsvarande krav ställs inte på verksamhetsutövaren av vattenverksamhet. Detta kan medföra att kunskapsuppbyggnaden, i vart fall den som redovisas till tillsynsmyndigheterna, är lägre för vattenverksamheter än för miljöfarliga verksamheter.

Reglerna om verksamhetsutövares egenkontroll¹ är i och för sig gemensamma för anmälnings- och tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Dessa uppgifter ska dokumenteras och kan om tillsynsmyndigheten begär det ges in till myndigheten. Inhämtandet av uppgifter sker dock inte med automatik på samma sätt som en miljörapport.

En utgångspunkt för utredningen är att reglerna om inhämtande av uppgifter och kunskapsuppbyggnad inte bör skilja sig åt mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Om det ska finnas skillnader, ska dessa vara sakligt motiverade och inte endast historiskt betingade. En annan utgångspunkt för utredningen är att det är det mer utvecklade systemet för miljöfarlig verksamhet som ska fungera som modell. Utgångspunkten är alltså att reglerna för

¹ Se avsnitt 4.15 och 13.2.

vattenverksamhet anpassas till vad som gäller för miljöfarlig verksamhet.

7.2 Överväganden och förslag

- Tillståndspliktiga vattenverksamheter som utgörs av vattenkraftverk, vattenregleringsföretag och de vattenverksamheter i övrigt som anges i 17 kap. 4 a § 14–16 miljöbalken ska omfattas av kravet på årlig miljörapport.
- En verksamhetsutövare som tar över en tillståndsgiven eller anmäld vattenverksamhet ska vara skyldig att upplysa tillsynsmyndigheten om detta.
- Länsstyrelserna ska genomföra en inventering av vattenverksamheter och upprätta en prioriteringslista över möjliga omprövningsobjekt. Inventeringsarbetet ska samordnas nationellt av Kammarkollegiet. En samverkansgrupp för alla inblandade ska ledas av Kammarkollegiet.
- Kammarkollegiet och andra myndigheter ska kunna begära in uppgifter från verksamhetsutövaren och få undersökningar utförda på dennes bekostnad om det behövs för en omprövning.
- Den som bedriver vattenverksamhet ska vara skyldig att ta fram det underlag som krävs för en omprövning.
- Regeln om prøvotid i 22 kap. 27 § första stycket miljöbalken ändras så att den uttryckligen kan användas vid omprövningar.
- Det ska enligt huvudregeln alltid krävas anmälan till länsstyrelsen vid rensning av ett vattendrag för att bibehålla vattnets djup eller läge.
- Det ska tas fram en särskild arbetsplan och särskild finansiering för arbetet med att åtgärda herrelösa verksamheter. Arbetet ska samordnas med inventeringsarbetet.

Skeendena inom vattenrätten är av tradition och även av rent praktiska orsaker långsiktiga. Samhället måste ha ett långsiktigt perspektiv när regeländringar övervägs. Utredningen bör lägga förslag som leder till att ansvaret för att utvecklingen går åt det håll samhället önskar i större utsträckning än i dag ligger på den som

bedriver vattenverksamhet. Ansvaret ska alltså inte i samma utsträckning ligga på myndigheter att utreda, initiera och driva omprövningar. Det underlag och de uppgifter som behövs för omprövningar bör kunna tas fram av verksamhetsutövarna. Om fler omprövningar sker efter företagens egna utredningar, så kan myndigheterna koncentrera sig på att driva de omprövningar som inte kommer fram av sig själva men ändå är önskvärda och konkretiseras genom t.ex. EG-rättsliga krav, miljömålen och vattenförvaltningsarbetet.

7.2.1 Miljörapport för vissa vattenverksamheter

Vattenverksamheter med risk för stor miljöpåverkan bör omfattas av kravet på att årligen lämna miljörapport. Systemet bör likna det som finns för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. Miljörapporterna kommer att bidra till myndigheternas kunskapsuppbyggnad och vara en hjälp i prioriteringarna av vilka verksamheter som ska omprövas.

Vilka vattenverksamheter ska omfattas av kravet på miljörapport?

Tillståndsplikten för vattenverksamhet är, som redovisats tidigare i betänkandet, uppbyggd på ett annat sätt för vattenverksamhet än för miljöfarlig verksamhet. Det är redan av detta skäl inte lämpligt att införa samma regel som för miljöfarlig verksamhet, dvs. att all tillståndspliktig verksamhet omfattas av kravet på miljörapport. Det saknas t.ex. skäl att ställa krav på den som anlagt en pir att löpande ge in miljörapporter. Ett sådant krav bör begränsas till vattenverksamhet där det kontinuerligt ska ske en verksamhet som påverkar miljön. Det bör alltså regleras särskilt vilka tillståndspliktiga vattenverksamheter som ska omfattas av kravet på miljörapport.

Det är enligt utredningens mening särskilt viktigt att verksamheter i rinnande vatten omfattas av kravet på miljörapport. Särskilt gäller det verksamheter som påverkar fiskens vandringsvägar både vad gäller uppvandring och utpassage.

För att reglerna ska fungera är det även viktigt att dessa riktar sig mot verksamheter som har en verksamhetsutövare som kan ta

ansvar för att miljörapporten ges in. Det bör därför övervägas noga vilka vattenverksamheter som ska omfattas av kravet på miljörapport.

Utredningen anser att åtminstone följande vattenverksamheter bör omfattas på kravet på miljörapport.

- Vattenkraftverk.
- Vattenregleringar.²
- Vattenverksamheter i övrigt som omfattas av 17 kap. 4 a § 14–16 miljöbalken.

Utöver ovanstående punkter har utredningen övervägt om dammar som påverkar fiskens vandringsmöjligheter bör omfattas av kravet på miljörapport. Sådana dammar kan emellertid vara övergivna och sakna verksamhetsutövare. Det är inte rimligt att fastighetsägaren ska ta ansvar för miljörapporten för dammar han inte skapat och inte heller dragit nytta av eller över huvud taget ansvarar för. Om en skyldighet att ge in miljörapport för dessa dammar införs måste den således förses med någon slags begränsning så att bara de dammar där det finns en verksamhetsutövare träffas. Utredningen har inte funnit det helt enkelt att konstruera en sådan avgränsning. En möjlig avgränsning vore att låta regeln omfatta dammar där det i modern tid har vidtagits någon slags åtgärd eller bedrivits verksamhet. En tänkbar avgränsning bakåt i tiden vore att knyta an till den tidpunkt då 1918 års vattenlag ersattes av 1983 års vattenlag. Då skulle fiskvandringshindrande dammar där det vidtagits åtgärder de senaste 25 åren omfattas. Utredningen menar dock att det är svårt att förutse hur en sådan regel skulle slå. Om det behövs uppgifter om dessa dammar kan myndigheterna använda de möjligheter som finns i 26 kap. 21–22 §§ miljöbalken och i framtiden eventuellt även de möjligheter att kräva in uppgifter som utredningen föreslår ska vara möjliga inför omprövningar.

Det har till utredningen framförts att kravet på miljörapporter borde omfatta uttag av vatten t.ex. för jordbruksbevattning. I dessa fall finns det naturligtvis en verksamhetsutövare som bedriver bevattningen, så den frågan är inget problem. Den fråga som dock skulle kunna vara ett problem är att miljöpåverkan av vattenuttaget är helt kopplad till vattenföringen i det aktuella vattendraget. Vissa bevattningsuttag görs ur stora vattendrag eller ur stora sjöar och

² Vattenreglering är definierat i 11 kap. 5 § miljöbalken.

har ingen större påverkan. Andra vattenuttag görs ur mycket små vattendrag, vilket kan vara fördande för detta vattendrag särskilt som uttaget oftast sker under torrperioder då vattenföringen redan från början är låg. Denna fråga hänger dessutom ihop med undantagsregeln i 11 kap. 12 § miljöbalken som gör att vissa uttag helt enkelt inte är tillståndspliktiga. Utredningen har inte ansett det enkelt att konstruera en sådan avgränsning och menar att det talar för att inte låta dessa verksamheter omfattas av kravet på miljörapport. Det har aldrig varit tanken att icke tillståndspliktiga verksamheter ska omfattas av kravet på miljörapport. Ett ytterligare skäl är att det är svårt att förutse hur många bevattningsverksamheter som skulle omfattas av kravet. Verkningarna av ett sådant förslag skulle därmed vara svåra att beräkna. Sammantaget anser utredningen att uttag av vatten för bevattning inte bör omfattas av krav på miljörapport.

Vad ska miljörapporten innehålla?

Det är Naturvårdsverket som ska bestämma vad en miljörapport ska innehålla. Utredningen gör ändå överväganden i denna fråga.

Den rapportering som redan i dag sker för dammsäkerhet (se avsnitt 13.2.4) bör, jämte den rapportering som sker av miljöfarliga verksamheter, kunna fungera som en utgångspunkt för hur rapporteringen ska ske. Miljörapporten för vattenverksamheter bör, precis som de för miljöfarlig verksamhet, användas för att ta in uppgifter om hur tillstånden efterlevs. De uppgifter som ska rapporteras kan även, för ett särskilt angivet år, utökas så att de ytterligare möjliggör för myndigheterna att bedöma behovet av omprövningar. Rapporterna kan även bidra med delar av det underlag som krävs vid omprövningar.

En miljörapport för vattenverksamheter kan innehålla följande.

- Grunduppgifter om verksamhetsutövare, såsom adress och kontaktperson.
- En sammanställning av vilka vattendomar och andra beslut som finns för respektive anläggning samt övriga rättsgrunder som kan ha betydelse för verksamheten. De verksamheter som inte täcks av en vattendom eller något annat tillståndsbeslut ska preciseras till sin omfattning och sitt utförande.

- En redovisning av hur verksamheten följt gällande tillstånd och villkor.
- En redovisning av vilket eller vilka vattensystem anläggningarna påverkar samt ett kartunderlag som visar hela vattensystemet och var anläggningarna är placerade i vattensystemet.
- En sammanställning av verksamhetsutövarens befintliga dokumentation av verksamhetens risker från hälso- och miljösynpunkt, som tagits fram enligt 6 § första stycket förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll, samt övrig information om verksamhetens påverkan på miljön som verksamhetsutövaren tagit fram till följd av 26 kap. 19 § andra stycket miljöbalken.
- En bedömning av dammsäkerhetsfrågorna vid anläggningarna. Uppgifterna kan så långt möjligt baseras på den redovisning av dammsäkerhetsfrågor som redan görs till länsstyrelserna (jfr avsnitt 13.2.4).

Bör miljörapporten vara årlig?

Det har till utredningen föreslagits att kravet på miljörapport kanske kan begränsas till vart tredje eller vart femte år. Utredningen menar att för vissa uppgifter skulle det mycket väl kunna vara så. För frågorna om efterlevnaden av tillstånd och villkor och dammsäkerhet bör dock miljörapporten, precis som för miljöfarlig verksamhet, ges in varje år. Utredningen vill dessutom påpeka att kravet på att miljörapporten ska lämnas varje år står direkt i 26 kap. 20 § miljöbalken som i dag reglerar miljöfarlig verksamhet. Om utredningens förslag antas reglerar den även vattenverksamheter. Frågan om miljörapporter ska vara årliga eller ges in med ett annat intervall bör inte regleras separat för vattenverksamheter utan gemensamt för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Utredningen föreslår därmed att kravet på miljörapport för vattenverksamheter ska följa 26 kap. 20 § miljöbalken och därmed vara årlig.

Hur införs kravet?

Reglerna om miljörapport för vattenverksamheter bör införas som en ny mening i 26 kap. 20 § första stycket miljöbalken, i vilken regeringen bemyndigas att föreskriva vilka vattenverksamheter som ska omfattas av kravet på miljörapport. Regeringen bör sedan i förordningen om vattenverksamhet införa en ny paragraf i vilken det anges vilka vattenverksamheter som ska omfattas av kravet på miljörapport. Närmare föreskrifter om innehåll och redovisning av miljörapport för vattenverksamheter bör meddelas av Naturvårdsverket, som därvid bör utgå från dagens system för miljöfarliga verksamheter och det befintliga systemet för rapportering av dammsäkerhetsåtgärder. Innan Naturvårdsverket meddelar sådana föreskrifter bör verket samråda med Kammarkollegiet, Fiskeriverket och Svenska Kraftnät för att säkerställa att föreskrifterna ges ett innehåll som underlättar arbetet med omprövningar och även samordnas med Svenska Kraftnäts arbete med dammsäkerhet.

Precis som för miljöfarliga verksamheter bör regeln om miljörapport i normalfallet inte träffa anmälningspliktiga verksamheter. I den mån dessa behöver omfattas av krav på årlig miljörapport så täcks dessa av bemyndigandet i 26 kap. 20 § sista stycket miljöbalken om att föreskrifter får meddelas om att även verksamheter som inte är tillståndspliktiga ska lämna miljörapport. Regeringen kan i så fall ta in sådana föreskrifter i förordningen om vattenverksamheter, som beskrivs i avsnitt 2.8.

Vad händer med miljörapporten när den kommer in?

Miljörapporterna för vattenverksamheter kommer enligt utredningens mening att underlätta för tillsynsmyndigheterna att ha kontroll över dessa verksamheter. Detta leder i sin tur till att det blir lättare att avgöra vilka verksamheter som träffas av kravet i 26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken att de ska föras upp till den omprövning som behövs för att balken ska efterlevas. För att kravet på miljörapport för vattenverksamheter ska få denna effekt krävs det naturligtvis att mottagande myndigheter har resurser att granska och följa upp de verksamheter som de inlämnade rapporterna avser. Om så inte är fallet innebär miljörapporterna bara administrativt krångel för verksamhetsutövarna utan mot-

svarande nytta för miljön. Utredningen hänvisar till den diskussion som förs om myndigheternas resurser i avsnitt 13.3.

7.2.2 Upplýsningsskyldighet vid övertagande av tillståndsgiven eller anmäld vattenverksamhet

Vattenverksamheter kan många gånger vara gamla och det är inte alltid självklart vem som är ansvarig för en verksamhet. I 11 kap. 21 § miljöbalken finns regler om hur underhållsansvaret följer med vid en fastighetsöverlåtelse och att detta ska antecknas i fastighetsregistret. I förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter m.m. finns regler om miljöbok och översändande av vissa domar.

För miljöfarlig verksamhet finns det en särskild regel i 32 § FMH om att den som tar över en verksamhet som är tillståndsgiven eller anmäld ska upplysa tillsynsmyndigheten om övertagandet. Utredningen menar att motsvarande skyldighet bör införas för vattenverksamheter och att regeln kan underlätta för tillsynsmyndigheten att hålla aktuella register över verksamhetsutövarna. Regeln bör införas i förordningen om vattenverksamheter.

Det skulle kunna övervägas att upplýsningsskyldigheten, i stället för ovanstående koppling till tillståndsgiven eller *anmäld* verksamhet, kopplas till övertagandet av tillståndspliktig eller anmälningspliktig verksamhet. Regeln skulle då träffa fler verksamheter och ytterligare bidra till kunskapsuppbyggnaden hos tillsynsmyndigheten. En sådan regel skulle dock skilja sig åt från vad som i dag gäller för miljöfarlig verksamhet enligt nämnda 32 § FMH. Utredningen lägger därmed inte något sådant förslag.

7.2.3 Inventering och samverkan

Kammarkollegiet och Fiskeriverket har i sin rapport framfört att en viktig åtgärd som kan vidtas i syfte att effektivisera dagens omprövningsverksamhet är att göra en ny inventering och prioriteringslista av möjliga omprövningsobjekt.³ I rapporten nämns att länsstyrelserna år 1994 gjorde en genomgång av olika omprövningsobjekt, men att kunskaperna kring vatten därefter

³ Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor, Jo2007/1393/JFS s. 29.

blivit bättre. Bl.a. miljöbalken har medfört ett annat och mer vidgat synsätt på vilka objekt som bör bli föremål för omprövning.

Syftet med en förnyad inventering är enligt Kammarkollegiet och Fiskeriverket att enklare och mer systematiskt kunna identifiera objekt och åtgärder med stor potential att främja allmänt fiske- och miljöintresse där samtidigt juridiska/tekniska och övriga hinder är överkomliga. Det finns enligt rapporten säkerligen flera tusen objekt som skulle kunna vara föremål för en omprövning. Ambitionsnivån och tillgängliga resurser styr givetvis vilka objekt som skulle kunna komma i fråga. Oavsett nivån som väljs, är det inte realistiskt att tro att man på kort tid skulle kunna peka ut och ompröva en mängd otidsenliga tillstånd med avseende på exempelvis deras negativa inverkan på fiskeintresset. Eftersom omprövningsprocesser ofta kan kräva stora resurser i form av utredningar, tid och pengar är det nödvändigt att identifiera objekt där

- rimliga åtgärder kan ge stor nytta för miljövårdsintresset
- juridiska/tekniska hinder för omprövningen inte föreligger
- motstående intressen eller andra faktorer inte hindrar omprövningen.

Kammarkollegiet och Fiskeriverket påpekar i rapporten att kriterierna gäller i dag men det torde finns utrymme för ett mer systematiskt och långsiktigt arbetssätt. En systematiskt inventering av prioriterade omprövningsobjekt är mycket arbetskrävande och måste ske inom ramen för ett särskilt projekt med flera olika deltagare. Förutom Kammarkollegiet, Fiskeriverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, länsstyrelserna med flera myndigheter behöver även representanter för verksamhetsutövarna och företrädare för olika organisationer såväl på naturskydds- och fiskesidan som på energisidan delta. För att en fortsatt inventering ska vara meningsfull måste den samordnas med vad som framkommer vid arbetet vid länsstyrelserna och vattenmyndigheterna med att genomföra miljömålen och ramdirektivet för vatten. Det måste också säkerställas att det finns tillräckliga resurser för inventeringen.

Kammarkollegiet och Fiskeriverket föreslår att Fiskeriverket i ett kommande inventeringsarbete bör ha ett särskilt ansvar för att utreda vilka typer av objekt som har betydelse för det allmänna fiskeintresset. Exempel på åtgärder som ska beaktas vid arbetet är

bevarande av värdefulla fiskebestånd, återskapande av fiskvandringssmöjligheter och säkerställande av fritidsfiskemöjligheter.

Vid Jordbruksdepartementets remissbehandling av Kammarkollegiets rapport framfördes bl.a. följande synpunkter på förslaget om inventering.

Miljööverdomstolen framförde följande. Arbetet som nu bedrivs av vattenmyndigheterna med karaktärisering av vattenområden, fastställande av kvalitetskrav samt upprättande av åtgärdsprogram leder till att vattenföretag som motverkar kvalitetskraven – som god ekologisk status eller god ekologisk potential – identifieras. Vattenmyndigheternas arbete bör således leda till att åtminstone de vattenföretag som behöver omprövas på grund av förhållanden i vattenmiljön pekas ut. Därutöver kan det finnas behov av omprövningar av vattenföretag för att åstadkomma förbättringar i miljön i övrigt. Förslaget från Kammarkollegiet och Fiskeriverket kan ge uppfattningen att det behövs en separat inventering, parallell med det arbete som genomförs vid vattenmyndigheterna. Inventeringsarbetet måste samordnas.

Länsstyrelserna tillstyrkte överlag att en ny inventering görs och pekade även de på behovet av samordning med vattenförvaltningsarbetet. De pekade även på att en inventering måste omfatta aspekter som kulturmiljö, miljömål, markavvattning, biologisk mångfald m.m. Länsstyrelserna anförde även att inventeringen bara kan göras om det tillförs resurser.

Bedömning

Utredningen är av samma uppfattning som Kammarkollegiet och Fiskeriverket och föreslår således att en ny inventering samt en prioriteringslista av möjliga omprövningsobjekt ska göras. I ovan redovisade punktlista nämns motstående intressen. I detta begrepp kan enligt utredningen rymmas alla intressen som riskerar att missgynnas av att en omprövning sker. Dessa kan t.ex. vara elproduktion, kulturmiljö, befintliga vattenspeglar, boendemiljöer, friluftsliv, båttrafik, sjukdomsspridning, säkerhet, fiskekortsförsäljning och en hel mängd andra saker. Allt sådant ska naturligtvis finnas med vid bedömningen av om objektet är lämpligt för omprövning.

Utredningen anser det lämpligt att det huvudsakliga inventeringsarbetet utförs av länsstyrelserna som då kan utnyttja den

kunskap som byggs upp i den vanliga tillsynen samt sin lokal-kännedom. Länsstyrelserna ska då utnyttja den kunskaps-uppbyggnad som skett hos de länsstyrelser som är vattenmyndigheterna i vattenförvaltningsarbetet. För att inriktningen på inventeringen och urvalet av lämpliga omprövningsobjekt ska bli så bra som möjligt bör dock arbetet samordnas av Kammarkollegiet som då kan bidra med sin juridiska kompetens. Det ska dock precis som Miljööverdomstolen påpekat inte handla om några parallella inventeringar utan befintlig kunskap ska utnyttjas.

För att förbättra samordningen bör en formell samverkansgrupp inrättas. Denna grupp kan hantera vissa av de komplicerade frågeställningar som uppkommer vid omprövningar. Exempel på frågor som denna grupp kan behandla är komplicerade tillsynsfrågor, riktlinjer för olika omprövningsinsatser samt klarläggande hur man ska förhålla sig till de kraftigt reglerade och modifierade vattendragen och vilken status det är rimligt att uppnå i dessa. I vissa fall kan man även behöva föra övergripande diskussioner med representanter för olika vattenverksamheter. Även denna grupp bör enligt utredningens mening ledas av Kammarkollegiet.

Även i denna del vill utredningen hänvisa till avsnittet om resurser (avsnitt 13.3) och påpeka att inventeringen inte kommer till stånd om erforderliga resurser inte skjuts till.

7.2.4 Kammarkollegiets m.fl. myndigheters befogenheter att begära uppgifter inför omprövningar

Reglerna i 26 kap. 21–22 §§ miljöbalken anger när tillsynsmyndigheten får begära in uppgifter som behövs för tillsynen. Reglerna gäller de uppgifter som en tillsynsmyndighet behöver för tillsynen. Reglerna kan inte åberopas av Kammarkollegiet i sitt arbete med omprövningar, eftersom omprövningar inte utgör tillsyn och Kammarkollegiet dessutom inte är en tillsynsmyndighet. Förhållandet har uppmärksammats av Kammarkollegiet i sin rapport om arbetet med omprövningar av vattendomar, där kollegiet beskriver att de nu är tvungna att be länsstyrelsen att begära in behövliga uppgifter. Detta är ett onödigt krångligt tillvägagångssätt.⁴

⁴ A. a. s. 35.

Vid Jordbruksdepartementets remissbehandling av Kammarkollegiets rapport framfördes bl.a. följande synpunkter på förslaget att Kammarkollegiet ges rätt att kräva in upplysningar.

Miljööverdomstolen framförde att Kammarkollegiet inte har några uppgifter som tillsynsmyndighet. Det är förutom Naturvårdsverket och länsstyrelserna, närmast Fiskeriverket och Svenska Kraftnät som har tillsynsuppgifter som ofta knyter an till vattenverksamheter. Enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken (8 §) har Kammarkollegiet enbart rollen som mottagare av information om förhållanden som kan motivera omprövning. Det är olämpligt att ge en myndighet som inte har tillsynsansvar möjlighet att tillämpa en bestämmelse i 26 kap. miljöbalken. Kammarkollegiet kan inte ges roll av tillsynsmyndighet utan en grundlig analys av ansvarsförhållandena. De oklarheter som redan finns beträffande myndigheternas arbetsområden skulle snarast öka genom förslaget.

Svensk Energi framförde att tanken att via 26 kap. 21 § miljöbalken avkräva en verksamhetsutövare uppgifter som behövs för en omprövning förefaller djärv. Stadgandet talar om uppgifter som behövs för tillsyn, inte om uppgifter som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna utforma en omprövningsansökan.

Bedömning

Utredningen delar Kammarkollegiets uppfattning att kollegiet själv direkt bör kunna begära in de uppgifter som behövs i arbetet med omprövningar. Att som i dag tvinga Kammarkollegiet att gå vägen via länsstyrelsen för att få in behövliga uppgifter inför en omprövning framstår enligt utredningens mening som onödigt krångligt.

Även om den i nästa avsnitt beskrivna ändringen i 22 kap. 2 a § miljöbalken om verksamhetsutövarens skyldighet att ta fram uppgifter till en omprövning införs, så kan det finnas skäl att låta Kammarkollegiet begära in uppgifter direkt från verksamhetsutövaren. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter som behövs för att bedöma om en omprövning över huvud taget ska inledas. Det kan i det skedet snarast underlätta för verksamhetsutövaren, tillståndsmyndigheten, tillsynsmyndigheten och Kammarkollegiet om kollegiet kan begära in uppgiften direkt utan att tvingas gå via tillsynsmyndigheten.

Även om ändringen motsvarar de befogenheter en tillsynsmyndighet har enligt 26 kap. miljöbalken bör ändringen dock inte föras in i 26 kap., eftersom detta kapitel handlar om tillsyn. Den bör istället tas in i 24 kap. miljöbalken där återkallelser och omprövningar regleras. Ändringen läggs lämpligen som två nya paragrafer i 24 kap., 7 a och 7 b §§. Ändringen införs som en skyldighet för verksamhetsutövaren att ta fram de uppgifter som behövs inför en omprövning eller en återkallelse. Regeln ger de myndigheter som omnämns i 24 kap. 7 § miljöbalken första stycket befogenhet att kräva in motsvarande uppgifter som en tillsynsmyndighet har i dag. Gränsen för skyldigheten att tillhandahålla uppgifter bör sättas till vad som behövs för att bedöma behovet av en återkallelse eller en omprövning.

7.2.5 Krav för vattenverksamheter att ta fram underlag för omprövningar

En utövare av vattenverksamhet kan inte åläggas att ta fram det underlaget som behövs för en omprövning i högre grad än vad som följer av miljöbalkens allmänna regler om placeringen av bevisbördan i 2 kap. 1 § och reglerna om inhämtande av uppgifter och utförande av undersökningar i 26 kap. 21–22 §§. Dessa regler i kombination med tillsynsmyndigheternas skyldighet enligt 26 kap. 2 § miljöbalken att initiera omprövningar skulle möjligen kunna vara tillräckliga för att få in det underlag som krävs för omprövningar. Ett argument för det påståendet är att bevisbörderegeln i 2 kap. 1 § miljöbalken är tillämplig även vid omprövningar.⁵ Ett argument mot påståendet att nämnda regler är tillräckliga är att omprövningar begränsas av regeln i 24 kap. 5 § sista stycket miljöbalken som säger att en omprövning inte får vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. Den begränsningsregeln kan sägas försvaga bevisbörderegeln.⁶

Alldeles oavsett ovanstående så kan konstateras att regleringen i miljöbalken av kraven på verksamhetsutövarna att ta fram underlag för omprövningar skiljer sig åt för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Detta framgår av 22 kap. 2 a § miljöbalken, som redovisats i avsnitt 4.12. Skillnaden innebär att en verksamhetsutövare vid miljöfarlig verksamhet, genom nämnda lagregel,

⁵ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 12.

⁶ Prop. 2001/02:65 s. 38 f.

uttryckligen är skyldig att ta fram underlag för en omprövning. En utövare av vattenverksamhet omfattas inte av den regleringen. Som angetts i avsnitt 4.12 saknas det sakliga skäl till skillnaden.

I samband med att regeln infördes år 2002 sades det i förarbetena att frågan om omprövningsunderlag även för vattenverksamheter skulle tas upp senare i samband med att prövningsordningen sågs över.⁷ Regeln i 22 kap. 2 a § miljöbalken har dock inte ändrats sedan den infördes den 1 juli 2002.

Kammarkollegiet har i sin rapport om omprövningar av vattenverksamheter pekat på att resursfrågan är avgörande för kollegiets arbete. Utredningen menar att om arbetet med att ta fram underlag för omprövningar i högre grad än i dag kan ligga på verksamhetsutövarna så bör det underlätta för den myndighet som ska driva omprövningarna.

Naturvårdsverket har i särskild skrivelse till utredningen föreslagit just att ansvaret för att ta fram underlag vid omprövningar även vid vattenverksamhet bör ligga på verksamhetsutövaren.

Bedömning

Utredningen anser att det redan från början har saknats skäl att ha olika regler för omprövning av vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter. Det skäl som angavs i prop. 2001/02:65 s. 39 är inte längre aktuellt då utredningen i sitt huvudbetänkande *Miljöprocessen* (SOU 2009:10) har lagt förslag om en gemensam prövningsmyndighet för vattenverksamheter och miljöfarlig verksamhet.

Utredningen delar Naturvårdsverkets uppfattning och föreslår att 22 kap. 2 a § miljöbalken ändras så att den omfattar även vattenverksamheter. Detta görs lämpligen på så sätt att orden miljöfarlig verksamhet tas bort ur paragrafen som då kommer att få ett bredare tillämpningsområde.

⁷⁷ Prop. 2001/02:65 s. 39.

7.2.6 Prövotid vid omprövning

Kammarkollegiets och Fiskeriverkets rapport om arbetet med omprövningar har redovisats i avsnitt 4.18. Myndigheterna har i den rapporten föreslagit att reglerna om prövotid i 22 kap. 27 § miljöbalken ska kunna användas i omprövningsmål.

Enligt 22 kap. 27 § miljöbalken kan, när verkningarna av en verksamhet inte kan förutses, miljödomstolen vid meddelande av tillstånd skjuta upp frågor om ersättning eller andra villkor till dess erfarenhet vunnits av verksamhetens inverkan. Särskilt vad gäller skadekompenserande åtgärder för fiskeskador, exempelvis beträffande smoltutsättning och byggande av fisktrappor, har denna möjlighet till s.k. prövotid utnyttjats. Det är fråga om mycket svårbedömda skadekompenserande åtgärder och prövotidsförfarandet har varit nödvändigt för ett slutligt avgörande av åtgärdernas utformning.

Vid omprövning är den vanligaste förekommande åtgärden att fiskvägar såsom fisktrappor eller s.k. omlöp byggs. Konstruktionen och därmed funktionen är inte möjlig att i detalj ange beträffande trappor och omlöp. Kammarkollegiet och Fiskeriverket har upplevt det som problematiskt att ett prövotidsförfarande enligt deras uppfattning sannolikt endast kan tillämpas i samband med att ett nytt tillstånd meddelas och inte då tillstånd eller villkor ändras vid en omprövning. Någon principiell skillnad mellan dessa båda situationer föreligger enligt deras uppfattning inte och avsaknaden av en sådan möjlighet är sannolikt ett förbiseende.⁸

Vid Jordbruksdepartementets remissbehandling av Kammarkollegiets rapport framfördes bl.a. följande synpunkter på förslaget om prövotid vid omprövningar.

Miljööverdomstolen ansåg att det inte fanns behov av någon sådan lagändring. I praxis tillämpas bestämmelsen redan i dag vid omprövning av miljöfarlig verksamhet och det vore osannolikt att den inte skulle tillämpas på samma sätt vid omprövning av vattenverksamhet om frågan aktualiseras i ett sådant mål.

Miljödomstolen i Nacka, Länsstyrelsen i Kalmar län och Länsstyrelsen i Blekinge län tillstyrkte ändringen. Sistnämnda instans framförde att erfarenheterna av att använda sig av prövotid i omprövningar av tillstånd till vattenverksamhet är goda och det finns

⁸ Kammarkollegiets och Fiskeriverkets rapport *Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor* s. 33.

all anledning att använda sig av detta instrument även vid omprövningar.

Svensk Energi framförde tveksamheter mot användandet av omprövningar som sådana. Vidare framfördes att frågan om den förväntade nyttan av nya eller ändrade villkor, liksom kostnaderna för verksamhetsutövaren vid ett genomförande av villkorsändringen, måste vara ordentligt utredda och bör inte kunna få bli föremål för prövotid.

Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, SERO, framförde bl.a. att av 24 kap. 1 § miljöbalken framgår att ett givet tillstånd ska ge tillståndshavaren, om denne följer givna villkor, en trygghet och denne ska inte behöva frukta att det allmänna ställer ytterligare krav. Om det ges möjlighet till en prövotid på omprövningen uppfylls inte kriteriet i 24 kap. 1 § miljöbalken. Det hade varit önskvärt att en vetenskaplig studie tagits fram som styrker den nytta man hävdar att man uppnår vid ett genomförande av föreslagna åtgärder.

Bedömning

Utredningen delar Kammarkollegiets uppfattning att ordalydelsen ”vid meddelande av tillstånd” i 22 kap. 27 § första stycket miljöbalken kan leda till tolkningen att paragrafen endast ska användas vid meddelande av nya tillstånd och inte vid omprövningar. Utredningen anser, vilket framförts tidigare i betänkandet, att det är viktigt att den rättstillämpning som råder vid domstolarna i vattenrättsliga sammanhang går att läsa ut i lagtexten. Det är enligt utredningens mening i dag oklart om reglerna om prövotid syftar på alla de mål som benämns ansökningsmål i 21 kap. 1 § första stycket miljöbalken eller bara syftar på de ansökningsmål som benämns ”tillstånd”. Om det förhåller sig så som Miljööverdomstolen framför i sitt remissvar att prövotid redan tillämpas i omprövningsmål, är det enligt utredningens mening möjligt att ändra paragrafen så att detta framgår uttryckligen. Utredningen ansluter sig således till Kammarkollegiets förslag att paragrafen ska ändras så att den uttryckligen tillåter att prövotider används vid omprövningsmål. Ändringen syftar endast till att utvidga användningen av paragrafen till nämnda område. Det avses inte någon inskränkning av det område som paragrafen redan täcker. Ändringen genomförs lämpligen genom att 22 kap. 27 §

miljöbalken ändras så att skrivningen i första stycket täcker omprövningar. Detta kan göras på flera sätt.

Det enklaste sättet är att helt enkelt nämna omprövningar i paragrafen. På så sätt vidgas betydelsen så att provotid kan användas i dessa mål. Ett annat sätt är att ändra skrivningen i 22 kap. 27 § första stycket från ”vid meddelande av tillstånd” till ”vid avgörandet av ansökningsmål”. På detta sätt skulle man fånga upp alla de måltypen som nämns i 21 kap. 1 § första stycket miljöbalken. Detta förslag kräver dock mer belysning innan man kan förutse följderna av det. Utredningen finner således att det är lämpligast att inskränka ändringen till just omprövningsmålen. Detta är just det som Kammarkollegiet föreslagit och som varit föremål för remissbehandling.

Utredningen föreslår därför att 22 kap. 27 § miljöbalken ändras på sådant sätt att det klart framgår att provotid kan användas vid omprövningar. Detta kommer då att gälla såväl vattenverksamhet som miljöfarlig verksamhet.

7.2.7 Anmälningsskyldighet vid rensning

Rensningar som endast syftar till att bibehålla ett vattendrags djup eller läge är enligt 11 kap. 15 § miljöbalken undantagna från tillståndsskyldighet. Av tredje stycket i samma paragraf framgår att det ska göras en anmälan till länsstyrelsen om fisket kan skadas. Anmälningsskyldigheten gäller även de underhållsåtgärder man är skyldig att vidta.⁹ Regelverket är beskrivet i avsnitt 4.8.

Att som paragrafen gör bara relatera till fisket ger en alltför snäv bild av miljöbalkens skyddssyften. Det kan finnas andra skyddsvärden i ett vattendrag än just fisket. Inte ens fiskar som sådana täcks av den skrivningen utan den skyddar snarast själva verksamheten fiske. Även om rensningar naturligtvis kan behövas och måste få genomföras samt det dessutom finns en tvingande underhållsskyldighet så kan man ofta med enkla försiktighetsmått begränsa skadorna av ingreppen. Det kan handla om att välja rätt tid på året för att göra rensningen eller att spara viss skuggande vegetation som minskar det framtida behovet av rensningar. Genom att utöka anmälningsskyldigheten till alla rensningar skulle länsstyrelsen få en chans att i förväg bedöma vilka försiktighetsmått och begränsningar som är rimliga vid varje enskild rensning.

⁹ Prop. 1981/82:130 s. 432 ff., se även Strömberg *Vattenlagen med kommentarer* s. 75.

Naturvårdsverket har i skrivelse till utredningen föreslagit att alla rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge bör anmälas till länsstyrelsen innan arbetena påbörjas. Utredningen har vid sina samtal med några av landets länsstyrelser funnit att det inte är helt ovanligt att det utförs rensningar som, om de hade varit kända för länsstyrelsen i förväg, med enkla medel hade kunnat göras mindre ingripande utan att syftet med rensningen hade gått förlorat.

Bedömning

Utredningen delar Naturvårdsverkets uppfattning att alla rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge bör anmälas i förväg. Ändringen skulle också befria verksamhetsutövarna från att göra bedömningen om anmälningsplikt föreligger eller inte. Ändringen förs in i 11 kap. 15 § tredje stycket miljöbalken. För att i viss mån sortera bort de helt försumbara fallen bör anmälningsplikten förses med ett undantag liknande det undantag som finns för tillståndsplikten i 11 kap. 12 § miljöbalken. Även nu aktuellt undantag bör alltså ha ett uppenbarhetsrekvisit. Om det i efterhand blir diskussion om det verkligen var uppenbart att arbetena inte skulle medföra skada så ligger bevisbördan för att undantaget var tillämpligt på den som valt att utnyttja undantaget.

En konsekvens av ändringen är att det blir fler anmälningar än i dag, eftersom alla rensningar och alla vattendrag kommer att omfattas och inte bara de där fisket kan skadas. Detta leder till att anmälningarna kommer att röra fler vattendrag än i dag, vilket å ena sidan innebär mer arbete för verksamhetsutövarna men å andra sidan mer information till tillsynsmyndigheterna. När det gäller den övergripande ramen för vad som omfattas så erinrar utredningen om att anmälningsskyldigheten är ett utflöde av ett undantag från tillståndsplikten i 11 kap. miljöbalken. Detta innebär att det som inte var tillståndspliktig vattenverksamhet från början inte heller kan drabbas av nu aktuell anmälningsskyldighet.

Särskilt om rensningsanmälningar i skogsmark

Anmälningar enligt nu gällande 11 kap. 15 § miljöbalken ska göras till länsstyrelsen. Som angivits ovan kommer ändringen att omfatta fler vattendrag än i dag. Många av dessa vattendrag ligger i skogs-

mark. Skogsstyrelsen har tillsammans med Naturvårdsverket haft ett regeringsuppdrag att tydliggöra tillämpningen av gällande regelverk för dikesrensning på skogsmark. I uppdraget ingår att samråd ska ske med länsstyrelserna och andra berörda intressenter samt att utarbeta en vägledning för hur regelverket ska tillämpas. Uppdraget är ännu inte rapporterat till regeringen.

I ett utkast till rapport som tillställts utredningen i mars 2009 anges bl.a. att Skogsstyrelsen regelmässigt mottar anmälningar för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken när det gäller dikesrensningar i skogsmark. Skogsstyrelsen förmedlar i sin rådgivande verksamhet den uppfattningen att rensning av diken ofta är en samrådspliktig åtgärd.¹⁰ Om den ovan nämnda ändringen av 11 kap. 15 § miljöbalken införs så skulle grunden för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken falla bort, eftersom den paragrafen gäller åtgärder som inte i övrigt är tillstånds- eller anmälningspliktiga. Av rapporten framgår vidare att detta samråd kan utgöra en integrerad del av andra kontakter som markägaren har med Skogsstyrelsen. Företrädare för Skogsstyrelsen har underhand framfört till utredningen att det är en förenkling om dessa anmälningar även i fortsättningen kan göras till Skogsstyrelsen och utgöra en integrerad del av markägarens kontakter i samband med andra skogliga åtgärder.

För att belysa vilka olika regleringar som kan vara aktuella för att lösa ovanstående fråga ska utredningen beskriva de två alternativen.

Ska dikesrensningar i skogsmark anmälas till Skogsstyrelsen?

Det finns samordningsfördelar om anmälningarna rörande skogsmark görs hos Skogsstyrelsen. Att styra anmälningar enligt 11 kap. 15 § miljöbalken till Skogsstyrelsen skulle kunna genomföras med följande formulering av tredje stycket i nämnda paragraf.

Anmälan om de planerade arbetena ska göras till Skogsstyrelsen, när det gäller åtgärder som sker i område som omfattas av 2 § skogsvårdslagen (1979:429) och i övrigt till länsstyrelsen. Anmälan ska ske innan arbetena påbörjas. Anmälan till länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen behövs inte om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas av arbetena.

¹⁰ Dikesrensningens regelverk, Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket utkast 2009-02-16, avsnitt 4.9 s. 12–13.

Ovan redovisade skrivning kräver att Skogsstyrelsen ges ett tillsynsansvar enligt 11 kap. miljöbalken vilket inte finns i dag. Detta skulle kunna ske genom ett tillägg till bilagan till förordningen om tillsyn enligt miljöbalken. Tillägget bör införas som en ny B9a-punkt enligt följande.

B9a. Frågor som avses i 11 kap. 15 § tredje stycket miljöbalken vad gäller åtgärder som sker i område som omfattas av 2 § skogsvårdslagen (1979:429).

Ändringen i bilagan skulle kräva hänvisningsändringar i punkten B9.

Fördelen med den ovan beskrivna ordningen är att den som bedriver skogsbruk kan sköta sina myndighetskontakter med en myndighet istället för att behöva diskutera med två myndigheter. Det är en förenkling ur verksamhetsutövarens perspektiv. Det framstår vidare som en bättre lösning att anmälningsskyldigheten är tydligt reglerad i lag än att den sker på det tämligen löst reglerade sätt som beskrivs i Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets utkast till rapporten *Dikesrensningens regelverk*.

Nackdelen med förslaget är att tillsynsansvaret för vattenverksamheter splittras upp på två myndigheter. Om två myndigheter ska ha ansvar för att hantera anmälningar om rensningar enligt 11 kap. 15 § miljöbalken ökar riskerna för att tillämpningen inte blir enhetlig. Riskerna är att jämförbara åtgärder, som kanske vidtas i samma vattendrag fast på olika delsträckor, bedöms olika om de anmäls till Skogsstyrelsen respektive till länsstyrelsen. Det är enligt utredningens mening inte en god ordning.

Ska dikesrensningar i skogsmark anmälas till länsstyrelsen?

Det andra alternativet är att anmälningarna även fortsättningsvis ska göras till länsstyrelsen. Genom att alla rensningar görs anmälningspliktiga kommer möjligheten att kräva samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken att försvinna eftersom den regeln är subsidiär till andra tillstånds- eller anmälningsplikter. Den regeländringen kommer leda till att länsstyrelsen handhar hela tillsynsansvaret enligt 11 kap. miljöbalken för dessa åtgärder vilket bör leda till en enhetlig rättstillämpning.

En ytterligare aspekt är att det i en rapport till regeringen har föreslagits att Skogsstyrelsens tillsynsuppgifter ska föras över till länsstyrelsen. I rapporten anges bl.a. följande.¹¹

Ett område där dagens myndighetsorganisation strider mot principer som anses giltiga inom andra områden är skogsadministrationen. Skogsstyrelsens verksamhet kan grovt delas i tre delar: myndighetsutövning, kommersiell konsultverksamhet samt informations-, kurs- och stödverksamhet bl.a. inom EU:s landsbygdsprogram. Rollkonflikter mellan uppdragsverksamhet på konsultbasis och tillsyn söker man i andra sammanhang eliminera genom en organisatorisk uppdelning.

Skogsvårdsstyrelsens verksamhet har alltmer närmat sig den verksamhet inom miljöområdet som länsstyrelserna ansvarar för. Skogsstyrelsens har tillsynsuppgifter enligt både skogsvårdslagen och miljöbalken. Tillsynen och annan myndighetsutövning effektiviseras om den genomförs av en och samma myndighet. Skogsvårdsstyrelsen har t.ex. tillsyn över vissa biotopskyddsområden. Denna tillsyn bör samordnas med länsstyrelsernas naturreservats- och kulturminnestillsyn. Här finns också starka beröringspunkter med de miljöstödd inom EU:s program för landsbygdsutveckling som hanteras av länsstyrelserna.

Större delen av skogsindustrins verksamhet tillståndsprövas och tillsynas redan i dag enligt miljöbalken av miljödomstolar respektive länsstyrelserna. Att föra över denna verksamhet till länsstyrelsen vore att organisera efter medborgarperspektivet. Eftersom flertalet markägare äger kombinerade jord- och skogsbruksfastigheter kan alla deras jordbruks-, skogsbruks och miljöfrågor hanteras av en och samma myndighet. Därigenom skulle länsstyrelsernas resursbas för tillsyn inom naturvårdsområdet förstärkas och den samlade tillsynsverksamheten kunna utvecklas.

Också här förutsätter vi att en särskild statlig utredning ser närmare på möjligheten att effektivisera tillsyn och tillståndsprövning inom det skogliga området genom att samordna den med länsstyrelsernas uppgifter.

Att mot ovanstående bakgrund aktivt föra över nya tillsynsuppgifter enligt miljöbalken till Skogsstyrelsen skulle inte underlätta en sådan överföring som föreslås i rapporten.

¹¹ Länsstyrelsernas *Tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter, redovisning av ett regeringsuppdrag* Fi 2008/3093 s. 95 f.

Utredningens slutsats i frågan vart dikesrensningar i skogsmark ska anmälas

Utredningen delar Skogsstyrelsens uppfattning att det just ur det skogliga perspektivet skulle vara en förenkling om anmälan om rensning av ett skogsdike kunde ske samordnat med andra kontakter markägaren måste ha med Skogsstyrelsen. Frågan berör emellertid ett större rättsområde än så. Det är i dag länsstyrelsen som har tillsynsansvaret för vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken. Detta framgår av punkterna B7 och B9 i bilagan till förordningen om tillsyn enligt miljöbalken. Om anmälningar om rensningar som berör skogsmark skulle göras till Skogsstyrelsen istället så skulle tillsynsansvaret för vattenverksamheter behöva delas upp på två myndigheter. Den uppdelningen skulle då troligen få ske med stöd av de definitioner på skogsmark m.m. som finns i skogsvårdslagen. Uppdelningen skulle kunna medföra att en och samma rensning i ett vattendrag som rinner både genom skogsmark och jordbruksmark skulle hanteras av två myndigheter. Det förefaller inte som en lämplig lösning.

Mot bakgrund av att utredningens direktiv bl.a. syftar till en effektiv tillsyn för vattenverksamheter finner utredningen att de skäl som talar för just detta bör ges en särskild tyngd. Skälen för en sammanhållen tillsyn enligt 11 kap. miljöbalken är tyngre än de skäl som talar för en samordnad skogsadministration. Utredningen föreslår därmed att alla rensningar enligt 11 kap. 15 § miljöbalken ska anmälas till länsstyrelsen.

7.2.8 Herrelösa verksamheter

I utredningens direktiv nämns särskilt att utredningen ska täcka behovet av regeländringar för att få herrelösa verksamheter omprövade.

Utredningen menar att verksamheter som kan misstänkas vara herrelösa i huvudsak ska fångas upp av den inventering som föreslås i avsnitt 7.2.3. När verksamheterna har identifierats bör tillsynsmyndigheten bedöma om verksamheten är faktiskt herrelös eller om det finns någon som kan göras legalt ansvarig för verksamheten. Om det går att binda en legalt ansvarig till verksamheten bör tillsynsmyndigheten använda de verktyg som redan finns i lagstiftningen och, i de mån de införs, de verktyg som

föreslås på andra ställen i detta betänkande. För att detta arbetssätt ska fungera krävs det att länsstyrelserna verkligen får ett resurstillskott så att inventeringarna kan genomföras, se vidare om resursfrågan i avsnitt 13.3.

För de verksamheter som befins vara herrelösa och det alltså inte finns någon som kan ta ansvar för verksamhetens miljöpåverkan krävs andra åtgärder. Det är dock enligt utredningens mening viktigt att även herrelösa verksamheter fångas upp och bedöms efter sin miljöpåverkan. Det är inte en rimlig ordning att fokus enbart läggs på de verksamheter som har en verksamhetsutövare om det är så att behovet ur miljösynpunkt främst finns hos herrelösa verksamheter.

Ta ledning av Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas arbete med förorenade områden

Utredningen menar att man i frågan om herrelösa men miljöstörande vattenverksamheter kan hämta ledning från det arbete och den organisation som byggts upp på länsstyrelserna för att hantera frågorna om förorenade områden. Arbetet är en del av miljömålsarbetet för en giftfri miljö.

För förorenade områden har Naturvårdsverket och länsstyrelserna sedan många år byggt upp ett särskilt arbetssätt som finansierats med särskilda öronmärkta anslag. På länsstyrelserna har särskild inventeringspersonal anställts. Dessa har genomfört en inventering och en klassificering av förorenade områden. Områdena har klassificerats utifrån hur allvarlig miljösituationen är på respektive område. Efter inventeringen har arbetet bedrivits enligt två spår; tillsynsspåret och bidragsspåret.

Tillsynsspåret har följts för de verksamheter där det har gått att hitta en legalt ansvarig och där har vanliga tillsynsregler använts. För verksamheter som befunnits sakna någon legalt ansvarig eller där den legalt ansvarige saknar medel att klara av efterbehandlingen har det varit möjligt att söka statliga bidrag enligt förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningskador.

Bedömning

För de verksamheter som befins både vara herrelösa och sakna någon legalt ansvarig finns det egentligen ingen annan än staten som kan bekosta de eventuella åtgärder som bedöms önskvärda ur allmän synpunkt. Det finns därmed ingen enkel regeländring som kan lösa frågan. Om det behöver vidtas åtgärder så krävs det att staten skjuter till resurser för dessa åtgärder. Utredningen menar att ett system, liknande det som finns för efterbehandling av förorenade områden, med inventeringspersonal och statsbidrag till åtgärder där de inte finns någon legalt ansvarig skulle kunna byggas upp för att identifiera och åtgärda herrelösa vattenverksamheter. Arbetet skulle, som nämnts ovan, samordnas med det tidigare beskrivna inventeringsarbetet.

7.2.9 Särskild omprövningsförfordning

Att hämta in sådana uppgifter som behövs för tillsynen och för att få undersökningar genomförda är som ovan nämnts redan i dag möjligt för tillsynsmyndigheterna med stöd av 26 kap. 21–22 §§ miljöbalken. Mot bakgrund av reglerna i 26 kap. 1–2 §§ om bl.a. skyldigheten att fortlöpande bedöma om befintliga villkor är tillräckliga, kan man rent av säga att det är en skyldighet för tillsynsmyndigheterna att som ett led i tillsynen begära in behövliga uppgifter och därefter avgöra om man ska begära omprövning av tillstånden. Trots att lagstiftningen redan finns kan man konstatera att arbetet med att driva omprövningar går sakta.

Ett alternativ både till att förlita sig till att tillsynsmyndigheterna driver omprövningar och till att begära att alla befintliga vattenverksamheter obligatoriskt ska tvingas att ge in underlag som duger till en omprövning, skulle kunna vara att direkt i lagstiftningen rikta kravet på att ge in underlag mot t.ex. större verksamheter eller verksamheter som är så ingripande att en omprövning är nödvändig. En modell för det arbetet skulle kunna vara förordningen (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter. Den förordningen infördes för att man befarade att vissa befintliga industriverksamheter, som bara var prövade enligt miljöskyddslagen, och som samtidigt omfattades av IPPC-direktivet, inte hade genomgått den prövning som direktivet krävde och att direktivet därmed inte uppfylldes i Sverige. Förordningen

ålade de som drev vissa i förordningen uppräknade verksamheter att redovisa särskilt angivna uppgifter till tillsynsmyndigheten. Uppgifterna skulle lämnas i den miljörapport de var skyldiga att lämna in år 2005. När tillsynsmyndigheten fått in redogörelsen skulle den ta ställning till om de eventuella brister som förelåg gick att åtgärda med tillsynsförelägganden om begränsningar eller försiktighetsmått eller om det krävdes att verksamheten omprövades. Om det varken krävdes tillsynsförelägganden eller omprövning skulle tillsynsmyndigheten meddela verksamhetsutövaren att ärendet inte föranledde någon åtgärd från myndighetens sida.

En motsvarande ordning för vattenverksamheter skulle kunna utformas som en förordning som riktade sig till alla dammägare och vattenkraftägare eller den som har underhållsansvaret för dessa anläggningar. Dessa fysiska eller juridiska personer skulle då vid ett visst datum redovisa de uppgifter som behövs för att ta ställning till om ett arbete med omprövning behöver inledas.

Förordningen skulle då ställa krav på att i vart fall följande uppgifter redovisas.

- En redovisning av vilket eller vilka vattendrag anläggningarna påverkar samt ett kartunderlag som visar hela vattendraget och var anläggningarna är placerade.
- En redovisning av vilka vattendomar och andra beslut som finns för respektive anläggning samt övriga rättsgrunder som kan ha betydelse för verksamheten. De verksamheter som inte täcks av en vattendom eller något annat tillståndsbeslut ska preciseras till sin omfattning och utförande.
- Sakägarförteckning samt en uppskattning av vilka enskilda intressen det finns i området.
- En redovisning av vilken elproduktion som pågår i varje anläggning i vattendraget och en översiktlig uppskattning av vilken elproduktion som skulle vara möjlig i vattendraget.
- En redovisning i vilken mån anläggningen redan fungerar eller kan komma att fungera som frekvensstyrd reglerkraft för svängningar på elnätet eller reservkraft för svängningar i elproduktionen.
- En redovisning av den miljömässiga situationen i hela det vattendrag som berörs av respektive anläggnings påverkan.

- Hur vattendraget är klassat av vattenmyndigheten och vilket underlag om vattendraget som finns tillgängligt där.
- Om vattendraget omfattas av krav i åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna fastställt.
- En redovisning av vilket fiske som pågår i vattendraget och vilket fiske som skulle vara möjligt.
- Om något område som är reglerat i 3, 4 eller 7 kap. miljöbalken berörs av verksamheten.
- Vilka kommunala planer som finns för det berörda området.
- En bedömning av dammsäkerhetsfrågorna vid anläggningarna. Uppgifterna kan så långt möjligt baseras på den redovisning av dammsäkerhetsfrågor som redan görs till länsstyrelserna (jfr avsnitt 13.2.4).

Uppgifterna skulle redovisas till tillsynsmyndigheten för vattenverksamheter, vilket för närvarande nästan alltid är länsstyrelsen. När länsstyrelsen fick in uppgifterna skulle den bedöma i vilken utsträckning det skulle vara möjligt och tillräckligt att meddela tillsynsföreläggande för att miljöbalkens och dess följdförordningars krav skulle efterlevas. Om länsstyrelsen bedömde att det inte skulle vara möjligt att tillsynsvägen meddela sådana förelägganden som medförde att miljöbalkens krav uppnås, skulle en omprövning initieras. Innan länsstyrelsen gick vidare med omprövningsarbetet, skulle objekten rangordnas så att det skulle framgå i vilken ordning omprövningarna borde drivas. Länsstyrelserna skulle i sitt arbete samråda med berörda myndigheter, kommuner, organisationer och enskilda som skulle kunna vara särskilt berörda. Om det varken krävdes tillsynsförelägganden eller omprövning, skulle tillsynsmyndigheten meddela verksamhetsutövaren att ärendet inte skulle föranleda någon åtgärd från myndighetens sida.

En sådan omprövningsförfordning som beskrivits ovan skulle öka myndigheternas kunskapsunderlag på ett betydande sätt. Förfordningen skulle dock samtidigt lägga väldigt stora krav och kostnader på verksamhetsutövarna utan att det finns några garantier för att underlaget verkligen kommer till användning i omprövningsarbetet. Utredningen gör därvid bedömningen att man inte bör införa en sådan generell omprövningsförfordning som

beskrivits, eftersom den förväntade nyttan inte bedöms stå i proportion till de kostnader det medför för företagen att ta fram uppgifterna. Utredningen lägger därmed inget sådant förslag.

Metoden med en särskild omprövningsförfordning skulle dock kunna användas för att uppnå mer preciserade åtgärder som t.ex. att få fram underlag för att verkställa vad riksdagen beslutat om fiskvandringvägar. Se vidare om denna fråga i avsnitt 12.

8 Ändringstillstånd för vattenverksamheter

8.1 Allmänt

I avsnitt 4.9 har de allmänna reglerna om tillstånd redovisats. Av redogörelsen framgår bl.a. att man för miljöfarliga verksamheter återinfört den möjlighet till ändringstillstånd, eller påbyggnadstillstånd som de även kallas, som fanns i miljöskyddslagen. Regeländringen infördes genom propositionen *En effektivare miljöprövning* (prop. 2004/05:129). I propositionen berördes inte närmare frågan om varför ändringstillstånd bara skulle behövas för miljöfarlig verksamhet. Vattenverksamheter berördes endast utifrån utgångspunkten att förenkling kunde ske genom att öppna för anmälningsskyldighet i stället för tillståndsskyldighet. Propositionen bygger i sin tur på Miljöbalkskommitténs betänkande *En effektivare miljöprövning* (SOU 2003:124) som även den behandlade vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter var för sig. Jämför även utredningens genomgång av skillnader mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i avsnitt 4.19.

Vidare kan nämnas att Naturvårdsverket i särskild skrivelse till utredningen påpekat att det är olyckligt att det verkar råda olika principer för omprövningar och ändringsprövningar av miljöfarlig verksamhet och av vattenverksamhet.

8.2 Överväganden och förslag

– Reglerna för att söka ändringstillstånd för vattenverksamheter ska vara desamma som för miljöfarlig verksamhet och regleras på samma sätt. Ändringen förs in i 16 kap. 2 § miljöbalken. Ändringen medför att 24 kap. 5 § andra–tredje styckena miljöbalken blir tillämpliga även vid ändringstillstånd för vattenverksamhet.

Frågan om avgränsning av en tillståndsansökan om vattenverksamhet är bedömd i rättspraxis varav ett par fall ska redovisas nedan.

Miljööverdomstolen fann vid sin prövning av Citybanan vid Stockholms central¹ att ansökan fått en olämplig avgränsning som inte medgav en ändamålsenlig prövning. Miljödomstolens dom undanröjdes och Banverkets tillståndsansökan avvisades. Frågan om det var rätt av Miljööverdomstolen att avvisa ansökan utan att först förelägga om komplettering har prövats av Högsta domstolen (HD).² Prövningstillstånd meddelades i frågan om bestämmelsen i 22 kap. 2 § andra stycket miljöbalken lämnar utrymme för Miljööverdomstolen att avvisa en ansökan med hänvisning till brist i denna utan att först ha förelagt sökanden att avhjälpa bristen. HD anförde följande. I 23 kap. miljöbalken finns särskilda bestämmelser om rättegången i Miljööverdomstolen och HD. Enligt 23 kap. 7 § första meningen gäller i fråga om rättegången i ansökningsmål i Miljööverdomstolen bl.a. vissa uppräknade bestämmelser i 22 kap., dock inte 22 kap. 2 §. Det har därför inte funnits utrymme för Miljööverdomstolen att avvisa en ansökan med hänvisning till bestämmelsen i 22 kap. 2 § andra stycket miljöbalken. HD anförde dock vidare. Enligt 6 kap. 9 § första stycket miljöbalken ska den myndighet som prövar en ansökan i ett mål där det krävs en miljökonsekvensbeskrivning även ta särskild ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller balkens krav. Myndigheten ska göra en fristående bedömning av miljökonsekvensbeskrivningen, antingen i ett särskilt beslut eller i samband med att målet eller ärendet avgörs. En godtagbar miljökonsekvensbeskrivning är en processförutsättning (prop. 1997/98:45 del 2 s. 65). Miljööverdomstolen har avvisat Banverkets

¹ Miljööverdomstolen slutligt beslut 2007-04-20 i mål nr M 8597-06.

² NJA 2008 s. 748.

ansökan med motiveringen att bristerna i den miljökonsekvensbeskrivning som ingått i Banverkets ansökan är så väsentliga att ansökningen inte kan läggas till grund för prövningen. Detta har skett utan att Banverket dessförinnan förelagts att komplettera sin ansökan. Parterna har emellertid i Miljööverdomstolen yttrat sig i frågan om avvisning. Enligt 34 kap. 1 § rättegångsbalken ska fråga om hinder för målets upptagande av rätten företas så snart anledning förekommer därtill. Rättegångshinder ska av rätten självmant beaktas, om ej annat är stadgat. Det har alltså varit möjligt för Miljööverdomstolen att ta upp frågan om rättegångshinder och avgöra den sedan parterna fått tillfälle att yttra sig.

Frågan är även berörd av Miljööverdomstolen i mål om tillstånd att anlägga dammar för klarning av vatten från gruvverksamhet³. Målet gällde både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Miljööverdomstolen uttalade i det målet bl.a. följande. Hur än verksamhetsutövaren väljer att avgränsa sin ansökan om tillstånd, måste resultatet av tillståndsmyndighetens samlade prövning täcka alla centrala frågor så att det finns förutsättningar att föreskriva villkor i alla delar som är relevanta från miljösynpunkt. Oavsett om prövningsplikten följer av 9 kap. eller av 11 kap. eller av båda, ska prövningen resultera i de villkor eller föreskrifter som fordras enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Prövningens avgränsning är således av central betydelse för en ändamålsenlig prövning i enlighet med miljöbalkens syfte. Visserligen är det sökanden som genom sin ansökan anger ramarna för prövningen, men ytterst åligger det tillståndsmyndigheten att ta ställning till om ansökan kan ligga till grund för prövningen.⁴

Miljööverdomstolen har i samma mål även noterat att den ändring i 16 kap. 2 § miljöbalken som införts genom propositionen *En effektivare miljöprövning* (prop. 2004/05:129) endast rör miljöfarlig verksamhet. Miljööverdomstolen konstaterar dock att i frågan om ansökans avgränsning bör samma synsätt användas både för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

I Miljööverdomstolen ligger för närvarande i vart fall tre mål⁵ för avgörande där Kammarkollegiet, som överklagat målen dit, hävdar att en prövning enligt miljöbalken ska omfatta den samlade

³ Miljööverdomstolen 2006-02-03 mål nr M 10104-04 s. 6.

⁴ A. rättsfall s. 7.

⁵ MD i Umeå 2008-03-28 mål nr M 153-08, MD Östersund 2008-06-18 mål nr M 540-08, MD Östersund 2008-06-17 mål nr M 2714-07.

miljöpåverkan medan sökanden menat att det är sökanden som genom sin ansökan styr ramen för prövningen.

Under utredningens arbete har det till utredningen framförts att vattenrättsliga mål av tradition har hanterat fråga för fråga och att delfrågorna avgjorts vid skilda tillfällen. Upplägget är alltså inte så olikt det system med ändringstillstånd som införts för miljöfarlig verksamhet. Enligt vad som framförts till utredningen följer denna ordning för vattenverksamheter dock direkt av ordalydelsen i 11 kap. 2 § 1 miljöbalken då det i den punkten uttryckligen nämns "ändring". Enligt utredningens mening kan dock den invändningen inte vara avgörande eftersom tillståndsplikten för miljöfarlig verksamhet i 5 § tredje stycket FMH även den talar om tillståndsplikt för "ändring". I det fallet har man ansett det nödvändigt att införa särskilda regler om ändringstillstånd.

Mot bakgrund av ovanstående rättsfall och de synpunkter som framförts till utredningen anser utredningen att de saknas skäl att reglera möjligheten till ändringstillstånd annorlunda för vattenverksamheter än för miljöfarliga verksamheter. Utredningen anser i stället att det finns skäl för att i möjligaste mån reglera likartade frågor lika, om det inte finns särskilda skäl som talar emot. När det gäller frågan om en ansökans avgränsning ansluter sig utredningen till Miljööverdomstolens ovan redovisade resonemang att sökanden anger ramen för prövningen i sin ansökan men att det är tillståndsmyndigheten som slutligen avgör om avgränsningen är lämplig. Detta är i stort samma resonemang som förs i den ovan nämnda propositionen *En effektivare miljöprövning* (2004/05:129), genom vilken möjligheten till ändringstillstånd för miljöfarlig verksamhet infördes.

Då vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet enligt rättspraxis har ansetts böra behandlas på samma sätt i frågan om prövningens omfattning, bör det enligt utredningens mening vara reglerat på samma sätt. Det är enligt utredningens mening en förenkling i sig att det går att utläsa direkt av lagtexten att frågan om ändringstillstånd ska behandlas på samma sätt för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Utredningen förslår därför att 16 kap. 2 § tredje stycket miljöbalken ändras så att regleringen av ändringstillstånd även omfattar tillstånd till vattenverksamhet. På så sätt kommer, utan att ytterligare ändringar behövs, även 24 kap. 5 § andra–tredje styckena att bli tillämpliga på vattenverksamhet, vilket kan bidra till att rätt frågor blir prövade när ett ärende är uppe i tillståndsmyndigheten.

9 Generella föreskrifter i stället för omprövningar

9.1 Allmänt

Av avsnitt 3 framgår att det finns över 50 000 vattenverksamheter. En stor del av dessa utgörs av markavvattningsföretag. Bara i Skåne län finns över 5 000 markavvattningsföretag som berör i stort sett alla vattendrag i länet. Endast ett fåtal av dessa är tillståndsprövade efter år 1999. Även för andra vattenverksamheter är det snarare regel än undantag att tillståndsprövningarna är förhållandevis gamla. En omprövning av dessa verksamheter skulle kräva stora resurser både hos verksamhetsutövarna och hos myndigheterna.

9.2 Överväganden och förslag

– Angelägna miljöförbättrande åtgärder för vanligt förekommande verksamheter bör kunna genomföras genom generella föreskrifter i stället för omprövning i de enskilda fallen. Föreskrifterna bör utformas så att de bryter igenom tillståndens rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. För att uppnå detta bör regeringen ges liknande föreskriftsrätt för vattenverksamheter som finns för miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. 5 § miljöbalken. Bemyndigandet förs in i en ny 11 kap. 9 c § i miljöbalken.

– En ändring i förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter bör göras så att Fiskeriverket och länsstyrelserna kan besluta om annan användning i samma huvudavrinningsområde av inbetalda fiskeavgifter än vad som beslutats i respektive dom. Ändringen införs som en ändring av 10 § i nämnda förordning.

Naturvårdsverket har i en skrivelse till utredningen föreslagit att det genom övergångsregler bör införas en obligatorisk prövning enligt bestämmelserna i miljöbalken av alla dikningsföretag som inte är tillståndsprövade efter år 1999. Enligt utredningens uppskattning skulle en sådan obligatorisk prövningsplikt omfatta ca 40 000 vattenverksamheter (jfr redovisningen i avsnitt 3.1). Prövningsplikten skulle gälla för alla dikningsföretag från tiden före år 1999, dvs. i stort sett alla, oavsett om det finns behov av omprövning i det enskilda fallet. Utredningen menar att en sådan massiv omprövning skulle belasta verksamhetsutövare, prövningsmyndigheter, tillsynsmyndigheter och centrala verk på ett så omfattande sätt att det inte står i rimlig proportion till deras kapacitet. Ett alternativ till ett sådant massivt omprövningsarbete skulle kunna vara generella föreskrifter som träffar alla dessa verksamheter.

Utredningen vill emellertid först slå fast att rättskraften i 24 kap. 1 § miljöbalken är huvudregel för de givna tillstånden och som sådan bör respekteras. Att öppna möjligheten att meddela generella föreskrifter *som bryter rättskraften* hos tillståndsgivna verksamheter är en långtgående åtgärd som bör användas med försiktighet. Vidare bör man vid införandet beakta att om den önskade åtgärden hade genomdrivits med en omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken så hade omprövningen omfattats av den paragrafens sista stycke som anger att omprövningen inte får vara så ingripande att verksamheten inte kan bedrivas eller avsevärt försvåras. Det kan finnas skäl för motsvarande begränsning vid nya rättskraftsbrytande föreskrifter. Det finns som nämnts redan i dag föreskrifter som bryter rättskraften. Om systemet ska utökas med ytterligare föreskrifter som bryter rättskraften bör det endast ske om det motsvaras av angelägna intressen och med beaktande av vad som anges i 24 kap. 5 § sista stycket miljöbalken. Med nämnda begränsningar i åtanke menar utredningen att man som ett alternativ till enskilda omprövningar kan införa generella föreskrifter som reglerar de vanligast förekommande miljöproblem som det samtidigt är angeläget att åtgärda. Enskilda omprövningar enligt 24 kap. 5 § miljöbalken kan på så sätt förbehållas de verksamheter där problemen är så komplexa att de inte kan lösas genom generella föreskrifter.

I avsnitt 4.12 har redovisats omfattningen av ett tillstånds rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken och även de situationer då rättskraften bryts igenom. Av nämnda paragraf framgår bl.a. att

föreskrifter meddelade enligt 9 kap. 5 § miljöbalken kan bryta igenom ett tillståndets rättskraft vid miljöfarlig verksamhet. Av 9 kap. 5 § miljöbalken framgår att regeringen om det framstår som mer ändamålsenligt än beslut i enskilda fall, för att skydda människors hälsa eller miljön i fråga om miljöfarlig verksamhet, får 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.

Utredningen menar att det även i detta avseende saknas skäl att göra åtskillnad mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Detta gäller framförallt den lukrativa vattenverksamheten där det finns en verksamhetsutövare som tjänar pengar och därmed kan bära de kostnader som en föreskrift kan medföra. När det gäller den defensiva vattenverksamheten är det inte lika självklart att jämförelsen stämmer lika bra. Det går dock inte att komma ifrån att det på den defensiva vattenverksamhetens område kan finnas behov av att styra upp vissa frågor och att detta kan göras effektivt med en generellt verkande föreskrift. Effekterna för verksamhetsutövarna måste dock utredas noga innan varje enskild föreskrift införs.

Sammantaget anser utredningen att det bör införas en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter för vattenverksamheter som bryter igenom tillståndets rättskraft på samma sätt som det i dag är möjligt för miljöfarliga verksamheter. Ändringen bör föras in som en ny paragraf i 11 kap. miljöbalken och åtföljas av en ändring i 24 kap. 1 § miljöbalken. På samma sätt som för miljöfarliga verksamheter bör regeringen vid särskilda skäl kunna bemyndiga en myndighet att meddela sådana föreskrifter.

Utredningen kommer nedan att redovisa några förslag till områden där utredningen anser att det kunde vara lämpligt att meddela generella föreskrifter som kan bryta igenom tillståndets rättskraft. Uppräkningen ska inte ses som uttömmande utan just som exempel.

9.2.1 Föreskrift om användning av fiskeavgifter

Bakgrund om Fiskeavgifter¹

Grundregeln för reglering av skador på fisket är försiktighetsmått och kompensationsåtgärder enligt bestämmelserna i 11 kap. 8 § miljöbalken. Om det är lämpligare kan dessa ersättas med en fiskeavgift. Det stora flertalet avgifter som utdömts har kommit till enligt bestämmelserna i 1918 års vattenlag² och 1983 års vattenlag.³

Det finns två typer av fiskeavgift, särskild fiskeavgift och allmän fiskeavgift. Den särskilda fiskeavgiften,⁴ som ersätter skyldigheten att vidta åtgärder, är avsedd att främja det lokala fiskeintresset, alltså i det berörda vattnet eller i ett angränsande vatten. Avgiften kan vara en engångsavgift eller en årlig avgift (indexreglerad). Storleken på den särskilda fiskeavgiften motsvarar vad som bedöms vara en skälig kostnad för vattenverksamheten. Det är Fiskeriverket som är mottagare av den särskilda fiskeavgiften. Fiskeriverket eller, efter delegering, länsstyrelsen bestämmer hur den särskilda fiskeavgiften ska användas om inte annat har bestämts i domen eller beslutet.⁵

Det är den prövande myndigheten, dvs. normalt miljödomstolen samt i markavvattningsärenden länsstyrelsen, som bestämmer om avgift. Tillsynsmyndigheten kan i anmälningsärenden enligt 11 kap. 9 a § miljöbalken också besluta om avgift. En vanlig form av särskild fiskeavgift är en engångsersättning för produktionsskador i samband vattenverksamhet eller åtgärder.

Den allmänna fiskeavgiften⁶ utdöms när en vattenverksamhet eller vattenanläggning kan antas skada fisket eller kommer att orsaka en inte obetydlig ändring i de naturliga vattenståndsförhållandena. Avgiften är avsedd för främjande av fisket inom landet genom forskning och utveckling och har alltså ingen lokal anknytning. Avgiften ska användas för dessa ändamål i enlighet med vad Fiskeriverket bestämmer. Avgiften är normalt årlig och indexreglerad. Avgiften beräknas på samma sätt som bygdeavgiften. Dock är gränsen för avgiftsskyldighet satt till tio avgiftsenheter. Det är miljödomstolen som bestämmer om avgiften och

¹ Naturvårdsverkets handbok för tillämpning av 11 kap. miljöbalken – vattenverksamheter, 2008:5.

² 2 kap. 8 och 10 §§ ÄVL.

³ 10 kap. 5 och 6 §§ VL.

⁴ 6 kap. 5 § LSV.

⁵ 10 § förordning (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter.

⁶ 6 kap. 6 § LSV.

Fiskeriverket är mottagare. För något större vattenverksamheter är det vanligt att båda typerna av avgift utdöms.

Kammarkollegiet har i sin rapport *Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor* föreslagit att de fonderade medlen från särskilda fiskeavgifter ska få användas på ett mer flexibelt sätt än i dag. Kammarkollegiet anför följande.

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

Främst för södra delen av landet finns ett stort antal vattendomar med föreskrifter om fiskeavgifter som avser mycket låga belopp i form av årliga belopp eller engångsbelopp. Dessa belopp uppgår i vissa fall till endast några tusen kronor per dom. De låga avgiftsbeloppen gör det svårt att nyttja beloppen till meningsfulla åtgärder, varför de i många fall nyttjas i liten utsträckning. Ett annat problem avseende de särskilda fiskeavgifterna som gäller hela landet är att de, som ovan beskrivits, är geografiskt bundna till att bekosta åtgärder endast i det vattendrag där verksamheten finns. I många fall är vattendraget som sådant så exploaterat att det har ringa eller ingen effekt att vidta åtgärder. De fonderade medlen kan i dessa fall inte användas på lämpligt sätt. I många fall kan det däremot finnas biflöden eller närliggande vattendrag där åtgärder kan vara värdefulla och få positiva effekter. Därför föreslås en översyn av dessa avgifter, lämpligen vattensystemvis, i syfte att sammanföra de olika mindre avgifterna till en större enhetlig avgift som dessutom skulle kunna nyttjas inom ett vidare vattenområde.

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

fiskeavgifterna, varför länsstyrelserna i hög grad måste vara delaktiga i ett sådant arbete.

Länsstyrelserna har vidare fört fram ett förslag om att inrätta en fond vars syfte är att underlätta finansieringen av åtgärder vid omprövning. Här kan man tänka sig ett upplägg motsvarande det som gäller för fiskeavgifterna. Frågan bör utredas vidare.⁷

Vid Jordbruksdepartementets remissbehandling av Kammarkollegiets rapport framfördes bl.a. följande synpunkter på förslaget om användningen av fiskeavgifter.

Miljööverdomstolen välkomnar möjligheter till effektivare användning av fiskeavgifter med en lägre grad av detaljstyrning när det gäller åtgärder och geografisk avgränsning.

Hovrätten för Övre Norrland anger att rapporten är osedvanligt kreativ när det gäller att skaka fram medel från annat än statliga källor. Viss försiktighet torde dock vara påkallad när det gäller att utnyttja fonderade fiskeavgifter på ett sätt som inte var avsett från början, exempelvis till att betala ersättning till verksamhetsutövarna.

Länsstyrelserna i Östergötlands län och *Blekinge län* tillstyrker förslaget och den förra tillägger följande. Medlen har avsatts som kompensation för allmän fiskeskada och är i dag dessutom oftast styrda till vissa åtgärder. En ändring av villkoren för medlens användning om de är otidsenliga och svåra att uppnå kan ganska enkelt ske till förmån för genomförbara åtgärder. Den senare tillägger att en översyn av fiskeavgifterna, och de ändamål som anges, bör ske i samband med omprövning av domen. Vid omprövningen bör domstolen även få möjlighet att omfördela lokala avgiftsmedel till fiskevård inom en större region.

Länsstyrelsen i Dalarnas län avstyrker användning av de lokala fiskevårdsmedlen för finansiering av omprövningsarbetet.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anger att det har skett en betydande effektivisering av användningen på senare år. Bl.a. nyttjas ett stort antal avgifter mer eller mindre löpande som medfinansiering i strukturfondsprojekt som syftar till utveckling av turistfisket. Länsstyrelsen fattar i dag beslut på delegation om användning av ett flertal utdömda vattenavgifter. (Uppgiften att det rör sig om 85–90 % av fallen är dock missvisande eftersom Fiskeriverket behållit beslutanderätten i de fall det rör sig om större belopp och således fortfarande förfogar över betydligt mer än 10–15 % av de samlade

⁷ Kammarkollegiet och Fiskeriverket rapport *Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor* s. 34 f.

fiskeavgiftsmedlen). En ändring av villkoren för vissa domar skulle tillsammans med fortsatt delegering av medlen underlätta ett effektivt nyttjande. För Norrlands och Jämtlands läns del kan dock konstateras att ett arbete med omprövning av omoderna små avgifter bedrevs av Fiskeriverket redan för något tiotal år sedan utan att det ledde till några påtagliga resultat.

Länsstyrelsen i Västerbottens län instämmer i att fiskeavgifterna är en möjlig finansieringskälla för åtgärder. Fiskeriverket har delegerat beslutsrätten på 85–90 % av de domar där denna typ av medel dömts ut. Dock är det så att länsstyrelserna inte har beslutsrätten på 85–90 % av de medel som är utdömda. Detta beror på att en stor andel av de domar där de största medlen finns utdömda inte har delegerats av Fiskeriverket. Av rapporten borde framgå hur stor del av medlen respektive myndighet beslutar om, inte enbart fördelningen av antal domar.

Svensk Energi anger att sammanföring av många små fiskeavgifter i ett vattensystem för en samlad användning kan åstadkommas genom omprövning av ändamålsbestämningen för varje enskild avgift. Detta kan i och för sig vara rimligt men det måste då inskränkas till just detta och inte användas för en höjning av de olika avgifterna för att öka summan.

Bedömning av användningen av fiskeavgifter

Utredningen gör bedömningen att Kammarkollegiets förslag att fiskeavgifterna ska få användas mer flexibelt bör genomföras. Som framgår av ovanstående är det inskrivet i domarna vad medlen får användas till. Utredningen delar Kammarkollegiets uppfattning att det inte är rimligt att ompröva alla dessa domar och på så sätt ändra användningen av medlen.

Det framgår av 10 § förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter att Fiskeriverket eller, efter Fiskeriverkets bemyndigande, länsstyrelsen bestämmer hur särskilda fiskeavgifter ska användas. Användningen begränsas dock av dom eller beslut i respektive mål.

För att möjliggöra att de särskilda fiskeavgifterna används till åtgärder som är värdefulla och får positiva effekter bör en generell föreskrift införas som medger att särskilda fiskeavgifter får användas på annat sätt än vad som framgår av domen. Medlen bör få användas till åtgärder som är värdefulla och får positiva effekter.

Medlen bör därför kunna användas i biflöden eller närliggande vattenområden till det område där skadan skett. En lämplig avgränsning för användningen är det huvudavrinningsområde där vattendraget ingår. Huvudavrinningsområden är definierade år 1908 av SMHI:s föregångare Hydrografiska byrån som de vattendrag vars avrinningsområde vid mynningen i havet är minst 200 kvadratkilometer. Fiskeriverket eller, efter Fiskeriverkets bemyndigande, länsstyrelsen bör få bestämma hur användningen ska ske.

Den generella föreskriften bör kunna genomföras som en ändring i 10 § förordningen om bygge- och fiskeavgifter.

9.2.2 Föreskrifter om markavvattning och rensning?

Av statistiken i avsnitt 3 och ovan i detta avsnitt framgår att det finns ett mycket stort antal markavvattningar och att vissa helt saknar tillstånd medan andra kan ha oklar reglering av tillståndets rättigheter och skyldigheter. Pga. dels mängden markavvattningar och dels det stora antalet markägare som kan vara berörda av varje markavvattning kommer det att vara oerhört arbetskrävande att ompröva dessa var för sig. Utredningen menar att detta kan vara ett område där det kan vara befogat att meddela generella föreskrifter. Sådana föreskrifter kan gälla t.ex. följande.

- Utsläppskrav som t.ex. begränsning av utsläpp av fosfor och kväve. Utsläppskraven kan vara relaterade till behovet av att minska utsläppen av närsalter kopplat till vattenförvaltningen och dess kvalitetskrav och åtgärdsprogram samt Sveriges internationella åtaganden inom t.ex. Helcom (Baltic Sea Action Plan).
- Hur ursprungligt djup och läge för rensning ska vara dokumenterat för att verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten ska ha en samsyn om vad som gäller vid en rensning.
- Vilka åtgärder som ska vidtas för att minska den negativa miljöpåverkan vid en rensning (t.ex. val av utrustning, släntlutning, sedimentationbassänger, kalkfilter).
- Vad egenkontrollen kan omfatta, hur mätning av utsläpp ska ske etc.

Det finns enligt utredningens mening flera frågor som måste beaktas innan man går vidare med de föreskrifter som nämns i listan ovan. Utredningen vill särskilt framhålla att markavvattningsverksamheter är komplexa vattenverksamheter som ingår i ett sammanhang med förhållandena uppströms och nedströms och som berör en rad olika intressen – både ursprungliga och senare tillkomna – som måste beaktas. Det kan vidare finnas ett starkt intresse av att förhållanden bevaras som berör ett stort antal berörda. Om man av miljöskäl anser att förutsättningarna för en markavvattning behöver ändras bör det kanske ske genom en omprövning där alla dessa intressen får komma till tals och kan beaktas. Ur det perspektivet kan markavvattningar vara mindre lämpliga för generella föreskrifter.

En ytterligare aspekt att beakta är att utredningen i avsnitt 7.2.7 föreslagit att alla rensningar ska vara anmälningspliktiga. Antalet anmälningar kommer därmed att öka, vilket medför administrativt arbete för verksamhetsutövarna. Om det genom en föreskrift går att uppnå de miljöförbättringar som den utökade anmälningskyldigheten syftar till så skulle anmälningsplikten inte längre behövas. Det skulle då minska den administrativa bördan för verksamhetsutövarna. Under alla omständigheter måste anmälningsplikten enligt 11 kap. 15 § miljöbalken beaktas innan man inför en generell föreskrift som rör rensningar.

Utredningen har inte haft tid eller möjlighet att inom sitt arbete avgöra vilka föreskrifter som är lämpliga att införa och i så fall hur dessa bör utformas. Utredningen föreslår därför att Naturvårdsverket ges i uppdrag att bedöma behovet och utarbeta förslag till lämpliga föreskrifter. Naturvårdsverket bör därvid särskilt beakta de rättsliga komplikationerna och det stora antalet berörda som finns när det gäller markavvattningar.

10 Säkerhetshöjande åtgärder utan omprövning

10.1 Allmänt

Utredningen ska enligt direktiven utreda behovet av regeländringar så att tillämpande myndigheter kan förelägga om säkerhetshöjande åtgärder utan att tillståndet behöver omprövas. På motsvarande sätt ska det utredas om verksamhetsutövarna kan vidta säkerhetshöjande åtgärder utan att tillståndet behöver omprövas. Utredningens direktiv måste rimligen tolkas som att de säkerhetshöjande åtgärderna även ska gå att vidta utan att man ska vara hänvisad till att söka nytt tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken. Att ansöka om tillstånd är ju en än mer ingripande åtgärd än att ansöka om omprövning.

10.2 Överväganden och förslag

– Det bör inte införas någon specialreglering som innebär att säkerhetshöjande åtgärder generellt sett kan vidtas utan omprövning eller ny tillståndsprövning utöver vad som redan ryms i tillståndet eller utöver vad som följer av 11 kap. 16 § miljöbalken. Inte heller bör tillsynsmyndigheterna ges en generell rätt att förelägga om säkerhetshöjande åtgärder på ett sätt som går utöver vad som i dag följer av 26 kap. 9 § miljöbalken.

– Det bör införas en möjlighet för verksamhetsutövare att utföra säkerhetshöjande åtgärder efter en anmälan till tillsynsmyndigheten. Ändringen införs i 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. och följer handläggningen enligt 19–23 §§ nämnda förordning.

– Säkerhetshöjande åtgärder bör utgöra en uttrycklig grund för omprövning enligt 24 kap. 8 § miljöbalken.

Ett tillstånd till vattenverksamhet enligt miljöbalken har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Det gäller mot alla och envar. Dessa regler har redovisats i avsnitt 4.12. Reglerna innebär i korthet att så länge verksamhetsutövaren håller sig inom tillståndets ramar och följer villkoren för tillståndet ska myndigheterna inte kunna lägga ytterligare krav på verksamheten i frågor som prövats genom tillståndsdomen eller beslutet. Begränsningen av tillsynsmyndighetens möjlighet att meddela förelägganden framgår av 26 kap. 9 § miljöbalken. Enligt 26 kap. 9 § fjärde stycket är dock inte tillsynsmyndigheten förhindrad att meddela brådskande förelägganden eller förbud som är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer. I detta undantag torde rymmas akuta förelägganden som kan behövas ur säkerhetssynpunkt.

Verksamhetsutövaren å sin sida är bunden av den beskrivning av verksamheten och de åtaganden han gjort i sin ansökan. Skyldigheten att följa vad som angivits i ansökan kan regleras genom ett så kallat allmänt villkor som anger att verksamhetsutövaren ska följa vad denne angivit i sin ansökan om inte annat uttryckligen följer av tillståndsdomen.

I 11 kap. 16 § första stycket miljöbalken finns en specialregel som medger att arbeten får utföras utan föregående tillstånd, om det till följd av en skada eller för att förebygga en skada är nödvändigt att tillståndspliktiga ändrings- eller lagningsarbeten utförs genast. Ansökan om godkännande av arbetena ska då dock göras i efterhand snarast möjligt. Tillståndsprövningen kommer alltså efter det att åtgärden vidtagits i stället för som vanligt i förhand. Om verksamhetsutövaren underlåter att söka om tillstånd i efterhand har tillsynsmyndigheten möjlighet att förelägga honom att söka tillstånd.¹ Paragrafen är närmast avsedd för att tillåta akuta arbeten som är nödvändiga att utföra genast och där det inte är möjligt att invänta en ordinarie tillståndsprövning. Det är inte troligt att huvudparten av det planerade säkerhetshöjande arbetet vid dammanläggningar behöver utföras med så kort varsel att det faller inom paragrafens tillämpningsområde.

¹ Miljööverdomstolen 2008-02-04 mål nr M 4354-07.

I avsnitt 4.12 redovisas hur myndigheterna enligt 24 kap. 5 § första stycket 10 miljöbalken kan ansöka om omprövning för att förbättra en anläggnings säkerhet. Det är den väg som i dag står till myndigheternas förfogande att i det enskilda fallet få säkerhetshöjande åtgärder vidtagna när det till följd av begränsningarna i 24 kap. 1 § och 26 kap. 9 § miljöbalken inte är möjligt att meddela tillsynsföreläggande.

Frågan om omprövning av vattendomar med anledning av klimatförändringar har berörts av Klimat och sårbarhetsutredningen i sitt slutbetänkande *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter* (SOU 2007:60). Utredningen uttalade viss skepsis mot en storskalig omprövning av vattendomar för att möta ändrade klimatförhållanden. Utredningen menade att frågan skulle lösas genom ytterligare utredning av behovet av omprövningar och en översyn av hela 11 kap. miljöbalken. Remissmyndigheterna var inte helt eniga. Flera remissmyndigheter välkomnade en ökad omprövning av vattendomar. Företrädare för vattenkraftbranschen var mer skeptiska och kunde inte se något generellt omprövningsbehov. Flera instanser pekade på det förhållandet att omprövning är tidsödande och kostsamt. Se vidare om Klimat och sårbarhetsutredningen i avsnitt 2.7.

Miljööverdomstolen har uttalat att åtgärder som är tillståndspliktiga enligt definitionen i 11 kap. 2 och 9 §§ miljöbalken inte kan genomföras efter endast en omprövningsansökan enligt 24 kap. 8 § miljöbalken. När en åtgärd är tillståndspliktig är verksamhetsutövaren skyldig att söka tillstånd till verksamheten och till den ansökan foga en miljökonsekvensbeskrivning. Den begärda ändringen omfattar i dessa fall inte något befintligt villkor. Åtgärden kan inte prövas inom ramen för omprövning enligt 24 kap. 8 § miljöbalken. Att vissa myndigheter har möjlighet att, enligt 24 kap. 5 § miljöbalken, söka om omprövning i säkerhetshöjande syfte påverkar inte verksamhetsutövaren skyldighet att söka nytt tillstånd vid tillståndspliktiga ändringar.² Av ansökan om prövningstillstånd till Högsta Domstolen i nämnda fall framgår att verksamhetsutövaren uppfattat det som om miljödomstolarna och Miljööverdomstolen tidigare accepterat att säkerhetshöjande åtgärder vidtagits efter en ansökan enligt 24 kap. 8 § miljöbalken.³

² Miljööverdomstolen slutligt beslut 2004-01-22 mål nr M 5297-03, ej pt i HD 2004-07-09 i mål nr Ö 695-04.

³ Miljööverdomstolen 2003-06-03 mål nr M 10023-02, 2002-03-27 mål nr M 7952-99, miljödomstolen i Umeå t.ex. 2003-06-12 mål nr 54-03, miljödomstolen i Östersund t.ex. 2002-12-18 mål nr M 119-02.

Av senare avgöranden från Miljöoverdomstolen framgår att säkerhetshöjande åtgärder har handlagts som ansökningar enligt 24 kap. 8 § miljöbalken.⁴ Det kan tilläggas att inom begreppet säkerhetshöjande åtgärder kan det rymmas olika åtgärder och att typen av åtgärd naturligtvis spelar roll för avgörandet om åtgärden rymms inom 24 kap. 8 § miljöbalken eller inte.

Ovanstående beskriver kortfattat miljöbalkens grundläggande system för att avgränsa vad som är tillståndsprövat och ramarna för att detta ska vara stabilt reglerat. I systemet finns redan inbyggt regler i 24 kap. miljöbalken för omprövning av befintliga tillstånd, vilket får anses representera en enklare väg att få villkoren för en verksamhet ändrade än att genomföra en helt ny tillståndsprövningsprocess. Vidare har genom ovan nämnda rättsfall visats att det finns gränser för när det går att använda sig av den förenklade vägen genom omprövning enligt 24 kap. 8 §, även om rättsläget i den delen möjligen är oklart.

Av ovanstående följer även att om den säkerhetshöjande åtgärden inte begränsar tillståndets rättskraft och inte heller är tillståndspliktigt enligt 11 kap. i övrigt så kan tillsynsmyndigheten redan i dag förelägga om åtgärden. På motsvarande sätt kan verksamhetsutövaren naturligtvis vidta de säkerhetshöjande åtgärder som rymms inom det givna tillståndet.

Utredningens uppdrag är emellertid att titta på frågan om det ska vara möjligt att förelägga om respektive vidta säkerhetshöjande åtgärder utan vare sig omprövning eller ny tillståndsprövning. Åtgärden ska således kunna vidtas utan att vare sig tillsynsmyndigheten eller verksamhetsutövaren skulle behöva närma sig tillståndsmyndigheten (vilken i dag är miljödomstolen).

Det kan finnas olika sätt att förenkla för verksamhetsutövarna eller tillsynsmyndigheterna att få säkerhetshöjande åtgärder vidtagna. Några sätt går så långt som direktiven säger, dvs. utan omprövning, medan andra förslag inte går lika långt men likväl är att betrakta som förenklingar. Nedan redovisas först en kort beskrivning av vad säkerhetshöjande åtgärder kan vara och sedan förslag på olika tillvägagångssätt.

⁴ Miljöoverdomstolen 2008-10-28 mål nr M 3054-07, 2004-11-22 mål nr M 2520-03.

10.2.1 Vad är säkerhetshöjande åtgärder?

I detta sammanhang kan det vara motiverat att närmare ange vad som normalt räknas in i begreppet säkerhetshöjande åtgärder. Det ska enligt utredningens mening först och främst vara så att syftet med åtgärden är just att säkerheten vid anläggningen ska höjas. Inom detta syfte finns det flera olika åtgärder som kan vara aktuella. Det kan exempelvis vara åtgärder såsom att höja eller förstärka dammen, installera en större lucköppning eller att anlägga erosionsskydd. Det kan även röra sig om en omprövning för att justera vattenhushållningsbestämmelser som inte medför någon produktionsökning, t.ex. att ta bort föråldrade vattenhushållningsbestämmelser för anpassning till aktuella förhållanden och i syfte att modernisera befintliga tillstånd. En ytterligare åtgärd är anläggande av s.k. energiomvandlare i nedströmsfåror vilka kan bestå av betongkonstruktioner (t.ex. murar eller klumpar med olika sidor och storlekar) som dämpar vattenföringen vid höga oväntade flöden för undvikande av oönskad eller rättare sagt skadlig erosion nedströms. Dessa bromsar upp kraften i vattnet för att förhindra skador och olyckor nedströms och uppförs strax nedanför utskoven (dammluckor) i en kraftverks- eller regleringsdamm.

Det bör tilläggas att ovanstående uppräknade naturligtvis endast syftar på vattenverksamheter.

10.2.2 Undantag i rättskraftsbestämmelserna för säkerhetshöjande åtgärder?

En möjlighet skulle kunna vara att uttryckligen undanta åtgärder som rör säkerhetshöjande åtgärder från bestämmelserna om rättskraft i 24 kap. 1 § miljöbalken och från begränsningen av vad tillsynsmyndigheten får förelägga om i 26 kap. 9 § miljöbalken. På så sätt skulle verksamhetsutövaren inte vara bunden av tillståndsdomen om han vill vidta säkerhetshöjande åtgärder och tillsynsmyndigheten skulle kunna meddela de förelägganden som behövs ur säkerhetssynpunkt. En sådan lösning skulle lagtekniskt kunna skrivas in i nämnda paragrafer. Önskemålet i utredningens direktiv om att säkerhetshöjande åtgärder ska kunna vidtas av verksamhetsutövaren eller föreläggas från tillsynsmyndighetens sida utan omprövning skulle därmed vara uppfyllt.

Säkerhetshöjande åtgärder vid en dammanläggning kan emellertid röra grundläggande delar av den tillståndsprovade anläggningen, som t.ex. själva dammens konstruktion och utformning eller dess skötsel. Konstruktionen är beskriven i tillståndsansökan och bedömd i tillståndsprovningen. Ändringar av grundläggande delar i en dammkonstruktion bör inte vara möjligt med endast en summarisk process eller rent av helt utan kontakter mellan myndigheter och verksamhetsutövare. Detta skulle riskera att negativt påverka de ställningstaganden som både den som sökte tillståndet och den prövande vattendomstolen eller miljödomstolen gjorde när det gäller säkerhetsfrågor vid det tillfälle domen meddelades. Risken skulle i så fall vara uppenbar att ändringar genomfördes som inte var genomtänkta.

Av ovanstående skäl avser utredningen inte att lägga förslag som undantar just säkerhetsfrågor från miljöbalkens regler om rättskraft. Det ska således inte heller framledes vara möjligt att förelägga om åtgärder som inskränker rättskraften för tillstånd till vattenverksamhet på den enda grunden att åtgärden rör säkerhetsfrågor. Den möjlighet till akuta förelägganden som finns i 26 kap. 9 § fjärde stycket miljöbalken och som bryter igenom rättskraften är enligt utredningens mening tillräcklig.

Inte heller ska verksamhetsutövaren kunna vidta sådana åtgärder på ett sätt som går utanför vad som gäller enligt domen och är reglerat genom det allmänna villkoret utan att söka om nytt tillstånd eller omprövning. I det senare fallet är den möjlighet som redan finns i 11 kap. 16 § miljöbalken tillräcklig för att lösa problemet med brådskande fall.

10.2.3 Ändringsanmälan för säkerhetshöjande åtgärder

I avsnitt 4.8 har redovisats i vilka fall kravet på tillstånd för vattenverksamheter faller bort och det i stället är tillräckligt med en anmälan till tillsynsmyndigheten (oftast länsstyrelsen). Dessa fall är uppräknade i 19 § förordningen om vattenverksamheter. En möjlighet att förenkla för verksamhetsutövare att vidta säkerhetshöjande åtgärder utan att det krävs omprövning eller nytt tillstånd skulle kunna vara att på motsvarande sätt införa anmälningsplikt för dessa åtgärder.

En anmälningsplikt enligt 19 § förordningen om vattenverksamheter innebär att verksamhetsutövaren måste sätta ihop ett

underlag där åtgärden beskrivs. Tillsynsmyndigheten ska sedan höra kommunen och om det allmänna fiskeintresset berörs även Fiskeriverket. Tillsynsmyndigheten ska dessutom ge statliga och kommunala myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken tillfälle att yttra sig i anmälningsärendet. När anmälningsärendet är tillräckligt utrett, ska länsstyrelsen förelägga verksamhetsutövaren att antingen vidta försiktighetsmått 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 underrättas 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.

Den ovan beskrivna ordningen innebär att den säkerhetshöjande åtgärden på ett förhållandevis enkelt sätt kommer under myndigheternas bedömning samtidigt som enskilda berörda har en chans att komma till tals. Om ärendet befins vara för komplicerat för att hantera som ett anmälningsärende, t.ex. genom att enskilda intressen påverkas, kan länsstyrelsen förelägga verksamhetsutövaren att söka om tillstånd till åtgärden. På så sätt kan länsstyrelsen på ett relativt enkelt sätt sortera ut de ärenden som behöver den noggrannare prövning som en tillståndsprövning innebär från de enklare ärenden som kan hanteras som anmälningsärenden.

Metoden att föreskriva om anmälningsplikt för säkerhetshöjande åtgärder är dock inte helt invändningsfri. De argument som redovisats ovan under rubriken om undantag i rättskraftsbestämmelserna kan även föras fram när det gäller en anmälningsändring. En säkerhetshöjande åtgärd kan ju som nämnts ovan medföra förändringar i de grundläggande delarna av den tillståndsprovade anläggningen. Det skulle därmed kunna strida mot den grundläggande ordning som gäller för både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet, nämligen att verksamheten ska bedrivas i huvudsak så som den beskrivits i ansökan och som tillståndsmyndigheten tagit ställning till. Ett förfarande med anmälningsplikt för säkerhetshöjande åtgärder innebär dock att tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet har möjlighet att förelägga

verksamhetsutövaren att söka tillstånd för åtgärden (23 § förordningen om vattenverksamheter). På så sätt kan tillsynsmyndigheten i mer komplicerade fall se till att frågan kommer under tillståndsmyndighetens bedömning.

Man skulle i detta sammanhang kunna göra en jämförelse med den reglering om ändringsanmälan som finns för miljöfarlig verksamhet enligt reglerna i 9 kap. 6 § miljöbalken och 5 och 21 §§ FMH. Den regleringen går i huvudsak ut på att även ändringar av tillståndspliktiga verksamheter är tillståndspliktiga men med det viktiga undantaget att det räcker med en anmälan om ändringen är mindre och inte innebär att någon olägenhet av betydelse kan uppkomma för människors hälsa eller miljön. Den praxis som utbildats på området innebär att ändringsanmälan inte kan användas för att höja den tillståndsgivna produktionen som anges i beslutets tillståndsmening men att andra mindre ändringar är möjliga. Systemet får anses betydligt underlätta för miljöfarliga verksamheter eftersom en ändring efter en anmälan kan genomföras efter bara sex veckor medan en ändring som kräver tillstånd kan ta upp till ett år.

En säkerhetshöjande åtgärd vid en dammanläggning torde oftast inte ha till syfte att kraftproduktionen ska ökas. Vid en jämförelse med vad som gäller ändringsanmälan för miljöfarlig verksamhet skulle anmälningsändringar för säkerhetshöjande åtgärder ur just den synpunkten därför inte vara systemfrämmande.

Utredningen föreslår att verksamhetsutövaren ska ha möjligheter att genomföra säkerhetshöjande åtgärder vid vattenverksamheter efter endast en anmälan till tillsynsmyndigheten. Ändringen införs som en ändring i 19 § förordningen om vattenverksamheter. Handläggningen av ärendena ska följa den ordning som anges i 19–23 §§ nämnda förordning, vilket bl.a. innebär att det finns en möjlighet att i det enskilda fallet förelägga verksamhetsutövaren att söka om tillstånd för åtgärden. Vidare föreslås att tillsynsmyndigheten ska skicka över en kopia på inkommen anmälan till Svenska Kraftnät som är den myndighet som har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning när det gäller miljöbalkens tillämpning i frågor om dammsäkerhet.

Eftersom tillägget införs i förordningen om vattenverksamhet kommer det endast att träffa vattenverksamheter. Miljöfarliga verksamheter berörs alltså inte av förändringen.

10.2.4 Omprövning enligt 24 kap. 8 § miljöbalken för säkerhetshöjande åtgärder

Även om utredningens direktiv talar om säkerhetshöjande åtgärder utan omprövning anser utredningen att det kan vara intressant att överväga frågan om verksamhetsutövarens möjligheter till omprövning enligt 24 kap. 8 § miljöbalken kan utökas. Det skulle kunna underlätta så att i vart fall en helt ny tillståndsprövning inte behöver genomföras vilket bara det är en förenkling. Att detta inte alltid varit möjligt framgår av Miljööverdomstolens slutliga beslut 2004-01-22 i mål M 5297-03. Trots att både sökanden och Kammarkollegiet var överens om att säkerhetshöjande åtgärder borde kunna prövas inom ramen för 24 kap. 8 § miljöbalken fann Miljööverdomstolen att det inte var möjligt. Det ska dock nämnas att de finns andra fall från Miljööverdomstolen där säkerhetshöjande åtgärder hanterats i en prövning enligt 24 kap. 8 § miljöbalken.⁵

Utredningen anser att det kan finnas fog för att uttryckligen nämna säkerhetshöjande åtgärder i 24 kap. 8 § miljöbalken. Detta är särskilt motiverat eftersom det framstår som om det i gällande rätt ibland har släppts fram säkerhetshöjande åtgärder för prövning enligt 24 kap. 8 § medan andra ansökningar avvisats med hänvisning till att en vanlig tillståndsansökan krävs.

Precis som för anmälningar om säkerhetshöjande åtgärder bör det vara frågan om åtgärder där syftet är säkerhetshöjning och inte något annat. Det ska inte vara möjligt att ansöka om att genomföra säkerhetshöjande åtgärder enligt 24 kap. 8 § miljöbalken om det egentliga syftet är något annat t.ex. en produktionshöjning.

En aspekt med ändringen, när den förs in i 24 kap. 8 § miljöbalken, är att den kommer att omfatta säkerhetshöjande åtgärder för både miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Detta bidrar naturligtvis till att vattenverksamheter och miljöfarlig verksamhet behandlas lika. Utredningen har dock inte närmare granskat vilket behov det finns av nämnda ändring för miljöfarlig verksamhet.

⁵ Jfr Miljööverdomstolen 2008-10-28 mål nr M 3054-07, 2004-11-22 mål nr M 2520-03.

10.2.5 Ändringstillstånd för säkerhetshöjande åtgärder

En åtgärd som visserligen innebär en prövning hos miljödomstolen men bara kräver att själva ändringen prövas är att gå den väg som föreslagits i avsnitt 8 om ändringstillstånd för vattenverksamheter. En sådan prövning bör kunna användas för att få en begränsad tillståndsprövning av säkerhetshöjande åtgärder. Verksamhetsutövaren kan på så sätt, utan att hela tillståndet behöver omprövas, få tillstånd till de åtgärder han av säkerhetsskäl behöver vidta. Avgränsningen av prövningens omfattning ska precis som för övriga ändringstillstånd göras genom att sökanden anger ansökans avgränsning medan tillståndsmyndigheten har det slutliga avgörandet om den valda avgränsningen är lämplig.

Utredningen anser att även säkerhetshöjande åtgärder ryms i det som föreslagits om ändringstillstånd för vattenverksamheter i avsnitt 8 och att det därmed saknas anledning att lägga något särskilt förslag för just säkerhetshöjande åtgärder genom ändringstillstånd.

11 Produktionskapaciteten för vattenkraftverk

Utredningen ska enligt sina direktiv utreda vilka bestämmelser i miljöbalken som påverkar produktionskapaciteten för vattenkraftverk samt utreda behovet och lämpligheten av att ändra dessa bestämmelser för att främja en hög produktionskapacitet i vattenkraftverken. Om det identifierade behovet av regeländringar för det syftet kommer i konflikt med utredningens uppdrag om vattenverksamheter eller i övrigt i konflikt med uppsatta mål för miljön, fisket, rekreation och turism ska konflikterna belysas.

Regeringen har till utredningen överlämnat en skrivelse från Småkraftverkens Riksförening.¹ Skrivelsen har överlämnats i den del den avser reglerna om ersättning enligt 31 kap. 22 § miljöbalken. Skrivelsen innehåller ett förslag om att begränsningen av rätt till ersättning i nämnda paragraf tas bort.

11.1 Bestämmelser i miljöbalken som påverkar produktionskapaciteten för vattenkraftverk

Det finns många regler i miljöbalken som kan påverka produktionskapaciteten för vattenkraftverk. Nedan följer ett försök till uppräknig och beskrivning av bestämmelser som kan påverka avgörandet av ärenden som berör produktionskapacitet för vattenkraft. Lagreglerna redovisas sammanställt i nedanstående tabell och mer ingående under särskilda rubriker nedan.

¹ Regeringen 2008-11-20, M2008/3911/R (delvis).

Tabell 11.1 Sammanställning av hur olika lagregler i miljöbalken och lagen om införande av miljöbalken (MP) kan påverka produktionskapaciteten för vattenkraftverk.

Lagregel i miljöbalken	Positiv för produktionskapaciteten	Negativ för produktionskapaciteten	Kan påverka produktionskapaciteten både positivt och negativt
1 kap. 1 §			X
2 kap. 1 §		X	
2 kap. 3 §		X	
2 kap. 5 §	X		
2 kap. 7 § 1 st.	X		
2 kap. 7 § 2 st.		X	
3 kap. 8 §	X		
3 kap. 10 §			X
4 kap. ²			
5 kap.		X	
7–8 kap.		X	
11 kap. 6 §			X
11 kap. 8 §		X	
16 kap. 5 §		X	
24 kap. 1 §	X		
24 kap. 3 § p. 6–9		X	
24 kap. 5 § p. 1–2, 10–11		X	
24 kap. 5 § sista st.	X		
24 kap. 7 §	X		
26 kap. 2 § 2 st.		X	
26 kap. 9 § 3 st.	X		
28 kap. 10 §	X		
31 kap. 20–21 §§	X		
31 kap. 22 §		X	
5 § MP	X		
18 § MP	X		
30 § MP	X		
32–33 MP	X		
39 § MP		X	

² Utredningen ska enligt sina direktiv inte se över de bestämmelser i 4 kap. miljöbalken som skyddar vissa vattenområden.

1 kap. miljöbalken

Av miljöbalkens portalparagraf i 1 kap. 1 § första stycket framgår att balken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. I förarbetena till miljöbalken uttalades bl.a. följande.³

Att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling innebär inte bara att miljöförstöringen måste hejdas, utan i hög grad även att en långsiktigt god hushållning med naturens resurser måste säkerställas. --- Regeringens mål för ekologisk hållbarhet har delats in i tre områden, nämligen skyddet för miljön, effektiv användning och hållbar försörjning. Bl.a. uttalas att användningen av energi och andra naturresurser skall bli mycket effektivare än den är i dag. I en sådan hushållning ingår i många fall att göra avvägningar mellan ett flertal, ofta motstridiga, intressen i fråga om mark- och vattenanvändningen. Ekologiska, sociala och samhällsekonomiska intressen måste därvid vägas mot varandra på ett sätt som sammantaget främjar en långsiktigt god hushållning. Markanvändning och samhällsbyggande måste utformas på ett sätt som är förenligt med ett ekologiskt hållbart samhälle och slår vakt om den materiella välfärden också för kommande generationer. I detta ligger bl.a. att ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga skall bevaras och värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas. Planeringen avseende markanvändning och annat utnyttjande av resurser måste kombineras med skyddsåtgärder och i vissa fall rent reparativa åtgärder.

I paragrafens andra stycke anges fem grundstenar för hur balken ska tillämpas enligt följande.

1. Människors hälsa och miljön ska skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer ska skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden ska bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt ska användas så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och

³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 7.

5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi ska främjas så att ett kretslopp uppnås.

Det som uttalas i portalparagrafen kan ge ledning för tillämpningen av hela miljöbalken så att samtliga bestämmelser i balken tillämpas på ett sådant sätt att balkens mål och syfte bäst tillgodoses. När tveksamhet råder om vad som bör beslutas eller göras ska man välja det som mest sannolikt gynnar uthållig utveckling.⁴

Miljöbalkens portalparagraf belyser bilden av de avvägningar som måste göras. Paragrafen har enligt utredningens mening bäring vid de avgöranden som ska göras mellan vattenkraftens betydelse som en förnybar energikälla med en positiv effekt i klimatfrågan och dess lokala påverkan på ett vattendrag, fisket och närmiljön i övrigt som kan vara betydande. Paragrafen kan användas både som argument för att höja produktionen vid vattenkraftverk och därmed gynna förnyelsebar energi och som argument för att inte tillåta eller i vart fall begränsa vattenkraft av lokala miljöskäl vilket kan sänka produktionen. Det är inte ovanligt att rättsfall tar upp just den här konflikten men hänvisning sker oftast till andra lagrum än portalparagrafen. Det går alltså inte att säga att bestämmelsen med dagens utformning av 1 kap. 1 § miljöbalken motverkar eller främjar en hög elproduktion vid vattenkraftverken.

2 kap. miljöbalken

Bland de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken bör man särskilt nämna bevisbörderegeln, försiktighetsprincipen, hushållnings- och kretsloppsprincipen samt skälighetsregeln.

Bevisbörderegeln i 2 kap. 1 § miljöbalken innebär att det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att balkens hänsynsregler följs. Försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken innebär att försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Om en verksamhetsutövare t.ex. vid en tillståndsansökan till ett vattenkraftverk inte lyckas visa att en verksamhet är tillåtlig så kommer det inte att meddelas något tillstånd. Vidare ska försiktighetsmått vidtas redan vid misstanke om skada. Bevisbörderegeln och försiktighetsprincipen kan ha

⁴ A. prop. del 2 s. 8.

betydelse vid bedömningen av den ovan beskrivna konflikten mellan globala miljöfrågor som klimatpåverkan och lokala miljöfrågor som påverkan på fisket i en specifik älvsträcka. Det kan ofta vara svårt att föra bevisning om storskaliga globala frågor som drabbar en obestämbar krets av människor både inom och utom Sverige. Det är då lättare att beskriva den lokala konkreta påverkan på t.ex. en särskild älvsträcka. Då dessa frågor ska jämföras kan det leda till en överskattning av de argument som gynnar den lokala miljön och en underskattning av de skäl som gynnar den globala miljön. Nämnda paragrafer påverkar enligt utredningens mening produktionskapaciteten vid vattenkraftverk på så sätt att den möjliga produktionen minskar.

Av 2 kap. 5 § miljöbalken framgår bl.a. att förnybara energikällor ska användas i första hand. Paragrafen tar sikte på både energianvändning och energiproduktion.⁵ Paragrafen främjar enligt utredningens mening möjligheten till en hög produktionskapacitet i vattenkraftverk genom att den uttryckligen ger företräde för produktion av energi från förnyelsebara källor.

I 2 kap. 7 § miljöbalken finns en skälighetsregel som anger att kraven på verksamhetsutövaren ska gälla i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid bedömningen ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. Den kostnads/nyttoanalys som ska göras enligt paragrafen lägger grunden för att produktionskapaciteten, förutom att den är viktig för elförsörjningen även är ekonomiskt viktig, beaktas fullt ut. Detta bör vara positivt för produktionskapaciteten. I andra stycket finns en specialregel som säger att den ekonomiska avvägningen enligt första stycket inte får medföra att en miljökvalitetsnorm överskrids. Detta kan i kombination med de åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer som vattenmyndigheterna tar fram leda till att försiktighetsmått och begränsningar får kosta hur mycket som helst, vilket kan inverka negativt på produktionskapaciteten.

3 kap. miljöbalken

De grundläggande reglerna för hushållning med mark- och vattenområden har redovisats i avsnitt 4.3. Där redovisas bl.a. att med stöd av reglerna i 3 kap. miljöbalken och i hushållningsförord-

⁵ A. prop. del 2 s. 21.

ningen pekade ut som riksintressen för olika ändamål varav energiintresset (3 kap. 8 § miljöbalken) är ett. Om ett område pekades ut som ett riksintresse för ett visst ändamål så ska det skyddas mot andra verksamheter eller åtgärder som påtagligt kan försvåra det intresset. Det innebär att utpekandet av ett område som riksintresse för energiproduktion håller borta annan verksamhet som kan konkurrera med det intresset. Detta kan gynna kraftproduktionen t.ex. genom vattenkraft. Å andra sidan sker motsvarande för de andra riksintressena vilket kan försvåra möjligheterna till vattenkraft.

Om två eller flera riksintressen står mot varandra och är oförenliga ska enligt 3 kap. 10 § miljöbalken företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Totalförsvaret har alltid företräde. Avvägningsregeln i 3 kap. 10 § innebär att energiproduktion kan ställas mot naturvärden, friluftsliv och fiskeintressen utan att det anges hur förnyelsebar energi ska viktas mot bevarad lokalmiljö. Regeln kan därmed sägas påverka produktionskapaciteten vid vattenkraftverk. Det går däremot inte att förutsäga om den generellt sett gynnar eller missgynnar produktionskapaciteten.

4 kap. miljöbalken

Av utredningens direktiv framgår att det inte ingår i uppdraget om vattenkraft att se över bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken som skyddar vissa vattenområden från vattenkraft. Kapitlet berörs därför inte närmare i denna uppräkningsrapport.

5 kap. miljöbalken

Regler om miljö kvalitetsnormer finns beskrivna i avsnitt 4.4. Se i övrigt under 2, 16 och 24 kap. miljöbalken om hur dessa kan påverka produktionskapaciteten.

7–8 kap. miljöbalken

Områdes- och artskydd enligt miljöbalken har beskrivits i avsnitt 4.6. De restriktioner som införs om ett område pekas ut med någon form av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken kommer oftast att motverka möjligheterna till produktion i vattenkraftverk. Motsvarande gäller om en art pekas ut med artskydd enligt 8 kap. miljöbalken eller EG:s artskyddsförordningar och den arten hotas genom vattenkraftproduktionen. Exempel på det senare finns i fallet Ljungaån i Marks kommun, som avgjorts av Högsta domstolen, där förekomsten av den rödlistade och fridlysta arten flodpärlmussla stoppade byggandet av ett litet vattenkraftverk och därmed hindrade elproduktion.⁶

Utpekande av områdesskydd enligt 7 kap. och införandet av artskydd enligt 8 kap. miljöbalken kan direkt sägas motverka en hög energiproduktion genom vattenkraft.

11 kap. miljöbalken

Regelverket om vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken har redovisats i avsnitt 4.8. De bestämmelser i 11 kap. som närmast har betydelse för produktionskapaciteten för vattenkraftverk och prövningarna som är förknippade med den är enligt utredningens mening 6 och 8 §§.

11 kap. 6 § miljöbalken är som tidigare sagts en extra skyddsregel just för vattenverksamhet. Den innebär bl.a. att ett vattenkraftverk som kanske rent produktionsmässigt är lönsamt och därmed kan genomföras ändå inte är tillåtligt, eftersom påverkan på allmänna eller enskilda intressen är så stor att den överväger nyttan med verksamheten. Det finns inget i paragrafen som hindrar att både lokala och globala frågor tas med i nytto- och skadebedömningen.

Ett exempel på när den samhällsekonomiska tillåtligheten enligt 11 kap. 6 § bedömts är det tidigare nämnda fallet Ljungaån, där Högsta domstolen ansåg att ett relativt litet vattenkraftverk (185 kW) inte var tillåtligt eftersom allmänna intressen i form av bevarande av flodpärlmussla ansågs väga tyngre. Bedömningen skedde enligt 11 kap. 6 § och avgörande för utfallet var även att den planerade elproduktionen var ringa. Ett annat exempel är tidigare

⁶ NJA 2008 s. 3.

nämnda NJA 1989 s. 581, där bedömningen av den samhälls-ekonomiska tillåtligheten (enligt dåvarande 3 kap. 4 § vattenlagen) föll ut på liknande sätt som i Ljungaån (rättsfallen finns redovisade i avsnitt 4.8).

Utredningen gör bedömningen att det enligt 11 kap. 6 § miljöbalken finns utrymme att göra tolkningar som både främjar och motverkar produktionsintresset beroende på vad man väger in i bedömningen. Den uttolkning av bestämmelsen som gjorts två gånger av Högsta domstolen med ca 20 års mellanrum tyder emellertid på att i vart fall när det gäller mindre vattenkraftverk så motverkar bestämmelsen produktionsintressena.

11 kap. 8 § miljöbalken innehåller regler om hänsyn till fisket. Reglerna innebär att den som driver ett vattenkraftverk måste bygga anordningar för fiskvandring och avstå det vatten som behövs för att vandringsvägarna ska fungera. Som nämnts tidigare framgår det av förarbetena att minimivattenföringen bör hållas så hög som möjligt och att så mycket vatten bör släppas fram som motsvarar den naturliga lågvattenföringen.⁷ Bestämmelsen påverkar helt klart produktionskapaciteten hos vattenkraftverk på så sätt att produktionen minskar jämfört med vad den skulle kunna vara om allt vatten leddes genom turbinerna eller om vattenhushållningsbestämmelserna kunde sättas utan hänsyn till fisket.

16 kap. miljöbalken

De allmänna bestämmelserna om tillståndsprövning i 16 kap. miljöbalken har beskrivits i avsnitt 4.9. Av 16 kap. 5 § miljöbalken framgår att tillstånd inte får meddelas för ny verksamhet som kan medföra att en miljökvalitetsnorm överskrids. Det finns i dag miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten fastställda genom förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten. Dessa anger vilka halter olika parametrar ska hålla i vissa vattendrag. Naturvårdsverket har föreskriftsvägen angivit vilka vattendrag som omfattas av normerna.

Som ett led i genomförandet av EG:s ramdirektiv för vatten kommer vattenmyndigheterna att fastställa kvalitetskrav för vattenförekomsterna (se avsnitt 2.1.2 och 4.4). För att uppnå kvalitetskraven kommer miljökvalitetsnormer att fastställas av

⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 130.

vattenmyndigheterna. Åtgärdsprogram kommer att tas fram som riktar sig till myndigheterna.

De befintliga reglerna om miljö kvalitetsnormer för fisk- och musselvatten bedöms inte ha påverkat produktionskapaciteten för vattenkraften. Det är dock inte uteslutet att de kan göra det om vattenkraften påverkar någon av de parametrar som ingår i normen. Vattenmyndigheternas kommande miljö kvalitetsnormer om vattenkvalitet kan i kombination med regeln i 16 kap. 5 § miljöbalken komma att hindra eller avsevärt försvåra tillkomsten av ny vattenkraft. Detta är naturligtvis negativt för produktionskapaciteten.

24 kap. 1 § miljöbalken

Reglerna i 24 kap miljöbalken om tillstånds rättskraft, återkallelse och omprövning samt reglerna om äldre tillstånd har beskrivits i avsnitt 4.12 och 4.13. Flera av dessa regler har betydelse för produktionskapaciteten.

Rättskraftsregeln i 24 kap. 1 § miljöbalken ger en verksamhetsutövare ett skydd för sin investering. För stora investeringar, som dammar och vattenkraftverk kan vara, ger rättskraftsreglerna den trygghet som behövs för att investeringarna och därmed kraftproduktionen ska komma till stånd. Rättskraftsregeln är positiv för produktionskapaciteten.

På motsvarande sätt kan man säga att alla de genombrott av rättskraften som finns uppräknade i slutet av 24 kap. 1 § är negativa för produktionskapaciteten. Frågan ska dock beröras lite mer detaljerat än så.

24 kap. 3 § miljöbalken

Återkallelsereglerna i 24 kap. 3 § miljöbalken anger på vilka grunder rättskraften kan brytas igenom så fullständigt att tillståndet återkallas. *Punkterna 1–5* är allmänt hållna och berörs inte närmare.

Punkten 6 anger att ett tillstånd får återkallas när ett nytt tillstånd ersätter ett tidigare tillstånd. Från ett vattenkraftverks perspektiv kan det innebära att ett tillstånd meddelat enligt 1918 års vattenlag eller tidigare ersätts med ett miljöbalkstillstånd. Detta

kan innebära att reglerna i 31 kap. 22 § miljöbalken (vilka berörs nedan) blir tillämpliga fullt ut och den speciella begränsningsregel, om avstående av kraft utan ersättning, som finns i 39 § lagen om införande av miljöbalken inte längre ska gälla verksamheten eller i vart fall den del av verksamheten som omfattas av det nya tillståndet. Detta skulle kunna innebära att punkten 6, genom nämnda koppling till 31 kap. 22 §, kan inverka negativt på produktionskapaciteten.

Punkten 7 anger att återkallelse kan ske om det krävs av EU-medlemskapet. Även den punkten kan ha en negativ inverkan på produktionskapaciteten genom att den minskar förutsebarheten för en verksamhetsutövare om på vilka grunder en återkallelse kan komma. Att bara veta att tillståndet kan återkallas för att det krävs pga. Sveriges medlemskap i Europeiska unionen ger ju inte mycket information till verksamhetsutövaren och inte heller mycket utrymme att värja sig mot hotet.

Punkterna 8–9 anger att återkallelse kan ske vid bristande underhåll eller om en anläggning inte utnyttjats och inte kan antas bli utnyttjad. Båda återkallelsegrunderna försvårar att kraftproduktion återupptas vid befintliga dammar som av olika anledningar försumrats eller helt enkelt inte utnyttjats. Punkterna 8–9 kan därmed sägas vara negativa för produktionskapaciteten. Motsvarande gäller för den möjlighet som finns i 24 kap. 3 § andra stycket miljöbalken att återkalla rätten att bibehålla själva vattenanläggningen, då det försvårar kraftproduktion om inte anläggningen får vara kvar.

24 kap. 5 § miljöbalken

Omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken är en mildare åtgärd än den nyss beskrivna återkallelsen. Det kan redan från början anges att den bortre gränsen för hur ingripande omprövningen får vara regleras i paragrafens sista stycke. Där anges att omprövningen inte får vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. Denna begränsningsregel får sägas vara positiv för produktionskapaciteten som ett bortre skydd för att inte all produktion försvinner i en omprövning.

Omprövning enligt *punkten 1* baseras helt enkelt på att en viss tid förflutit sedan tillståndsprövningen skedde. Omprövningstiden är 10–30 år (se avsnitt 4.12 och 4.13) beroende på enligt vilken

lagstiftning tillståndet är meddelat. Att tillståndet går att ompröva bara på den grunden att tiden gått, innebär att man kan påverka produktionskapaciteten även om det inte skett någon annan förändring än just att tiden gått. Detta kan naturligtvis vara negativt för produktionskapaciteten.

Punkten 2 anger att omprövning kan ske om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överskrids. Vid vattenmyndigheterna sker ett arbete med att ta fram åtgärdsprogram att användas vid arbetet enligt EG:s ramdirektiv för vatten. I detta arbete kommer myndigheterna troligen att fastställa miljökvalitetsnormer. I den del normerna rör vattenhushållningsfrågor i redan utbyggda älvar är det uppenbart att de omprövningar som blir en följd av åtgärdsprogrammen kan leda till minskad produktionskapacitet. *Punkten 2* är negativ för produktionskapaciteten.

Punkterna 3–9 är mer allmänt hållna men kan naturligtvis även dessa vara negativa för produktionskapaciteten.

Punkten 10 gäller omprövning av säkerhetsskäl. En omprövning som kan vara nödvändig ur säkerhetssynpunkt kan medföra att dämninggränser eller tappningsbestämmelser ändras. Detta kan naturligtvis leda till minskad produktionskapacitet.

Enligt *punkten 11* kan omprövning ske om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket är mindre ändamålsenliga. Utfallet av en sådan omprövning kan leda till andra och mer ändamålsenliga villkor till skydd för fisket. Dessa villkor kan i sin tur kräva att mer vatten avstås från kraftproduktionen vilket leder till lägre produktionskapacitet.

24 kap. 7 § miljöbalken

24 kap. 7 § miljöbalken innebär att omprövning av vattenverksamheter, som ju söks hos miljödomstol, bara får ansökas av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet eller länsstyrelsen. Regeln begränsar möjligheten för någon annan att få upp målet till omprövning och får därför anses vara positiv för produktionskapaciteten eftersom en omvänd ordning hade kunnat leda till fler omprövningar vilka i sin tur hade kunnat inverka negativt på produktionskapaciteten.

26 kap. miljöbalken

Miljöbalkens tillsynsregler beskrivs i avsnitt 4.15 och avsnitt 13.

Av 26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken framgår att om tillsynsmyndigheten finner att villkoren i ett tillstånd inte är tillräckliga och förutsättningar i övrigt föreligger enligt 24 kap. 5 eller 6 §§, ska myndigheten ansöka om omprövning. Skyldigheten innebär att tillsynsmyndigheten måste agera, vilket bör leda till att fler omprövningar kommer till stånd. Detta kan i sin tur leda till att produktionskapaciteten minskar.

Begränsningsregeln i 26 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken anger att rättskraften i ett tillstånd inte får kränkas. Regeln utgör ett skydd för den tillståndsgivna produktionen och är positiv för produktionskapaciteten.

28 kap. miljöbalken

De särskilda tvångsrätterna för vattenverksamhet i 28 kap. 10 § miljöbalken innebär att en verksamhetsutövare kan få dessa prövade i samma mål som tillståndsfrågan. Reglerna får ses som en förenkling för verksamhetsutövaren som annars hade fått driva dessa frågor i ett särskilt mål. Reglerna får betecknas som positiva för produktionskapaciteten.

31 kap. miljöbalken

Ersättningsreglerna och dess begränsningar har beskrivits i avsnitt 4.17.

Att det ska utgå ersättning vid omprövning av vattenverksamheter och vem som ska betala ersättningen framgår av 31 kap. 20–21 §§ miljöbalken. Reglerna går tillbaka till grundlagsskyddet för egendom i 2 kap. 18 § regeringsformen, även om ersättningsrätten i och för sig fanns före grundlagsbestämmelsens tillkomst. Att det som huvudregel ska utgå ersättning för en förlust som orsakas genom omprövning innebär att den som orsakar produktionsförluster också får betala ersättning för detta. Det är en regel som gynnar produktionskapaciteten eftersom det har en avhållande effekt på den som överväger att begära omprövning. Regeln i sig garanterar dock inte produktionskapaciteten eftersom sådan kapacitet kan tas bort bara staten betalar för sig. I praktiken

har det dock mindre betydelse eftersom den ekonomiska styreffekten är så stark. Regeln torde motverka att produktionskapacitet försvinner.

Begränsningsregeln i 31 kap. 22–23 §§ innebär att tillståndshavaren är skyldig att utan ersättning tåla viss förlust enligt vad som angivits i avsnitt 4.17. Regeln har lett till att mål om omprövning styrs av 5 %-regeln och att yrkanden läggs om åtgärder där tillståndshavaren inte har rätt till ersättning.⁸ Resultatet av omprövningarna blir ofta att 5 % av produktionskapaciteten försvinner. Regeln är negativ för produktionskapaciteten vid vattenkraftverk. Det går naturligtvis att vända på resonemanget och säga att 5 %-regeln skyddar kraftproduktionen så att förlusten utan ersättning inte blir ännu större. Utredningen bedömer dock att eftersom regeln kan leda till att 5 % försvinner så är den negativ. De omprövningar som hittills varit har avsett äldre tillstånd där den ersättningsfria förlusten är just 5 %. Vid omprövning av nyare tillstånd kan omprövningen leda till förlust utan ersättning på upp till 20 %. Detta kan naturligtvis vara negativt för produktionskapaciteten på längre sikt då även de nyare tillstånden kommer upp till omprövning.

Lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

I 5 § lagen om införande av miljöbalken anges bl.a. att tillstånd som meddelats med stöd av tidigare lagstiftning ska fortsätta att gälla. Eftersom majoriteten av tillstånden för vattenkraft är meddelade med stöd av äldre lag är denna övergångsregel positiv för produktionskapaciteten.

18 § lagen om införande av miljöbalken anger att lagligheten av en vattenanläggning som har tillkommit före ikraftträdandet av miljöbalken utan tillstånd enligt 1983 års vattenlag eller motsvarande äldre bestämmelser ska bedömas enligt de bestämmelser som gällde vid anläggningens tillkomst. Regeln gör att gamla anläggningar får bedömas enligt äldre lagstiftning vilket kan vara mer gynnsamt för vattenkraftproduktionen. Regeln är positiv för produktionskapaciteten.

⁸ Jämför Kammarkollegiets rapport *Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor* s. 12 samt Energimyndighetens rapport *Vattenkraften och energisystemet*, ER 2008:24 s. 15.

30 § anger att lagligförklaringar ges rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Detta får anses vara positivt för produktionskapaciteten.

32–33 §§ anger att omprövningsgrunden 10 år i 24 kap. 5 § miljöbalken inte ska inskränka längre omprövningsfrister som angivits i gamla tillstånd samt att omprövning i stället får ske efter 30 år. Reglerna får anses vara positiva eftersom de stärker rättskraften i gamla tillstånd och hindrar omprövningar. I många fall torde dock dessa tider i gamla tillstånd redan ha passerat. Regeln har alltså mindre praktisk betydelse och betydelsen minskar allt eftersom tiden går.

39 § innebär en justering av 31 kap. 22 § miljöbalken, dvs. att man kan få tåla förluster på 5–20 % utan ersättning. Begränsningen innebär att vid omprövning av tillstånd enligt 1918 års vattenlag eller äldre bestämmelser behöver man bara tåla 5 % förlust utan ersättning. Regeln som ändå medger 5 % förlust utan ersättning vid omprövning av gamla tillstånd (vilka reglerar en mycket stor del av landets elproduktion) får ändå ses som negativ för kraftproduktionen eftersom dessa 5 % tas i anspråk för andra ändamål än elproduktion vid omprövningar.

40 § innebär att regeln i 31 kap. 23 § miljöbalken för innehavare av tillstånd enligt 1918 års vattenlag eller tidigare bara ska tillämpas om bestämmelsen om kungsådra i 1918 års vattenlag var tillämplig på vattendraget.

11.2 Motstående intressen

I föregående avsnitt har ett antal paragrafer i miljöbalken redovisats utifrån hur de påverkar produktionskapaciteten för vattenkraftverk. Det finns naturligtvis, precis som det anges i direktiven, en mängd intressen utöver produktionsintresset som är relevanta att beakta. De intressen som nämns direkt i direktiven är utredningens uppdrag under rubriken Vattenverksamheter och då närmast utredningsuppdrag nummer 3 som har till syfte att just underlätta omprövningar av äldre vattendomar och utredningsuppdrag nummer 5 om fiskvandringvägar. Vidare nämns i direktiven att det kan finnas andra uppsatta mål för miljön, fisket, rekreation och turism. Nedan ska de motstående intressena beskrivas översiktligt.

Produktionskapacitet för vattenkraftverk och omprövning av vattendomar

Utredningsuppdrag nummer 3 i uppdraget om vattenverksamheter handlar om omprövning av äldre vattendomar och verksamheter utan tillstånd. Det syftar till att få *fler* tillstånd omprövade. I direktivens bakgrundstexter anges att direktiven syftar på vattenverksamheter, främst dammar, vattenkraftverk och markavvattningsföretag. De inventeringsuppdrag som finns i punkt 1 anger samma verksamheter. Utredningen menar att konflikten mellan dessa uppdrag och uppdraget om vattenkraft kan föreligga främst genom omprövning av äldre domar för vattenkraftverk och i viss mån i fråga om befintliga äldre dammar som kan vara lämpliga för kraftproduktion. I fråga om markavvattningsföretag föreligger ingen konflikt mellan utredningsuppdragen.

Omprövningar av gamla vattendomar för vattenkraftverk leder ofta till att elproduktionen minskar eftersom vattnet tas i anspråk för andra ändamål än produktion. Skälet till att de behöver omprövas anges i direktiven till att tillstånden är otydliga och därmed svåra att bedriva tillsyn över samt att tillstånden inte bedrivs efter miljöbalkens hänsynsregler vilket dessa verksamheter ska göra enligt regeringen. Det vanligaste är åtgärder för att stärka fisket men det kan även gälla mer allmänna naturvårdsändamål. Syftet med omprövningarna är vidare att gamla tillstånd ska uppraderas så att de svarar mot dagens miljökrav så som de formuleras genom miljöbalken. Ett kommande syfte med omprövningarna kommer att vara att uppnå EG:s ramdirektiv för vatten. Vilken kvalitet som varje enskilt vattendrag ska uppnå fastställs av vattenmyndigheterna men med den övergripande ambitionen att uppnå "god vattenstatus". Åtgärderna för att nå dit kommer att konkretiseras i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram.

I utredningens direktiv anges att omprövning av vattendomar i mindre vattendrag ofta leder till att elproduktionen minskar med 5 procent. Samma siffra, dvs. 5 procent, anges av Energimyndigheten som låtit en konsultfirma granska ett antal omprövningar av vattendomar.⁹ Även Kammarkollegiet och Svensk Energi, om än med olika syften, har redovisat att en omprövning ofta styrs av den

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

tidigare redovisade 5-procentsregeln och att det leder till att åtgärder vidtas som minskar elproduktionen.¹⁰

Åtgärderna vid en omprövning innebär ofta att vatten tas från kraftproduktion och används till ett annat ändamål. Samma vatten kan inte både rinna genom turbinerna och genom en fiskvandringssväg. Utredningen konstaterar att en ambition att bevara eller utöka produktionskapaciteten för vattenkraft står i strid med ambitionen att utöka omprövningen av gamla vattendomar, i vart fall i den del det rör sig om vattendomar för vattenkraftverk.

Produktionskapacitet för vattenkraftverk och fiskvandringssvägar

Att det finns en ambition från statens sida att det ska byggas laxtrappor eller andra fungerande vandringssvägar i utbyggda vattendrag är tydligt genom riksdagens ställningstagande i frågan. Utredningen anger i avsnitt 12 hur man anser att arbetet med fiskvandringssvägar bör bedrivas så att riksdagens önskemål uppfylls.

Att bygga fiskvandringssvägar och avstå vatten till dessa innebär naturligtvis att produktionskapaciteten för de aktuella vattenkraftverken minskar. Det innebär att fiskvandringssvägarna står i direkt konflikt med produktionsintresset. Konflikten bör inte lösas på ett generellt sätt utan lösningen bör ske vattendrag för vattendrag på så sätt att intresset att få en fiskvandringssväg ställs mot produktionsintresset och andra relevanta intressen. Den avvägningen görs bäst i domstol inom ramen för en omprövning enligt 24 kap. miljöbalken på det sätt som beskrivits i avsnitt 7.

Ovanstående innebär att det av utredningen föreslagna utpekandet av riksintressen för vattenkraft kan leda till att de av riksdagen efterfrågade fiskvandringssvägarna får svårare att komma till stånd i de vattendrag som är viktigast för elproduktionen.

¹⁰ Kammarkollegiets rapport *Översyn av arbete med omprövning samt tillsyn av vattendomar och vattenföretag* s. 12 och Svensk Energis rapport *Vattenkraften i samhället* s. 18.

Produktionskapacitet för vattenkraftverk och ramdirektivet för vatten

Ramdirektivet för vatten beskrivs i avsnitt 2.1.2.

Vattenmyndigheterna har den 1 mars 2009 skickat ut förslag på åtgärdsprogram på remiss. Nedan följer en närmare redovisning av vilka föreslagna åtgärder som kan påverka produktionskapaciteten i vattenkraftverk i respektive vattendistrikt.

Vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram är mycket omfattande. Nedan återges endast åtgärdsförslag som har samband med fysisk påverkan på vattendragen.

Generellt för alla vattenmyndigheter

Vissa förslag återkommer i stort sett i alla vattenmyndigheters åtgärdsprogram. Av dessa kan nämnas några som har samband med utredningens uppdrag.

För att uppnå miljökvalitetsnormer behöver Kammarkollegiet, i samarbete med länsstyrelserna, upprätta en plan för att åtgärda vandringshinder, regleringar och vattenhushållningsfrågor som påverkar vattenförekomster så att de inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god ekologisk potential.

För att uppnå miljökvalitetsnormer behöver länsstyrelserna göra en översyn av befintliga tillståndspliktiga verksamheter enligt 9 och 11 kap. miljöbalken, vilka kan ha en inverkan på vattenmiljön, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status.

Länsstyrelserna behöver säkerställa genomförande av erforderlig egenkontroll och kontrollprogram enligt vattenförvaltningsförordningen.

För att uppnå miljökvalitetsnormer behöver länsstyrelserna prioritera åtgärdsarbetet till områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status.

Bottenviken

Vattenmyndigheten i Bottenviken anger bl.a. följande. Vandringshinder skär av vandringsvägar för till exempel fisk och gör att potentiella lek- och uppväxtområden inte blir tillgängliga. För hindrande dammar ligger ansvaret att återställa eller möjliggöra fiskvandring på verksamhetsutövaren eller ägaren av dammen, vilket också stämmer väl överens med principen om att förorenaren betalar. Åtgärderna för större kraftverksdammar handlar i första hand om att inrätta omlöp eller fisktrappor. För mindre och medelstora dammar, som ofta är kvarlevor sedan flottningstiden, kan åtgärderna även handla om utrivning. Vägtrummor som inte ligger i nivå med bäckbotten eller har så liten diameter att vattenhastigheten blir för hög kan ofta utgöra vandringshinder.¹¹

Programmet anger i avsnitt 6.4 kostnader för fiskvandringvägar och omlöp. Exempel på åtgärder som beskrivs för Luleälven är omlöp/fisktrappor/smoltavledare vid 34 kraftverksdammar, varav 23 stycken klassas som potentiellt kraftigt modifierade vatten. Kostnaderna för åtgärder vid dessa 23 kraftverksdammar anges till ca 110 miljoner kronor. Det går inte att utläsa om den kostnaden även inkluderar kostnader för bortfall av elproduktion eller vilken faktisk påverkan på elproduktionen åtgärderna kommer att få.

Bottenhavet

Vattenmyndigheten i Bottenhavet anger bl.a. följande. Mycket av den information som finns i distriktet om fysisk påverkan bygger på modeller. Därför är den huvudsakliga åtgärden verifiering av dessa modellerade värden för att kunna föreslå effektiva och relevanta åtgärder för de vatten där det behövs. Vid några vatten där kunskap finns föreslås fiskvägar som åtgärd vid dammar. Med detta avses antingen fisktrappa eller omlöp. Behovet är sannolikt betydligt större, men då mycket data ännu saknas är det i dag inte möjligt att peka ut var det skulle vara effektivt med sådana åtgärder. För vattendragsträckor där det tidigare genomförts flottledsrensningar föreslås restaurering som åtgärd. För problemet med

¹¹ Förslag till åtgärdsprogram, Bottenvikens vattendistrikt, samrådsmaterial för perioden 1 mars–1 september 2009 s. 32.

fellagda vägtrummor som utgör vandringshinder föreslås åtgärden att byta ut dem eller lägga dem rätt.¹²

Konsekvenser av åtgärderna ovan är både positiva och negativa. På den positiva sidan finns förbättrade bestånd av vandrande fiskarter och stormusslor (exempelvis flodpärlmussla) vilket kan ge biologisk mångfald samt ökade rekreativvärden som friluftsliv, förbättrat fiske och ökad fisketurism. På den negativa sidan finns risk för smittspridning och spridning av förorenade sediment när vägar öppnas mellan tidigare åtskilda vatten. Omfattande ombyggnationer eller till och med rivning av dammar kan skada eller förstöra värdefulla kulturmiljöer.

*Norra Östersjön*¹³

Vattenmyndigheten för Norra Östersjön gör bedömningen att det är nödvändigt att ändra lagstiftningen på ett ingripande sätt om det ska finnas möjlighet att uppnå god ekologisk status inom de närmsta 10–20 åren. En för verksamhetsutövaren tvingande omprövning är nödvändig för att få en översyn av vattenanläggningen och en bedömning av den påverkan den orsakar med nuvarande skyddsvärden. En sådan omprövning innebär också att ansvar och kostnader hänförs till ”förorenaren betalar”-principen.

I de flesta vattendrag i distriktet förekommer artificiella vandringshinder i form av bland annat dammar och felaktigt konstruerade vägtrummor, som hindrar fiskarter som öring och ål att vandra fritt i vattendragen. En stor del av vandringshindren utgörs av gamla vattenanläggningar som i dag inte fyller något syfte, men som utgör hinder för att mer ursprungliga förhållanden ska kunna uppnås och för att nå god status. Intressekonflikter kan uppstå i vissa fall då kulturhistoriskt värdefulla bruksmiljöer eller gamla kvarnar utgör vandringshinder. Många vandringshinder skulle dock kunna åtgärdas relativt enkelt utan alltför stor inverkan på andra intressen. I Norra Östersjöns vattendistrikt har 393 vattenförekomster bedömts ha problem med kontinuitetsförändringar.

Enligt SMHI:s dammregister finns det 945 dammar i distriktet. För att nå god status i berörda vattenförekomster behövs någon

¹² Förslag till åtgärdsprogram, Bottenhavets vattendistrikt, samrådsmaterial för perioden 1 mars–1 september 2009 s. 48.

¹³ Förslag till åtgärdsprogram, Norra Östersjöns vattendistrikt, samrådsmaterial för perioden 1 mars–1 september 2009 s. 40 ff.

form av åtgärd vid samtliga dammar. Den totala kostnaden för att restaurera alla dammar är 234 miljoner kr. Kostnaden per år med en ränta på 4 procent och en avskrivningstid på 30 år är 14 miljoner kr.

Är vattenförekomsten reglerad eller på annat sätt ändrad så att det naturliga flödet kan påverkas, oavsett om det är högt eller lågt, finns miljöproblemet i vattenförekomsten. Detta gäller för 126 vattenförekomster i distriktet.

Södra Östersjön

Med det tillgängliga underlagsmaterialet är det inte alltid möjligt att specifikt avgöra vilka åtgärder som leder till att god ekologisk status uppnås 2015. Ytterligare undersökningar krävs därför och arbetet kommer att pågå under 2009. Även utredningar om vilka åtgärder som kan vidtas för de vattenförekomster som har blivit klassade som kraftigt modifierade vatten (14 vattenförekomster) eller som konstgjorda vatten (1 vattenförekomst) kommer att göras under 2009. Att återställa vattnets väg kan medföra intressekonflikter. För att kunna göra en bedömning av var och vilka vattenförekomster som berörs och vilket mål som medför störst nytta behövs underlag. För miljöproblemet fysiska förändringar bedöms att 469 behöver tidsfrist till 2021, inga behöver tidsfrist till 2027, inga har fått ett sänkt miljökrav och inga vattenförekomster har ett strängare krav enligt skyddade områden. Vattenmyndigheten gör bedömningen att för miljöproblemet fysiska förändringar behövs mer kunskapsunderlag, planeringsunderlag och förebyggande åtgärder för att minska problemet. Ansvariga myndigheter är Banverket, Boverket, Kammarkollegiet, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Vägverket, länsstyrelser och kommuner.¹⁴

Arbetet med att återställa och minska miljöproblemet fysiska förändringar pågår genom statligt stöd, omprövningar av vattendomar och inte minst frivilliga initiativ. Då påverkan av fysiska förändringar är stor i distriktet kommer det att krävas att fler åtgärder genomförs och att de genomförs på rätt plats för att vattenförekomsterna ska uppnå god status.

¹⁴ Förslag till åtgärdsprogram, Södra Östersjöns vattendistrikt, samrådsmaterial för perioden 1 mars–1 september 2009 s. 59.

Västerhavet¹⁵

Vattenmyndigheten i Västerhavets vattendistrikt anger att bristande kontinuitet (dvs. vandringshinder upp- eller nedströms) är den vanligaste typen av fysisk påverkan. Den vanligaste typen av åtgärd för denna typ av påverkan är utrivning eller att man leder vatten bredvid i ett s.k. omlöp. I sin konsekvensbedömning av åtgärder mot fysisk påverkan anges en rad olika åtgärder och en kostnadsberäkning för dessa åtgärder. I bilagorna till programmet finns en kostnadsberäkning av föreslagna åtgärder i 35 utpekade vattendrag. Föreslagna och kostnadsberäknade åtgärder är utrivning av dammar, utredning av åtgärder, vandringshinder och kontinuitet, påverkad morfologi, återställning av flottleder och reglering och minimitappning. Det går dock inte att utläsa vilken påverkan på elproduktionen som väntas bli en följd av åtgärderna. Vattenmyndigheten pekar endast ut ett vattendrag som kraftigt modifierat, nämligen Båveån. I detta vattendrag föreslås åtgärder som innebär utredning av åtgärder men det nämns även t.ex. styrning av vatten till fiskväg.

Bedömning

Utredningen gör bedömningen att de av vattenmyndigheterna redovisade förslagen till åtgärdsprogram inte är så detaljerade att det direkt går att göra en avstämning om dessa kolliderar med de av utredningen lagda förslagen. Av de åtgärder som redovisas kan man dock dra slutsatsen att vattenmyndigheternas förslag som handlar om vandringshinder, kontinuitet, reglering och minimitappning riskerar att kollidera med ambitionen att främja produktionskapaciteten i vattenkraftverken. I vissa delar kan man troligen säga att effekterna av vattenmyndigheternas förslag till åtgärder kommer att vara direkt motsatta intresset av att bevara befintlig produktion av förnybar el genom vattenkraft. Å andra sidan bör alla åtgärder vattenmyndigheterna föreslår underlättas av utredningens andra förslag om miljörapport, kunskapsunderlag vid omprövningar och kunskapsunderlag för att bedöma om fiskvandringvägar är lämpliga att inrätta.

¹⁵ Förslag till åtgärdsprogram, Västerhavets vattendistrikt, samrådsmaterial för perioden 1 mars–1 september 2009.

Produktionskapacitet för vattenkraftverk och EG-förordningen om ål samt den svenska förvaltningsplanen för ål

EG:s ålförordning och Fiskeriverkets förslag till förvaltningsplan för ål är beskrivna i avsnitt 2.1.3. Beskrivningen visar att vattenkraftsturbiner medverkar till åldödligheten. Förvaltningsplanen anger att det finns förslag till en frivillig uppgörelse mellan Fiskeriverket och kraftindustrin.¹⁶ Målet för det frivilliga åtagandet är att reducera den nuvarande totala turbinförlusten av ål i svenska vattendrag till högst 60 procent av den potentiella produktionen av blankål ovanför det första kraftverket i vattendragen. För att nå målet finns flera tillgängliga metoder och valet av metod kommer att bero av de lokala betingelserna. I huvudsak har man att välja mellan:

- inrättande av fiskväg förbi kraftverket,
- skonsam drift under perioder med stor blankålsvandring,
- fångst och nedtransport förbi kraftverk, eller
- kompensatoriska åtgärder.

Av de uppräknade åtgärderna kan inrättande av fiskväg förbi kraftverket och skonsam drift under vissa perioder komma i konflikt med produktionsintresset. Eftersom förvaltningsplanen bygger på frivilliga uppgörelser bör konflikterna kunna lösas inom ramen för denna på ett sätt som alla parter kan acceptera. När parterna är överens kan en omprövning ske som bör vara enklare att få igenom.

Då både kraftindustrin och Fiskeriverket står bakom uppgörelsen om frivilliga åtgärder för ålen bedömer utredningen att det för närvarande inte är aktuellt att lägga några särskilda förslag om lagändringar med anledning av förvaltningsplanen för ål.

Produktionskapacitet för vattenkraftverk och miljömålen, fisket, rekreation m.m.

I avsnitt 2.2 har kortfattat beskrivits de svenska miljömålen. Av miljömålet Levande sjöar och vattendrag framgår att 25 % av de värdefulla och potentiellt skyddsvärda vattendragen ska restaureras. Arbetet med att uppnå miljömålet kan komma i konflikt med

¹⁶ Förvaltningsplan för ål s. 53–55, Jordbruksdepartementet 2008-12-08, Jo 2008/3901 bilaga till regeringsbeslut 2008-12-11 nr 21.

produktionskapaciteten i vattenkraftverken i den mån restaureringar ska ske i elproducerande vattendrag.

När det gäller fiske, rekreation och turism kan det föreligga samma konflikt som redovisats ovan om fiskvandringssvågar. Även i denna fråga kan man behöva ta ställning till i vilka vattendrag fisket och turismen bör prioriteras och i vilka vattendrag kraftproduktionen bör prioriteras. Det av utredningen föreslagna utpekandet av vattendrag som är av riksintresse för elproduktionen kan vara negativa för möjligheterna att uppnå miljömålen genom åtgärder i just de vattendragen. I övriga vattendrag bedöms utredningens förslag inte påverka miljömålsarbetet och övriga motstående intressen.

11.3 Regeringsformen 2 kap. 18 §

Av 2 kap. 18 § regeringsformen framgår att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Lagrummet fick sin nuvarande ordalydelse år 1994. Ordalydelsens utformning i andra stycket avseende rätt till ersättning motsvarar inte uttalanden i förarbetena i vilka sägs att ingen ändring är avsedd jämfört med vad som gällde tidigare. Paragrafens utformning har lett till en omfattande debatt.¹⁷ Debatten får dock i vart fall utifrån de överväganden som gjordes när miljöbalken infördes anses slå fast att någon absolut rätt till ersättning inte har varit avsedd och att ordalydelsen ur den synvinkeln kan vara olycklig.

¹⁷ Delar av den debatt som funnits om 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen finns refererad i prop. 1997/98:45 del 1 s. 558 ff.

Högsta domstolen har berört frågan i ett mål om ersättning för ledningsrätt. Högsta domstolen uttalar därvid att varje förlust ska ersättas om än inte fullt ut. Ersättningen ska bestämmas efter grunder som anges i lag. Domstolen säger vidare att om den aktuella lagbestämmelsen inte når upp till den nivå som får anses följa av grundlagsbestämmelsen så ska ingreppet ändå tillåtas. Ersättningen ska då bestämmas till lägst den nivå som anses följa av grundlagsbestämmelsen.¹⁸

11.4 Elberedskapslagen

Elberedskapslagen syftar till att reglera ansvaret för den planering och de åtgärder som behövs för att kunna tillgodose elförsörjningen vid höjd beredskap. Lagen innehåller bestämmelser om beredskap vid produktion och överföring av el samt vid handel med el. Innan en anläggning som är av väsentlig betydelse för elförsörjningen i Sverige eller inom en ort eller ett område uppförs, byggs om eller på annat sätt ändras ska anmälan göras till elberedskapsmyndigheten. Regeringen eller, efter bemyndigande elberedskapsmyndigheten, får föreskriva vilka typer av anläggningar och verksamheter som ska anses vara av väsentlig betydelse för elförsörjningen.

Svenska Kraftnät är elberedskapsmyndighet och har som sådan gett ut föreskrifter som anger vilka anläggningar som enligt elberedskapslagens mening är av väsentlig betydelse för elförsörjningen. Följande anläggningar omfattas.

- Vattenkraftverk med sammanlagd generatoreffekt över 5 MVA (megavoltampere, 5 MVA \approx 3,5 MW).
- Vattenkraftverk med sammanlagd generatoreffekt under 5 MVA om kraftverket ingår i en grupp av kraftverk koncentrerade till ett vattendrag eller till ett visst område och kan utgöra starteffekt för annat kraftverk.
- Vattenregleringsmagasin med en volym över 100 miljoner m³.

¹⁸ NJA 2007 s. 695.

11.5 Överväganden och förslag

– Energimyndigheten ska ges i uppdrag att föreslå vilka vattenkraftdrag som är av riksintresse (3 kap. 8 § miljöbalken) för produktion av förnybar energi.

Framställning av el med vattenkraft är en förnybar energikälla. Som framgår av avsnitt 2.1.1 och avsnitt 2.3 är det ett prioriterat mål för Sverige och Europeiska unionen att styra över till förnybar energi. Elproduktionen genom vattenkraft är enligt utredningens mening redan ur försörjningssynpunkt av nationell betydelse. I stort sett hälften av Sveriges elproduktion kommer från vattenkraften. Som angetts i avsnitt 2.6 är dessutom just vattenkraften av avgörande betydelse för att den av riksdagen redan beslutade satsningen på 10 TWh vindkraft per år ska gå att genomföra och ännu viktigare om den i proposition *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi* (prop. 2008/09:163) föreslagna satsningen på 30 TWh vindkraft per år ska lyckas. Vattenkraften har alltså dubbel betydelse för Sveriges arbete med förnybar energi och därmed för arbetet med minskad klimatpåverkan. Vidare bör beaktas att den el som framställs av vattenkraft innebär att motsvarande el framställd med fossila bränslen som kol kan undvikas, vilket är ett tredje skäl ur klimatsynpunkt. Utredningen menar att i vart fall den befintliga elproduktionen genom vattenkraft är av sådan miljömässig betydelse att det finns anledning att låta det intresset slå igenom i en skyddslagstiftning som miljöbalken.

Av avsnitt 11.1 framgår att det finns en mängd olika bestämmelser som påverkar produktionskapaciteten för vattenkraftverk. Huvuddelen av dessa bestämmelser vilar på säker grund och kan inte ändras bara av den anledningen att de kan påverka produktionskapaciteten för vattenkraftverk. Den genomgång av andra intressen som gjorts i avsnitt 11.2 visar att det finns gott om både allmänna och enskilda intressen som är väl värda att skydda och bevara och som kommer att påverkas av förslag som gynnar produktionskapaciteten för vattenkraftverk. Det finns även andra förpliktelser på EU-nivå än förnybar energi som måste beaktas. Flera av avvägningarna avser svåröfrenliga intressen. Det är svårt att inom ramen för denna utredning lösa dessa konflikter, i synnerhet i de delar avgörandena är politiska. Däremot kan utredningen peka

på lagregler som redan i dag styr utvecklingen åt ett visst håll och bedöma om den styrningen är ett lämpligt verktyg.

Avvägningar vid omprövningar av kraftproducerande vattenverksamheter handlar ofta om hur hårt man vill driva miljöintressena jämfört med produktionsintressena. Det vatten som rinner genom turbinerna och ger elkraft kan inte samtidigt rinna i ett omlöp eller en laxtrappa och gynna fiskvandringen. Man kan inte alltid få både och i ett samma vattendrag. Ibland måste man välja.

Enligt utredningens mening finns det tre huvudsakliga vägar att gå om man vill gynna produktionskapaciteten vid vattenkraftverk. Den första är att man pekar ut vilka vattendrag eller delar av vattendrag som är av nationellt intresse för elförsörjningen. Utpekandet i sig kan då, beroende på hur det görs, innebära ett särskilt skydd för den befintliga elproduktionen. Den andra vägen innebär att man inför avvägnings- och kravregler som styr omprövningarna på så sätt att elproduktionen gynnas på ett mer allmänt sätt. Den tredje vägen för att främja produktionskapaciteten ligger i linje med vad utredningens direktiv anger, nämligen att begränsningarna i rätt till ersättning i 31 kap. 22 § miljöbalken och 39 § lagen om införande av miljöbalken tas bort eller i vart fall justeras.

De tre alternativen kan fungera var för sig eller kombineras med varandra. Alternativen redovisas nedan. Sist i avsnittet följer en sammanfattande avvägning.

11.5.1 Nationellt viktig vattenkraft

Vattendrag som redan är starkt påverkade av vattenkraftutbyggnad och som samtidigt är av nationell betydelse ur kraftförsörjningssynpunkt kan prioriteras för elproduktion. Syftet ska vara att skydda befintlig elproduktionen i dessa vattendrag.

Av tabellen över svensk vattenkraftproduktion i avsnitt 2.4.4 framgår att så mycket som 94 % av den svenska elproduktionen från vattenkraft kommer från endast tio älvar med biflöden. Det skulle således vara möjligt att täcka den absoluta huvuddelen av den svenska elproduktionen från vattenkraft med ett utpekande som bara skulle omfatta ett mindre antal vattendrag. Det är dock att förenkla frågan alltför långt att bara säga att de tio största kraftproducerande älvarna är intressanta ur elförsörjningssynpunkt och nöja sig med det. Det kan finnas annan elproduktion från

vattenkraft som är lika viktig för att elproduktionen ska fungera tillfredsställande för hela landet. Dessutom behöver, som ovan nämnts, särskild hänsyn tas till behovet av ökad reglerkraft när vindkraften har byggts ut. Denna reglerkraft kan behövas i olika delar av landet. Vidare kan man inte heller bortse från att några av de viktigaste kraftproducerande älvarna även har så stora naturvärden eller andra värden att de delvis kan behöva tas i anspråk för andra ändamål än elproduktion. Vidare finns det EG-rättsliga skyldigheter att ta hänsyn till. Det kan således behövas nyanserade avvägningar när man avgör vilka vattendrag som ska anses vara av nationellt intresse för elproduktionen.

Det finns olika vägar att gå för att utse vilka vattendrag som ska anses vara av nationellt intresse för elförsörjningen. Några av dessa alternativ redovisas nedan och utredningen väljer sedan det alternativ utredningen anser vara mest ändamålsenligt.

Direkt utpekande av kraftproducerande älvar som riksintresse i 4 kap. miljöbalken

Mot bakgrund av att vattenkraften kan anses vara av väsentlig betydelse för klimatfrågan och för att Sverige ska kunna komma upp i de 49 % förnybar energi som föreskrivs i EG-direktivet om förnybar energi kan man ifrågasätta om inte de viktigaste vattendragen som levererar förnybar energi i dag skulle kunna reserveras för detta ändamål direkt i 4 kap. miljöbalken. Utpekandet skulle ge ett starkt skydd för elproduktionen i dessa vattendrag och det skulle bli tydligt vilka vattendrag som avses. Utpekandet skulle ha direkt rättsverkan på det sätt riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken har.

Utpekandet av älvar och vattendrag som är viktiga för framställningen av förnybar energi skulle bli en direkt parallell till utpekandet av de vattendrag som skyddas *mot vattenkraftutbyggnaden*. Utpekandet skulle därmed bli en tydlig signal om att de globala miljöfrågorna och hotande klimatpåverkan bedöms som lika viktiga som miljöfrågorna i och kring de i dag utpekade älvsträckorna i 4 kap.

Nackdelen skulle kunna vara att en åtgärd som vattenkraftutbyggnaden, som i vart fall historiskt har setts som en ren exploateringsåtgärd, skulle pekas ut som skyddsvärd i 4 kap. miljöbalken där övriga skyddssyften är mer traditionella såsom turism

och friluftsliv, skydd mot industriella exploateringar, begränsningar av fritidsbebyggelse, skydd mot vattenkraftutbyggnad osv. Med ovan nämnda utformning av skyddet för vattenkraften, dvs. som ett skydd för framställningen av förnybar energi i särskilt utpekade vattendrag, skulle dock skyddssyftet kunna jämföras med andra skyddssyften i 4 kap. miljöbalken och det skulle därmed vara motiverat att skriva in dessa älvsträckor direkt i 4 kap.

Utpekandet av vilka vattendrag som ska ingå i 4 kap. miljöbalken och där vara särskilt utpekade för vattenkraftändamål bör i så fall beredas av Energimyndigheten i samråd med andra berörda myndigheter och organisationer. Att en myndighet ska uppmärksamma regeringen på om urvalet av riksintressen i 4 kap. miljöbalken behöver regleras framgår av 6 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. Eftersom förslaget innebär en lagändring i 4 kap. miljöbalken kommer ett eventuellt beslut att tas av riksdagen, vilket skulle ge utpekandet hög legitimitet.

Hantering som riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken

Energimyndigheten har, som angivits i avsnitt 4.3, redan i dag i uppdrag att lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som de anser vara av riksintresse för energiproduktion och energidistribution (3 kap. 8 § miljöbalken och 2 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden m.m.).

Det har hittills inte utsetts riksintressen för vattenkraften eftersom riksintressena har ansetts vara framåtsyftande och huvuddelen av den svenska vattenkraften redan är utbyggd. Utredningen anser dock att det inte föreligger hinder att utse områden som är av riksintresse för vattenkraften både för framtiden och för att bevara och skydda befintlig vattenkraft. Att bevara befintlig elproduktion från vattenkraften får definitivt anses vara ett viktigt samhällsintresse. Uppdraget kan i övrigt jämföras med det uppdrag Energimyndigheten fått att ta fram områden av riksintresse för vindkraft.

När Energimyndigheten lagt ut anspråken på riksintressen för vattenområden som är särskilt lämpliga för energiproduktion kan dessa anspråk bevakas i omprövningsmål så att åtgärder som motverkar energiproduktionen inte, om inte skälen är väldigt starka, vidtas i dessa vattendrag. Av 3 kap. 8 § andra stycket

miljöbalken följer att riksintresseområden ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utnyttjandet av anläggningar för energiproduktion. Vidare kommer riksintresseanspråken att skydda de utpekade områdena mot andra åtgärder som hotar att försvåra utnyttjandet av området för produktion av förnybar energi.

Förslaget kräver inga ändringar i 3 kap. miljöbalken eller förordningen om hushållning med mark- och vattenområden, eftersom Energimyndigheten redan har detta mandat. Ett särskilt uppdrag att ta fram sådana områdena inom en viss tid kan t.ex. läggas i regleringsbrevet till Energimyndigheten.

Koppling till elberedskapslagen

Ovan har kort redogjorts för elberedskapslagen och vilka anläggningar som enligt den lagstiftningen anses vara av väsentligt intresse för elförsörjningen. Gränsen enligt den lagstiftningen har lagts vid 5 MVA vilket ungefär motsvarar 3,5 MW. Denna avgränsning skulle kunna användas för att ange vid vilka anläggningar elproduktionen bör skyddas. Fördelen med kopplingen är att den framstår som logisk då anläggningarna redan tidigare bedömts vara av väsentlig betydelse för elförsörjningen. Det kan då vara motiverat att dessa anläggningar inte omprövas så att elproduktionen minskar, vilket rimligen skulle medföra att produktion som är av väsentlig betydelse för elförsörjningen försvinner. Nackdelen med den valda avgränsningen är att den är förhållandevis lågt satt, vilket skulle medföra att många anläggningar kommer att omfattas. Av redogörelsen i avsnitt 3.3 framgår att antalet anläggningar med en effekt över 10 MW är ca 200 och att de med en effekt mellan 1,5 MW men under 10 MW också är ca 200. Det innebär att antalet anläggningar som skulle skyddas mot omprövningar är fler än 200 stycken men färre än 400 stycken. En ytterligare nackdel är att avgränsningen bara tar sikte på just elproduktion och att några avvägningar av andra intressen inte har gjorts när gränsen på 5 MVA sattes. Sist men inte minst bör man beakta att det kan vara svårt att hitta en ändamålsenlig koppling mellan elberedskapslagen och miljöbalkens regler om omprövningar.

Särskilt utpekande i annan ordning

Ytterligare ett alternativ är att regeringen ger Energimyndigheten eller annan lämplig myndighet i uppdrag att ta fram underlag för vilka kriterier som ska gälla för att anse att vattendrag och vattenkraftverk ska vara av nationell betydelse för elförsörjningen och för framställningen av förnybar energi. Myndigheten bör i det arbetet samråda med alla berörda myndigheter, kommuner och organisationer i syfte att få alla intressen och konsekvenser bedömda. Efter bedömningen bör det vara regeringen som pekar ut de vattendrag som ska anses vara av nationell betydelse för elförsörjningen.

Fördelen med ett särskilt utpekande blir att de går att detaljstyra vilka kriterier som ska gälla för utpekandet och att det, genom att regeringen gör utpekandet, ges en särskild tyngd åt de utpekade vattendragen.

Nackdelen med ett särskilt utpekande i annan ordning är att man inför ett nytt begrepp om "nationell betydelse" som kommer att användas parallellt med de befintliga begreppen riksintresse enligt 3 kap. och riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken. Det förefaller enligt utredningens mening inte vara ändamålsenligt att införa ett sådant nytt begrepp eftersom det kan öka förvirringen samt de olika begreppens inbördes förhållande och status blir oklar.

Sammanfattande avvägning av hur utpekandet av nationellt viktigt vattenkraft ska ske

Det är, som angivits ovan, enligt utredningens mening tveksamt att införa ett nytt begrepp om nationell betydelse. Det är i stället bättre att använda något av de befintliga begrepp som finns och de system som redan finns för dessa utpekanden av viktiga samhällsintressen, dvs. antingen riksintressen eller de anläggningar som anses vara väsentliga för elförsörjning enligt elberedskapslagen. Av dessa två system anser utredningen att metoden med att utse riksintresse är betydligt bättre än att göra en koppling till elberedskapslagen. Det senare alternativet riskerar att omfatta alltför många vattenkraftverk och vattendrag utan att det gjorts någon miljömässig värdering av dessa områden. Elberedskapslagen är därmed inte lämpad att ligga till grund för en koppling till

reglerna om omprövningar. Då återstår således systemet med riksintressen antingen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken.

Det har hittills inte utsetts riksintressen för vattenkraften eftersom riksintressena har ansetts vara framåtsyftande och huvuddelen av den svenska vattenkraften redan är utbyggd. Att inte heller vattenkraftplanen från år 1984 kan betraktas som anspråk på riksintressen framgår av redogörelsen i avsnitt 2.5. Utredningen anser dock, som nämnts, att det inte föreligger hinder att utse riksintresse för vattenkraften både för framtida ny produktion och för att bevara befintlig vattenkraft. Det senare får på anförda skäl anses vara ett viktigt samhällsintresse. Utredningen anser att det skulle vara möjligt att hantera vattenkraften som riksintresse både enligt systemet i 3 kap. och enligt systemet i 4 kap. på de sätt, och med de för- och nackdelar, som beskrivits ovan. Utredningen vill dock särskilt poängtera att ett utpekande enligt 4 kap. ger ett starkare skydd för vattenkraften än ett utpekande enligt 3 kap. För att välja ett av tillvägagångssätten anser utredningen att det ändå är mest ändamålsenligt att använda det befintliga regelverket i 3 kap. 8 § miljöbalken för att lägga fram anspråk på riksintressen. Det sättet skulle behandla vattenkraften enligt samma regelverk som annan energiproduktion såsom vindkraften där det finns utpekade områden av riksintresse.

Utredningen föreslår således att Energimyndigheten ges i uppdrag att, enligt regelverket i 3 kap. miljöbalken och hus-hållningsförordningen, föreslå områden som kan vara av riksintresse för vattenkraft.

De anspråk på riksintressen som görs får sedan bedömas i respektive mål inom det befintliga regelverket. Utpekandet av riksintressen för vattenkraft kommer enligt utredningens mening att rikta uppmärksamheten mot att områdena är viktiga för produktionen av förnybar energi och att dessa ska skyddas mot åtgärder som påtagligt försvårar utnyttjandet av anläggningar för energiproduktion. Om det uppstår konflikter mellan olika riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken så ska dessa lösas enligt regeln i 3 kap. 10 § miljöbalken.

11.5.2 Ersättningsregler vid omprövning av vattenkraft

Förutom ovan beskrivna utpekande av riksintressen för vattenkraft finns det möjlighet att, vilket också anges i utredningens direktiv, ändra direkt i reglerna om ersättning vid omprövning av vattenverksamhet och på så sätt öka möjligheterna att bevara den befintliga elproduktionen från vattenkraft. Utredningen ska nedan visa några av de alternativ som står till buds för detta och problemen förknippade med det.

Vilka åtgärder som ska vidtas och vem som ska stå kostnaderna för dessa är centrala frågor i miljöretten. Grundläggande är att den som vill bedriva en verksamhet som påverkar miljön ska stå för de kostnader som verksamheten medför. Detta formulerades redan år 1972 av OECD, då uttrycket *Polluter Pays Principle* (PPP) började användas. I svensk rätt finns en grundlagsfäst rätt till ersättning som kan stå i strid med PPP. Regleringen finns i 2 kap 18 § andra stycket regeringsformen och har beskrivits i avsnitt 11.3.

Reglerna om ersättning vid omprövning av bl.a. vattenkraftverk har beskrivits i avsnitt 4.17 och 11.1.

Utvinning av vattenkraft sker normalt med stöd av ett rättskraftigt tillstånd. Tillståndet gäller som huvudregel för evigt men går att ompröva på de grunder som anges i 24 kap. miljöbalken. Tillståndet skyddar verksamhetsutövaren så länge denne håller sig inom tillståndet och följer villkoren. Vanliga åtgärder som aktualiseras vid omprövning är utförande av fiskvandringar, släppande av extra lockvatten och bestämmande av minimi-tappning. Åtgärderna kommer det allmänna tillgodo. Åtgärderna kan naturligtvis även komma ett enskilt intresse tillgodo genom att en enskild fiskerättsägare gynnas eller att en person som bedriver stuguthyrning till sportfiskare eller annan turistverksamhet gynnas.

Grundregeln i miljöbalken är att den som bedriver en pågående vattenverksamhet enligt gällande tillstånd har rätt till ersättning av den som begärt omprövningen, när omprövningen medför förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets avrinning. Denna regel finns i 31 kap. 20 § miljöbalken. Rätten till ersättning är dock begränsad enligt bestämmelserna i 31 kap. 22 § miljöbalken och 39 § lagen om införande av miljöbalken. Utredningens direktiv nämner uttryckligen 31 kap. 22 § miljöbalken när frågan om produktionshämmande bestämmelser behandlas. Utredningen ska alltså särskilt överväga om denna bestämmelse bör finnas kvar.

En konsekvens av 31 kap. 22 § miljöbalken är att en myndighet kan driva igenom inskränkningar och förluster i en befintlig verksamhet utan att ersätta verksamhetsutövaren för hela förlusten. Ett sätt att påverka hur många omprövningar av givna tillstånd för att gynna allmänna intressen som görs är att styra kostnadsansvaret för åtgärderna som blir ett resultat av omprövningen. Ju större del av kostnaden som hamnar på den enskilde desto större antal omprövningar är det troligt att det allmänna driver igenom. Omvänt kan man räkna med att om det allmänna måste betala för de förluster som drabbar den enskilde verksamhetsutövaren så får man en inbyggd försiktighet och begär bara omprövning för de åtgärder som ur allmän synpunkt är viktigast och högst prioriterade. Det skulle då inte gå att yrka åtgärder som kostar fem procent bara för att dessa medel är tillgängliga genom 5-procentsregeln. Staten kan i stället direkt bestämma hur mycket omprövningar man totalt sett vill satsa på genom att bestämma storleken på de omprövande myndigheternas anslag. Om staten dessutom anser att elkraftbranschen ytterligare ska bidra till finansieringen genom att föra över mer pengar till statskassan så går det att lösa t.ex. med skatter eller avgifter.

Utredningen menar på ovanstående skäl att det måste övervägas om begränsningen av rätten till ersättning vid omprövning av vattenverksamheter bör ändras. Detta kan göras på flera sätt beroende på vad man vill uppnå. Några olika alternativ ska redovisas.

Verksamhetsutövaren ges rätt till ersättning för hela förlusten?

Ett sätt att skydda befintlig vattenkraftproduktion är att den verksamhetsutövare som till följd av omprövning drabbas av förlust av kraftproduktion ska ha rätt till ersättning för hela förlusten. Lagtekniskt löses detta genom att 31 kap. 22 § miljöbalken och 39 § lagen om införande av miljöbalken upphävs. Mot bakgrund av den styrande verkan som 5–20-procentsregeln i 31 kap. 22 § miljöbalken och 5-procentsregeln i 39 § lagen om införande av miljöbalken har fått¹⁹ när det gäller omprövningar av

¹⁹ Energimyndigheten rapport *Vattenkraften och energisystemet*, ER 2008:24, Kammarkollegiets rapport *Översyn av arbete med omprövning samt tillsyn av vattendomar och vattenföretag* s. 12 och Svensk Energis rapport *Vattenkraften i samhället* s. 18.

vattenkraftverk skulle en sådan lagändring få stor effekt för att skydda befintlig produktionskapacitet vid vattenkraftverken.

En sådan ändring kommer sannolikt medföra att omprövningar som ger upphov till förlust av elproduktion blir färre därför att de omprövande myndigheterna inte har resurser att betala ersättning för förlusten. Regeländringen skulle därmed främja en hög produktionskapacitet i vattenkraftverken, vilket är det syfte som anges i utredningens direktiv.

Utredningens direktiv säger dock att man ska främja en hög produktionskapacitet utan att undergräva arbetet med att nå miljömålen eller möjligheten att beakta det allmänna och enskilda fiskeintresset. Ett förslag som innebär att full ersättning ska betalas kommer att riskera att motverka arbetet med miljömålen, införlivandet av ramdirektivet för vatten, EG:s ålförordning och andra uppsatta mål för miljön, fisket, rekreation och turism. Detta medför att det kan vara olämpligt att lägga ett förslag som ensidigt gynnar produktionsintressena. Det följer därmed närmast direkt av utredningsdirektiven att förslagen bör vara någon slags kompromiss.

Kammarkollegiet har till utredningen framfört att om 5-procentsregeln avskaffas så drar man effektivt undan myndighetens möjligheter att bedriva omprövningsarbete. Ett sätt att undvika den följden vore att Kammarkollegiet fick ett särskilt anslag att använda för att ersätta verksamhetsutövarna för förlusterna. Då skulle omprövningsarbetet kunna fortgå och eventuellt förstärkas.

Ändra den ersättningsfria delen?

Ett alternativ till att helt ta bort begränsningen av rätten till ersättning skulle kunna vara att ändra nämnda bestämmelser på så sätt att den ersättningsfria delen ändras. I dag ligger den i spannet 5–20 procent. Detta kan ändras till exempelvis 0–20 procent. Möjligheten att bestämma den ersättningsfria delen till 0 procent skulle domstolen kunna använda vid omprövning av vattenkraftverk av stor betydelse för Sveriges energiförsörjning. Det underlag som behövs för att göra dessa avvägningar skulle kunna tas fram i tillståndsmålen när den ersättningsfria delen ska bestämmas.

Fördelen med förslaget är att domstolarna ges större möjlighet att göra en nyanserad bedömning av hur produktionsintresset och

intresset av att producera förnybar el bör vägas mot motstående intressen som miljömålen, ramdirektivet för vatten, fisket och övriga miljöintressen. Det blir större utrymme för avvägningar som är ändamålsenliga i det enskilda vattendraget.

Nackdelen med förslaget är att det minskar förutsebarheten eftersom domstolens valmöjligheter ökar.

När det gäller tillstånd enligt 1918 års vattenlag som omfattas av övergångsregeln i 39 § lagen om införande av miljöbalken så bör den regeln redan i dag läsas som att det finns en skyldighet att tåla en begränsning av ersättningen med upp till 5 procent. Den regeln är alltså redan utformad så att det ryms begränsningar på mellan 0–5 procent. Utredningen gör bedömningen att eftersom huvuddelen av all befintlig vattenkraft har tillstånd meddelade enligt 1918 års vattenlag så innebär regelförändringar att skriva 0–20 procent i 31 kap. 22 § miljöbalken och 0–5 procent i 39 § lagen om införande av miljöbalken ingen egentlig skillnad för vattenkraften ur produktionssynpunkt. I kombination med den ökade osäkerhet det kan medföra är det sammantaget inte ett förslag som utredningen är beredd att gå vidare med.

Det andra alternativet skulle då vara att fastställa den ersättningsfria nivån i 39 § lagen om införande av miljöbalken till en lägre procentsats än 5 procent. En ändring i nämnda paragraf skulle kunna utformas så att man sätter den ersättningsfria nivån till 2 eller 3 procent i stället för som i dag 5 procent. Det skulle troligen få en direkt styrande verkan på yrkandena i omprövningsmålen på samma sätt som ovan redovisats om förslaget att sätta nivån till 0 procent och på samma sätt som dagens 5-procentsregel styr yrkandena. Utredningen anser att ett sådant förslag är genomförbart på samma sätt som det är möjligt att sätta nivån till 0 procent och på samma sätt som det i dag är 5 procent som gäller. En nivå på t.ex. 2 eller 3 procent skulle fortfarande gynna produktionskapaciteten och utrymmet att göra åtgärder för fisket och miljöintresset skulle kvarstå om än i mindre omfattning än tidigare. En nackdel med förslaget är det som Kammarkollegiet framhållit att redan 5 procent i vissa projekt kan vara för lite för att vidta erforderliga åtgärder. Den nackdelen skulle naturligtvis bli ännu större om nivån sattes till 2 eller 3 procent. En fördel med förslaget är att det ändå får ses som en kompromiss som trots allt både går i den riktning direktiven anger och gynnar produktionsintresset utan att bortse från motstående intressen.

Frågan om finansiering

Ovan har beskrivits en lösning där verksamhetsutövaren får full ersättning för sina förluster. Utredningen har dock funnit att även om den lösningen främjar produktionsintressena så som direktiven anger så kommer påverkan på de andra intressen som också nämns i direktiven att bli stor. T.ex. skulle utredningens syfte att främja omprövningar av vattenverksamhet kunna motverkas. Ett alternativ vore därför att kombinera den ovan föreslagna lösningen om full ersättning med ett förslag till finansiering av denna ersättning. På så sätt skulle myndigheternas möjligheter att bedriva omprövningar och betala för eventuella förluster hos verksamhetsutövaren kunna säkerställas samtidigt som den som var föremål för en omprövning fick sina kostnader ersatta. Denna lösning skulle ge en bättre flexibilitet i hela omprövningsarbetet eftersom åtgärderna i det enskilda vattendraget inte skulle vara beroende av de 5 procent som står till buds vid varje omprövning utan man i stället kan genomföra de åtgärder som behövs av miljömässiga skäl och hämta finansieringen från annat håll. En sådan finansiering kan utformas på olika sätt.

Den lösning som redan i dag står till buds är vanlig skattefinansiering. Staten kan skjuta till skattemedel i den utsträckning man önskar att myndigheterna driver omprövningsarbete. De elskatter som betalas uppgår i dag till ca 18–19 miljarder kronor per år.²⁰ Av den siffran torde ca 40 procent vara hänförlig till el från vattenkraften, dvs. ca 7–8 miljarder kronor. Utöver detta kommer t.ex. fastighetsskatt på vattenkraftverk och moms vilket även det utgör substantiella belopp. Det skulle således vara möjligt för staten att inom denna summa bekosta alla de miljöåtgärder man verkligen vill genomföra med hjälp av omprövningar och därmed finansiera det bortfall, som ändringen att ge full ersättning, skulle medföra.

En annan finansieringsform skulle kunna vara att vattenkraftbranschen överlag åläggs att betala en summa någonstans mellan 0–5 procent av produktionsvärdet av vattenkraften till staten. Det motsvarar den summa en verksamhetsutövare i dag kan tvingas att avstå utan ersättning vid en omprövning. Pengarna skulle kunna fonderas och förvaltas av Kammarkollegiet och användas för att betala ersättningar vid omprövningar. Fördelen med systemet skulle vara att kostnaden fördelades jämt över hela vattenkraft-

²⁰ Enligt SCB uppgick elskatterna år 2007 till 18,8 miljarder kronor.

branschen medan den som träffades av omprövningen skulle hållas skadeslös. Ytterligare en fördel är att omprövningsinsatserna skulle kunna vidtas på ett sätt som helt styrs av miljöintresset och åtgärderna koncentreras till de platser de gör mest nytta oavsett om det leder till ett bortfall på 5 procent eller inte. Det innebär att de samlade resurserna för omprövningar skulle kunna användas mer ändamålsenligt än i dag utan att branschen som helhet drabbas hårdare än vad en enskild verksamhetsutövare redan riskerar att göra i dag. Det är även troligt att en sådan avgift kan sättas lägre än 5 procent och ändå generera betydande belopp.

De två ovan redovisade finansieringsformerna har det gemensamt att de tillför resurser för att bekosta bortfall av vattenkraftproduktion. Förslagen skulle därmed kunna motverka syftet i utredningens direktiv att utreda åtgärder som främjar produktionskapaciteten i vattenkraftverk. Utredningen anser därmed att det inte ryms i utredningens direktiv att lägga ett sådant förslag.

Sammanfattande bedömning om ersättningsreglerna

Utredningen finner som angivits ovan att den åtgärd som kan antas ha störst betydelse för att minska bortfallet av elproduktion vid omprövning är att ändra ersättningsreglerna så att verksamhetsutövaren får ersättning för hela sin förlust. Utredningen föreslår ändå inte den åtgärden, eftersom den alltför kraftigt påverkar de andra intressen som enligt utredningens direktiv ska beaktas.

Utredningen menar att man kan överväga att ändra den ersättningsfria delen i 31 kap. 22 § miljöbalken och i 39 § lagen om införande av miljöbalken till 2 eller 3 procent i stället för dagens 5 procent. Åtgärden skulle troligen få en styrande effekt på yrkandena i omprövningsmålen så att det i större utsträckning yrkas åtgärder som bara medför ett bortfall på 2 eller 3 procent av elproduktionen i stället för som i dag 5 procent. Utredningen lägger dock inte heller ett sådant förslag främst beroende på att de tillgängliga medlen vid varje enskild omprövning då skulle minska. Detta skulle, vilket Kammarkollegiet påpekat redan i dag utgöra ett problem, leda till att de tillgängliga resurserna vid en omprövning inte räcker till ändamålsenliga åtgärder. Att då minska utrymmet från dagens 5 procent till 2 eller 3 procent skulle inte förbättra den situationen.

Utredningen föreslår därmed att reglerna i 31 kap. 22 § miljöbalken och 39 § lagen om införande av miljöbalken med dess begränsning av rätt till ersättning behålls och används på samma sätt som i dag vid de omprövningar som genomförs.

11.5.3 Ytterligare regler för att skydda befintlig vattenkraft mot omprövningar som minskar elproduktionen?

Redan genom utpekandet av riksintressen kommer man enligt utredningens mening att rikta uppmärksamheten mot att vissa områdena är viktiga för produktionen av förnybar energi och vattenkraftens viktiga funktion som reglerkraft för vindkraften. Det finns emellertid fler sätt att påverka omprövningarna så att syftet att skydda befintlig elproduktion uppnås. Till utredningen har framförts att en möjlighet vore att införa en avvägningsregel eller en särskild kravregel som styr omprövningarna i önskad riktning.

Avvägnings- eller kravregeln kan införas som en särskild regel som tar sikte på omprövning av tillstånd i vattendrag som är av riksintresse för vattenkraftproduktion och i dessa processer ger elproduktionsintresset en ökad tyngd. Regeln skulle kunna införas som nästsista stycke i 24 kap. 5 § miljöbalken och ha följande lydelse.

Vid omprövning av tillstånd eller villkor för vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål i ett vattendrag som är av riksintresse för energiproduktionen ska särskilt beaktas att nya försiktighetsåtgärder för att tillgodose allmänna intressen inte får påtagligt försvåra möjligheterna att utvinna förnybar energi.

Fördelen med en sådan kravregel är att den gynnar framställningen av förnybar energi samtidigt som den är nyanserad och ger utrymme för att bedöma andra intressen än elproduktionen. Resultatet av omprövningarna i domstol har därmed större möjligheter att bli en kompromiss som beaktar många olika intressen. Regeln har även möjlighet att se till enskilda intressen i omprövningsskedet. Regeln ligger därmed nära det önskemål som finns i utredningens direktiv att samtidigt se till en mängd olika motstående intressen.

Nackdelen med kravregeln är att det är osäkert vilket skydd den ger för elproduktionen i de utpekade vattendragen. Det är

naturligtvis troligt att regeln kommer att gynna elproduktionen från vattenkraft i de utpekade vattendragen men det går inte att förutsäga i vilken utsträckning. Det kommer därmed att överlämnas till rättstillämpningen att avgöra den frågan vilket, i vart fall i inledningsskedet tills praxis satt sig, kommer att öka osäkerheten och minska förutsebarheten för alla aktörer.

En alternativ utformning av denna krav- eller avvägningsregel, för att i ytterligare mån uppnå önskemålet i direktiven att bevara befintlig vattenkraftproduktion, skulle kunna vara att regeln utformas så att den omfattar all befintlig vattenkraftproduktion. Det skulle ge ett större genomslag än om den bara slog igenom för särskilt utpekade vattendrag av riksintresse. Samtidigt är regeln så nyanserat utformad att den möjliggör att andra intressen beaktas i det enskilda fallet. Regeln skulle då införas i 24 kap. 5 § miljöbalken och ha följande lydelse.

Vid omprövning av tillstånd eller villkor för vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål ska särskilt beaktas att nya försiktighetsåtgärder för att tillgodose allmänna intressen inte får påtagligt försvåra möjligheterna att utvinna förnybar energi.

Fördelen med regeln är att den omfattar fler elproducerande vattendrag och därmed ytterligare kan antas gynna produktionskapaciteten för vattenkraftverken. Fördelen ska inte överskattas, eftersom huvudparten av elproduktionen kommer från ett fåtal större vattendrag. Fördelen ska dock inte heller helt underskattas, eftersom dessa produktionsanläggningar är spridda över landet och därmed kan vara viktiga för elförsörjningen. Dessutom är ju all vattenkraft positiv ur klimatsynpunkt. En ytterligare fördel är att all vattenkraft bedöms på ett enhetligt sätt.

Nackdelen med regeln är att den kan minska genomslaget av det arbete som pågår med fiskvandringvägar och restaurering av vattendrag. Denna nackdel bör dock inte överskattas eftersom regeln faktiskt tillåter de avvägningar som krävs.

11.5.4 Särskild regel som gynnar produktionen av förnybar energi m.m.

Som nämnts i avsnitt 11.1 ska skrivningarna i 2 kap. 5 § miljöbalken, om att i första hand förnybara energikällor ska användas, tillämpas även vid framställning av energi. Det är dock oklart i

vilken omfattning regeln uttryckligen tillämpats i det avseendet vid rena energianläggningar som t.ex. vattenkraftverk och i så fall vilken verkan regeln har haft. En annan regel som tar upp energi är 1 kap. 1 § miljöbalken som anger att hushållning med energi ska främjas så att ett kretslopp uppnås. Dessa regler bör enligt utredningens mening redan i dag kunna användas för att gynna produktionen av förnybar energi. För att ytterligare stärka den effekten skulle man i någon av dessa regler kunna införa en ändring som uttryckligen anger att produktionen av förnybar energi ska ges företräde. På så sätt skulle man få en allmänt hållen regel som ska tillämpas inom hela miljöbalkens område. Regeln skulle gynna all framställning av förnybar energi vilket då även skulle vara positivt för produktionskapaciteten för vattenkraft.

En annan möjlighet är att se på reglerna om avvägning mellan konkurrerande riksintressen i 3 kap. 10 § miljöbalken. Regeln har beskrivits i avsnitt 4.3 och 11.1. En ändring med syfte att gynna förnybar energi skulle kunna vara ytterligare en avvägningsgrund vid konflikter mellan olika riksintressen. Regeln skulle kunna utformas så att det riksintresse som bäst premierar framställningen av förnybar energi ska ges företräde. En sådan ändring skulle gynna all framställning av förnybar energi och alltså även produktion vid vattenkraftverk i den mån dessa pekas ut som riksintressen på det sätt som beskrivits ovan.

Övriga lagregler som påverkar produktionskapaciteten

Som framgår av avsnitt 11.1 finns det en mängd andra regler som kan påverka produktionskapaciteten i vattenkraftverk. Utredningen anser att dessa inte bör ändras. Den huvudsakliga anledningen är att dessa utgör grundläggande delar av miljöbalkens skyddsregler. En ändring av dessa motiveras inte på den enda grunden att skydda produktionskapaciteten i vattenkraftverken.

11.5.5 Sammanfattande överväganden

Ett främjande av produktionskapaciteten i vattenkraftverken kommer ofta i konflikt med de motstående intressen som nämns i utredningens direktiv, såsom det allmänna och enskilda fiskeintresset, EG:s ramdirektiv för vatten, EG:s ålförordning och

miljömålen. Produktionsintresset och de motstående intressena går ofta inte att förena fullt ut. Mot den bakgrunden väljer utredningen det alternativ som i viss mån kan främja produktionskapaciteten för vattenkraftverk utan att ge negativa effekter på ovan nämnda motstående intressen. Utredningen finner som ovan nämnts att stora delar av elproduktionen från vattenkraft kan skyddas även om reglerna bara omfattar ett mindre antal vattendrag. Detta görs enligt utredningens mening bäst på så sätt att de för elförsörjningen viktigaste vattendragen pekats ut som riksintresse enligt 3 kap. 8 § miljöbalken och hushållningsförordningen enligt vad som beskrivits i avsnitt 11.5.1.

Vattendrag som inte pekats ut som riksintresse för energiproduktion, vilka utgör den absoluta majoriteten av landets vattendrag, påverkas inte av förslaget.

Sammantaget kommer det även fortsättningsvis att vara möjligt att i varje enskild omprövning väga framställningen av förnybar energi mot övriga motstående intressen. Den skillnaden som utredningens förslag innebär är att i vissa vattendrag förstärks produktionsintresset men nämnda avvägningar kommer fortfarande att var möjliga. På detta sätt kommer även det framtida ökade behovet av förnybar energi att fortlöpande kunna ges rätt värdering i såväl nya tillståndsmål som vid omprövningar av befintlig vattenkraft.

Av avsnitt 11.5.2 framgår att utredningen även övervägt att föreslå ändringar i reglerna som begränsar rätten till ersättning. Utredningen menar fortfarande att det är ett effektivt sätt att minska risken för att omprövningar ska leda till minskad elproduktion men att risken för påverkan på motstående intressen är alltför stor.

Utredningen anser vidare att man i nuläget inte bör gå så långt som beskrivits i avsnitt 11.5.3 ovan och införa särskilda avvägningsregler i 24 kap. 5 § miljöbalken. De i avsnittet beskrivna två olika varianterna på avvägningsregler bedöms påverka arbetet med miljömålen och ramdirektivet för vatten på ett sådant sätt att det inte är säkert att förslagen är förenliga med utredningens direktiv. Utredningen lägger därmed inget sådant förslag. Däremot menar utredningen att frågan om hur produktionskapaciteten i vattenkraftverken ska främjas bör utredas ytterligare, se vidare i avsnitt 14.

Av avsnitt 11.5.4 framgår att utredningen övervägt att föreslå en allmänt hållen regel som främjar produktionen av förnybar energi i

allmänhet. En sådan regel skulle kunna införas i 1, 2 eller eventuellt 3 kap. miljöbalken. Förslaget skulle emellertid gälla all förnybar energi och går därmed längre än utredningens direktiv som anger just vattenkraft. Denna fråga bör därmed utredas i särskild ordning och utredningen lägger inget förslag i frågan, se vidare i avsnitt 14.

12 Fiskvandring svägar

12.1 Bakgrund

Som angivits i avsnitt 3 finns det över 6 000 fiskvandringshindrande dammar som saknar fiskvägar.

Av 11 kap. 8 § miljöbalken 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. Av förarbetena framgår att minimivattenföringen bör hållas så hög som möjligt och att så mycket vatten bör släppas fram som motsvarar den naturliga lågvattenföringen.¹ Åtgärder kan även vidtas i angränsande vattenområden. Om det har vidtagits åtgärder som visar sig vara mindre ändamålsenliga är det en särskild omprövningsgrund enligt 24 kap. 5 § första stycket 11 miljöbalken.

Bostadsutskottet gjorde i betänkandet 2005/06:BoU11 ett ställningstagande om fiskvandring svägar i reglerade vattendrag. Riksdagen har den 3 maj 2006 (rskr. 2005/06:237) ställt sig bakom utskottet och tillkännagett sin mening om vad som bör gälla om fiskvandring svägar enligt följande.

För att få bedriva vattenverksamhet krävs vanligtvis tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken. I samband med denna tillståndsprövning görs en bedömning av bl.a. skador på fisket. Kan den som skall bedriva vattenverksamheten skada fisket framgår det av 11 kap. 8 § miljöbalken att denne är skyldig att utan ersättning vidta och för framtiden

¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 130.

underhålla behövliga anordningar för fiskens framkomst eller fiskets bestånd, släppa fram vatten för ändamålet sant iakttagna de villkor och 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. Ett alternativ till villkor eller förelägganden kan vara särskilda fiskeavgifter. Krav på åtgärder är således lagreglerade och kan dessutom göras gällande också i samband med omprövningar av tidigare meddelade tillstånd. Omprövning kan begäras av verksamhetsutövaren eller staten, exempelvis kan en länsstyrelse begära en omprövning av villkoren i ett tillstånd. Regleringsföretagen är därmed enligt gällande lagstiftning ansvariga för kompensationsåtgärder i situationer då fisket skadats eller kan skadas på grund av vattenverksamhet. Utskottets bedömning är att det är väsentligt att utnyttja de möjligheter som i dag finns att ställa krav på den som vill bedriva eller bedriver vattenverksamhet att ordna och underhålla de anordningar som behövs för fiskets framkomst eller bestånd. Det finns också anledning att sträva efter möjligheter att effektivisera arbetet i denna del, exempelvis när det gäller tillståndsprövningar, omprövningar och tillsyn, och att regeringen – för det fall att brister i regelverket konstateras – snarast återkommer till riksdagen med förslag till nya eller ändrade bestämmelser. På ett område anser utskottet att det finns anledning att behandla behovet av regeländringar med förtur och det gäller vandringar för lax i reglerade vattendrag. Skälet till detta är att det är viktigt att snabbt gå vidare för att förbättra laxens möjligheter att reproducera sig. De utbyggda älvarna behöver förses med laxtrappor så att de livskraftiga laxarna kan ta sig upp till naturliga lekplatser. Detta är förenat med betydande kostnader som kraftbolagen måste ta ett ansvar för. En lösning skulle därför kunna vara att ålägga regleringsföretagen att bygga laxtrappor eller andra fungerande vandringar vid alla dammar och kraftverk så att fisken kan vandra fritt. Förutsättningarna för att på detta sätt förmå regleringsföretagen att bygga laxtrappor eller andra fungerande vandringar vid alla dammar och kraftverk är angelägna och bör enligt utskottets bedömning utredas av regeringen i särskild ordning, dvs. utan att avvakta de av regeringen aviserade utredningarna och regeringens ställningstaganden rörande vattenverksamheter i övrigt. Regeringen bör därför snarast utreda denna fråga och återkomma till riksdagen med nödvändiga lagförslag med anledning av det anförda. Vad utskottet anför --- bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. ---

Miljömålet ”Levande Sjöar och vattendrag” anger att 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. Av delmålen som Sverige antagit fram-

går bl.a. att 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.

Kammarkollegiet anger att nolltappning som ger helt torrlagda älvsträckor på ibland 15–20 km inte är acceptabelt och menar att vattendomar i främst Norrland som medger nolltappning bör omprövas.²

Regeringen har i sin havspolitikiska proposition i mars 2009 uttalat att återställande av vandringsleder och reproduktionsområden är viktigt för bl.a. ål och laxfiskar och att detta kan åstadkommas genom en ändamålsenlig fiskevård samt omprövning och tillsyn av vattendomar.³

12.2 Överväganden och förslag

– De som enligt utredningens förslag i avsnitt 7.2.1 kommer att vara skyldiga att lämna miljörapport för vattenverksamhet bör åläggas att, som en engångsrapportering, senast den 31 mars 2011 redovisa till tillsynsmyndigheten, utöver vad som följer av kravet på miljörapport uppgifter om fiskvandringar.

– Länsstyrelserna bör när redovisningarna inkommit ges i uppdrag att lägga förslag på prioriteringar av vilka vattendrag som bör förses med fiskvandringar och i vilken ordning omprövningsmålen bör drivas. Prioriteringen bör samordnas med det som framkommit vid den inventering som föreslagits i avsnitt 7.2.3.

– Kammarkollegiet bör få det nationella ansvaret att prioritera vilka fiskvandringar som ska vidtas och i vilken ordning. Kammarkollegiet bör i det arbetet samråda med Fiskeriverket, Naturvårdsverket och övriga berörda myndigheter och organisationer. Arbetet bör samordnas med det inventeringsarbete som föreslagits i avsnitt 7.2.3.

² Kammarkollegiets rapport *Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor* s. 28.

³ Prop. 2008/09:170 s. 132.

Frågor om fiskvandringar kan vara komplicerade och behöver tänkas igenom både från elförsörjningssynpunkt, biologisk synpunkt och fiskesynpunkt. Fiskvandringar kan även vara mycket kostsamma både från anläggningssynpunkt och på grund av produktionsbortfallet. Att verksamhetsutövarna ska stå kostnaderna är dock tydligt både genom 11 kap. 8 § miljöbalken och genom riksdagens ovan redovisade ställningstagande. Förhållandena är dock olika i varje vattendrag. Även behovet av fiskvandringar är olika i olika vattendrag från att vara mycket angelägna i vissa vattendrag till att vara rent av skadliga i andra vattendrag. Varje vattendrag och varje vandringshinder kan vara unikt och det kan behövas olika åtgärder på olika ställen. Det kan finnas olika sätt att få dessa fiskvandringar till stånd.

Det bör inte heller glömmas bort att ett ökat antal fiskvägar kommer att försvåra den ambition som finns i utredningens direktiv att skydda befintlig produktionskapacitet i vattenkraftverken.

12.2.1 Fiskvandringar genom generell föreskrift

En möjlig väg för att uppnå vad riksdagen uttalat skulle kunna vara att meddela en föreskrift på det sätt som föreslagits i avsnitt 9 och som därmed bryter igenom rättskraften i tillstånden och förpliktigar verksamhetsutövarna att bygga fiskvandringar inom en viss tid. Föreskriften skulle garantera att det riksdagen uttalat om fiskvandringar verkligen kom till stånd utan onödiga fördröjningar.

Utredningen anser dock att frågor om fiskvandringar är alltför komplicerade för att på ett framgångsrikt sätt hanteras genom en föreskrift. Bl.a. kommer en sådan lösning inte att ta hänsyn till de kompensationsåtgärder verksamhetsutövarna redan gjort i form av t.ex. fiskodling och utsättningar av smolt. Inte heller kan de biologiska förhållandena i varje enskilt vattendrag då beaktas i tillräcklig omfattning. Utredningen avser därmed inte att lägga något förslag som innebär en generell rättskraftsbrytande föreskrift om fiskvandringar.

12.2.2 Fiskvandringsvägar efter omprövning i varje enskilt fall

Utredningen anser i stället att omprövning enligt 24 kap. miljöbalken är det mest ändamålsenliga sättet att hantera frågan om fiskvandringsvägar på. Då skapas en process där både verksamhetsutövaren och den myndighet som företräder det allmänna fiskeintresset, vanligen Kammarkollegiet, kommer till tals. Denna möjlighet finns emellertid redan i dag och har funnits en längre tid. Hur arbetet har bedrivits har beskrivits i avsnitt 4.18. Det går inte att tolka riksdagens ovan redovisade uttalande om fiskvandringsvägar på något annat sätt än att det måste gå fortare än vad det hittills gjort. Det krävs alltså ytterligare åtgärder utöver nuvarande ordning.

Starkt ökade resurser till omprövande myndigheter

En möjlig väg för att påskynda arbetet med omprövningar skulle vara att kraftigt förstärka Kammarkollegiets, Fiskeriverkets och länsstyrelsernas resurser för att driva omprövningar och i instruktion och regleringsbrev för berörda myndigheter ange vilken mängd omprövningar regeringen önskar få genomförda. Arbetet skulle då kunna gå betydligt fortare än vad det hittills gjort (200 omprövningar sedan 1994⁴). Nackdelen är då naturligtvis att det måste tillskjutas skattepengar till myndigheterna. Utredningen anser i enlighet med vad man sagt tidigare i betänkandet att en röd tråd i arbetet med omprövningar bör vara att verksamhetsutövarna tar ett större ansvar än i dag för att få upp frågorna till omprövning. Utredningen lägger därför inget förslag om kraftigt ökade resurser till myndigheterna för att driva omprövningar. Utredningen menar att en sådan åtgärd kan anstå till dess att alla andra åtgärder befunnits otillräckliga och man från riksdagens och regeringens sida ändå anser det nödvändigt att få fram fiskvandringsvägar. Notera dock vad utredningen föreslår om resurser i avsnitt 13.

⁴ Kammarkollegiets rapport *Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor* s. 6.

Krav på att verksamhetsutövaren tar fram det kunskapsunderlag som behövs för att bedöma behovet av fiskvandringar

Utredningen menar att frågan om fiskvandringar bör lösas genom att verksamhetsutövarna åläggs att ta fram och redovisa relevanta uppgifter så att myndigheterna ska kunna bedöma behovet av fiskvandringar, effekter av sådana på t.ex. kraftproduktionen och övriga effekter samt hur frågan bäst löses i varje enskilt vattendrag. Myndigheterna kan därefter ta ställning till vilka fall som ska drivas som omprövningsärenden. Frågan om att i vart fall få in ett relevant kunskapsunderlag som kan ligga till grund för omprövningar angående fiskvandringar bör kunna lösas på det sättet. Redan med stöd av det ingivna kunskapsunderlaget, och gällande lagstiftning som bakgrund, bör det kunna initieras diskussioner om frivilliga uppgörelser som kan bädda för en enkel omprövning där parterna redan är överens.

Ett sätt att få in underlaget för omprövningar för just fiskvandringar skulle kunna vara det sätt som beskrivits, men inte föreslagits, om en särskild omprövningsförordning i avsnitt 7.2.9.

Ett annat sätt är att använda reglerna om miljörapport för vattenverksamheter som föreslagits i avsnitt 7.2.1. Det bemyndigande till Naturvårdsverket att ge ut föreskrifter om vad en miljörapport ska innehålla som föreslagits för vattenverksamheter kan utformas så att nödvändiga uppgifter kan krävas in. Naturvårdsverkets föreskrifter kan utformas så att de uppgifter som behövs för att ta ställning till fiskvandringar ska ges in som en utökning till ett visst års miljörapport. Redan det som i avsnitt 7.2.1 föreslagits ingå i kraven på miljörapport för vissa vattenverksamheter innehåller uppgifter av betydelse för ställningstagandet om fiskvandringar. De ytterligare uppgifter som behövs som underlag för omprövningar och därmed ska ingå i föreskriften bör kunna fastställas av Naturvårdsverket i samråd med Kammarkollegiet, Fiskeriverket, Naturvårdsverket och övriga berörda. Enligt utredningens mening bör, utöver vad som följer av det krav på miljörapport som föreslagits i avsnitt 7.2, en sådan redovisning innehålla i vart fall följande uppgifter.

- En redovisning av den miljömässiga situationen i hela det vattendrag som berörs av respektive anläggnings påverkan. Denna punkt kan delvis uppnås genom att verksamhetsutövaren utnyttjar de kunskaper som han redan har tagit fram enligt

26 kap. 19 § andra stycket miljöbalken samt att redan befintlig dokumentation enligt 6 § första stycket förordningen om verksamhetsutövarens egenkontroll sammanställs och bifogas.

- Hur vattendraget är klassat av vattenmyndigheten och vilket underlag om vattendraget som finns tillgängligt där samt om vattendraget omfattas av krav i åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna fastställt.
- Om det finns fiskvandringar, vilka behov det finns av sådana och en redovisning av hur verksamheten påverkar fiskens vandringsmöjligheter såväl upp som ned.
- En redovisning av hur dammarna och kraftverken kan byggas om för att fiskens vandring inte ska hindras och vilka möjligheter i övrigt det finns att förbättra fiskens vandringsmöjligheter och en översiktlig kostnadsberäkning för åtgärderna.
- En beräkning av vilka effekter åtgärderna kan ha på kraftproduktionen samt de ekonomiska effekterna av ombyggnaden i övrigt.
- En beskrivning av vilka biologiska effekter åtgärderna kan få på vattendraget.

När de färdiga miljörapporterna med uppgifter om fiskvandringar kommer in till länsstyrelserna ska dessa i sitt arbete med att driva omprövningar samråda med berörda myndigheter, kommuner, organisationer och enskilda som kan vara särskilt berörda.

Utredningen finner att lösningen med att ett visst år ge in en förstärkt miljörapport bör väljas före alternativet med en särskild omprövningsförordning.

Samordning med övrigt arbete

Det pågår arbete på flera fronter som avser vattendragen och därmed ligger nära det som riksdagen uttalat om fiskvandringar. Vattenmyndigheterna genomför ett omfattande arbete som rör vattenförekomsterna i hela landet, Kammarkollegiet och Fiskeriverket bedriver, som redovisats i avsnitt 4.18, ett arbete med omprövningar, Naturvårdsverket arbetar med restaureringar av vattendrag. I denna utredning i avsnitt 7.2.3 har det föreslagits ett särskilt arbetssätt för länsstyrelserna att under samordning av

Kammarkollegiet genomföra inventeringar. Alla dessa nämnda projekt kan röra samma vattendrag. Om nu länsstyrelsen genom vad utredningen föreslagit ska få i särskilt uppdrag att ta emot förstärkta miljörapporter i syfte att initiera omprövningar för att få fiskvandringsvägar byggda så kommer det att bli ännu ett arbete som rör vattendragen. Det är enligt utredningens mening mest ändamålsenligt om samhället samordnar sina resurser och driver dessa arbeten enligt en gemensam linje. Den myndighet som ligger närmast till hands att samordna arbetet bör vara Kammarkollegiet som har erfarenhet av att driva omprövningar. Kammarkollegiet bör få i uppdrag att samordna länsstyrelsernas prioriteringar av vilka omprövningar som bör genomföras. Kammarkollegiet kan därmed inordna länsstyrelsernas bedömningar i en nationell prioritering så att de viktigaste projekten drivs först så att möjligheterna att nå riksdagens målsättning ökar. Kammarkollegiet ska därvid samordna detta arbete med det inventerings- och samverkansarbete som förslagits i avsnitt 7.2.3.

13 Tillsyn och egenkontroll

13.1 Tillsyn

13.1.1 Kort historik

Tillsyn av mera generell karaktär infördes i 1983 års vattenlag med länsstyrelsen som tillsynsmyndighet. I 1918 års vattenlag fanns endast ett par bestämmelser som rörde tillsyn. I 2 kap. 33 § infördes år 1977 en bestämmelse som angav den skyldighet som den underhållsansvarige hade. Länsstyrelsen fick därmed möjlighet att förelägga om underhåll av dammar om det fanns risk för fara för allmän eller enskild rätt. 2 kap. 35 § samma lag innehöll bestämmelser om utkastande eller utsläppande av fast avfall i vatten. Bestämmelsen var hämtad från Kunglig förordning om jordegares rätt över vattnet å hans grund från den 30 december 1880. Paragrafen i 1918 års vattenlag innehöll också bestämmelser om avfall från skogsavverkning och förbud mot att lägga avfall för nära strandkanten. Paragrafen utmönstrades när 1983 års vattenlag infördes. Om det fanns särskilda skäl kunde någon annan myndighet än länsstyrelsen förordnas att ”jämte länsstyrelsen” utöva tillsyn över en speciell fråga. Den möjligheten öppnades genom 1983 års vattenlag. Så t.ex. kunde SMHI vid större regleringar förordnas av vattendomstolen att utöva tillsyn över handhavandet av regleringen. Det finns fortfarande ett betydande antal domar där den bestämmelsen lever kvar. Den bör enligt Naturvårdsverkets uppfattning tolkas som att tillsynen i den speciella frågan är delad.¹

I propositionen till miljöbalk underströk regeringen att det var angeläget att tillsynen över efterlevnaden av lagstiftningen inte bara samordnades utan också skärptes i syfte att miljöbalkens mål skulle kunna nås. Det skulle vara nödvändigt att effektivisera tillsynen

¹ Uppgifterna är hämtade ur Naturvårdsverkets *Vattenverksambeter, Handbok för tillämpning av 11 kapitlet i miljöbalken*, Handbok 2008:5, utgåva 1, december 2008, s. 93 (nedan NV:s handbok 2008:5).

och att tillsynsmyndigheterna, som ett led i tillsynen, med kraft skulle komma att verka för att överträdelser beivras, dvs. besluta om miljöstraffavgift och verka för att straff utdöms vid överträdelser. Regeringen konstaterade att det var av största vikt att säkerställa hög kompetens och högt ställda krav på rättssäkerhet och effektivitet i tillsynsarbetet, inte minst en enhetlig rättstillämpning.²

13.1.2 Tillsyn enligt miljöbalken

Reglerna om tillsyn återfinns i 26 kap. miljöbalken. I 1 § anges att 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. Tillsynsmyndigheten ska dessutom genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.

Tillsynsmyndigheten ska anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott. Om tillsynsmyndigheten finner att villkoren i ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet inte är tillräckliga och förutsättningar i övrigt föreligger enligt 24 kap. 5 eller 6 §§ miljöbalken, ska myndigheten ansöka om prövning eller ta upp frågan om att ändra eller upphäva villkor utan någon särskild framställning om detta enligt vad som sägs i 24 kap. 7 §. Omprövning på tillsynsmyndigheternas initiativ är relativt ovanligt. Regeringen har dock i regleringsbrev till länsstyrelserna givit dessa ett särskilt uppdrag att se till att omprövning sker av äldre tillstånd.

Regelverket i 26 kap. miljöbalken är i grunden gemensamt för all tillsyn enligt balken. Tillsyn i miljöbalkens mening omfattar både *tillsynsvägledning och operativ tillsyn*. Ansvaret för tillsynsvägledningen ligger på de centrala myndigheterna och på länsstyrelserna när det gäller den regionala nivån. Operativ tillsyn är den tillsyn som bedrivs gentemot verksamhetsutövarna. Operativ

² Prop. 1997/98:45 del 1 s. 491.

tillsyn kan vara såväl förebyggande som granskande och kontrollerande.

När det gäller vattenverksamhet är *tillsynsvägledningen* sedan november 2004 delad mellan Naturvårdsverket och Svenska Kraftnät. Svenska Kraftnät har ansvaret för tillsynsvägledning i frågor om dammsäkerhet³, medan Naturvårdsverket har övrig tillsynsvägledning. Med dammsäkerhet avses ”säkerhet mot uppkomst av brott i en dammbyggnad, vilket kan medföra skador genom okontrollerad utströmning av vatten som dämats upp med hjälp av dammbyggnaden”. Frågor som rör åtgärder för att förhindra, förebygga eller motverka dammbrott, omfattas av Svenska Kraftnäts vägledningsansvar. Svenska Kraftnät har gett ut en handbok om dammsäkerhetstillsynen.⁴ Naturvårdsverket har gett ut allmänna råd och handböcker om den operativa tillsynen och egenkontrollen.⁵

Den *operativa tillsynen* är inte delad, utan handhas normalt av länsstyrelsen eller kommunen om tillsynen har delegerats dit (se nedan avsnitt 13.1.3).

En myndighet som tilldelats operativa tillsynsuppgifter ska enligt 7 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken för tillsynsarbetet avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbete. Myndigheten ska utreda vilket tillsynsbehov som finns inom myndighetens ansvarsområde samt föra ett register över verksamheter som fordrar återkommande tillsyn. Myndigheten ska vidare årligen upprätta en samlad tillsynsplan för hur tillsynsarbetet ska bedrivas samt regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten.

Tillsynen ska som nämndes inledningsvis i detta avsnitt säkerställa miljöbalkens syfte. Bestämmelserna i 1 kap. 1 § och hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska ligga till grund för tillsynen när mer konkreta föreskrifter saknas. Vägledning om vad som är hållbar utveckling finns i de miljökvalitetsmål som riksdagen fastställt. Det finns några grundförutsättningar att utgå ifrån när man planerar och genomför sin tillsyn.⁶

³ 13 1 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

⁴ Svenska kraftnät, Dammsäkerhet – egenkontroll och tillsyn, 2007.

⁵ Allmänna råd om tillsyn (NFS 2001:3), Allmänna råd om egenkontroll (NFS 2001:2) samt Handbok 2001:4 Operativ tillsyn och Handbok 2001:3 Egenkontroll en fortlöpan process.

⁶ NV:s handbok 2008:5 s. 94 f.

- Miljömålsstyrning: Genom att utgå från miljö kvalitetsmålen när tillsynen planeras kan man uppnå en större miljönytta.
- Tillsynens utformning: Tillsynen bör utformas så att den betonar vikten av verksamhetsutövarens egenkontroll. Genom att verksamhetsutövaren blir medveten om sitt ansvar för egenkontrollen fungerar miljöarbetet bättre även när tillsynsmyndigheten inte är på besök.
- Differentiering: Tillsynsmetoden och hur mycket eller ofta tillsynen genomförs bör anpassas till verksamhetens typ och till hur utvecklad verksamhetsutövarens egenkontroll är. Verksamhetsutövare med väl fungerande egenkontroll behöver i allmänhet mindre tillsyn.
- Samverkan: Ett tillsynsobjekt kan ha flera tillsynsmyndigheter. Samverkan är då extra viktig. I vissa fall kan det också vara lämpligt att samordna tillsynsbesöken. Enligt 26 kap. 6 § miljöbalken är tillsynsmyndigheterna skyldiga att samverka.

Tillsynen bör bedrivas så att den stärker verksamhetsutövarens förmåga att uppfylla sitt ansvar och att självständigt bidra till hållbar utveckling genom ett förebyggande miljöarbete. Tillsynen ska också understryka kravet på egna insatser från verksamhetsutövaren. Tillsyn över vattenverksamheter skiljer sig i grunden inte från annan tillsyn enligt miljöbalken. De metoder för att genomföra den operativa tillsyn som man vanligtvis använder är systemtillsyn för att bedöma kvaliteten på egenkontrollen, detaljtillsyn, granskning av rapporter och information. Metoderna kompletterar ofta varandra. Handboken (2001:4) om operativ tillsyn innehåller beskrivningar och exempel på genomförandet av tillsyn och tillsynsmetoder. Tillsynen kan också vara olika för tillsynsobjekt med och utan tillstånd. Som all annan verksamhet ska vattenverksamhet bedrivas dels med utgångspunkt från villkor och föreskrifter i tillstånd, dels med iakttagande av balkens allmänna hänsynsregler.⁷

⁷ NV:s handbok 2008:5 s. 97.

13.1.3 Tillsynsmyndigheter

I 26 kap. miljöbalken och i förordningen om tillsyn enligt miljöbalken anges hur tillsynen fördelas mellan olika tillsynsmyndigheter samt vilka uppgifter och befogenheter en tillsynsmyndighet har.

Den centrala och regionala tillsynen ska utövas av statliga myndigheter. Som huvudregel är Naturvårdsverket den centrala tillsynsmyndigheten och länsstyrelsen den som svarar för den regionala tillsynen.

Länsstyrelsen är således normalt operativ tillsynsmyndighet när det gäller vattenverksamhet. Tillsynen kan delegeras till kommunen.⁸ För verksamheter som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) har Skogsstyrelsen tillsynsansvaret enligt den lagstiftningen. Det gäller för bl.a. skyddsdikning och dikesrensning i skogsmarker. Skogsstyrelsen har också tillsynsansvaret enligt miljöbalken för skogliga åtgärder i samband med samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och skogliga åtgärder inom Natura 2000-områden.

Generalläkaren har tillsynen över de åtgärder och verksamheter som utförs inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt och handlägger de anmälningsärenden som härrör från dessa verksamhetsutövare. För avledande av avloppsvatten (dagvatten) inom kommunens verksamhetsområde för vatten och avlopp är den kommunala miljö nämnden tillsynsmyndighet.

Om verksamheten inte ligger inom Generalläkarens ansvarsområde har kommunen i allmänhet tillsynen över den miljöfarliga verksamhet som inte är tillståndspliktig men som uppkommer som en följd av vattenverksamheten, dvs. utanför själva vattenanläggningen. Exempel på det är enskilda avloppsanläggningar från fristående verkstäder och personalbyggnader, trafikbuller m.m.

Begreppet vattenanläggning inkluderar de manöveranordningar som hör till anläggningen (11 kap. 3 § MB). Det finns flera domstolsavgörande som har slagit fast att vissa former av verksamheter som vanligen hänförs till miljöfarlig verksamhet utgör en del av vattenverksamheten om de härrör direkt från den. Det innebär att den myndighet som har tillsynen över vattenverksamheten eller

⁸ Enligt uppgift i skrivelse 2008-09-25 från Naturvårdsverket till Miljöprocessutredningen är det ingen kommun som tagit över tillsynsansvaret för vattenverksamheter. Därefter har enligt uppgift Eskilstuna kommun tagit över tillsynen av vattenverksamheter.

vattenanläggningen också har tillsyn över utsläpp, buller, kemikaliehantering (både under byggande och drift) och andra störningar som vattenverksamheten eller anläggningen ger upphov till.⁹

13.1.4 Förelägganden och förbud

En tillsynsmyndighet får enligt 26 kap. 9 § miljöbalken meddela de förelägganden och förbud som behövs för att balken ska efterlevas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Tillsynsansvaret gäller såväl tillståndsprövade som icke tillståndsprövade verksamheter. De allmänna hänsynsreglerna är tillämpliga på såväl verksamheter med tillstånd som sådana utan. Ett föreläggande får inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ett ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. I ett tillstånd ingår också villkor. Tillståndets rättskraft är begränsad till de frågor som faktiskt har prövats i domen eller beslutet.

När det handlar om sådana frågor som faller under miljöbalkens tillämpningsområde, men som inte har bedömts vid prövningen av en i och för sig tillståndspliktig verksamhet, kan tillsynsmyndigheten grunda beslut om föreläggande direkt på balkens regler. Det gäller t.ex. när de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. har åsidosatts. Det bör också vara möjligt att inom ramen för de allmänna hänsynsreglerna förelägga om försiktighetsåtgärder vid behandling av anmälningsärenden enligt 11 kap. 15 § miljöbalken i tillståndsprövade diken och vattendrag. En sådan försiktighetsåtgärd kan vara val av lämplig tid för en anmäld åtgärd. Inträffar skador som reglerats i ett tillstånd och villkoren i tillståndet har följts, kan tillsynsmyndigheten inte förelägga om åtgärder som inskränker den rättskraft som följer av tillståndet. Om skadorna inträffar innan tiden för oförutsedda skador gått ut har den skadelidande möjlighet att få ersättning för skadorna. Har tiden gått ut och det finns bygdemedel tillgängliga kan ansökan om ersättning göras den vägen. För tillsynsmyndigheten finns alltid möjligheten att begära omprövning av tillståndet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Ett undantag från de beskrivna begränsningarna för tillsynsmyndigheten att ingripa gäller när brådskande åtgärder är nöd-

⁹ MÖD, mål M 3195-06 och 3196-06.

vändiga för att undvika att ohälsa eller en allvarlig skada på miljön uppkommer (26 kap. 9 § fjärde stycket MB). Ett föreläggande kan förenas med vite enligt 26 kap. 14 § miljöbalken.¹⁰

För icke tillståndsprövade vattenverksamheter och vattenanläggningar kan tillsynsmyndigheten förelägga om förbud mot fortsatt vattenverksamhet eller inskränkningar i verksamheten. Ett föreläggande kan också avse skyldighet att vidta olika slags skyddsåtgärder eller en begränsning av verksamheten. Ett sådant föreläggande ska grunda sig på de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och/eller de särskilda tillåtighetsreglerna i 11 kap. 6–8 §§ miljöbalken. När föreläggandet rör skyldigheten att underhålla en vattenanläggning ska det grunda sig på 11 kap. 17 § miljöbalken. Ett föreläggande får inte medföra mer ingripande åtgärder än vad som behövs.

Vid otillåten vattenverksamhet, dvs. en tillstånds- eller anmälningspliktig åtgärd som vidtagits utan föregående tillståndsprövning eller anmälan, kan tillsynsmyndigheten också förelägga om att helt eller delvis riva ut vattenanläggningen.

Verksamhetsutövare som driver verksamhet efter endast en anmälan åtnjuter ingen rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken och omfattas därmed inte av begränsningen i 26 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken utan kan vara adressat för förelägganden som grundar sig direkt på hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Föreläggande om uppgifter eller undersökningar

Om tillsynsmyndigheten behöver ytterligare uppgifter utöver de som redan inhämtats genom kontrollprogram, egenkontrollförordningen och miljörapport (se nedan avsnitt 13.2.3) har tillsynsmyndigheten möjlighet att dels begära in de handlingar och uppgifter som behövs för tillsynen, dels ålägga verksamhetsutövaren att göra de undersökningar som behövs för tillsynen. Reglerna är införda i 26 kap. 21–22 §§ miljöbalken enligt följande.

Enligt 26 kap. 21 § miljöbalken får tillsynsmyndigheten förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd att till myndigheten lämna de uppgifter som behövs för tillsynen. Samma möjlighet finns också i fråga om en vattenanläggning där ingen verksamhet bedrivs eller åtgärd vidtas. Tillstånd eller motsvarande kan som tidigare redovisats ha varierande bakgrund och ålder. Till-

¹⁰ NV:s handbok 2008:5 s. 99 f.

synsmyndigheten kan med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken förelägga verksamhetsutövaren eller anläggningens innehavare att visa upp domen eller beslutet angående tillstånd, lagligförklaring eller godkännande. Äldre rättigheter ska styrkas av den som påstår sig ha rättigheten.

Den som bedriver verksamhet som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.¹¹ Om det är lämpligare kan tillsynsmyndigheten i stället föreskriva att en sådan undersökning ska utföras av någon annan och utse den som ska göra undersökningen. Verksamhetsutövaren är i så fall skyldig att ersätta kostnaderna för en undersökning med det belopp som tillsynsmyndigheten fastställer. Detta medför t.ex. att tillsynsmyndigheten kan uppdra åt en oberoende sakkunnig expert att utföra mätningar och undersökningar och att verksamhetsutövaren är skyldig att stå för kostnaden. Paragrafen bör även kunna tillämpas för mer tekniskt inriktade besiktningar som kan behövas för att undersöka en verksamhet förutsatt att det rör frågor som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön och att undersökningen behövs för tillsynen.¹² Rena forskningsuppdrag täcks inte av paragrafen.

Det förekommer att miljödomstolen i sitt beslut föreskriver om besiktning av en vattenanläggning sedan den utförts. Vanligtvis är det då länsstyrelsen som ska utse besiktningsman. Dammsäkerhetsrådet, som utses av Svenska Kraftnät har förtecknat konsulter med särskild kompetens inom vattenbyggnadsområdet.

13.1.5 Adressater¹³

Tillsynsinsatserna måste riktas till rätt adressat. Vattenverksamheter och vattenanläggningar har många gånger en något diffus historia. Det är inte alltid helt lätt att hitta rätt ägare eller utövare.

Särskilt för äldre vattenanläggningar kan det vara svårt att finna någon ansvarig rättighetsinnehavare. Anläggningen kan sedan länge vara övergiven. Den kan ha utförts till förmån för en allmän farled, ett gruvföretag eller ett markavvattningsföretag som lagts ner. Problem kan också uppstå, när den som har ansvaret trätt i likvida-

¹¹ Jfr 26 kap. 22 § miljöbalken.

¹² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 283.

¹³ Avsnittet bygger på NV:s handbok 2008:5 s. 98 f.

tion eller gått i konkurs. I en sådan situation finns det möjligheter för länsstyrelsen att hos miljödomstolen utverka att rätten att bibehålla vattenanläggningen återkallas. Om vattenanläggningen ursprungligen är uppförd av fastighetens dåvarande ägare, följer normalt ägandet av och underhållsansvaret för anläggningen med till den nye ägaren när fastigheten säljs, eftersom vattenanläggningen är en del av fastigheten. Är anläggningen däremot uppförd på någon annans mark kvarstår underhållsskyldigheten för den ursprungliga anläggningsägaren även om äganderätten till anläggningen övergått till markägaren på grund av att den särskilda rättigheten (servitut, avtal etc.) att anlägga den har upphört. Underhållsskyldigheten kan i detta fall bara upphöra om ett tillstånd till utrivning beviljats och anläggningen också faktiskt rivits ut eller underhållet överförs enligt 11 kap. 20 § miljöbalken. Det är förstås också möjligt att sälja en vattenanläggning som står på "ofri grund".

13.1.6 Avgifter för tillsyn

Principen är att tillsyn och prövning inte ska bekostas av samhället utan tanken är den att den som förorenar också ska stå för samhällets kostnader.¹⁴ Avgifter för att täcka de statliga myndigheternas kostnader i samband med tillsyn är reglerade i 27 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT). För motsvarande kostnader hos kommunen får kommunfullmäktige jämlikt 27 kap. 1 § miljöbalken meddela föreskrifter.

Avgifternas konstruktion skiljer sig åt mellan olika typer av verksamheter, t.ex. miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. För miljöfarlig verksamhet gäller en årlig schablonavgift som täcker såväl direkta som indirekta kostnader.

Enligt 3 kap. 11 § FAPT ska länsstyrelsen ta ut tillsynsavgifter för tillsyn över vattenverksamheter. Avgiften är baserad på handläggningstid och utgår med 800 kr för varje hel timme handläggningstid. Med handläggningstid avses den sammanlagda tid som "varje tjänsteman vid myndigheten har använt för beredning, föredragning och beslut i ärendet". Viss restid ingår också. Avgifter ska inte betalas för tillsyn som föranleds av klagomål som visar sig vara obefogade.

¹⁴ *Polluter Pays Principle*, förorenaren ska betala.

13.1.7 Kostnader för tillsyn och antal tillsynsärenden

Utredningen har inhämtat uppgifter avseende kostnader för tillsyn, antalet tillsynsobjekt totalt i länen och antalet objekt där länsstyrelsen faktiskt utövat tillsyn.¹⁵ Uppgifterna redovisas, som en jämförelse, både för vattenverksamhet och för miljöfarlig verksamhet (tabell 13.1). Utredningen har vidare låtit genomföra en enkätundersökning av vilken framgår kostnads- och tidsåtgång för tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet vid miljöprovning-delegationerna (tabell 13.2).¹⁶ Uppgifterna redovisas som en jämförelse mellan länsstyrelsernas kostnad för tillstånd respektive tillsyn.

Tabell 13.1 Tillsynskostnader och antalet tillsynsobjekt för år 2007

Länsstyrelse	Tillsyn VV* (åa)**	Tillsyn MF*** (åa)	Antal objekt VV (faktisk tillsyn) ¹	Antal objekt MF (faktisk tillsyn)
Stockholm	1 526 000 2,7	1 972 000 3,3	1 400 163	441 154
Uppsala	718 000 0,9	256 000 0,5	2 177 62	7 7
Södermanland	139 000 0,32	707 000 1,6	ca 1 300 15	35 35
Östergötland	420 000 0,8	2 087 000 4,4	2 531 60	159 159
Jönköping	651 000 1,3	1 418 000 2,8	1 500 24	200+124 täkter 99+56 täkter
Kronoberg	278 000 0,97	1 625 000 1,83	4 368 97	89 89
Kalmar	468 000 0,8	987 000 2,1	725 15	70 70
Gotland	92 000 0,2	226 000 0,4	400 4	51 35
Blekinge	421 000 0,93	1 396 000 2,61	ca 600 22	31 31
Skåne	1 527 000 2,68	3 242 000 5,01	10 000 320	297 297
Halland	519 000 0,9	423 000 0,8	650 91	47 154
Västra Götaland	2 511 000 4,91	4 742 000 8,08	finns ej uppgift 793	448 448
Värmland	1 488 000 2,7	1 243 000 2,2	638 15	131 75

¹⁵ Uppgifterna är inhämtade från respektive läns årsredovisning för år 2007 där de finns redovisade i tabellerna 2.2 respektive 2.2.1.

¹⁶ Enkätundersökningen avser åren 2006–2007. Här redovisas endast år 2007. En fullständig redovisning finns i utredningens huvudbetänkande *Miljöprocessen* (SOU 2009:10).

Länsstyrelse	Tillsyn VV* (åa)**	Tillsyn MF*** (åa)	Antal objekt VV (faktisk tillsyn) ¹	Antal objekt MF (faktisk tillsyn)
Örebro	944 000	1 199 000	>430	58
	1,8	2,2	156	52
Västmanland	179 000	738 000	149	57
	0,3	1,6	25	56
Dalarna	551 000	1 246 000	ca 1 000	81
	0,8	2,4	308	81
Gävleborg	798 000	1 706 000	1 000	84
	1,7	3,4	125	84
Västernorrland	256 000	1 556 000	46	235
	0,5	3,1	46	88
Jämtland	376 000	1 031 000	>117	266
	0,8	2,0	64	196
Västerbotten	729 000	1 852 000	95	174
	1,53	3,71	95	106
Norrbotten	824 000	1 344 000	Mkt stort antal	74
	1,6	2,7	9	54
<i>Summa totalt</i>	<i>15 415 000</i>	<i>30 996 000</i>	<i>ca 29 000²</i>	<i>3 159</i>
	<i>29,14</i>	<i>56,74</i>	<i>2 509</i>	<i>2 426</i>

* VV – vattenverksamhet

** åa – årsarbetskraft

*** MF – miljöfarlig verksamhet

¹ Antal tillsynsobjekt som varit föremål för tillsyn.

² Siffran noteras som en ca uppgift eftersom flera länsstyrelser ej redovisat denna uppgift eller endast uppskattat antalet.

Det kan noteras att antalet tillsynsobjekt varierar mellan länen. Generellt kan sägas att tillsynen är betydligt vanligare när det gäller den miljöfarliga verksamheten än när det gäller vattenverksamheten. Detta synes bero bl.a. på att tillsynen när det gäller den miljöfarliga verksamheten i stor utsträckning är uppstyrd genom ett flertal regeringsuppdrag. Tillsynsobjekten är betydligt fler när det gäller vattenverksamheten. Uppgifterna avseende antalet vattenverksamheter är dock mycket osäkra. Flera länsstyrelser har kommenterat antalet objekt avseende vattenverksamheter med att det rör sig om ungefärliga uppgifter och ibland till och med endast avser specifika verksamheter såsom vattenkraftverk och regleringsdammar. Västra Götalands län och Norrbottens län har endast anfört att det rör sig om ett mycket stort antal verksamheter utan att specificera något antal.

Av den enkätundersökning som finns redovisad i avsnitt 3 framgår att länsstyrelserna har uppskattat antalet vattenkraftverk, dammar och markavvattningsföretag i länen till ca 59 000 (jfr tabell 3.1), vilket då kan jämföras med det totala antalet tillsynsobjekt – ca 29 000 – som redovisas i tabell 13.1.

Tabell 13.2 Kostnads- och tidredovisning för tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet vid miljöprövningsdelegationerna år 2007

Länsstyrelse (åa)	Ordförande	Sakkunnig	Handläggare	Administration	Overhead	Total kostnad (total åa)
Stockholm	728 000	603 000	2 290 000	67 000	1 659 600	5 347 600
(åa)	(1,00)	(1,00)	(4,00)	(0,15)		(6,15)
Västerbotten	66 000	747 000	886 000	35 000	829 000	2 563 000
(åa)	(0,07)	(1,40)	(1,97)	(0,09)		(3,53)
Norrbottn	111 000	194 000	1 324 000	45 000	619 020	2 293 020
(åa)	(0,14)	(0,28)	(2,60)	(0,11)		(3,13)
Uppsala	137 713	98 848	1 054 017	–	503 325	1 793 903
(åa)	(0,38)	(0,33)	(2,47)			(3,18)
Södermanland	240 000	82 500	600 000	4 500	365 750	1 292 750
(åa)	(0,75)	(1,00)	(1,10)	(0,00)		(2,85)
Östergötland	328 012	563 254	1 791 765	190 274	992 870	3 866 175
(åa)	(0,31)	(0,59)	(2,60)	(0,34)		(3,84)
Jönköping	119 573	175 218	1 149 431	43 962	669 683	2 157 867
(åa)	(0,17)	(0,28)	(2,50)	(0,10)		(3,05)
Kronoberg	58 640	52 400	1 450 280	15 280	643 970	2 220 570
(åa)	(0,08)	(0,07)	(1,98)	(0,02)		(2,15)
Kalmar	159 360	261 852	1 288 970	–	615 666	2 325 848
(åa)	(0,21)	(0,44)	(2,83)			(3,48)
Gotland	270 000	115 200	622 750	22 500	463 702	1 494 152
(åa)	(0,31)	(0,22)	(1,33)	(0,05)		(1,91)
Blekinge	165 000	176 000	1 427 000	202 000	771 182	2 741 182
(åa)	(0,18)	(0,29)	(2,70)	(0,46)		(3,63)
Skåne	634 740	456 023	2 698 706	273 920	1 584 722	5 648 111
(åa)	(1,00)	(0,88)	(5,33)	(0,73)		(7,94)
Halland	201 708	166 982	1 528 624	–	899 327	2 796 641
(åa)	(0,26)	(0,23)	(3,18)			(3,67)
Västra Götaland	867 672	599 792	3 028 586	129 078	2 640 648	7 265 776
(åa)	(1,20)	(1,00)	(5,40)	(0,30)		(7,90)
Värmland	51 000	78 000	783 000	43 000	383 000	1 338 000
(åa)	(0,10)	(0,10)	(1,50)	(0,10)		(1,80)
Örebro	242 659	358 774	895 870	9 284	587 569	2 094 156
(åa)	(0,38)	(0,67)	(1,84)	(0,03)		(2,92)
Västmanland	60 850	80 640	657 442	13 361	310 750	1 123 043
(åa)	(0,10)	(0,15)	(1,35)	(0,05)		(1,65)
Dalarna	108 000	254 000	797 000	9 000	472 000	1 640 000
(åa)	(0,15)	(0,49)	(1,66)	(0,02)		(2,32)
Gävleborg	42 500	75 000	740 000	17 500	332 500	1 207 500
(åa)	(0,10)	(0,25)	(1,50)	(0,05)		(1,90)
Västernorrland	191 000	198 000	902 000	80 000	521 000	1 892 000
(åa)	(0,25)	(0,30)	(1,80)	(0,20)		(2,55)
Jämtland	189 448	169 014	432 820	4 719	246 760	1 042 761
(åa)	(0,08)	(0,30)	(0,92)	(0,00)		(1,30)
Totalkostnad	4 972 875	5 505 497	26 348 261	1 205 378	16 112 044	54 144 055
(total åa)	(7,22)	(10,27)	(50,56)	(2,80)		(70,85)

Av tabell 13.2 kan utläsas att den totala kostnaden för tillståndsprovning i miljöprövningsdelegationerna år 2007 uppgick till ca 54 miljoner kr. Under samma period redovisade länsstyrelserna en kostnad för tillsyn av vattenverksamhet på ca 15 miljoner kr och för tillsyn av miljöfarlig verksamhet på ca 31 miljoner kr.

13.1.8 Uppgifter i enkätundersökningen

I den enkätundersökning som tillställts länsstyrelserna och som finns redovisad ovan i avsnitt 3 har vissa länsstyrelser valt att särskilt kommentera de frågor som ställts avseende tillsyn. *Länsstyrelsen i Uppsala län* har anfört att de saknar resurser för att kunna utöva egeninitierad tillsyn över att egenkontrollen efterlevs. Tillsynen som bedrivs sker genom inkommande klagomålsärenden. En vanlig typ av klagomålsärende är att vattenhushållningsbestämmelser eller regleringsnivåer inte efterlevs. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* har förklarat att tillsynsärendena avser tillsyn över vattenverksamhet riktad mot damm- och kraftverksägare. Ärendena är delvis en följd av årsrapportering till Svenska Kraftnät, men ofta har klagomål framförts till länsstyrelsen. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* har uppgett att det 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.).

13.1.9 Tillsynsrapport och Miljösamverkan Sverige

Den 27 februari 2009 överlämnades en rapport till regeringen avseende uppföljning och förslag till förbättringar av länsstyrelsernas tillsynsarbete.¹⁷ I rapporten konstateras att även om det hos länsstyrelserna finns tillsynsplaner och en vilja att genomföra dessa är den faktiska situationen att den planerade tillsynen ofta trängs undan av andra uppgifter som måste tas i första hand. Prioriteringen är i de allra flesta fall att prövningsärendena kommer först. Därefter kommer den händelsestyrda tillsynen och – om tiden medger – den planerade tillsynen.¹⁸

I rapporten konstateras vidare att en starkare metod än att göra en tillsynsplan är att specialdestinera resurser till tillsyn, antingen tillfälligt som ett projekt eller ett program eller permanent genom att definiera vissa befattningar som "tillsynare" eller t.o.m. bilda en

¹⁷ Länsstyrelsernas Tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter. Redovisning av ett regeringsuppdrag Fi2008/3093 (nedan kallad Tillsynsrapporten). Rapporten är upprättad av Magnus Holgersson, länsråd vid Länsstyrelsen i Östergötlands län.

¹⁸ Tillsynsrapporten s. 70.

organisatorisk enhet för tillsyn. Det är dock endast inom miljöskyddsområdet som resurserna är så stora att det kan vara aktuellt att bilda särskilda enheter för tillsyn respektive tillståndsprövning. Det redovisas att åtta av landets länsstyrelser har gjort en organisatorisk uppdelning inom miljöskyddsområdet. Några av länsstyrelserna har angett följande i enkätsvar.¹⁹

Inom miljöskydd har Länsstyrelsen behållit uppdelningen mellan tillsyn och prövning som infördes redan år 1999. Erfarenheterna är positiva, vilket baserar sig på att tillsynen bättre kan styras än tidigare och att prioriteringarna kan göras utifrån miljömålen.

Länsstyrelsen har 2007 i stor utsträckning organiserat arbetet med miljöbalksärenden på så vis att tillsynen begränsats till ett fåtal handläggare som haft tillsyn som huvudsaklig uppgift. Genom att dessa handläggare inte ständigt har behövt prioritera mellan tillståndsärenden och tillsyn har effektiviteten ökat.

Vissa länsstyrelser kommenterar att man medvetet inte valt en sådan organisation – även om det skulle göra det lättare att freda tillsynsresurserna. Man pekar på att det finns viktiga kunskaps samband mellan tillståndsprövning och tillsyn.

Länsstyrelsens erfarenhet är att arbete med tillståndsprövning och tillsynsarbete befruktar varandra. Bland annat ger tillståndsprövningen kunskaper om tillsynsområdet som är värdefulla för en tillsynsverksamhet. Normalt innebär detta inga nackdelar ur jävssynpunkt eller liknande. I de enstaka fall sådana problem kan tänkas uppstå går de att lösa. Det gör att tillstånds- och tillsyns ärenden beträffande ett visst område handläggs inom samma organisatoriska enhet.

Det traditionella sättet att arbeta utgår från att samma handläggare jobbar med både tillståndsgivning och tillsyn. Arbetet är oftast branschuppdelat. Fördelen med att ha tillsyn och prövning ihopkopplad är att de erfarenheter man får från tillsynen kan användas i prövningen. Nackdelen är att tid för tillsyn inte fredas i tillräcklig utsträckning.

I rapporten ställs frågan hur resurserna för tillsyn ska kunna säkras. Det konstateras, bl.a. mot bakgrund av ovan förda resonemang, att

¹⁹ A. a. s. 73. Det finns inte någon notering om vilka länsstyrelser som inkommit med uppgifterna.

den planerade tillsynen ofta trängs undan av andra uppgifter. Statsmakternas styrning har hittills yttrat sig som krav på tillsynsplaner. Kraven har till största delen tillgodosetts och visserligen hjälpt tillsynsarbetet, men inte i tillräcklig omfattning. Undanträngningen har gjort att tillsynsplaner inte alltid har kunnat hållas och en slutsats är att starkare styrmedel krävs.²⁰

I rapporten läggs ett förslag att öronmärka resurser för tillsyn genom riktade tillsynsanslag. Härvidlag anförs följande.²¹

Länsstyrelserna resurser för tillsyn och närliggande uppgifter har ökat under 2000-talet. I första hand har detta skett genom riktade resurstillskott till områdena social tillsyn (äldreområdet) och miljötillsyn (förorenade områden). Vi har konstaterat att de områden där tillsynsuppgifter lättare att göra sig gällande i förhållande till främst tillståndsprövning är områden där länsstyrelserna fått riktade tillsynsanslag. Där är också de regionala skillnaderna mindre.

Men öronmärkta anslag medför att länsledningens möjlighet att prioritera mellan olika områden minskar. Vi menar dock att fördelarna med riktade tillsynsanslag är större än denna nackdel och föreslår riktade tillsynsanslag till fler områden än i dag. Det gäller bl.a. Seveso-tillsynen och tillsynen av förorenade områden. Riktade anslag bör utformas så att de säkerställer en lägsta godtagbara standard för tillsynen inom området i fråga. Detta hindrar inte att kompletterande satsningar kan göras i den mån detta anses befogat.

En annan tanke för att effektivisera tillsynen som behandlades i rapporten avsåg tematiska tillsynsinsatser – tillsynslyft enligt följande.²²

Ett sätt att lyfta det politiska intresset till vissa prioriterade områden är att göra riktade tillsynsinsatser. Det är också en metod att hantera det omöjliga dilemmat att hinna med allting på en gång. Man väljer i stället strategin att satsa mycket på ett eller ett par områden åt gången. Därigenom tillförsäkras tillräckliga resurser för tillsynen inom just detta eller dessa områden. Man skulle kunna tala om tillsynslyft.

För att få riktig kraft bör sådana satsningar initieras av Regeringen, som avsätter särskilda resurser för området. Men det är också möjligt för länsledningen inom sitt län att göra en sådan markering, vilket innebär att tillsynen görs på bekostnad av andra områden. Ett sådant förfarande kan likväl vara motiverat för att lyfta fram tillsynen under en viss period och inom ett visst område. Ett område som skulle lämpa sig för en sådan tematisk tillsynsinsats är strandskyddet. Andra områden där dagens tillsynsinsatser är tämligen obetydliga, men som det kan finnas skäl att lyfta fram är dammsäkerheten och artskyddet.

²⁰ A. a. s. 8 ff.

²¹ Tillsynsrapporten s. 97.

²² A. st.

Vattenförvaltning i tillsynsarbetet

Tillsynsrapporten tar också upp frågan om vattenförvaltningen i tillsynsarbetet. Arbetet med vattenverksamheter ska planeras enligt bestämmelserna i tillsynsförordningen, men man behöver även beakta den formella planeringen för vattenförvaltningen. Bestämmelser om vattenförvaltning finns i 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen. Bestämmelserna reglerar bland annat hur arbetet med vattenförvaltning ska genomföras. Det finns ett antal obligatoriska arbetsmoment som behöver samordnas med tillsynsarbetet för vattenverksamheter.

Utgångspunkter för vattenförvaltningen är att nå en god vattenstatus i alla vatten och att inga vatten får försämrats. Samma utgångspunkt bör gälla för planeringen av tillsynsarbetet. En central uppgift för tillsynsmyndigheten är att välja metod/angreppssätt för tillsynen för att uppnå rätt vattenstatus. I arbetet med vattenförvaltning ska verksamheter med betydande påverkan redovisas, liksom områden som inte uppnår god ekologisk status, var undantagsregler har tillämpats och var det finns kraftigt modifierade vatten. Det ska finnas material för att kommunicera med allmänheten och åtgärdsprogram. Denna typ av underlag bör vara användbart både för prioritering av tillsynsarbetet och i arbetet med att bedriva tillsyn.

Exempel på obligatoriska arbetsmoment i vattenförvaltningen som påverkar tillsynsarbetet är

- Vattenmyndigheternas beslut om kvalitetskrav (miljökvalitetsnormer) på vattenförekomster. Kvalitetskraven kommer att vara normgivande för tillståndsprövningar och för omprövningar av vattenverksamhet. För att nå normerna krävs åtgärder. En form av åtgärder kan vara omprövningar av äldre beslut om vattenverksamheter.
- Åtgärdsprogram som innebär krav på tillstånds- och tillsynsarbetet för vattenverksamheter. Frågan som måste ställas är; hur kan, och bör, planeringen och genomförandet av tillsynen för vattenverksamheter samordnas med åtgärdsprogrammet för vattendistriktet?
- Underlagsmaterialet som tas fram för arbetet med vattenförvaltning respektive vattenverksamhet och som kommer att kunna nyttjas gemensamt för att omsätta kvalitetskrav och åtgärdsprogram.

Det finns bristfälliga underlag för många vattenverksamheter som successivt behöver utvecklas, exempelvis inom vattenuttag och olika regleringar. När det gäller framtagande av underlagsmaterial är det viktigt att tänka igenom de olika behoven för att de ska vara användbara för såväl arbetet med vattenverksamheter som vattenförvaltningen. Mycket av den nödvändiga underlagsdokumentationen kan, och bör, användas inom de båda områdena. Exempel på nödvändigt underlag är

- Tillgängliga vattendomar/beslut enligt 11 kap. miljöbalken (digitalt) såväl för vattenmyndigheterna som tillsynsmyndigheterna för vattenverksamheter
- Register över vattenverksamheter
- Kartmaterial som visar vilka markavvattningsföretag som är i drift och vilka områden som är avvattnade
- Villkor för markavvattningsföretag
- Annat relevant kartmaterial
- Dammregister
- Övervakningsdata

Det är viktigt att en diskussion förs om hur underlagsmaterialet bör vara utformat så att inte dubbelarbete sker och att det är användbart för båda syftena, samt hur det görs tillgängligt. Mycket av det underlag som arbetats fram i tillsynsarbetet och inte minst den kunskap om olika typer av vattenverksamheter och även om specifika anläggningar som finns hos handläggare med erfarenhet av bl.a. tillsyn av vattenverksamheter, är mycket användbart i det arbete som ska genomföras inom vattenförvaltningsarbetet, t.ex. påverkansanalyser, identifiering av verksamheter med betydande påverkan och åtgärdsprogrammen.

Koncentration till färre länsstyrelser²³

I Koncentrationsutredningen²⁴ gjordes en genomgång av verksamheter inom länsstyrelserna som skulle kunna bedrivas mer effektivt om de koncentrerades till ett färre antal länsstyrelser. Motivet för en koncentration, som inte avser enbart tillsyn utan också till-

²³ Tillsynsrapporten s. 22.

²⁴ *Koncentration av länsstyrelseuppgifter* Ds 2007:28.

ståndsprovning och andra hithörande uppgifter, är att det därmed skapas en tillräckligt stor resursbas för att verksamheten ska kunna bedrivas med hög och jämn kvalitet. En länsstyrelse behöver ha en tillräckligt stor mängd uppgifter av likartad karaktär för att kunna bygga upp och bibehålla tillräcklig kompetens inom området. Det finns också risk för att verksamheterna blir alltför personberoende och sårbara t.ex. vid sjukskrivningar eller vakanser. Koncentration blir ett sätt att säkra länsstyrelsernas kompetens.

Verksamheter som Koncentrationsutredningen föreslog skulle koncentreras kännetecknades av

- Få personliga besök på länsstyrelsen
- Litet behov av externa besök hos tillsynsobjekt eller motsvarande
- Litet behov av lokalkännedom
- Stort behov av likformighet
- Litet samband med länsstyrelsernas övriga kärnverksamhet
- Litet samband med länsstyrelsens uppgift att följa utvecklingen i länet och att underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt att få veta om länet
- Litet antal årsarbetskrafter
- Hög komplexitet i regelverket

I tillsynsrapporten²⁵ förs ett resonemang som bland annat tar sin utgångspunkt i Koncentrationsutredningens förslag. Där presenteras två modeller för hur specialuppgifter kan läggas ut på vissa län. Den första, och viktigaste, är att handläggningen av ärendena i fråga koncentreras till ett färre antal län. Det län som får denna uppgift tar därmed över de andra länens uppgifter inom det området. Det står dock den ansvariga länsstyrelsen fritt att för en del uppgifter, t.ex. fältundersökningar eller platsbesök, begära handräckning från annan länsstyrelse som har kontor närmare det aktuella tillsynsobjekt. Utöver vissa av de av Koncentrationsutredningen utpekade tillsynsområdena föreslogs i tillsynsrapporten att följande tillsynsuppgifter koncentreras till ett mindre antal län

²⁵ Tillsynsrapporten s. 99 ff.

- Sevesotillsyn
- Dammsäkerhet²⁶
- Gruvtillsyn
- Tillsyn av gränsöverskridande transporter av farligt avfall
- Artskydd

Den andra specialuppgiften är att vara värd för en eller flera nationella specialister, som inte tar över uppgifter från andra län, men som fungerar som experthjälp och stöd. Det kan ibland vara svårt för länsstyrelserna att mobilisera tillräcklig kompetens inom vissa tillsynsuppgifter som förutsätter högt specialiserad kunskap. Det kan t.ex. gälla tillsyn av vissa industribranscher som bedriver miljöfarlig verksamhet, dammsäkerhet eller tillsyn av viss typ av vattenverksamhet. Det har tidigare funnits nationella experter inom Naturvårdsverket, men flertalet av dessa har avvecklats. I rapporten föreslås att det i vissa fall inrättas sådana specialistfunktioner placerade inom länsstyrelseorganisationen. En sådan nationell specialist har visserligen sin placering på en länsstyrelse, men har också till uppgift att vid behov bistå andra länsstyrelser med råd och experthjälp. Dessa experter kommer att fungera som internkonsulter men tar inte över beslutsbefogenheter från andra länsstyrelser.²⁷

Miljösamverkan Sverige

Miljösamverkan Sverige²⁸ är ett samarbete mellan Sveriges alla länsstyrelser, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen. Samarbetet ska öka samsynen mellan länsstyrelserna och ge en mer enhetlig hantering i tillsynsfrågor över landet. Arbetet ska också stödja länsstyrelserna både i deras roll som tillsynsväglare och som operativ tillsynsmyndighet. Målet är att den operativa tillsynen ska vara rättssäker, effektiv och likvärdig i landet. Verksamhetsplanen som antas av länsråden anger vilka projekt som ska genomföras under året.

Under år 2007 pågick ett projekt avseende tillsynsmetodik för vattenverksamheter. Projektgruppen har jobbat med att sammanställa de arbetsmetoder som används av vattenhandläggare på länsstyrelserna runt om i landet gällande tillsyn av olika vattenverk-

²⁶ Vad gäller dammsäkerhet noteras att det främst gäller de nordligaste länen och att det bör koncentreras till två eller tre län.

²⁷ Tillsynsrapporten s. 101 f.

²⁸ Information hämtad från hemsidan www.miljosamverkansverige.se.

samheter enligt 11 kap. miljöbalken. Projektet resulterade i en skriftlig vägledning i hur man kan jobba med tillsyn av vattenverksamheter på länsstyrelsen.²⁹

I vägledningen konstateras att tillsynen i dag inom området vattenverksamhet i stort sett är helt händelsestyrd. Detta är något som flera länsstyrelser upplever som icke önskvärt. Länsstyrelsen vill få tillsynen mer målstyrd och att den sker utifrån myndighetens egen bedömning av hur miljösituationen i länet ser ut. För att uppnå detta måste man först bilda sig en uppfattning om vilka vattenverksamheter och tillsynsobjekt som finns i länet, för att i nästa skede prioritera tillsynsinsatserna.

Inventering

Det sätt man kan bilda sig en uppfattning om vattenverksamheterna i länet är genom en inventering. I vägledningen listas övergripande metoder för hur en inventering kan genomföras.³⁰

Tillståndsgivna vattenverksamheter kan sökas i miljödomstolarnas miljöbok³¹ (tidigare vattenbok), i länsstyrelsernas register och databaser samt SMHI:s dammregister. Några andra exempel på inventeringsmetoder är

- Biotopkartering
- Digitalisering av äldre dokument
- Efterlysning genom hemsidor och media
- EMIR – emissionsdatabas för miljöfarlig verksamhet
- Enkätundersökning
- Fjärranalys
- Litteraturstudier
- Miljörapporter för miljöfarlig verksamhet
- Platsbesök
- SCB – statistik på hur kust och stränder i landet är exploaterade
- Sökning i Diabas

²⁹ Miljösamverkan Sverige, Tillsynsmetoder för Vattenverksamheter, En exempelsamling.

³⁰ A. a. s. 12.

³¹ Av uppgifter till utredningen har framgått att det för närvarande pågår ett arbete med digitalisering av miljödomstolarnas miljöböcker och att detta arbete i princip är avslutat.

- Uppgifter från andra myndigheter, t.ex. Fiskeriverket, Vägverket och Skogsstyrelsen
- VISS – vattenmyndigheternas databas

Miljörapporter

Vad specifikt avser miljörapporter framgår att det är vanligt förekommande att miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter sker inom samma bolag. Länsstyrelsen i Örebro län har begärt att den årliga miljörapporten för miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken även ska inkludera vattenverksamheter. Bolagen ska redovisa

- Uppgifter om vilka vattenverksamheter som har bedrivits under året och vilka eventuella förändringar som har gjorts sedan föregående år.
- Uppgifter om vilka tillstånd och villkor som finns för dessa vattenverksamheter.
- En redovisning av hur villkoren har följts under året. Om villkor saknas redovisas till exempel vilka regleringsnivåer eller uttagsmängder som tillämpats under året.
- Uppgifter om vilka rutiner som finns för kontroll av vattenverksamheterna enligt egenkontrollförordningen.

Ett problem med ett inventeringsarbete berör, vad utredningen erfarit, markavvattningar. I samband med omorganisationer har kunskaper om befintliga företag till del gått förlorad. En stor del av den kunskap som i dag finns på området är samlad hos en begränsad krets med personer, vilket av naturliga skäl medför en stor sårbarhet bl.a. med hänsyn till tillsynsarbetet.

Register för vattenverksamheter

Som angetts i avsnitt 13.1.2 ska tillsynsmyndigheten föra register över verksamheter som behöver återkommande tillsyn enligt 7 § tillsynsförordningen. För att registret ska vara användbart är det viktigt att tänka igenom vilka uppgifter det ska innehålla. I vägledningen anförts att ett minimum för ett register är att det innehåller namn på verksamhetsutövaren, organisationsnummer, verksam-

hetstyp samt lokalisering, t.ex. fastighetsbeteckning och koordinater. Andra uppgifter som registret kan innehålla är t.ex. ansvarig handläggare, domar, hävdnivåer, datum för kommande och genomförda tillsynsbesök, vad som tagits upp på tillsynsbesök samt bedömningar av t.ex. egenkontroll och skötsel.

För att skapa ett enkelt och sökbart system över ärenden som rör tillsynsobjekt har man i Västra Götalands län kopplat ärendesystemet till GIS. Varje beslut införs som en punkt, linje eller yta under anteckningar i GIS-systemet med angivande av diarienummer, typ av ärende samt en kort ärendebeskrivning. Typen av ärende ska vara definierade som t.ex. muddring, brygga, damm, kulvert, bro eller utfyllnad. Då alla beslut förs in i GIS-systemet kan man på ett enkelt sätt bedriva tillsyn och kontrollera om nytillkomna objekt har eller saknar tillstånd/godkännande. Detta görs enklast genom att jämföra olika tidsserier av exempelvis ortofoton.³²

13.2 Egenkontroll

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 verksamhetsutövers egenkontroll (egenkontrollförordningen) samt reglerna om miljörapport. Naturvårdsverket har gett ut en handbok om egenkontroll.³³

13.2.1 Kontrollprogram

Verksamhetsutövaren ska genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. För att kunna påverka verksamhetsutövarens kontroll av verksamheten har lagstiftaren bl.a. gett tillsynsmyndigheten befogenhet att kräva in förslag till kontrollprogram. Tillsynsmyndigheten kan även kräva in förslag till förbättrande åtgärder. Det är inte ovanligt att det direkt i villkoren i ett tillstånd anges att verksamhetsutövaren senast vid en viss tidpunkt ska ge in

³² A. a. s. 15.

³³ Egenkontroll – en fortlöpande process, Handbok 2001:3, Naturvårdsverket 2001.

förslag på kontrollprogram till tillsynsmyndigheten. När tillsynsmyndigheten granskat förslaget till kontrollprogram och eventuellt föreskrivit ytterligare undersökningar föreläggs verksamhetsutövaren att utföra kontroll i enlighet med kontrollprogrammet.

13.2.2 Egenkontroll enligt egenkontrollförordningen

Egenkontrollförordningen anger skyldigheter för den som bedriver verksamhet som är anmälnings- eller tillståndspliktig enligt 9 eller 11–14 kap. miljöbalken. Reglerna träffar således såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet. Reglerna inskränker inte tillsynsmyndighetens möjligheter att på något annat sätt begära att verksamhetsutövaren kontrollerar sin verksamhet. Enligt förordningen ska det för varje verksamhet finnas en fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret för de frågor som gäller för verksamheten enligt miljöbalken, föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken samt domar och beslut rörande verksamhetens bedrivande och kontroll.

Verksamhetsutövaren ska vidare ha rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning m.m. för drift och kontroll hålls i gott skick samt för att förebygga olägenheter för människors hälsa och miljön. Även detta ska vara dokumenterat. Av reglerna följer att verksamhetsutövaren måste ha fastlagda rutiner för hur verksamheten ska hållas i tekniskt gott skick i alla de avseenden som kan innebära olägenheter för människors hälsa och miljön. Verksamhetsutövaren ska själv hålla sig informerad om verkningarna av verksamheten och ska fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma risker från hälso- och miljösynpunkt. Resultatet av undersökningar och bedömningar ska dokumenteras. Verksamhetsutövaren är vidare skyldig att omgående underrätta tillsynsmyndigheten om det inträffar en driftsstörning eller liknande händelse i verksamheten med risk för olägenheter för människors hälsa eller miljön.

13.2.3 Miljörapport

Om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt 9 kap. miljöbalken, ska verksamhetsutövaren varje år lämna en miljörapport till tillsynsmyndigheten. Detta gäller också den som

förelagts att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. I miljörapporten ska de åtgärder redovisas som har vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder. Ytterligare anvisningar om vad miljörapporten ska innehålla ges i Naturvårdsverkets föreskrift (NFS 2006:9) om miljörapport.³⁴ I föreskrifterna anges det att en miljörapport ska innehålla en redovisning av de villkor som gäller för verksamheten samt hur vart och ett av dessa villkor har uppfyllts, en kommenterad sammanfattning av resultaten av mätningar, beräkningar eller andra undersökningar som utförts under året för att bedöma verksamhetens påverkan på miljön och människors hälsa och en redovisning av de betydande åtgärder som vidtagits under året för att säkra drift och kontrollfunktioner samt för att förbättra skötsel och underhåll av tekniska installationer.

Miljörapporten ska vara inlämnad senast den 31 mars och avse verksamhetsåret innan. Skyldigheten att lämna miljörapport omfattar bara den som bedriver tillståndspliktig verksamhet samt den som förelagts att söka tillstånd. Den som bedriver verksamhet enligt ett frivilligt tillstånd eller efter anmälan behöver således inte lämna miljörapport.

Reglerna om miljörapport gäller således för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet men inte för tillståndspliktig vattenverksamhet.

Verksamhetsutövaren ska, på sätt som anges ovan i avsnitt 13.1.4, jämlikt 26 kap. 21 § miljöbalken lämna uppgifter om verksamheten till tillsynsmyndigheten om myndigheten begär det. Omfattningen av rapporteringen beror bl.a. på verksamhetens omfattning och dess miljöpåverkan. I tillståndet kan det finnas särskilda villkor om rapportering av exempelvis verksamhetens inverkan på fisket.

Det finns såsom nämnts tidigare inte något krav på miljörapport när det gäller vattenverksamhet. Trots detta rapporterar dammägare årligen om dammsäkerhet till länsstyrelsen (se nedan).

³⁴ Naturvårdsverket har utöver nämnda föreskrifter utgivit Vägledning om Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport, version 3, den 12 mars 2008.

13.2.4 Kontroll och rapportering av dammsäkerhet³⁵

Enligt miljöbalken ska den som är underhållsansvarig för en dammbyggnad själv utarbeta och följa rutiner för egenkontroll av dammsäkerheten. Den underhållsansvarige, som i de flesta fall är dammägaren, är strikt ansvarig för konsekvenserna av ett eventuellt dammbrott. Länsstyrelserna är operativa tillsynsmyndigheter för dammsäkerheten medan Svenska Kraftnät har en samordnande myndighetsroll för dammsäkerheten i landet.

I Sverige finns inga nationella riktlinjer för dammsäkerhet. Enligt miljöbalken ska dammägaren själv utarbeta och följa rutiner för egenkontroll av dammsäkerheten. Kraftindustrin har däremot på eget initiativ utarbetat riktlinjer för sitt dammsäkerhetsarbete, RIDAS – Kraftföretagens riktlinjer för dammsäkerhet. Medlemsföretagen i Svensk Energi har förbundit sig att följa dessa riktlinjer men det finns även andra dammägare som tillämpar RIDAS som stöd för sin egenkontroll. Den omfattning som RIDAS anger kan vara vägledande, men det är dammägaren som i varje enskilt fall ansvarar för att bedriva den egenkontroll som behövs för att säkerställa dammsäkerheten och i övrigt följa miljöbalkens bestämmelser.

Rapporteringsrutinen har tagits fram för att underlätta tillsynsmyndigheternas tillsyn av dammsäkerheten. Tanken är att årsrapporterna ska innehålla grundläggande uppgifter som är av betydelse för dammsäkerheten och därmed ge en överblick över dammsäkerhetssituationen i länet. I rapporten ska framgå vissa uppgifter om rutiner för egenkontroll som dammägaren utarbetat och följer. I förlängningen är syftet att rapporteringen ska kunna bidra till att en enhetlig hög dammsäkerhetsnivå upprätthålls i landet.³⁶

Årsrapportering innebär att en rapport över samtliga dammanläggningar skickas in till aktuell länsstyrelse varje år, vare sig det har skett förändringar sedan föregående års rapportering eller inte. En rapport per huvudvattendrag och per ägare/underhållsansvarig skickas in till länsstyrelsen. Rapporten avseende föregående år skickas till länsstyrelsen senast den 30 april. Av avsnitt 2.8 framgår att Svenska Kraftnät har ett särskilt regeringsuppdrag att se över regelverket kring dammsäkerhet.

³⁵ Avsnittet är i huvudsak hämtat från Svenska Kraftnäts skrift 2008-01-25 *Årsrapportering av dammsäkerhet*.

³⁶ För ytterligare information i ämnet se Svenska Kraftnäts handbok *Dammsäkerhet – Egenkontroll och tillsyn*.

13.3 Utredningens bedömning av och förslag till åtgärder för att effektivisera tillsynen över vattenverksamhet

- Kammarkollegiets och Fiskeriverkets resurser för omprövningsarbetet bör förstärkas.
- Länsstyrelsernas resurser för tillsyn och för omprövningsarbetet bör förstärkas.
- Kammarkollegiet bör ges i uppdrag att stödja länsstyrelserna i deras omprövningsarbete.
- Kammarkollegiet bör ges i uppdrag att hjälpa länsstyrelserna att prioritera vilka omprövningsprojekt som bör drivas och i vilken ordning.

Inledande kommentarer

Naturvårdsverket har uppgett att det i dag är stora variationer i hur tillsynsmyndigheterna tillämpar bestämmelserna om vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken. En historisk förklaring till detta är att det före miljöbalken inte fanns någon myndighet med ett utpekat centralt ansvar för vägledning för vattenverksamhet enligt vattenlagen. Vägledning inom området är fortfarande eftersatt jämfört med många andra delar av miljöbalken, för vilka arbetet har vidareutvecklats utifrån kunskaper och erfarenheter enligt tidigare lagstiftning. Förutsättningarna för en god tillsyn är att det finns ett klart och tydligt regelverk för arbetet med tillsyn, en central tillsynsvägledning som uppfyller tillsynsmyndigheternas behov samt att tillsynsmyndigheterna har den kompetens och avsätter de resurser som behövs för tillsynen. Naturvårdsverket, vars slutsats delas av Kammarkollegiet och Fiskeriverket, konstaterar att en förstärkning behöver ske på alla dessa områden.³⁷

Av utredningens direktiv framgår att tillsynsmyndigheterna har fört fram uppfattningen att bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken är svåra att tillämpa, otidsenliga och dåligt anpassade till övriga bestämmelser i balken och att detta är ett problem vid vägledning och tillämpning. Regeringen konstaterar i direktiven att den omständig-

³⁷ Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor (Jo 2007/1393/JFS) s. 37 f.

heten att det förekommer vattenverksamheter som antingen helt saknar tillstånd och ibland även ägare eller vars verksamhet regleras av otidsenliga tillstånd försvårar tillsynen över verksamheterna. Svårigheterna att utöva en effektiv tillsyn minskar i sin tur förutsättningarna att nå miljöbalkens mål att främja en hållbar utveckling.³⁸

Utredningen ska bl.a. mot angiven bakgrund utreda om tillämpande myndigheter har kompetens och resurser för att utöva en effektiv tillsyn och vid behov initiera omprövningsprocesser. Det kan konstateras att utredningsuppdragen hänger samman såtillvida att det finns ett klart samband mellan tillsynen av vattenverksamheter och omprövningsinstitutet. En väl fungerande tillsyn är viktig för att vattendomar med otidsenliga villkor ska uppmärksammas och eventuellt bli föremål för omprövning.

I detta avsnitt har utredningen valt att inledningsvis kommentera några av de förslag som presenterats i tidigare avsnitt och som kan få betydelse för tillsynsmyndigheternas arbete för att därefter försöka besvara de i direktivet ställda frågorna avseende myndigheternas kompetens och resurser.

Förslag som kan/bör leda till en effektivare tillsyn

Aktuella tillstånd med reglerade förutsättningar för hur verksamheten ska bedrivas är enligt vad utredningen erfarit en god förutsättning för egenkontroll och tillsyn. Naturvårdsverket har i en skrivelse till utredningen anfört att det i dag finns ett stort antal dikningsföretag som saknar aktuella tillstånd och villkor. Det innebär att det saknas underlag för tillsynen i form av t.ex. fastlagda bottennivåer, hur djupt rensningar får genomföras, vilka utsläpp av närsalter som är acceptabla och vad tillsynsmyndigheten ska kontrollera. Det är enligt Naturvårdsverket rimligt att alla dikningsföretag har aktuella tillstånd och villkor så att såväl verksamhetsutövaren som tillsynsmyndigheten vet förutsättningarna för vattenanläggningen. Ytterligare ett skäl för aktuella tillstånd är att utsläpp av t.ex. kväve och fosfor kan regleras så att miljökvalitetsnormerna enligt 5 kap. miljöbalken kan klaras liksom Sveriges åtaganden enligt Baltic Sea Action Plan och marina direktivet.³⁹

³⁸ Dir. 2007:184 s. 10 f.

³⁹ Naturvårdsverket, skrivelse till MPU 2008-09-25.

Utredningen har som tidigare nämnts i avsnitt 3 översiktligt redogjort för hur vanligt det är att vattenverksamheter, främst dammar, vattenkraftverk och markavvattningsföretag, helt saknar tillstånd eller ägare, regleras av en eller flera vattendomar från tiden före miljöbalkens ikraftträdande eller saknar tydlig reglering av drift- och underhållsansvar. Av redogörelsen kan konstateras att det sammantaget hos tillsynsmyndigheterna finns en brist på kunskap om befintliga vattenverksamheter.

Ett sätt att komma till rätta med den bristande kunskapen om befintliga vattenverksamheter är att, på sätt som redovisats i avsnitt 7, låta länsstyrelserna genomföra en inventering av vattenverksamheter och upprätta en prioriteringslista över möjliga omprövningsobjekt. Inventeringsarbetet är vidare viktigt för att kunna identifiera de verksamheter som är herrelösa. Utredningen anser det lämpligt att det huvudsakliga inventeringsarbetet utförs av länsstyrelserna som då kan utnyttja den kunskap som byggs upp i den vanliga tillsynen samt sin lokalkännedom. Länsstyrelserna ska också då utnyttja den kunskapsuppbyggnad som skett hos de länsstyrelser som är vattenmyndigheterna i vattenförvaltningsarbetet (jfr ovan avsnitt 13.1.9). Arbete med en inventering av befintliga vattenverksamheter kräver ett omfattande resurstillskott till länsstyrelserna (jfr nedan). Det kan konstateras att om inte erforderliga resurser skjuts till så kommer inte en inventering till stånd. I sammanhanget kan nämnas att Fiskeriverket bedömt att det krävs ett resurstillskott om 1,5 miljoner kr för verkets arbete med den föreslagna inventeringen.⁴⁰

Utredningen har vidare i avsnitt 7 föreslagit att en formell samverkansgrupp inrättas för att förbättra samordningen. Denna grupp kan hantera vissa av de komplicerade frågeställningar som uppkommer vid omprövningar. Exempel på frågor som denna grupp kan behandla är komplicerade tillsynsfrågor. Även detta förslag kan vara till gagn för tillsynsmyndigheternas arbete.

Som konstaterats på flera ställen i detta avsnitt är tillsynen vad gäller vattenverksamheter eftersatt och det råder en brist på kunskap om befintliga vattenverksamheter i länen. En av utredningen föreslagna inventering skulle vara ett första stort steg att komma till rätta med kunskapsbristen och underlätta tillsynsarbetet. En inventering skulle emellertid endast utvisa förhållanden vid en given tidpunkt. Utredningen har föreslagit (se avsnitt 7) att

⁴⁰ Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor, Jo2007/1393/JFS s. 5.

tillståndspliktiga vattenverksamheter som utgörs av vattenkraftverk, vattenregleringsföretag och de vattenverksamheter i övrigt som anges i 17 kap. 4 a § 14–16 miljöbalken ska omfattas av kravet på årlig miljörapport.

Miljörapporterna för vattenverksamheter kommer enligt utredningens mening att underlätta för tillsynsmyndigheterna att ha kontroll över dessa verksamheter. Detta leder i sin tur till att det blir lättare att avgöra vilka verksamheter som träffas av kravet i 26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken att de ska föras upp till den omprövning som behövs för att balken ska efterlevas. För att kravet på miljörapport för vattenverksamheter ska få denna effekt krävs det naturligtvis att mottagande myndigheter har resurser att granska och följa upp de verksamheter som de inlämnade rapporterna avser. Om så inte är fallet innebär miljörapporterna bara administrativt krångel för verksamhetsutövarna utan motsvarande nytta för miljön.

Utredningen har också föreslagit att en verksamhetsutövare som tar över en tillståndsgiven eller anmäld vattenverksamhet ska vara skyldig att upplysa tillsynsmyndigheten om detta. Detta förfarandesätt skulle naturligtvis också underlätta för tillsynsmyndigheterna att hålla sitt register uppdaterat.

Kompetens

Vad gäller frågan om tillämplande myndigheter har kompetens för att utöva en effektiv tillsyn och vid behov initiera omprövningsprocesser kan av uppgifter som inkommit till utredningen konstateras att det inom länsstyrelserna finns en hög kompetens avseende det vattenrelaterade arbetet. Det har dock framförts synpunkter om att kompetens i någon mån saknas på det hydrauliska området. Länsstyrelserna har vidare möjlighet att knyta till sig extern kompetens när detta så fordrar genom de tillsynsvägläsningsmyndigheterna, Svenska Kraftnät och Naturvårdsverket. Av vad utredningen erfarit råder det emellertid en viss brist på kompetens avseende juridiska vattenkunskaper. I dag är Kammarkollegiet i stort sett ensamt om att driva processer i miljödomstolarna. Länsstyrelserna gör en del av förarbetet. En tanke skulle kunna vara att ge länsstyrelserna större möjligheter att driva processer på egen

hand. Detta torde emellertid förutsätta att länsstyrelsernas kompetens på det juridiska området utvecklas.⁴¹

Det kan således, med viss reservation på det juridiska området, konstateras att länsstyrelserna besitter den formella kunskapsbanken. Den omständighet som mest hämmar arbetet med en effektiv tillsyn är vad utredningen erfarit inte själva kompetensen, utan den brist på resurser som finns för vattenarbetet. Kammarkollegiet och Fiskeriverket har i sin rapport betonat vikten av att det i ett långsiktigt perspektiv tillskjuts tillräckligt med medel för att bekosta omprövningar och den för omprövningsverksamheten viktiga tillsynen (se nedan). Vad som sägs gäller både personella resurser och medel för bekostande av själva åtgärderna.

Koncentration av tillsynen

En aspekt att överväga är om man kan vinna fördelar i kompetenshänseende genom att koncentrera tillsynen av vattenverksamhet till ett färre antal länsstyrelser. En sådan organisation skulle ha större möjlighet att bygga upp och behålla rätt kompetens både för att bedriva tillsyn och för att själva driva omprövningar. De skäl som framförs i utredningens huvudbetänkande *Miljöprocessen* (SOU 2009:10) om att prövningen av vattenverksamheter bör ske vid fem myndigheter kan i viss mån även vara gällande för tillsyn. Det bör i så fall utses ett antal länsstyrelser som får i uppdrag att sköta tillsynen för ett större område. Det skulle kunna vara landets fem vattendistrikt.

På sätt som redogjorts för i avsnitt 13.1.9 har liknande tankar och förslag förts fram i tidigare utredningar, exempelvis i Koncentrationsutredningen och nu senast i tillsynsrapporten. Det finns onekligen fördelar att vinna genom en koncentration. Med hänsyn till den korta utredningstid som varit för handen väljer utredningen inte att lägga ett dylikt förslag utan anser att även detta är en fråga som bör vara föremål för en mer ingående analys.

⁴¹ Länsstyrelsen i Västra Götalands län har exempelvis internt knutit jurister till sig för att stärka vattenvårdsarbetet.

Resurser

Såsom utredningen redogjort för ovan finns ett klart samband mellan tillsynen av vattenverksamheter och omprövningsinstitutet. En väl fungerande tillsyn är viktig för att vattendomar med otidsenliga villkor ska uppmärksammas och eventuellt bli föremål för omprövning. Kammarkollegiet och Fiskeriverket har i sin rapport⁴² betonat vikten att det i ett långsiktigt perspektiv tillskjuts tillräckligt med medel för att bekosta omprövningar. Vad som sägs gäller både personella resurser och medel för bekostande av själva åtgärderna. Även länsstyrelserna måste få ökade resurser för prövning och utredning av verksamheter. Det gäller även den för omprövningsverksamheten viktiga tillsynen. Vad avser storleken på ett eventuellt resurstillskott anför följande.

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

Även för Fiskeriverkets del är tillräckliga personella resurser av stor vikt för att omprövningsverksamheten skall kunna fortgå. Fiskeriverket har personal med erfarenhet av miljöbalkens regelverk, domstolsprövning av vattenverksamheter samt utredningsarbete i samband med sådan verksamhet, varför det har varit naturligt att den personalen också medverkat vid omprövningarna. Det är viktigt att det finns tillräckliga medel så att den kompetens som finns kan behållas samt utnyttjas optimalt. När det gäller medel för genomförandet av själva åtgärden som omprövningen syftar till har vissa förslag lagts fram vars syfte är att möjliggöra ett effektivare och mer adekvat användande av befintliga allmänna medel. Även ett mer effektivt användande kan emellertid inte fullt ut motsvara de behov som finns. Alltså skulle även i denna del en ökad tilldelning av medel medföra ett ökat antal omprövningar. Särskilt gäller detta mindre kraftverk i södra Sverige.

Det är viktigt att antalet omprövningar redan på kort sikt kan ökas och sammantaget kan konstateras att det redan i dag finns ett behov av ökade medel samt personalresurser. Detta behov kommer att öka

⁴² Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor, Jo2007/1393/JFS s. 35 ff.

ytterligare ifall den föreslagna inventeringen av aktuella omprövningsobjekt ska kunna genomföras.

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

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

Av den i avsnitt 13.1.7 redovisade statistiken samt av de uppgifter som framkommit i tillsynsrapporten (jfr avsnitt 13.1.9) kan det konstateras att tillsynen av vattenverksamhet är relativt sett oprioriterad jämfört med tillsynen av miljöfarlig verksamhet som är styrd genom ett flertal regeringsuppdrag. Den kan också konstateras att den absoluta merparten av tillsynen är händelsestyrd (till följd av anmälningar eller klagomål) på bekostnad av en målstyrd tillsyn där fokus läggs på stora allmänna intressen.

Ett arbete som styrs av inkommande ärenden torde ge måttlig miljönytta i förhållande till insatsens storlek och därför inte bidra i önskvärd utsträckning till att miljömålen nås. Den operativa tillsynen måste bli mer målstyrd och i större utsträckning ges formen av ett granskande uppdrag mot tillsynsobjekt. En förutsättning för att tillsynen kan drivas med sikte att uppnå miljömålen är att tillsynsmyndigheten kan avsätta resurser för en prioriterad och planerad målstyrd tillsyn.

Länsstyrelserna ska, i egenskap av de till dem tilldelade operativa tillsynsuppgifterna, på sätt som redogjort för ovan i avsnitt 13.1.2, för tillsynsarbetet avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn samt ha personal med tillräcklig kompetens för tillsynsarbete. Myndigheten ska utreda vilket tillsynsbehov som finns inom myndighetens ansvarsområde samt föra ett register över verksamheter som fordrar återkommande tillsyn. Det föreligger således ett uttryckligt krav för tillsynsmyndigheterna att föra register över befintliga vattenverksamheter, men det kan av den av utredningen redovisade statistiken över befintliga vattenverksamheter konstateras att befintliga register inte är uppdaterade på sätt som vore önskvärt. Av undersökningen kan slutsatsen dras att denna

omständighet till största del får tillskrivas brist på resurser hos tillsynsmyndigheterna.

Utredningen har ovan pekat på vissa förslag som skulle kunna effektivisera tillsynsmyndigheternas arbete. Ett viktigt första steg är att få kunskap om befintliga vattenverksamheter och upprätta de register över verksamheter som fordrar återkommande tillsyn, dvs. ett krav som redan i dag åvilar tillsynsmyndigheterna. Detta arbete kräver emellertid att tillsynsmyndigheterna tillförs erforderliga resurser för sitt arbete.

Tillsynsmyndigheterna har enligt vad utredningen erfarit till stor del den kompetens som krävs, men saknar resurser för att effektivt kunna utföra tillsynsuppgifterna. Det finns som nämnts tidigare ett klart samband mellan tillsynen av vattenverksamheter och omprövningsinstitutet. En väl fungerande tillsyn är viktig för att vattendomar med otidsenliga villkor ska uppmärksammas och eventuellt bli föremål för omprövning. Utredningen anser att det är av vikt att länsstyrelserna får resurser så att ett långsiktigt effektivt och rättssäkert tillsynsarbete kan utföras.

Det kan i sammanhanget noteras att det finns vattenverksamheter där verksamhetsutövaren inte har någon betalningskraft för omprövning, dvs. det finns inte något aktivt kommersiellt intresse. I dessa fall kan man tänka sig att kostnaden bör bäras av det allmänna vilket också är ett skäl till att tillskjuta resurser till tillsyn/omprövningsarbete.

En ytterligare aspekt att beakta är att en stor del av det framtida omprövningsarbetet är till för att uppfylla kraven i bl.a. vattendirektivet. Om det inte tillförs resurser till tillsynsarbetet med dess viktiga koppling till omprövningsarbetet finns en risk för att Sverige inte uppfyller de krav som ställs.

Det kan av ovan förda resonemang konstateras att det behövs ett resurstillskott till tillsynsmyndigheterna för att det förslag utredningen har lagt ska kunna genomföras och för att de ska kunna utöva en effektiv tillsyn. På sätt som redovisats prioriteras oftast tillståndsarbetet före tillsynsarbetet. Om utredningens förslag i huvudbetänkandet *Miljöprocessen* (SOU 2009:10) genomförs kommer tillståndsprövningen koncentreras till fem koncessionsnämnder för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Detta skulle naturligtvis medföra att den av länsstyrelserna prioriterade tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet inte längre skulle konkurrera med resurserna för tillsynsverksamheten. Det kan emellertid av tillsynsrapporten (jfr avsnitt 13.1.9) konstateras att en

öronmärkt resurstilldelning är mest effektiv. Låter man sig nöja med att tillsynsresurserna inte längre behöver konkurrera med resurserna för tillståndsprovningen löper man risken att resurserna används till något annat ändamål.

Det har inte i någon rapport eller på annat sätt framkommit hur mycket resurser som behövs för att tillsynsmyndigheterna på ett effektivt sätt ska kunna utföra sina uppgifter. Det har vidare inte diskuterats huruvida öronmärkta resurser för tillsyn över vattenverksamheter bör tillföras tillsynsmyndigheterna genom ett tillskott av resurser eller genom omfördelning av befintliga resurser. I slutändan är det en politisk bedömning hur mycket resurser som ska gå till tillsyn och omprövning och utredningen har inte för avsikt att lämna något konkret förslag i detta avseende. Det framstår dock som helt klart att om tillsynen och omprövningsverksamheten ska bli bättre så krävs ökade resurser.

Vidare bör det beaktas att flera av förslagen i detta betänkande innebär att verksamhetsutövarna åläggs att komma in med uppgifter till tillsynsmyndigheterna och till omprövningsmyndigheter, bl.a. i form av årliga miljörapporter för vissa vattenverksamheter. För att dessa uppgifter ska komma till nytta och verkligen leda till förbättringar av tillsynen och en ökning av antalet omprövade tillstånd krävs att dessa myndigheter har resurser att använda sig av inkomna uppgifter och verkligen vidta tillsynsåtgärder och driva omprövningar.

Utredningen föreslår därmed att länsstyrelsernas resurser för tillsyn och omprövning förstärks. Utredningen föreslår vidare att Kammarkollegiets resurser för omprövningsarbetet förstärks och att Kammarkollegiet ges i särskilt uppdrag att stödja länsstyrelserna i deras omprövningsarbete. Kammarkollegiet bör även ges i uppgift att hjälpa länsstyrelserna att prioritera vilka omprövningsprojekt som bör drivas och i vilken ordning.

Det behövs vidare en förstärkning av Fiskeriverkets resurser. Detta motiveras bl.a. av att verket kommer vara involverat i inventeringen av nya omprövningsobjekt, i prioriteringen av fiskvandringssvagar, utformningen av riktlinjer för miljörapport m.m.

14 Framtida utredningsbehov

I direktiven anges att utredningen, förutom vissa specifika uppdrag, i övrigt ska redovisa utredningsbehov som identifieras i översynen av reglerna om vattenverksamheter.¹ 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.

Frågan om alla tillstånd enligt miljöbalken bör vara tidsbegränsade.²

Det naturliga valet ur samhällets perspektiv, om man bara ser till intresset av att bevaka allmänna miljöintressen, är att alla tillstånd är tidsbegränsade och att det ligger på verksamhetsutövaren att söka ett nytt tillstånd innan det gamla går ut. Även andra allmänna intressen än de rent miljömässiga, såsom säkerhetsfrågor, energiproduktion m.m., kan bevakas med en sådan ordning. På så sätt skulle både tillåtligheten och villkoren för verksamheterna automatiskt komma att fortlöpande prövas, t.ex. med ett intervall på 10–50 år. Ansvaret att föra upp frågorna till prövning skulle ligga på verksamhetsutövaren. Uppdateringen till att motsvara moderna samhällskrav skulle ske hela tiden.

Eftersom utredningens direktiv i denna fråga endast omfattar vattenverksamheter skulle ett förslag leda till att bara vattenverksamheter blev obligatoriskt tidsbegränsade medan miljöfarliga verksamheter även fortsättningsvis skulle ha icke tidsbegränsade tillstånd som huvudregel. Frågan om obligatorisk tidsbegränsning av tillstånd bör istället utredas i ett sammanhang för alla tillstånd enligt miljöbalken. I en sådan utredning kan frågan behandlas på ett enhetligt sätt för alla miljöpåverkande verksamheter.

¹ Dir. 2007:184 s. 12.

² Frågan har behandlats i avsnitt 6.2.1.

Frågan om en obligatorisk skyldighet att föra upp vattenverksamheter till omprövning inom en särskilt angiven tid.³

I stället för att tidsbegränsa tillstånden som sådana kan man enligt utredningens mening meddela tillstånd som ålägger tillståndshavaren att ta fram underlag så att det går att utvärdera om det behövs en omprövning. I de fall en omprövning behövs kan tillståndet ålägga verksamhetsutövaren att ta fram det underlag som behövs för att genomföra själva omprövningen. Underlaget ska då spegla alla de behov som kan ha uppkommit under tidens gång. Ett sådant underlag skulle kunna tas fram med ett intervall på 10–50 år beroende på vilken verksamhet det gäller.

Skyldigheten för utövare av just vattenverksamheter att föra upp verksamheten till omprövning kan emellertid ifrågasättas på samma grunder som en obligatorisk tidsbegränsning av tillstånd till vattenverksamheter, dvs. varför ska inte miljöfarliga verksamheter omfattas? Frågan bör utredas särskilt på samma sätt som obligatorisk tidsbegränsning av tillstånd.

Frågan om ytterligare regler för att skydda befintlig vattenkraft mot omprövningar som minskar elproduktionen.⁴

Det finns flera sätt att påverka omprövningarna så att ett skydd av befintlig elproduktion uppnås. En särskild avvägnings- eller kravregeln kan införas som tar sikte på omprövning av tillstånd i vattendrag där det sker vattenkraftproduktion.

En sådan kravregel skulle gynna framställningen av förnybar energi samtidigt som den kan ge utrymme för att bedöma andra intressen än elproduktionen. Domstolarna får därmed stora möjligheter att beakta många olika intressen.

Utredningen har ansett att man i nuläget inte bör gå så långt som beskrivits i avsnitt 11.5.3 och införa de där beskrivna särskilda avvägningsreglerna. Utredningen menar att frågan om hur produktionskapaciteten i vattenkraftverken ska främjas bör utredas vidare.

³ Frågan har behandlats i avsnitt 6.2.2.

⁴ Frågan har behandlats i avsnitt 11.5.3.

Frågan om införandet av en allmänt hållen regel som främjar produktionen av förnybar energi.⁵

Det är oklart i vilken omfattning den allmänna hänsynsregeln om förnybar energi som finns i 2 kap. 5 § miljöbalken tillämpats vid rena energianläggningar som t.ex. vattenkraftverk och i så fall vilken verkan regeln har haft. En annan regel som tar upp energi är 1 kap. 1 § miljöbalken som anger att hushållning med energi ska främjas så att ett kretslopp uppnås. I någon av dessa regler skulle man kunna införa en ändring som uttryckligen gynnade produktionen av förnybar energi. På så sätt skulle man få en allmänt hållen regel som ska tillämpas inom hela miljöbalkens område. Regeln skulle gynna all framställning av förnybar energi vilket då även skulle vara positivt för produktionskapaciteten för vattenkraft.

En allmänt hållen regel som främjar produktionen av förnybar energi skulle således kunna införas i 1, 2 eller eventuellt 3 kap. miljöbalken. Förslaget skulle emellertid gälla all förnybar energi och går därmed längre än utredningens direktiv som anger just vattenkraft. Denna fråga bör därmed utredas i särskild ordning.

Frågan om koncentration av tillsynsverksamheten till ett mindre antal länsstyrelser.⁶

En fråga som kan ställas är om man kan vinna fördelar i kompetenshänseende genom att koncentrera tillsynen av vattenverksamhet till ett färre antal länsstyrelser. En sådan organisation skulle ha större möjlighet att bygga upp och behålla rätt kompetens både för att bedriva tillsyn och för att själva driva omprövningar. De skäl som framförs i utredningens huvudbetänkande (SOU 2009:10) om att prövningen av vattenverksamheter bör ske vid fem myndigheter kan i viss mån även vara gällande för tillsyn. Liknande tankar och förslag har också förts fram i tidigare utredningar. Med hänsyn till den korta utredningstid som varit för handen väljer utredningen inte att lägga ett dylikt förslag utan anser att även detta är en fråga som bör vara föremål för en mer ingående analys.

⁵ Frågan har behandlats i avsnitt 11.5.4.

⁶ Frågan har behandlats i avsnitt 13.3.

15 Konsekvenser

I detta avsnitt lämnas en redogörelse för konsekvenserna av utredningens förslag och bedömningar i den mån dessa konsekvenser inte tydligt framgår av betänkandet i övrigt. Avsnitt 15.1 behandlar de konsekvenser som har att göra med utredningens specifika uppdrag samt, i tillämpliga delar, sådana konsekvenser som avses i 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I avsnitt 15.2. behandlas på motsvarande sätt konsekvenser som avses i 7 § nyssnämnda förordning.

15.1 Konsekvenser i allmänhet

15.1.1 Konsekvenser för miljömålen

Utredningens förslag bedöms förbättra möjligheterna att uppfylla miljömålet Begränsad klimatpåverkan då förslagen bidrar till bevarandet av en befintlig förnybar energikälla som är utan klimatpåverkan. Av motsvarande skäl bedöms utredningens förslag underlätta måluppfyllelsen eller i vart fall inte försvåra den för miljömålen Frisk luft och Bara naturlig försurning.

Ett miljömål som särskilt bör beaktas i samband med utredningens uppdrag är Levande sjöar och vattendrag. Delmålet om restaurering kommer att behöva bedömas och ställas mot produktionsintresset i de vattendrag som är av riksintresse för energiproduktionen. Det kan ge en påverkan på det arbetet. Å andra sidan bedöms omprövningsarbetet och restaureringsarbetet i allmänhet förenklas genom utredningens förslag om miljörapport och kunskapsunderlag vid omprövningar av vattenverksamheter. De avvägningsregler som finns i miljöbalken bedöms tillåta de avvägningar som krävs för miljömålen.

För övriga miljömål bedöms utredningens förslag vara neutrala för möjligheten att nå målen.

15.1.2 Konsekvenser för de areella näringarna

Utredningens förslag kan ge utökad utredningsbörda för markägare som ingår i markavvattningsföretag, vilket är vanligt för de areella näringarna. LRF har framfört att markavvattningar och andra defensiva vattenverksamheter inte har ekonomiska möjligheter att bära utökade utredningskostnader.

För skogsbruket kan förslaget om anmälningsplikt vid rensningar innebära att skogsbrukets företrädare kommer att behöva ha kontakter både med Skogsstyrelsen och länsstyrelsen då det utförs åtgärder som innebär rensningar av vattendrag i skogsmark. Det arbetssätt som Skogsstyrelsen rekommenderat med anmälningar enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kommer inte längre att vara möjligt.

15.1.3 Konsekvenser för det allmänna

Utredningens förslag om riksintresse för vattenkraft befrämjar möjligheten att behålla befintlig produktion av förnybar energi vid vattenkraftverk, vilket måste anses vara ett viktigt allmänt intresse. Utredningens övriga förslag är positiva för arbetet med omprövningar av vattenverksamheter och även vattenkraftverk som inte är av riksintresse för elförsörjningen, vilket kommer att gynna andra allmänna intresset såsom fisket och naturvården. Förslaget om underlag för att bedöma behovet av fiskvandring svägar bedöms påskynda arbetet med fiskvandring svägar i utbyggda vattendrag.

15.1.4 Konsekvenser för prövningsmyndigheterna

När förslaget inventeringsarbete är genomfört och miljörapporterna för vattenverksamheter börjat komma in är det troligt att antalet omprövningar stiger. Det ger ökade förutsättningar att driva omprövningsarbete vilket i sin tur kommer att medföra ökat tryck på prövningsmyndigheterna genom att antalet omprövningsmål stiger.

15.1.5 Konsekvenser för tillsynsmyndigheterna

De ökade kraven på verksamhetsutövarna att ge in miljörapporter och annat underlag för omprövningar kommer att öka belastningen på tillsynsmyndigheterna genom att inkommet material måste gås igenom. Vidare kommer arbetsbördan troligen att öka genom att tillsynsmyndigheterna till följd av regleringen i 26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken kommer att vara tvungna att driva fler omprövningsmål än tidigare. Även behovet av vanliga tillsynsåtgärder kommer troligen att öka.

15.1.6 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslagen bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen.

15.1.7 Konsekvenser för allmänheten

Reglerna för allmänhetens initiativrätt eller deltagande i omprövnings- eller tillståndsprocesser ändras inte. Därmed påverkas inte allmänhetens deltagande i dessa processer.

15.1.8 Alternativa lösningar

Alternativa lösningar för att öka kunskapsuppbyggnaden om vattenverksamheter skulle kunna vara att låta myndigheterna genom ytterligare inventeringar och undersökningar ta fram dessa uppgifter och övrigt underlag för omprövningar. I viss mån kan man säga att vattenmyndigheterna redan gör detta men för den rena återrapporteringen av hur tillstånd följs och lagstiftningen följs i befintliga vattenverksamheter skulle tillsynsmyndigheterna behöva samla in uppgifterna genom sin tillsynsverksamhet. En sådan lösning skulle medföra att resurserna för tillsynsmyndigheterna skulle behöva ökas än mer än den ökning som utredningens förslag bedöms medföra.

15.1.9 Konsekvenser med hänsyn till Sveriges anslutning till EU

Enligt utredningens bedömning står förslagen, vilka innebär ett förenklat förfarande och en utökad initiativrätt för verksamhetsutövarna, i överensstämmelse med EU:s direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om stödjande av förnybara energikällor. Förslaget stämmer även med det förnyade direktiv som förväntas antas i april 2009. Utredningens förslag bedöms inte heller leda till att arbetet med andra frågor som styrs av EG-direktiv eller EG-förordningar ges lägre kravnivåer än vad som följer av dessa.

15.1.10 Ikraftträdandetidpunkt och informationsinsatser

Ett krav på miljörapport bör införas i så god tid att det löper ett helt kalenderår från det att kravet införs till dess att miljörapporten faktiskt ska lämnas. På så sätt ges verksamhetsutövaren möjlighet att under året samla den information som krävs i rapporten.

Utredningens förslag om miljörapporter kommer att träffa nya grupper av verksamhetsutövare som inte tidigare lämnat sådana rapporter. Dessa grupper kommer att behöva information om hur en miljörapport tas fram. Motsvarande gäller i ännu högre grad de grupper som träffas av kraven på att ta fram underlag för omprövningar och för fiskvandringvägar. För att dessa underlag kvalitetsmässigt ska duga att ligga till grund för omprövningar behövs troligen utbildning av de grupper som ska ta fram underlagen. Kravet på miljörapport bedöms omfatta ca 2 500 verksamheter. Därmed kommer behovet av utbildningsinsatser att vara stort och bedöms bli kostnadskrävande utan att utredningen kan ange hur dyrt det kan antas bli.

15.2 Konsekvenser för företag

För företag som bedriver vattenverksamhet medför utredningens förslag ökade krav på rapportering och utredning och troligen att de får medverka i fler omprövningar. För företag som driver vattenkraftverk medför utredningens förslag att omprövningarna i de riksintressanta områdena i görligaste mån inte ska leda till minskad elproduktion. Sammantaget bedöms förslagen medföra vissa fördelar för företagen ur produktionssynpunkt men klara

nackdelar för dessa pga. utökade administrativa krav. Nedan anges de konsekvenser för företagen som utredningen kan förutse.

15.2.1 Berörda företag

Det finns, vilket framgår av avsnitt 3, en väldigt stor mängd vattenverksamheter i Sverige. Vissa av dessa, som vattenkraftverk, bedrivs ofta i företagsform medan andra, som markavvattningar, bedrivs i andra former. Det finns uppskattningsvis ca 200 företag i Sverige som sysslar med elproduktion, elnät och elhandel. Av dessa är vissa stora företag som Vattenfall, E.ON och Fortum. Det finns även mindre företag. Utöver själva företagen berör förslagen teknik- och miljökonsultföretag och advokatbyråer som ofta är de som genomför de administrativa uppgifter som föreslås i betänkandet.

15.2.2 Tidsåtgång och administrativa kostnader för företagen

Utredningen har försökt kostnadsberäkna företagens ökade kostnader om utredningens förslag genomförs. Beräkningarna avser kostnader för miljörapport, underlag för omprövningar och anmälningsplikt vid rensningar. Företagens administrativa kostnader har i görligaste mån tagits fram med stöd av Nutek och databasen Malin. Utöver de av Nutek angivna kostnaderna har utredningen försökt beräkna vilka övriga effekter förslagen kan få för företagens kostnader. Dessa beräkningar bygger på uppskattningar som har tagits fram av utredningen. I nedanstående tabell ges en översikt över samtliga kostnader eller besparingar. Dessa beskrivs sedan mer ingående under särskilda rubriker.

Tabell 15.1. Sammanställning av företagens administrativa kostnader och besparingar om utredningens förslag genomförs

Åtgärd	Kostnad/ besparing per åtgärd	Antal åtgärder per år ¹	Sammanlagd kostnad	Sammanlagd besparing
Miljörapport	15 000-100 000 kr	2 500/år	37,5-250 Mkr/år	-
Underlag för omprövningar	50 000-100 000 kr	50/år	2,5-5 Mkr/år	-
Utökad krav på rensningsanmälan (11:15)	6 500 kr	200/år	1,3 Mkr/år	-
Ändringsanmälan för säkerhetshöjande åtgärder, omprövning för säkerhetshöjande åtgärder.	100 000 kr	15/år	-	1,5 Mkr/år
Utredning om fiskvandring svägar	50 000-100 000 kr	2 000 (rapporteras endast en gång)	100-200 Mkr (denna kostnad kommer endast ett år)	-

Administrativa kostnader eller besparingar för företagen för de förslag där det finns beräkningsunderlag från Nutek

Beräkningarna bygger på resultat från Nuteks mätningar enligt standardkostnadsmodellen för år 2007 och avser företagens administrativa kostnader för att följa regelverk i författningar och allmänna råd. I databasen har Nutek samlat gjorda mätningar av hur mycket det kostar svenska företag att följa de krav på information och administration som återfinns i svensk lagstiftning. Mätningarna är inte framtagna särskilt för vattenkraft utan gäller schablonvis för nedan nämnda åtgärder.

Miljörapport

Kostnaderna för miljörapporter enligt Nuteks beräkningar finns naturligtvis bara för miljöfarliga verksamheter eftersom detta krav hittills bara gällt tillståndspliktig sådan verksamhet. Kostnader varierar mycket beroende på hur omfattande miljörapport som

¹ Vissa av antalet åtgärder är uppskattat av utredningen, se närmare under respektive rubrik.

krävts. Stora A-anläggningars² miljörapporter har bedömts kosta 150 000–240 000 kr för företagen där den högre siffran avser anläggningar med omfattande emissionsrapport. B-verksamheter med omfattande miljörapport har bedömts kosta ca 86 000 kr medan B-verksamheter med mindre miljörapport och täkter enligt Nutek beräknas kosta strax över 13 000 kr. Utredningen gör bedömningen att de krav som i avsnitt 7.2.1 föreslås gälla för miljörapporter för vattenverksamheter snarast liknar de krav som gäller för B-verksamheter med mindre omfattande miljörapport och för täkter. För att i viss mån runda av siffran föreslår utredningen att kostnaden för en sådan enklare miljörapport för vattenverksamheter kan sättas till 15 000 kr. Det går dock inte att utesluta att miljörapporterna även kan bli dyrare såsom de är för vissa miljöfarliga verksamheter. Utredningen utesluter inte att kostnaden kan bli lika stor som för en omfattande B-verksamhet, dvs. 86 000 kr. För att i viss mån runda av även den siffran bör den övre kostnaden antas vara ca 100 000 kr. Kostnaden för de föreslagna miljörapporterna för vattenverksamheter kan således antas vara från ca 15 000 kr till ca 100 000 kr.

Utredningen har föreslagit att kravet på miljörapporter ska träffa vattenkraftverk, vattenregleringar och verksamheter i övrigt som anges i 17 kap. 4 a § 14-16 miljöbalken. I avsnitt 3.3 anges att antalet vattenkraftverk är drygt 2 000. Utredningen har ingen uppgift om antalet vattenregleringar eller 17 kap.-anläggningar och uppskattar därför dessa till ca 500 st. Totalt kommer alltså ca 2 500 tillståndpliktiga vattenverksamheter att träffas av kravet på miljörapport. Det ska dock beaktas att många av dessa vattenkraftverk har samma verksamhetsutövare och bedrivs i samma vattendrag. Det torde därmed vara möjligt för verksamhetsutövaren att hantera flera kraftverk, vattenregleringar etc. i en och samma miljörapport vilket bör leda till vissa samordningsvinster. Oavsett detta kommer dock verksamhetsutövaren att behöva ta fram uppgifter om varje enskilt vattenkraftverk. Utredningen väljer därför att anta att antalet miljörapporter från vattenverksamheter varje år kommer att uppgå till ca 2 500. Som jämförelse kan anges att antalet miljörapporter för miljöfarliga verksamheter enligt Nutek har varit ca 6 500.

Med användande av Nuteks ovan redovisade kostnadsberäkningar och utredningens antagande om hur många verksamheter

² Syftar på beteckningarna A och B i FMH-bilagan vilka betecknar tillståndsplikt vid miljödomstolen respektive länsstyrelsen, jämför avsnitt 4.7.

som kommer att omfattas av kravet på miljörapport innebär utredningens förslag om miljörapport för vattenverksamheter ökade kostnader för företagen på ca 37,5 Mkr till ca 250 Mkr per år.

Underlag för omprövningar

Utredningen har i avsnitt 7.2.4 och 7.2.5 föreslagit att verksamhetsutövarna av vattenverksamhet ska vara skyldiga att ta fram de underlag som kan krävas inför eller under en omprövning. Detta kommer naturligtvis att orsaka kostnader för verksamhetsutövarna som inte finns i dag. Nutek har beräknat kostnaderna för utredningsförelägganden enligt 26 kap. 19 och 22 §§ miljöbalken för miljöfarliga verksamheter. Beräkningarna avser både A-, B- och C-verksamheter och baseras på nästan 23 000 utredningsförelägganden. Snittkostnaden för dessa förelägganden anges till ca 50 000 kr. Utredningen erinrar om att kostnaderna för det enskilda utredningsuppdraget kan variera från fall till fall. Nuteks beräkning ger dock en uppfattning om hur stor kostnaden kan vara när myndigheterna begär in utredningar från verksamhetsutövarna och kan därmed utgöra underlag för kostnadsberäkningen av nu aktuella förslag. Med beaktande av att omprövningar kan kräva minst lika stort, och ofta större, underlag än vad som krävs vid en tillsynsåtgärd finner utredningen att man inte kan utesluta att kostnaderna i vissa fall blir dubbelt så stora som den av Nutek angivna. Kostnaden för omprövningsunderlagen bör således sättas till 50 000-100 000 kr.

Kammarkollegiet har redovisat att kollegiet tillsammans med Fiskeriverket genomfört ca 200 omprövningar sedan 1994. Dessutom har ytterliga ca 50 verksamheter bedömts. Totalt har alltså ca 250 verksamheter sedan 1994 krävt ett sådant underlag det nu är fråga om. Det motsvarar ca 17-18 verksamheter per år. Genom utredningens förslag bedöms dock antalet omprövningar att öka. Ett försiktigt antagande skulle kunna vara att antalet omprövningar ökar med tre gånger. Det skulle innebära ca 50 verksamheter per år där verksamhetsutövarna kommer att avkrävas underlag inför och vid omprövningar av vattenverksamheter.

Med användande av Nuteks kostnadsberäkningar (50 000 kr) och utredningens antagande av antalet krav på underlag för omprövningar innebär utredningens förslag kostnader för

företagen på ca 2,5 Mkr per år. Om man i stället gör ett antagande att utredningen blir dubbelt så dyr (100 000 kr) blir kostnaden 5 Mkr per år.

Obligatorisk anmälan av rensningar enligt 11 kap. 15 § miljöbalken

Utredningen har i avsnitt 7.2.7 föreslagit att tillståndsbefriade rensningar enligt 11 kap. 15 § tredje stycket miljöbalken enligt huvudregeln alltid ska anmälas till länsstyrelsen i stället för som i dag då anmälan endast krävs om fisket kan skadas.

En anmälan enligt 11 kap. 15 § tredje stycket kostar enligt Nuteks beräkningar 6 650 kr. Deras beräkningar är gjorda på 78 stycken anmälningar. Utredningen anser att kostnadsberäkningen på vad anmälan kostar förefaller rimlig men betvivlar att antalet anmälningar per år skulle vara så lågt som 78 st. Utredningen har dock inga egna siffror på hur stort antalet anmälningar är i dag. Utredningen har i avsnitt 7.2.7 antagit att antalet anmälningar kommer att öka jämfört med i dag, dock utan att ange hur många fler det beräknas bli. Utredningen antar därför i denna kostnadsberäkning att antalet anmälningar om rensningar kommer att öka med 200 per år till följd av utredningens förslag.

Med användande av Nuteks kostnadsberäkningar och utredningens antagande av antalet anmälningar innebär utredningens förslag om obligatorisk anmälningsplikt för rensningar ökade kostnader för företagen på ca 1,3 Mkr per år.

Säkerhetshöjande åtgärder efter anmälan eller efter ansökan om omprövning

Utredningen föreslår i avsnitt 10.2.3 att säkerhetshöjande åtgärder vid vattenverksamheter ska kunna vidtas efter en anmälan till tillsynsmyndigheten. Detta innebär en förenkling och minskade kostnader för företagen eftersom dessa åtgärder i dag kräver antingen en hel tillståndsansökan eller i vart fall en ansökan om omprövning. I Nuteks material om företagens administrativa kostnader finns inte ett fullständigt underlag för att beräkna denna besparing. Det finns dock tillräckligt med uppgifter för att det ska vara lönt att redovisa en beräkning. En tillståndsansökan för vattenverksamheter bedöms enligt Nutek kosta ca 350 000 kr. En

anmälan av vattenverksamhet bedöms enligt Nutek kosta lite drygt 300 000 kr. Enligt dessa siffror skulle skillnaden mellan att söka tillstånd hos miljödomstolen och att göra en anmälan hos länsstyrelsen endast vara 50 000 kr. Nuteks beräkningar är dock försedda med en anteckning om att förfarandet vid länsstyrelsen bedöms medföra minskade kostnader. Utredningen delar denna senare uppfattning och bedömer att kostnaderna för en anmälan hos länsstyrelsen klart understiger kostnaderna för att driva en tillståndsprocess hos miljödomstolen. En mycket försiktig uppskattning skulle vara att sätta kostnaden för anmälan till hälften av kostnaden för tillståndsprocessen. Besparingen i det fallet skulle således bli ca 175 000 kr per anmälan. (Utredningens bedömning är egentligen att kostnaden är ännu lägre än angivet och att därmed besparingen är större men har inget underlag att styrka detta med).

En ytterligare aspekt är dock att det redan i dag i viss mån har varit möjligt att vidta säkerhetshöjande åtgärder utan en ordinär tillståndsansökan men i stället efter en ansökan om omprövning enligt 24 kap. 8 § miljöbalken. Dessa omprövningar kräver ett mindre omfattande underlag än en vanlig tillståndsansökan och får därmed antas vara billigare. Därmed blir besparingen vid en övergång från omprövningsförfarande till anmälan lägre än vad som ovan angivits. Utredningen menar att besparingen att använda sig av anmälan för säkerhetshöjande åtgärder kan sättas till ca 100 000 kr om man är väl medveten om att detta är just en uppskattning.

Motsvarande resonemang kan göras för förslaget i avsnitt 10.2.4 att införa säkerhetshöjande åtgärder som en särskild omprövningsgrund i 24 kap. 8 § miljöbalken. Den åtgärden ska då jämföras med att verksamhetsutövaren i dag riskerar att avkrävas en fullständig tillståndsansökan i stället för en omprövningsansökan. Utredningen menar att besparingen om den risken tas bort, även den kan uppskattas till ca 100 000 kr.

Även antalet anmälningar om säkerhetshöjande åtgärder eller omprövningar enligt 24 kap. 8 § miljöbalken är osäkert. Detta beror dels på att det är osäkert hur många sådana åtgärder som planeras, dels på att vissa verksamhetsutövare kommer att välja att hantera dessa åtgärder genom en vanlig tillståndsansökan. Utredningen anser ändå att en kvalificerad gissning är att det kommer att anmälas eller omprövas ca 15 säkerhetshöjande åtgärder per år.

Uppskattade effekter för företagen för de förslag där kostnadsunderlag från Nutek saknas

Avskaffat rådighetskrav

Utredningen har i avsnitt 5.2.1 föreslagit att rådighetskravet ska avskaffas som processförutsättning för att söka tillstånd till vattenverksamhet. Verksamhetsutövaren kommer naturligtvis även fortsättningsvis att behöva ha rådighet för att bedriva verksamheten. Däremot behöver rådigheten inte föreligga vid ansöknings-tillfället. Inte heller behöver verksamhetsutövaren styrka rådigheten inför domstolen. Förslaget innebär att verksamhetsutövaren får längre tid på sig att ordna rådighetsfrågan vilket utgör en förenkling för den som söker tillstånd till vattenverksamhet. Detta bör leda till minskad kostnad och tidsåtgång för sökanden. Utredningen har inte haft underlag för att beräkna besparingens storlek.

Avskaffat krav på samhällsekonomisk tillåtlighet.

Utredningens förslag i avsnitt 5.2.2 att ta bort kravet på bedömning av den samhällsekonomiska tillåtligheten av vattenverksamhet innebär ett närmande av regelverket mellan vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter. Detta innebär en förenkling i sig. Förslaget innebär att utredningsbördan vid ansökan om tillstånd till vattenverksamhet i någon mån minskar.

Utredning om fiskvandring svägar

I avsnitt 12.2 föreslår utredningen att de verksamhetsutövare som föreslås omfattas av kravet på miljörapport även ska ge in ett underlag för att avgöra vilka åtgärder som krävs för att säkerställa fiskvandring svägar i dessa vattendrag. Denna utredning är inte årlig utan ska endast ges in ett visst år. Utredningen har inte tillgång till exakta uppgifter om vad en sådan utredning kan kosta men menar att den kan jämföras antingen med en miljörapport eller med ett underlag för en omprövning. Dessa kostnader har, med stöd av Nuteks siffror, i ovanstående avsnitt beräknats till 15 000–100 000 kr. Det är dock enligt utredningens mening rimligare att en utredning om fiskvandring svägar jämföras med ett underlag för

omprövning än en miljörapport. Utredningen anser att det underlag som kommer att krävas för att ta ställning till fiskvandringsvägar därmed kan uppskattas till 50 000–100 000 kr.

Målgruppen för dessa utredningar är nästan densamma som för miljörapporterna. Dessa är som angivits ovan 2 500 till antalet. Eftersom alla dessa verksamheter inte berör fiskvandringsvägar kommer det dock att krävas något färre underlag än antalet miljörapporter. Utredningen uppskattar antalet till 2 000. Dessa ska dock, som påpekats, inte ges in årligen utan endast en gång. Kostnaden för verksamhetsutövarna bedöms därmed bli från 100 Mkr till 200 Mkr.

15.2.3 Vissa övriga ekonomiska effekter för företagen

Även övriga delar av utredningens förslag kan ha ekonomiska effekter även om dessa inte gäller administrativa kostnader. Utredningens förslag om att utse vattendrag som anses vara av riksintresse för energiförsörjningen kan få ekonomiska konsekvenser om omprövningarna som minskar elproduktionen blir färre i dessa vattendrag. Av redovisningen i avsnitt 2.4.4 framgår att 94 % av den svenska elproduktionen kommer från endast 10 älvar och deras biflöden. Den svenska elproduktionen från vattenkraft är värd mångmiljardbelopp. I rättsfallet NJA 2008 s. 3 angavs (i Miljööverdomstolens domskäl) att råkraftpriset på vattenkraftproduktionen beräknades uppgå till minst 27 öre/kWh. Även utan närmare beräkningar är det troligt att ett förslag som medför att områden pekats ut som riksintresse för vattenkraftproduktion kommer att innebära att något mindre elproduktion försvinner från dessa vattendrag än vad som annars skulle vara fallet. Detta kommer att innebära besparingar för dessa företag.

15.2.4 Förändringar i företagens verksamhet

Utredningens förslag bedöms medföra att företag som bedriver vattenverksamheter i större utsträckning än i dag kommer att vara tvungna att delta i omprövningar. Detta kommer att belasta företagen och tvinga företagen att lägga resurser på omprövningar även utöver det ovan redovisade förändrade administrativa arbetet.

15.2.5 Konkurrensförhållanden

Utredningens förslag kan öka lönsamheten för företag som redan är verksamma i vattendrag som pekats ut som riksintresse för energiförsörjningen. Vattenkraftproduktionen i dessa vattendrag kan gynnas på ett sätt som inte uppstår i övriga vattendrag.

15.2.6 Särskild hänsyn till små företag

I vattenkraftbranschen är både små och stora företag verksamma. När det gäller övrig vattenverksamhet är skillnaden på verksamhetsutöversidan ännu större. De i vissa fall betydande utredningskostnader som genom utredningens förslag kan åläggas företagen kommer att vara mer betungande för små företag än för stora. Denna typ av kostnader kan det vara svårare för ett litet företag att bära än ett stort, eftersom det lilla företaget inte lika lätt kan slå ut kostnaden på ett stort antal verksamheter utan kanske bara driver en eller två verksamheter.

Det kan vidare vara svårare för små företag att hålla sig med den kompetens som krävs för att ta fram miljörapporter och annat underlag som föreslås i betänkandet. Det kan finnas ett särskilt behov av att ta fram information och vägledningsmaterial.

15.3 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte leda till några konsekvenser för jämställdheten, brottligheten, sysselsättningen, den offentliga servicen i olika delar av landet, de integrationspolitiska målen eller den personliga integriteten.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

11 kap.

1 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.2.2.

Ändringen följer av upphävandet av 11 kap. 6 § första stycket miljöbalken. Andra stycket i den paragrafen, som innehåller en hänvisning till elberedskapslagen, läggs in som ett nytt andra stycke i 11 kap. 1 § miljöbalken.

6 § (*upphävd*)

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.2.2.

Paragrafen har upphävts. Detta innebär att det inte längre ska göras en särskild bedömning av vattenverksamheters samhälls-ekonomiska tillåtlighet. Vattenverksamheter ska bedömas på samma grunder som andra verksamheter som prövas enligt miljöbalken. En bedömning av den samhälls-ekonomiska tillåtligheten ska dock fortfarande göras när särskilda tvångsrätter prövas, se 28 kap. 10 och 12 §§ miljöbalken.

Paragrafens andra stycke, som innehåller en hänvisning till elberedskapslagen, flyttas oförändrat till 11 kap. 1 § miljöbalken.

9 c §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.2.

Paragrafen är ny och innebär ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter som bryter igenom ett tillstånds rättskraft. Bemyndigandet bör användas där det finns ett starkt allmänt

intresse av att åtgärda vanligt förekommande problem med vattenverksamheter. Föreskrifter bör bara införas då det är lämpligare att meddela en generell föreskrift än att genomföra omprövningar i de enskilda fallen. För att det ska vara fallet bör det röra sig om en påtaglig miljöstörning som berör en stor mängd någorlunda likartade verksamheter.

15 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.2.7.

Ändringen innebär att rensningar som enligt 11 kap. 15 första stycket miljöbalken är befriade från tillståndsplikt alltid ska anmälas till länsstyrelsen. Ändringen medför att fler rensningar än i dag kommer att omfattas av anmälningsplikten. Undantag i anmälningsplikten görs bara för rensningar där det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas av arbetena. Bevisbördan för att undantaget är tillämpligt vilar på den som utför rensningen. Det förhållandet att anmälningsplikten även kan omfatta åtgärder som följer av underhållsskyldigheten för vattenverksamheter ändras inte.

16 kap.

2 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 8.2.

Ändringen innebär att lagregleringen av ändringstillstånd ska vara densamma för vattenverksamheter och för miljöfarliga verksamheter. Ändringen görs genom att ordet "miljöfarlig" tas bort ur paragrafens tredje stycke, vilket innebär att möjligheten till ändringstillstånd i lagtexten kommer att omfatta även vattenverksamheter. Av avsnitt 8.2 framgår att det förekommer att ändringstillstånd redan används för vattenverksamheter men att det, beroende på lagtextens utformning, finns olika uppfattningar i vilken mån detta är tillåtet. Ändringen undanröjer denna oklarhet.

Det är sökanden som genom sin ansökan gör avgränsningen av vad som ska tillståndsprövas. Tillståndsmyndigheten avgör sedan om den valda avgränsningen är lämplig och ansökan därmed kan ligga till grund för prövningen. Tillståndsmyndigheten ska därvid beakta om prövningen kan resultera i de villkor eller föreskrifter

som fordras enligt miljöbalkens regler. Vattenrättsliga tillstånd kan vara gamla. Det kommer därmed att uppkomma frågor om det är lämpligt att meddela ändringstillstånd när grundtillståndet är gammalt. Utredningens mening är att tillståndets ålder, eller vilken vattenlagstiftning som rådde när tillståndet meddelades, inte ska vara avgörande för frågan om ändringstillstånd kan meddelas eller inte. Den avgörande frågan är istället om prövningen kan resultera i de villkor eller föreskrifter som fordras enligt miljöbalkens regler.

Ändringen medför vidare att bestämmelserna i 24 kap. 5 § andra och tredje styckena miljöbalken blir tillämpliga även för ändringstillstånd för vattenverksamheter. På så sätt kan även andra villkor ändras om de har ett samband med ändringen som föranlett ändringstillståndet. Detta bör ytterligare öka möjligheterna att utforma villkoren så att miljöbalkens regler uppfylls.

22 kap.

2 a §

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.2.5.

Genom ändringen kan en utövare av vattenverksamhet, vars verksamhet ska omprövas, åläggas att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen. Förslaget innebär att vattenverksamhet i detta avseende jämföras med miljöfarlig verksamhet för vilken denna regel gäller sedan år 2002.

27 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.2.6.

Ändringen innebär att användandet av provotid uttryckligen blir tillåtet i omprövningsmål.

24 kap.**1 §**

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.2.

Ändringen innebär att föreskrifter för vattenverksamheter meddelade med stöd av den nya 11 kap. 9 c § miljöbalken bryter igenom redan meddelade tillstånds rättskraft. Genombrottet sker med samma verkan som de regler som sedan tidigare nämns i paragrafen har.

7 a och 7 b §§

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.2.4.

Förslaget innebär att två nya paragrafer, 7 a och 7 b, förs in i 24 kap. miljöbalken. Paragraferna medför att Kammarkollegiet och de övriga myndigheter och kommuner som nämns i 24 kap. 7 § miljöbalken ges möjlighet att kräva in uppgifter och få undersökningar utförda av verksamhetsutövaren. Befogenheterna för nämnda myndigheter motsvarar de befogenheter en tillsynsmyndighet i dag har enligt 26 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken. Syftet med ändringen är att ge nämnda myndigheter dessa befogenheter för att användas i arbetet med omprövningar och framförallt i det förberedande arbetet inför ställningstagandet om en omprövning ska inledas eller inte. Nämnda myndigheter ges inte ställning som tillsynsmyndigheter utan ges endast de uppräknade befogenheterna så långt det behövs för arbetet med frågor enligt 24 kap. 3–6 §§ miljöbalken. Räckvidden av befogenheterna bör alltså vara densamma som den som gäller i dag för tillsynsmyndigheternas användning som begränsas av vad som behövs för tillsynen. Motsvarande begränsning för nu aktuella myndigheters befogenhet blir således att uppgiften eller undersökningen ska behövas för att förbereda eller driva ärendet om omprövning eller återkallelse enligt 24 kap. miljöbalken. På motsvarande sätt får verksamhetsutövarna även de i paragraferna uppräknade skyldigheterna att tillhandahålla uppgifter och utföra undersökningar. Ändringen innebär även att det även i dessa fall finns möjlighet att, om det är lämpligare, utse någon annan än verksamhetsutövaren att utföra undersökningen och att verksamhetsutövaren är skyldig att stå för dessa kostnader. I övrigt hänvisas till vad som anförs om bestämmelsernas tillämpning i prop. 1997/98:45 del 2 s. 281 ff.

8 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 10.2.4.

Ändringen innebär att säkerhetshöjande åtgärder ska kunna vidtas efter en omprövningsansökan enligt denna paragraf. Paragrafens användningsområde är begränsat till åtgärder vars syfte är att vara säkerhetshöjande. Den ska inte användas i situationer där huvudsyftet är att göra andra ändringar och säkerhetsaspekten endast är en mindre del. Den ska inte heller användas där huvudsyftet är produktionsökningar. I avsnitt 10.2.1 exemplifieras vad som kan vara säkerhetshöjande åtgärder för vattenverksamheter.

26 kap.

20 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.2.1.

Ändringen innebär att regeringen bemyndigas att föreskriva om skyldighet även för vattenverksamheter att lämna miljörapport.

28 kap.

10 och 12 §§

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.2.2.

Ändringarna innebär att kravet på samhällsekonomisk tillåtlighet, som genom upphävandet av 11 kap. 6 § har avskaffats som generellt krav för all vattenverksamhet, behålls som ett krav för meddelande av särskilda tvångsrätter. Tolkningen av stadgandet i dessa situationer är oförändrad jämfört med dagens regelverk. Om en vattenverksamhet inte är samhällsekonomiskt tillätlig så går det inte heller att meddela särskilda tvångsrätter enligt paragraferna.

16.2 Förslaget till lag om ändring elberedskapslagen (1997:288)

20 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.2.2.

Ändringen innebär att första stycket i paragrafen upphävs. Ändringen är en följd av att 11 kap. 6 § miljöbalken upphävs.

16.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser för vattenverksamhet

2 kap.

1 § (*upphävd*)

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.2.1.

Ändringen innebär att paragrafen upphävs. Syftet är att rådighet inte längre ska vara en processförutsättning för att söka tillstånd till vattenverksamhet. Rådighetsfrågan ska inte längre bedömas inom tillståndsprocessen. Att de som bedriver vattenverksamhet även fortsättningsvis naturligtvis måste ha rådighet följer istället av allmänna civilrättsliga regler. Reglerna kommer därmed att jämföras med vad som gäller för tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet, där rådighetsfrågan inte utgör en del av tillståndsprocessen utan sköts helt och hållet mellan markägare och verksamhetsutövare.

4 och 5 §§

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.2.1.

Ändringarna är en följd av upphävandet av 2 kap. 1 § LSV.

16.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter

10 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.2.1.

Ändringen innebär att inbetalda fiskeavgifter ska få användas mer flexibelt än vad som kan vara reglerat i respektive dom. En användning som skiljer sig från vad som anges i domen ska normalt bara ske när det är svårt eller olämpligt att följa det som står i domen och det är svårt att uppnå det som var syftet med domen. En mer flexibel användning kan också vara aktuell när för fisket mer ändamålsenliga åtgärder kan vidtas än om domen följs. Den bortre gränsen för flexibiliteten sätts av att åtgärderna ska vidtas i samma huvudavrinningsområde som det vattendrag domen rör.

16.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter m. m.

18 a §

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.2.1.

Paragrafen är ny och anger vilka vattenverksamheter som ska omfattas av kravet att lämna miljörapport. Skyldigheten att lämna miljörapport ska träda i kraft år 2011 då miljörapporten som avser verksamhetsåret 2010 ska lämnas. Fullständig miljörapport ska således lämnas för verksamhetsåret 2010. Skyldighet att lämna miljörapport föreligger för vattenkraftverk, vattenregleringar och de verksamheter som anges i 17 kap. 4 a § första stycket 14–16 miljöbalken. Paragrafen anger vidare vad en miljörapport ska innehålla.

18 b §

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.2.1.

Paragrafen är ny och innebär ett bemyndigande till Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om ytterligare innehåll i miljö-

rapporten samt hur dessa ska redovisas. Bemyndigandet sammanfaller med det bemyndigande Naturvårdsverket redan har för miljöfarlig verksamhet.

18 c §

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.2.2.

Paragrafen är ny och innebär att den som tar över en vattenverksamhet som någon annan fått tillstånd för eller anmält är skyldig att upplysa tillsynsmyndigheten om detta. Det ställs inga särskilda formkrav på hur upplysningen ska ske men det torde underlätta för alla inblandade om upplysningen sker skriftligt. Paragrafen har utarbetats med motsvarande skyldighet för miljöfarlig verksamhet i 32 § FMH som förebild.

19 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 10.2.3.

Ändringen innebär att säkerhetshöjande åtgärder vid vattenverksamheter får vidtas efter anmälan till tillsynsmyndigheten (dvs. den som har operativ tillsyn enligt 11 kap. miljöbalken vilket vanligen är länsstyrelsen). Tillsynsmyndigheten ska handlägga ärendet enligt förordningen om vattenverksamheter och därvid enligt 23 § bedöma om ärendet är lämpligt att hantera som anmälningsärende. Tillsynsmyndigheten ska i enlighet med 23 § bedöma om åtgärden ska förbjudas, verksamhetsutövaren ska föreläggas att vidta försiktighetsmått, föreläggas att söka tillstånd eller meddelas att anmälan inte föranleder någon åtgärd. Anmälningar bör kunna användas för väl avgränsade säkerhetshöjande åtgärder som inte kräver omfattande ändringar av grundläggande delar i anläggningarna.

21 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 10.2.3.

Ändringen innebär att när anmälningar görs om säkerhetshöjande åtgärder ska tillsynsmyndigheten sända en kopia på anmälan till Svenska Kraftnät som är central myndighet för dammsäkerhetsfrågor. Svenska Kraftnät ges därmed möjlighet att granska den föreslagna ändringen ur dammsäkerhetssynpunkt och kan yttra sig till tillsynsmyndigheten.

Kommittédirektiv



Ny instansordning för vissa miljöbalks- och PBL-ärenden samt ett samordnat dömande vid miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna

**Dir.
2007:94**

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2007

Sammanfattning

En särskild utredare ska 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 organisations- och författningsändringar för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Syftet med utredningen är att förenkla, samordna och på så sätt effektivisera handläggningen och domstolsprövningen av fastighetsmål och mål och ärenden enligt miljöbalken och PBL. Utredningen syftar vidare till att höja kvaliteten i verksamheten och hitta en långsiktigt hållbar organisationslösning för miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna.

Utredaren kommer under hösten 2007 att få i uppdrag att utreda behovet av författningsändringar avseende vissa övriga frågor enligt miljöbalken och PBL. Dessa frågor presenteras översiktligt i detta direktiv, men preciseras närmare i kommande tilläggsdirektiv.

Ett delbetänkande med förslag till organisations- och författningsändringar i anledning av den nya instansordningen för ärenden och mål enligt PBL ska redovisas senast den 31 december 2007. Övriga instansordningsfrågor ska redovisas i ett delbetänkande senast den 30 april 2008. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 december 2008.

Bakgrund

Ärenden och mål enligt PBL

Enligt nu gällande regler överklagas kommuners beslut enligt plan- och bygglagen i ärenden som avser detaljplaner, fastighetsplaner och områdesbestämmelser, s.k. planärenden, till länsstyrelsen och därefter till regeringen. Till regeringen överklagas också vissa beslut enligt 12 kap. PBL och vissa beslut som rör försvaret. Kommunernas beslut i byggfrågor (bygglov, rivningslov, marklov och förhandsbesked samt ärenden om påföljder och ingripanden) som efter länsstyrelsens prövning inte överprövas av regeringen, överklagas i dag till allmän förvaltningsdomstol.

PBL-kommittén fick 2002 i uppdrag att se över bland annat instansordningsfrågan för samtliga PBL-ärenden. I slutbetänkandet "Får jag lov? Om planering och byggande" (SOU 2005:77) har kommittén föreslagit att överprövningen av plan-ärenden enligt PBL, med undantag för ingripande med stöd av 12 kap. och vissa beslut som är av betydelse för försvaret, flyttas från regeringen till de nuvarande miljödomstolarna och att övriga ärenden enligt PBL, med undantag för de ärenden som kan bli föremål för s.k. laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), fortsättningsvis överprövas i länsstyrelserna och – efter ett överklagande – vid de nuvarande miljödomstolarna. Detta förslag fick stort stöd av remissinstanserna. I propositionen "Ny instansordning för PBL-ärenden" (prop. 2006/07:98) föreslog regeringen den 22 mars 2007 att riksdagen skulle godkänna en inriktning för det fortsatta arbetet med en ny instansordning för PBL-ärenden i enlighet med vad PBL-kommittén har föreslagit. Riksdagen antog förslaget den 1 juni 2007 (bet. 2006/07:CU31, rskr. 2006/07:191).

Ärenden och mål om miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter

Ärenden och mål om miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken prövas i dag av kommuner, länsstyrelser, miljödomstolar, Miljööverdomstolen och Högsta domstolen. I mål som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska domstol alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för avgörande.

Vilken myndighet som är första respektive sista instans beror på hur den miljöfarliga verksamheten är klassad. De miljöfarliga verksamheterna klassas som A-, B- eller C-verksamheter. Första instans för miljöprövningen av en A-verksamhet är miljödomstolen. Första instans för miljöprövningen av en B-verksamhet är en särskild miljöprövningsdelegation vid länsstyrelserna. Miljöprövningsdelegationen består av en ordförande och en miljösak-kunnig. Ärendena bereds av anställda vid länsstyrelsen. Om verksamheten är en C-verksamhet är kommunen första prövningsinstans.

Mål om vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken prövas av en miljödomstol som första instans.

Vilken instans som är sista instans är beroende av om ärendet inleds vid en förvaltningsmyndighet eller domstol. Om ärendet inleds vid en förvaltningsmyndighet är Miljööverdomstolen sista instans. I annat fall är Högsta domstolen sista instans.

Det finns i dag fem miljödomstolar och en miljööverdomstol. Miljödomstolarna är inordnade i den allmänna domstolsorganisationen. Svea hovrätt är Miljööverdomstol och tingsrätterna i Växjö, Vänersborg, Nacka, Östersund och Umeå är miljödomstolar. Miljödomstolen i Umeå har verksamhet även i Luleå.

Miljöbalkskommittén fick 2003 i uppdrag att utreda frågan om tillståndsprövning enligt miljöbalken bör inledas direkt hos miljödomstol eller om domstolen ska pröva tillståndsfrågan först efter överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut. I slutbetänkandet "Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter" (SOU 2005:59) förordade kommittén att mål om vattenverksamheter och alla typer av miljöfarliga verksamheter ska tillståndsprövas vid en förvaltningsmyndighet som första instans. Samtidigt konstaterade kommittén att det finns behov av fortsatt utredning. En prövningsorganisation som innebär att mål om miljöfarliga A-verksamheter och vattenverksamheter prövas av länsstyrelse som första instans har fått stöd av en majoritet av remissinstanserna.

I det tidigare delbetänkandet "Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation" (SOU 2004:38) förordade Miljöbalkskommittén att antalet myndigheter som prövar mål om A-verksamheter och vattenverksamheter bör begränsas till ett litet antal, företrädesvis 1–5 stycken.

I samma delbetänkande belyste kommittén den tveksamhet som uttryckts i fråga om miljöprövningsdelegationernas självständighet

i förhållande till länsstyrelserna med anledning av att beredningspersonalen vid miljöprövningsdelegationen också är handläggare vid länsstyrelserna.

Fastighetsdomstolarna

Fastighetsdomstolarna prövar bl.a. fastighetsbildnings- och expropriationsmål. Det finns i dag 25 fastighetsdomstolar. Enligt lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål ska det finnas en fastighetsdomstol i varje län. Regeringen har beslutat att tingsrätterna i residensstäderna samt Mariestads och Vänersborgs tingsrätter ska vara fastighetsdomstolar. I vissa mål och ärenden är även Eskilstuna och Sundsvalls tingsrätter fastighetsdomstolar. Fastighetsdomstolarnas avgöranden kan överklagas till någon av de hovrätterna och vidare till Högsta domstolen.

Domstolsverket fick i regleringsbrevet för 2005 i uppdrag att göra en översyn av fastighetsdomstolarnas verksamhet. Domstolsverket föreslog att antalet fastighetsdomstolar skulle minska från 25 till 7 och att dessa huvudsakligen skulle lokaliseras till de tingsrätter som är miljödomstolar (Domstolsverkets rapport 2006:2). En majoritet av de remissinstanser som Domstolsverket hade remitterat rapporten till var positiva till en ändrad organisation. Flera domstolar pekade dock på att denna fråga borde samordnas med förändringar i organisationen för miljödomstolarna. Även i flera av remissvaren till PBL-kommitténs slutbetänkande framfördes att fastighetsdomstolarna borde införlivas i den nya organisationen vid miljödomstolarna.

Utredningsbehovet

Ändrad instansordning för vissa PBL- och miljöbalksärenden

I enlighet med propositionen ”Ny instansordning för PBL-ärenden” (prop. 2006/07:98, bet. 2006/07:CU31, rskr 2006/07:191) bör prövningsorganisationen för PBL-ärenden ändras på det sätt som PBL-kommittén har föreslagit. PBL-kommittén har lämnat ett antal författningsförslag för genomförande av de organisationsförändringar som behövs för att åstadkomma en sådan ny instansordning. Ytterligare utredning med förslag på organisations-

och författningsändringar är dock nödvändig för att kunna genomföra den nya instansordningen.

Miljöbalkskommittén förordade en ändrad instansordning för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter och regeringen delar denna uppfattning. Regeringen gör bedömningen att en ändrad instansordning för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter som innebär att de prövas av en länsstyrelse som första instans renodlar miljödomstolarnas tvistlösande roll och effektiviserar handläggningen. Förslag på organisations- och författningsändringar för genomförandet av en sådan ny instansordning behöver dock tas fram. I sammanhanget bör det utredas hur man i en ändrad instansordning bäst tillgodoser behovet av att bygga upp och behålla en hög kompetens i prövningen. Möjligheten att t.ex. koncentrera dessa ärendegrupper till ett färre antal länsstyrelser bör övervägas. Här kan det framtida antalet miljödomstolar vara vägledande. Det bör också analyseras närmare hur miljöprövningsdelegationernas och länsstyrelsernas olika roller ges bäst förutsättningar att åstadkomma en effektiv och rättssäker verksamhet.

Instansordningen för ärenden och mål som berör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt omfattas inte av utredningsbehovet och ingår därför inte i uppdraget.

Miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna

Domstolsorganisationen ska vara ändamålsenligt utformad och bl.a. ge möjlighet till kompetensutveckling och specialisering.

Av Domstolsverkets rapport framgår att många av de lagfarna ledamöter som handlägger fastighetsmål inte i särskilt hög grad är specialiserade inom det aktuella rättsområdet. Specialiseringen i fastighetsdomstolarna består för närvarande, med några undantag, främst i att fastighetsråden är knutna till dessa domstolar. I rapporten görs bedömningen att en koncentration av fastighetsdomstolarna till färre tingsrätter skulle leda till en höjd kompetens hos framför allt de lagfarna ledamöterna, att alla fastighetsdomstolar skulle få ett målunderrlag som kan sysselsätta minst ett fastighetsråd vid varje domstol och att förutsättningarna för att ha ett specialiserat beredningsstöd skulle förbättras. Flertalet remissinstanser ställde sig bakom denna bedömning. Mot denna bakgrund

anser regeringen att det finns anledning att överväga antalet fastighetsdomstolar.

Fastighetsmålen har många likheter med miljömålen och likheterna med PBL-målen är än mer framträdande. Med anledning av de förändringar som nu genomförs av miljödomstolarnas organisation aktualiseras frågan om en samordning av organisationen för fastighetsdomstolarna och miljödomstolarna. Vid en samordnad domstolsprövning i dessa mål skulle såväl resurser som den speciella kompetens dessa mål förutsätter kunna användas mer effektivt. En samordning skulle även öka förutsättningarna för en enhetlig praxis i besläktade frågor vilket skulle kunna bidra till en ökad kvalitet i dömandet.

I fastighetsdomstolarna sker handläggningen enligt rättegångsbalken eller lagen (1996:242) om domstolsärenden. Av 20 kap. miljöbalken framgår att vid prövning av mål vid en miljödomstol som har överklagats dit från en förvaltningsmyndighet tillämpas förvaltningsprocesslagen om annat inte är särskilt föreskrivet. Förvaltningsprocesslagen är en processlag egentligen avsedd att användas i de allmänna förvaltningsdomstolarna. När instansordningen ändras för mål om vattenverksamheter och A-verksamheter kommer antalet mål i miljödomstol som prövas enligt förvaltningsprocesslagen att öka ytterligare. Med hänsyn bl.a. till frågan om prejudikatbildning kan det ifrågasättas om detta är en ändamålsenlig ordning.

Frågor i kommande tilläggsdirektiv

Utöver det nu redovisade utredningsbehovet anser regeringen att det är viktigt att det nuvarande regelverket utreds och att författningsändringar vid behov föreslås för bl.a.

- utpekande av områden som är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken,
- samordning av bestämmelser om miljökonsekvensbedömningar i 6 kap. miljöbalken och andra författningar,
- anpassning av bestämmelser om vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken till övriga bestämmelser i balken, och
- bestämmelser som påverkar förutsättningarna för produktion av förnybar energi.

Regeringen avser att återkomma med tilläggsdirektiv i dessa frågor under hösten 2007.

Uppdraget

Första delbetänkandet

Vissa organisatoriska frågor uppkommer med anledning av att överprövningen av ärenden enligt PBL i huvudsak ska ske i länsstyrelse och därefter, i händelse av överklagande, vid de nuvarande miljödomstolarna. Utredaren ska föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för PBL-ärendena. Utredaren ska lämna förslag på hur resurs- och kompetensbehov som uppkommer vid länsstyrelserna och miljödomstolarna till följd av en ändrad prövningsordning bör tillgodoses. Utredaren ska bl.a. belysa olika lämpliga sätt att utforma beredningsorganisationen.

Andra delbetänkandet – organisatoriska frågor

Utredaren ska

- föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter,
- analysera för- och nackdelarna med olika alternativ för prövning av civilrättsliga frågor om tvångsrätt och skadeersättning i mål om tillstånd till vattenverksamheter och lämna förslag till det alternativ som är mest ändamålsenligt,
- föreslå hur miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska samordnas organisatoriskt,
- föreslå antalet miljödomstolar och fastighetsdomstolar och var dessa domstolar ska vara lokaliserade,
- överväga hur instansordningen för fastighetsmålen ska utformas,
- föreslå hur domkretsindelning för miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska utformas, och
- överväga införandet av nya namn på miljödomstolarna och Miljööverdomstolen.

Vissa organisatoriska frågor uppkommer med anledning av att tillståndsprövningen av mål om A-verksamheter och vattenverksamheter ska inledas vid länsstyrelserna samt dels att miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska samordnas.

Utredaren ska föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för ärenden om A-verksamheter och vattenverksamheter. I syfte att säkra tillräcklig kompetens och kontinuitet för tillståndsärendenas beredning, ska utredaren lämna förslag till möjliga lösningar, t.ex. att organisatoriskt ge ett färre antal länsstyrelser detta ansvar. Utredaren ska lämna förslag om lämpligt antal och vilka länsstyrelser som kan komma att pröva målen om A-verksamheter och vattenverksamheter. En utgångspunkt kan vara det framtida antalet miljödomstolar.

Utredaren bör överväga om en nedflyttning av prövningen av målen om A-verksamheter och vattenverksamheter till länsstyrelse som första instans innebär att det finns behov av att se över miljöprövningsdelegationernas och länsstyrelsernas olika roller i förhållande till varandra. Vid denna översyn bör konsekvenserna av eventuella förändrade förutsättningar för respektive verksamhet belysas.

Vid prövning av mål om vattenverksamheter krävs ibland beslut i frågor om markåtkomst och tillgodogörande av fallhöjden i ett vattendrag samt i frågor om ersättning för skada och intrång. En nedflyttning av prövningen av mål om vattenverksamheter till länsstyrelsen kan innebära att länsstyrelsen prövar alla frågor som kan uppkomma i ärenden eller att frågor om markåtkomst och tillgodogörande av fallhöjd samt ersättning skiljs från tillståndsfrågan och på samma sätt som i dag prövas av miljödomstolen. Utredaren ska överväga om dessa frågor skulle kunna hanteras inom ramen för ett förrättningsförfarande.

Utredaren ska vidare överväga hur fastighetsdomstolsorganisationen ska vara utformad i framtiden och på vilket sätt en samordning kan ske med miljödomstolsorganisationen. Målet är att skapa en gemensam, ändamålsenlig och bestående organisation för dessa rättsområden. Utredaren ska ta ställning till om detta bäst uppnås genom en samlokalisering av verksamheterna eller om det finns förutsättningar för en gemensam organisation.

När ärenden enligt PBL ska överklagas till miljödomstolarna samtidigt som miljödomstolarna ska samordnas med fastighetsdomstolarna finns det anledning att överväga antalet miljödom-

stolar och fastighetsdomstolar. Det bör också övervägas om domstolarna är ändamålsenligt lokaliserade, bl.a. med beaktande av de nya mål- och ärendetyper som förs till miljödomstolarna. Utredaren ska därför föreslå antalet miljödomstolar och fastighetsdomstolar och var dessa ska vara lokaliserade. En utgångspunkt ska vara att domstolarna ska ha en funktionell geografisk spridning samtidigt som organisationen ska skapa förutsättningar för specialisering kompetensutveckling och en effektiv beredningsorganisation. Den framtida lokaliseringen ska också säkerställa möjligheten att rekrytera kvalificerad personal.

Mot bakgrund av att avsikten är att prövningen av fastighetsmål ska koncentreras till färre domstolar och att en samordning ska ske med miljödomstolarna, ska utredaren även överväga hur instansordningen för fastighetsmålen ska utformas. Oavsett vilken organisatorisk lösning i övrigt som förordas finns det anledning att överväga om instansordningen för miljö- och fastighetsmålen bör utformas på ett likartat sätt.

Vid en samordnad prövning av ärenden enligt miljöbalken och PBL samt när målen om vattenverksamheter ska prövas av länsstyrelserna som första instans bör även domkretsindelningen övervägas i syfte att få en enhetlig indelning. Utredaren ska därför lämna förslag till hur domkretsindelningen för miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska utformas.

Som regeringen konstaterade i propositionen "Ny instansordning för PBL-ärenden" (prop. 2006/07:98) förutsätter en samordnad instanskedja ett nytt namn på miljödomstolarna för att tydliggöra att domstolarna skall få uppgiften att överpröva både miljöbalks- och PBL-ärenden. En eventuell organisatorisk samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna förstärker ytterligare behovet av nya namn på domstolarna.

Utöver de nu nämnda organisatoriska frågorna står det utredaren fritt att belysa även andra samordningsmöjligheter som har nära samband med uppdraget.

Utredaren ska beakta att förändringarna inte får påverka handläggningstiderna för befintliga mål i miljödomstolarna negativt.

Andra delbetänkandet – processuella frågor

Utredaren ska

- överväga hur sammansättningsreglerna bör vara utformade i miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna och vid behov föreslå ändrade regler,
- överväga och vid behov lämna författningsförslag rörande vilka handlägningsregler som ska gälla i de mål och ärenden som miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska pröva, och
- föreslå hur prejudikatbildningen ska tillgodoses vid en ändrad prövningsordning.

Som framgår av föregående avsnitt är den organisatoriska samordningen av dömandet i miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ett sätt att uppnå en effektiv och långsiktigt hållbar organisation för dessa rättsområden. För att uppnå fördelarna av en samordnad organisation bör även de processuella reglerna för PBL-, miljö- och fastighetsmålen ses över. Utredaren ska vid behov lämna förslag till harmoniserade regler för rättens sammansättning vid handläggning och avgörande av mål och ärenden i miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna, bl.a. bör nämndemännens medverkan i fastighets- och PBL-mål utredas. Reglerna ska vara enkla, ändamålsenliga och flexibla för att skapa förutsättningar för en rationell samordning i dömandet.

Som framgått prövas flertalet mål i miljödomstolarna enligt förvaltningsprocesslagen. Utredaren ska överväga om detta är en ändamålsenlig ordning eller om i stället lagen (1996:242) om domstolsärenden bör tillämpas för de mål som har inletts vid förvaltningsmyndighet.

I dag kan bygglovsärenden m.m. enligt PBL överklagas till Regeringsrätten och målen om vattenverksamheter och miljöfarliga A-verksamheter enligt miljöbalken kan överklagas till Högsta domstolen. När bygglovsärendena nu ska prövas i samma ordning som överklagade miljöbalksärenden samtidigt som målen om vattenverksamheter och A-verksamheter kommer att inledas i länsstyrelse blir Miljööverdomstolen sista instans i dessa fall. Utredaren ska därför överväga och lämna förslag till hur prejudikatbildningen ska kunna tillgodoses.

Utöver de nu berörda frågorna står det utredaren fritt att ta upp och föreslå ändringar som har nära samband med uppdraget.

Kostnader och andra konsekvenser

I samband med bedömningen av frågan om hur resurs- och kompetensbehovet ska tillgodoses vid länsstyrelserna och domstolarna ska även frågan om finansiering beaktas. En utgångspunkt för utredarens arbete ska vara att finansiering bör ske genom omfördelning av resurser mellan berörda myndigheter.

Om utredarens förslag påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas.

Utredaren ska genomgående beakta konsekvenserna för små och medelstora företag samt redovisa hur förslagen kan förenkla miljöprövningen för dessa företag, minska tiderna för att få nödvändiga tillstånd och minska företagens administrativa kostnader. I denna del ska samråd ske med Näringslivets Regelnämnd.

Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. Om förslagen innebär kostnadskonsekvenser för staten, kommuner eller landsting, ska även förslag till finansiering lämnas.

Arbetsformer

När det gäller förslag till organisatoriska lösningar ska samråd ske med utredningen Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123). Utredaren ska också beakta de slutsatser som ska rapporteras till Finansdepartementet den 31 augusti 2007 i det särskilda uppdraget att analysera och lämna förslag på koncentration och samordning av länsstyrelsernas kärnverksamhet (Fi2007/604).

(Miljödepartementet)

Bakgrund

Regeringen beslutade den 20 juni 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att dels utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och PBL, dels utreda och föreslå organisations- och författningsändringar för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna (dir. 2007:94). Utredningen har tagit namnet Miljöprocessutredningen (M 2007:04).

Enligt de tidigare beslutade direktiven ska utredaren i ett första delbetänkande föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för PBL-ärenden. I ett andra delbetänkande ska utredaren föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter (dvs. mål som enligt det nuvarande regelverket tillståndsprövas av miljödomstol som första instans). I det andra delbetänkandet ska utredaren också analysera fördelar och nackdelar med olika alternativ för prövning av civilrättsliga frågor om tvångsrätt och skadeersättning i mål om tillstånd till vattenverksamheter. Vidare ska utredaren i det andra delbetänkandet föreslå hur miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska samordnas organisatoriskt, föreslå antalet miljödomstolar och fastighetsdomstolar och var dessa domstolar ska vara lokaliserade samt överväga och vid behov lämna författningsförslag rörande vilka handlägningsregler som ska gälla i de mål och ärenden som miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska pröva.

I de tidigare beslutade direktiven angavs att utredaren i tilläggsdirektiv skulle få i uppdrag att utreda fler frågor som hör samman med prövningar enligt miljöbalken. Det är frågor om riksintressen, miljökonsekvensbedömningar, vattenverksamheter och produktion av förnybar energi. Utredarens uppdrag i de frågorna framgår av dessa tilläggsdirektiv.

En del av de frågor som avses i dessa tilläggsdirektiv behöver behandlas i ett sammanhang med frågor som enligt de tidigare direktiven skulle redovisas i det andra delbetänkandet. Detta gäller t.ex. prövningen av vattenverksamheter och de instansordnings- och ersättningsfrågor som hör samman med vattenverksamheterna. Samtidigt behöver vissa av de processuella frågor som, enligt de tidigare beslutade direktiven, skulle redovisas i det andra

delbetänkandet behandlas i ett sammanhang med frågor som redovisas i det första delbetänkandet. Detta gäller den nya instansordningen för PBL-ärenden och t.ex. frågorna om miljödomstolarnas lokalisering och vilka handläggningsregler som ska gälla. De ändrade tidpunkterna för redovisningen framgår av dessa tilläggsdirektiv.

Allmänna utgångspunkter för tilläggsuppdraget

Det övergripande syftet med tilläggsuppdraget är att effektivisera miljöprövningen, dvs. att göra prövningen snabbare och enklare utan att åsidosätta rättssäkerhet och hälso- och miljöskyddskraven. I detta sammanhang är en utgångspunkt att handläggningstiderna ska hållas så korta som möjligt utan att försvåra möjligheten att nå miljömålen eller åsidosätta allmänhetens rätt till insyn och deltagande. En annan utgångspunkt är att bestämmelserna och kraven ska vara enkla, tydliga, samordnade och ändamålsenliga. Kraven för miljöprövningen ska inte vara mer omfattande än vad som krävs med hänsyn till skyddet för miljön och människors hälsa. Onödiga krav ska tas bort.

Ett annat syfte med tilläggsuppdraget är att säkerställa att alla tillståndspliktiga verksamheter har moderna tillstånd i överensstämmelse med de miljökrav som ställs i miljöbalken.

Ytterligare ett syfte är att regelverket ska ge förutsättningar för att beslutade mål inom de områden som berörs av tilläggsuppdraget nås.

I den mån konflikter mellan olika mål uppkommer ska dessa belysas, lösningar i regelverket presenteras liksom konsekvenserna av föreslagna lösningar redovisas.

Förnybar energi

Bakgrund

EU-bestämmelser om förnybar elproduktion finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el (direktivet om förnybar el). Riksdagen har i enlighet med direktivet beslutat att i Sverige ska användningen av förnybar el, jämfört med 2002 års nivå, öka med

10 terawattimmar till år 2010 (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317) och 17 terawattimmar till år 2016 (prop. 2005/06:154, bet. 2005/06:NU17, rskr. 2005/06:361). I samband med beslutet 2002 bestämde riksdagen också ett planeringsmål för vindkraft som innebär att det ska finnas planmässiga förutsättningar för en vindkraftsproduktion motsvarande 10 terawattimmar till 2015. Det huvudsakliga styrmedlet för att nå riksdagens utbyggnadsmål är det elcertifikatsystem som infördes 2003 (prop. 2002/03:40, bet. 2002/03:NU6, rskr. 2002/03:133).

I mars 2007 enades Europeiska rådet om ett bindande mål för förnybar energi på 20 procent av den totala energianvändningen 2020 (7224/07 CONCL 1). Ett förslag till ramdirektiv för förnybar energi, med bindande mål för andelen förnybar energi i de olika medlemsstaterna, har aviserats till början av 2008.

Vattenkraftverk prövas som vattenverksamheter enligt bestämmelser huvudsakligen i 11 kap. miljöbalken. Vindkraftsanläggningar prövas enligt bestämmelser huvudsakligen i miljöbalken, PBL och ellagen (1997:857).

Utredningsbehov vindkraft

Med beaktande av att vindkraften är en förnybar energikälla med goda miljöegenskaper, att vindkraften har en stor outnyttjad potential, att den tekniska utvecklingen inom området går fort och att det krävs en omfattande utbyggnad av vindkraften för att nå uppsatta mål, bör man särskilt utreda möjligheterna att förenkla de delar av regelverket som påverkar förutsättningarna för etablering av vindkraft.

Även om Sverige bedöms ha en stor potential för vindkraftsutbyggnad har planeringen för utbyggnad av vindkraft hittills haft varierande omfattning och kvalitet i landet. Likaså kan det konstateras att processen från ansökan till uppförande av vindkraftverk i flera fall har tagit lång tid bl.a. beroende på att uppförande av vindkraftverk kräver separata prövningar enligt flera regelverk vid olika myndigheter och domstolar.

PBL-kommittén har i sitt slutbetänkande (SOU 2005:77) föreslagit ett antal ändringar i PBL för att underlätta en fortsatt utbyggnad av vindkraft. I propositionen "Ett första steg för en enklare plan- och bygglag" (prop. 2006/07:122) föreslog regeringen

att riksdagen skulle anta ett av förslagen, som innebär att kommunernas arbete med att planera för vindkraft underlättas. Riksdagen antog förslaget (bet. 2007/08:CU3, rskr. 2007/08:54).

Riksdagen har också godkänt regeringens förslag till inriktning för det fortsatta arbetet med en gemensam instansordning för PBL- och miljöbalksärenden (prop. 2006/07:98, bet. 2006/07:CU31, rskr. 2006/07:191). En sådan instansordning ger förutsättningar för samordning av hanteringen av vissa ärenden enligt PBL och miljöbalken. En ökad samordning av dessa ärenden bedöms i sin tur leda till kortare handläggningstider.

PBL-kommitténs förslag att samordna prövningsförfarandet enligt PBL och miljöbalken – bl.a. för att ge förutsättningar för enskilda att få samordnade besked vid prövning av åtgärder som kräver lov enligt PBL och prövning enligt miljöbalken – skulle kunna underlätta processen för vindkraftsutbyggnad. Detta förslag, liksom kommitténs övriga samordningsförslag, behöver dock utredas närmare och samordnas med förslag till motsvarande bestämmelser i miljöbalken och annan lagstiftning som har betydelse för vindkraftsutbyggnad.

Myndigheter, organisationer och vindkraftsprojektörer har framfört synpunkter och föreslagit författningsändringar för att underlätta en utbyggnad av vindkraften i Sverige.

Även EG-direktivet om förnybar el ställer höga krav på utbyggnad av förnybar elproduktion för att gemenskapens mål om förnybar energi ska kunna nås.

Sammanfattningsvis finns det alltså ett behov av att se över de bestämmelser som påverkar förutsättningarna för etablering och utbyggnad av vindkraft. Handläggningen av vindkraftsärenden behöver förenklas och effektiviseras. Handläggningen behöver också samordnas inom och mellan de myndigheter som deltar i processen. I detta sammanhang bör man beakta erfarenheter från andra länder, t.ex. Tyskland och Danmark.

Uppdrag vindkraft

Utredaren ska

1. redovisa processen från planering till uppförande av vindkraftsanläggningar utifrån relevanta krav i olika författningar,

2. undersöka och redovisa i vilken utsträckning dubbelprövning förekommer,

3. utreda om något krav eller något prövningsmoment skulle kunna tas bort eller samordnas med något annat, och i detta sammanhang särskilt

a) utreda behovet av krav på detaljplan för vindkraftverk i PBL alternativt möjligheten och lämpligheten att differentiera ett sådant krav beroende på vindkraftsanläggningens storlek och placering,

b) utreda behovet av att införa ett krav på maximal höjd för bygglövsfria vindkraftverk i 8 kap. 2 § PBL,

c) utreda möjligheten och lämpligheten att undanta vindkraftsanläggningar från riksintresset "obruten kust" i 4 kap. 3 § miljöbalken,

d) utreda möjligheten att för tid innan ett tillstånd för en vindkraftsanläggning ges besluta om ensamrätt till vindkraftsetablering för en viss verksamhetsutövare under en viss begränsad period och avseende ett visst vattenområde eller en viss statligt ägd mark,

e) utreda möjligheten och lämpligheten i att undanta vindkraftverk från bestämmelserna om tillstånds- och tillåtlighetsprövning i miljöbalken alternativt begränsa denna prövning, eller, om inte detta är lämpligt, särskilt

- utreda möjligheten att samordna samrådsförfarandena enligt PBL och miljöbalken,

- utreda behovet av en lokaliseringsprövning både enligt PBL och miljöbalken för uppförande av vindkraftsanläggningar alternativt undersöka samordningsmöjligheterna i denna del,

- utreda behovet och möjligheten att i fråga om regeringens tillåtlighetsprövning av vindkraftsanläggningar justera den avgränsning som görs i 17 kap. 4 a § 7 miljöbalken för att få överensstämmelse med övriga bestämmelser om vindkraft och i detta sammanhang närmare utreda om det är effekten, storleken, antalet eller något annat hos vindkraftverken som bör styra prövningsnivån,

- utreda behovet och lämpligheten av att byta ut den nuvarande tillståndplikten för mindre vindkraftverk i vattenområden mot anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken med hänsyn till den anmälningsplikt för mindre vattenverksamheter som har införts med stöd av 11 kap. miljöbalken, och

4. utreda möjligheterna att inom och mellan myndigheter samordna och effektivisera handläggningen av ärenden och mål enligt olika författningar som påverkar förutsättningarna för utbyggnad av vindkraft.

Syftet med översynen ska vara att identifiera behov av regeländringar som underlättar för fortsatt utbyggnad av vindkraft i enlighet med uppsatta mål samtidigt som miljömålen ska nås, försvarsintresset ska skyddas och eventuella effekter för fisket, rennäringen och andra areella näringar ska belysas. Förslagen ska innebära att handläggningen samordnas och möjliggör en mer överskådlig och tidsmässigt både kortare och mer effektiv handläggning samtidigt som prövningen ska förbli omsorgsfull och rättssäker.

Utredningsbehov vattenkraft

Enligt bestämmelserna i 31 kap. 22 § miljöbalken är en tillståndshavare skyldig att utan ersättning tåla viss del – högst en femtedel och lägst en tjugondel – av en förlust eller inskränkning i samband med en omprövning till förmån för bl.a. det allmänna fiskeintresset. Det kan röra sig om förlust av vatten eller fallhöjd.

En kartläggning av omprövade vattendomar i mindre vattendrag visar att elproduktionen ofta minskar med 5 procent varje gång en omprövning sker. Vattenkraft är en mycket värdefull tillgång för produktion av förnybar el och har dessutom viktiga egenskaper då en, till skillnad från annan elproduktion, många gånger är både lagrings- och reglerbar. Detta är mycket viktiga egenskaper, inte minst då en allt större mängd el i framtiden bedöms komma från vindkraft. Vattenkraften spelar en central roll för Sveriges elförsörjning och målet att öka användningen av förnybar el. Det är därför viktigt att främja en god produktionskapacitet i vattenkraftverken. Vid översynen av de bestämmelser som gäller vid omprövning av tillstånd för vattenverksamheter är det nödvändigt att främja en så hög produktionskapacitet som möjligt, utan att undergräva arbetet med att nå miljömålen eller möjligheten att särskilt beakta det allmänna och enskilda fiskeintresset. Med ett generellt vattensystemperspektiv, som bl.a. behövs enligt EG:s ramdirektiv för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område), ges förutsättningar att på ett samlat sätt tillgodose elproduktionsintresset, miljömålsintresset och fiskeintresset.

Uppdrag vattenkraft

Utredaren ska

1. utreda vilka bestämmelser i miljöbalken som påverkar produktionskapaciteten för vattenkraftverk, och

2. i detta sammanhang utreda behovet och lämpligheten av att ändra dessa bestämmelser för att främja en hög produktionskapacitet i vattenkraftverken.

Syftet med översynen är att identifiera behov av regeländringar för att främja en så hög produktionskapacitet som möjligt i vattenkraftverken. Om utredaren finner att identifierade behov av regeländringar kommer i konflikt med tilläggsuppdraget under rubriken Vattenverksamheter, ska utredaren belysa konflikten, föreslå hur regelverket kan utformas så att det underlättar en konfliktlösning och beskriva konsekvenserna av förslagen. Detsamma gäller i fråga om konflikter med andra uppsatta mål, intressen och regelverk för bl.a. miljön, fisket, rekreation och turism.

I uppdraget ingår inte att se över de bestämmelser i 4 kap. miljöbalken som skyddar vissa vattenområden. Vid översynen bör man beakta de förändringar av vattenproduktionen som långsiktigt bedöms kunna ske till följd av klimatförändringarna.

Vattenverksamheter

Bakgrund

Med vattenverksamhet avses bl.a. uppförande, ändring, lagning och utrivning av vattenkraftverk, dammar eller andra anläggningar i vattenområden.

Miljöprövningen av vattenverksamheter regleras huvudsakligen i 11 kap. miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. EG-rätten har också betydelse i sammanhanget. EG:s ramdirektiv för vatten innebär att inga försämringar av vattenkvaliteten får ske och att i princip allt ytvatten senast i december 2015 ska ha uppnått god ytvattenstatus eller god ekologisk potential. Direktivet genomförs huvudsakligen med ändringar i 5 kap. miljöbalken och med förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. En annan EG-författning av betydelse är rådets förordning (EG) nr 1100/2007 för att skydda det europeiska beståndet av ål. Enligt

förordningen ska nationella planer med de olika åtgärder som bedöms nödvändiga bl.a. för fiske och vandringsvägar tas fram och godkännas av kommissionen.

År 1999 antog riksdagen miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). Målet innebär att sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara, deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras och potentiellt skyddsvärda miljöer ska restaureras. Om det behövs, ska hotade arter bevaras genom återskapande av tillräckliga naturliga miljöer.

Utredningsbehov

Några vattenverksamheter har tillstånd enligt 1983 års vattenlag, men det finns också ett stort antal verksamheter, främst vattenkraftverk och dammar, som har tillkommit i enlighet med 1918 års vattenlag. Några vattenverksamheter är från tiden före 1918. Naturvårdsverket, länsstyrelser och kommuner har påtalat att det förekommer vattenverksamheter som regleras av en eller flera gamla vattendomar, vattenverksamheter som helt saknar tillstånd och vattenverksamheter för vilka drift- eller underhållsansvaret är oklart. De vattenverksamheter som det är fråga om är främst vattenkraftverk, dammar och markavvattningsföretag. Myndigheterna har framfört att det är svårt att utläsa vad som gäller i äldre domar och att många äldre vattendomar har få eller inga villkor som tar hänsyn till miljön.

Tillsynsmyndigheterna har fört fram uppfattningen att bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken är svåra att tillämpa, otidsenliga och dåligt anpassade till övriga bestämmelser i miljöbalken och att detta är ett problem vid vägledning och tillämpning. Prövningen av vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken skiljer sig bl.a. från prövningen av miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken och prövningen i 5 kap. miljöbalken.

Klimat- och sårbarhetsutredningen har i sitt slutbetänkande "Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter" (SOU 2007:60) pekat på behovet av en översyn av bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken mot bakgrund av förväntade klimatförändringar och de krav sådana ställer på ändrade tillstånd för dammar och markavvattning.

Bostadsutskottet har i sitt betänkande 2005/06:BoU11 föreslagit en utredning av förutsättningarna för att ändra regelverket så att regleringsföretagen kan åläggas att anlägga laxtrappor eller andra fiskvandringar i alla reglerade vattendrag. I samband med det anförde utskottet att det är väsentligt att utnyttja de möjligheter som finns för att ställa krav på den som vill bedriva eller bedriver en vattenverksamhet att ordna och underhålla de anordningar som behövs för fiskets framkomst eller bestånd, att sträva efter möjligheter att effektivisera arbetet i denna del när det gäller tillståndsprövningar, omprövningar och tillsyn och, för det fall brister i regelverket konstateras, att snarast föreslå nya eller ändrade bestämmelser. Riksdagen tillkännagav detta som sin mening (rskr. 2005/06:237).

Kammarkollegiet och Fiskeriverket har i en rapport (Regeringskansliets dnr Jo2007/1393/JFS) dels redovisat hur den hittillsvarande verksamheten med omprövning av vattendomar har bedrivits, dels föreslagit författningsändringar och andra ändringar för att effektivisera förfarandet. Rapporten beskriver bl.a. problem med omprövningar och vandringar för fisk.

Regeringen konstaterar att vattenverksamheter ska bedrivas enligt tillstånd som prövats enligt miljöbalkens hänsynsregler. Den omständigheten att det förekommer vattenverksamheter, främst dammar och markavvattningsföretag, som antingen helt saknar tillstånd och ibland även ägare eller vars verksamhet regleras av otidsenliga tillstånd försvårar tillsynen över verksamheterna. Svårigheter att utöva en effektiv tillsyn minskar i sin tur förutsättningarna att nå miljöbalkens mål att främja en hållbar utveckling.

Det behöver klargöras hur vanligt det är att vattenverksamheter, främst dammar, vattenkraftverk och markavvattningsföretag, saknar tillstånd eller ägare eller regleras av gamla tillstånd. Det bör också klargöras i vilken utsträckning det behövs mer resurser, ökad kompetens, ändrat arbetssätt eller ändrade regler för att ompröva gamla tillstånd eller tillståndspröva oprövade verksamheter så att tillsynsmyndigheterna kan utöva en effektiv tillsyn.

Eftersom bestämmelserna om vattenverksamheter i 11 kap. miljöbalken överfördes i stort sett oförändrade från tidigare vattenlagen (1983:291) till miljöbalken 1999 kan bestämmelserna behöva moderniseras och anpassas till övriga bestämmelser i miljöbalken. En möjlig anpassning skulle kunna vara att bestämmelser om tillståndsprövning av vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken samlas i ett kapitel. I

detta sammanhang är det viktigt att bestämmelserna ses över mot bakgrund av förväntade klimatförändringar och behovet av omprövningar med hänsyn till översvämningsrisker och markavvattning. Både av klimat- och dammsäkerhetsskäl finns det exempelvis anledning att utreda om tillsynsmyndigheten i tillräcklig utsträckning kan förelägga om säkerhetshöjande åtgärder bl.a. i form av förstärkning och höjning av dammar utan att behöva begära omprövning av tillståndet. Av samma skäl bör man överväga om även verksamhetsutövaren ska kunna vidta säkerhetshöjande åtgärder utan omprövning av det aktuella tillståndet utöver de möjligheter som finns enligt 11 kap. 16 § miljöbalken. Vid översynen av bestämmelserna är det viktigt att beakta hur reglerna berörs av annan lagstiftning som t.ex. väglagen (1971:948).

Uppdrag

Utredaren ska

1. översiktligt redovisa hur vanligt förekommande 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- och underhållsansvar,

2. överväga om ett gemensamt kapitel för tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter kan införas i miljöbalken, vid behov föreslå de ändringar som behövs för detta och i övrigt föreslå ändringar eller redovisa utredningsbehov som identifieras i översynen av reglerna om vattenverksamheter,

3. utreda behovet av regeländringar så att de tillämpande myndigheterna, och i vissa fall även verksamhetsutövarna, får tillräckliga förutsättningar för att få icke tillståndsprövade och ibland herrelösa verksamheter tillståndsprövade och äldre vattendomar omprövade samt för att kunna förelägga om eller vidta säkerhetshöjande åtgärder utan att tillståndet behöver omprövas,

4. utreda om tillämpande myndigheter har kompetens och resurser för att utöva en effektiv tillsyn och vid behov initiera omprövningsprocesser, och

5. utreda behovet av ändrade bestämmelser med beaktande av det som riksdagen har tillkännagett om fiskvandringar.

Utredarens arbete ska i första hand vara inriktat på vattenkraftverk, dammar och markavvattningsföretag. Utredaren

ska beakta de krav på en allmän vattenförvaltning som ramdirektivet för vatten ställer. Syftet är att de relevanta bestämmelserna om vattenverksamheter och de tillstånd som gäller för verksamheterna ska moderniseras så att de på ett enkelt, tydligt, ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt lever upp till miljöbalkens hänsynsregler och EG-rättens krav. Vid översynen av bestämmelserna ska t.ex. det allmänna och enskilda fiskeintresset särskilt beaktas.

Områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken

Bakgrund

Bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden, bl.a. områden av riksintresse finns i 3 och 4 kap. miljöbalken. Reglerna innebär att områden som har ett särskilt nationellt intresse för ett visst värde eller en viss användning inte ska tas i anspråk för andra ändamål utan att frågan om en långsiktigt lämplig mark- och vattenanvändning har klarlagts. Syftet med bestämmelserna är att skydda mark- och vattenområden som rymmer resurser, värden eller företeelser som är särskilt betydelsefulla i ett nationellt perspektiv. Bestämmelserna utgör en grund vid bedömningar i samhällsplaneringen av skilda intressen och anspråk när det gäller mark- och vattenanvändningen samt vid prövning av mål och ärenden enligt miljöbalken och enligt de lagar som hänvisar till balkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden.

Bestämmelserna om riksintresseområden i 3 kap. skiljer sig från dem i 4 kap. som innehåller särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten i vissa områden i landet. Områdena anges direkt i bestämmelserna på ett översiktligt sätt. 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 skadar områdenas natur- och kulturvärden får komma till stånd i områdena endast under vissa förutsättningar eller om det finns särskilda skäl.

De grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden finns i 3 kap. Områden av riksintresse för ett antal angivna ändamål ska enligt bestämmelserna skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra eller skada ändamålen. Om ett

område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktigt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Om ett område behövs för en anläggning för totalförsvaret, ska försvarsintresset ges företräde. Frågan om ett område är av riksintresse enligt bestämmelserna i 3 kap. och avvägningen mellan olika riksintressen avgörs slutligt vid prövningen av det enskilda ärendet.

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 finns i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (hushållningsförordningen).

Bestämmelser om planer och planeringsunderlag för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns i 6 kap. 19–22 §§ miljöbalken.

Utredningsbehov

PBL-kommittén påtalade i sitt slutbetänkande (SOU 2005:77) att under utredningen framfördes bl.a. den allmänna synpunkten att frågan om vad som är områden av riksintresse enligt miljöbalken inte har hanterats på det sätt som reglerna i PBL och miljöbalken förutsätter. Enligt kommittén är det en återkommande synpunkt att länsstyrelserna inte tillräckligt tar sitt ansvar att diskutera hur områdena ska avgränsas eller hur värden ska tillgodoses i planering och andra beslut. Det är enligt kommittén en vanlig men felaktig uppfattning att de centrala myndigheterna har till uppgift att fastställa områden av riksintresse. Kommittén ansåg dock att dess uppdrag inte omfattade att utreda rollfördelning och framtagande av underlag för områden av riksintresse eftersom det i hög grad handlar om en reglering i miljöbalken.

Även Miljöbalkskommittén uppmärksammade i sitt arbete vissa frågeställningar avseende 3 kap. miljöbalken som man bedömde låg utanför kommitténs uppdrag. Dessa frågeställningar, som kort redovisas i principbetänkandet ”Miljöbalken under utveckling” (SOU 2002:50), gällde främst systemet att utse riksintresseområden enligt 3 kap., men även vilka typer av områden som ska skyddas eller utgöra områden av riksintresse.

Också Boverket har påtalat behovet av en översyn av bestämmelserna om riksintresse. Några frågor som Boverket har lyft fram är att förändringar i synen på vilka intressen som är viktiga för samhällsutvecklingen inte fångas upp i den nuvarande lydelsen av 3 kap. miljöbalken, att det underlag som de centrala myndigheterna tar fram för bedömning av om områden är av riksintresse har varierande aktualitet och kvalitet, att översiktsplaneringen inte fyller sin funktion i riksintresseprocessen, att det finns otydligheter i ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och berörda centrala myndigheter samt att författningsstödet för översiktsplanens roll är otydligt.

Av Riksrevisionens rapport ”Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik” (RiR 2005:12) framgår bl.a. att delar av PBL inte tillämpas som det är avsett och att länsstyrelserna därför har svårt att väga samman olika statliga intressen i enskilda planärenden.

I frågan om vilka slags områden som skulle kunna bli föremål för en riksintresseavvägning har jordbruksmark och områden med särskilda grund- och ytvattenförekomster lyfts fram. I den internationella debatten om vad som kan göras för att motverka negativa effekter av klimatförändringarna har det bl.a. anförts att jordbruksmark kan komma att få en ökad betydelse. Synpunkter har också framkommit som tyder på att riksintresset för vindkraft skulle behöva stärkas.

Regeringen konstaterar att många uppgifter tyder på att det nuvarande systemet med hur områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken anges och beaktas i planerings- och beslutsprocesser inte i alla avseenden fungerar på det sätt som varit avsett. Det finns bl.a. oklarheter i hur myndigheterna ska interagera för att väga olika riksintressen mot varandra. Därför behöver man analysera förekomsten och omfattningen av eventuella brister i fråga om kunskapsförsörjning, ansvarsfördelningen mellan olika statliga myndigheter, översiktsplaneringens roll i processen, tillämpningen av riksintressebestämmelserna vid olika rättsverkande beslut och översiktsplanens funktion som beslutsunderlag i detta sammanhang.

Vidare behöver man analysera om de ändamål som enligt 3 kap. miljöbalken kan ligga till grund för att anse att ett område är av riksintresse speglar gällande samhällsbehov utifrån ett nationellt perspektiv. Det är viktigt att bestämmelserna och deras tillämpning säkerställer att områden som kan vara av särskilt stort intresse för

ändamål av nationell betydelse identifieras och skyddas. Samtidigt är det viktigt att inte för många eller för omfattande områden anges eftersom det skulle kunna riskera att urholka begreppet riksintresse.

I detta sammanhang bör man överväga om det finns andra resurser och värden än de som anges i 3 kap. miljöbalken som bör läggas till grund för att betrakta ett område som ett område av riksintresse. Vid övervägandena om att lägga nya resurser och värden till grund för riksintresseområden bör även utredas vilka kriterier som ska gälla vid identifieringen av sådana områden.

Uppdrag

Utredaren ska

1. analysera det nuvarande systemet för att utse och hantera områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken och hushållningsförordningen och förutsättningarna för att beakta områden av riksintresse vid planering och i beslutsprocesser samt vid behov föreslå ändringar,

2. analysera om de ändamål som enligt 3 kap. miljöbalken kan ligga till grund för att ange att ett område är av riksintresse speglar gällande samhällsbehov och i detta sammanhang överväga om det finns andra resurser och värden som borde läggas till grund för att peka ut områden av riksintresse och i så fall kriterier för detta, och

3. särskilt överväga om 3 kap. 10 § miljöbalken har en ändamålsenlig utformning.

Miljökonsekvensbedömningar m.m.

Bakgrund

Inom EG-rätten finns två direktiv med bestämmelser om bedömning av miljöpåverkan. Det är dels rådets direktiv 85/337/EG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet), dels Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (SEA-direktivet).

MKB-direktivet genomförs i huvudsak med bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken och förordningen (1998:905) om miljökonse-

kvensbeskrivningar (MKB-förordningen). Bestämmelserna bygger på en indelning av projekten i olika slag av verksamhetstyper som bedöms enligt olika bestämmelser inom såväl miljöbalken som andra författningar.

Utformningen av de svenska bestämmelserna har i huvudsak byggts på principen att en omfattande miljökonsekvensbeskrivning, motsvarande kraven i MKB-direktivet, ska krävas för alla tillståndspliktiga verksamheter oavsett om verksamheterna är angivna i MKB-direktivet eller inte. Vilka verksamheter som är tillståndspliktiga framgår av bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Nyligen har den bilagan ändrats på så sätt att vissa verksamheter som i dag kräver tillstånd i stället ska kunna anmälas. Dessutom har det i 11 kap. 9 a § miljöbalken och i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. nyligen införts en möjlighet att anmäla vissa typer av vattenverksamheter.

SEA-direktivet genomförs med bestämmelser framför allt i 6 kap. miljöbalken och PBL. Bestämmelserna i PBL avser miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar av översiktsplaner och vissa detaljplaner.

Utredningsbehov

I uppdraget till Miljöbalkskommittén ingick bl.a. att föreslå olika möjligheter att effektivisera miljöprövningen med den nuvarande prövningsorganisationen, exempelvis genom att förenkla förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningar (tilläggsdirektiv dir. 2003:61). Till följd av delbetänkandet "En effektivare miljöprövning" (SOU 2003:124) och regeringens proposition "En effektivare miljöprövning" (prop. 2004/05:129) har bestämmelserna ändrats (bet. 2004/05: MJU15, rskr. 2004/05:312). Bestämmelserna blev bl.a. tydligare i frågan om när en miljökonsekvensbeskrivning krävs. I Miljöbalkskommitténs slutbetänkande "Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter" (SOU 2005:59) konstaterade kommittén att ytterligare utredningsarbete behövs för att skapa ett samordnat system för miljökonsekvensbedömningar för att effektivisera prövningen. Även remissinstanserna var positiva till att förutsättningarna för ett samordnat system för miljökonsekvensbedömningar utreds vidare.

Myndigheter, intresseorganisationer och verksamhetsutövare har i samband med regeringens regelförenklingsarbete kommit med förslag om att begränsa det obligatoriska kravet på miljökonsekvensbeskrivningar i MKB-förordningen till de verksamheter som anges i MBK-direktivets bilaga 1 och att länsstyrelsen för övriga verksamheter ska göra en bedömning från fall till fall.

Regeringen konstaterar att det finns ett behov av att dels generellt utreda förutsättningarna för krav på miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. miljöbalken med tillhörande författningar, dels bättre samordna de olika bestämmelserna om miljökonsekvensbedömningar för projekt, planer och program. De nya bestämmelserna om anmälningsplikt i stället för tillståndsplikt för vissa verksamheter gör också att bestämmelserna om krav på miljökonsekvensbeskrivningar för olika verksamheter behöver ses över. Man behöver också undersöka om det i de berörda författningarna går att förenkla den använda terminologin genom att förtydliga innebörden av och förhållandet mellan olika termer som exempelvis miljökonsekvensbedömning, miljökonsekvensbeskrivning, miljöbedömning och miljöprövning, bl.a. i förhållande till EG-rättens krav. Det bör också tydliggöras att konsekvenserna för hälsa ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningarna.

Uppdrag

Utredaren ska undersöka möjligheterna att samordna och förenkla bestämmelserna om miljökonsekvensbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken, PBL och andra författningar, och i detta sammanhang

1. föreslå bestämmelser som tydliggör för vilka verksamheter det ska krävas sådana miljökonsekvensbeskrivningar som avses i MKB-direktivet,

2. föreslå bestämmelser som tydliggör vilka krav på miljökonsekvensbeskrivning som ska ställas på övriga tillståndspliktiga verksamheter, och

3. undersöka möjligheterna att förenkla den aktuella terminologin genom att förtydliga innebörden av och förhållandet mellan olika använda termer.

Inriktningen på utredarens arbete ska vara att samordna bestämmelserna och kraven så långt det är möjligt. I en ny reglering måste det också tydligt framgå hur miljöbedömningar av planer och

program enligt miljöbalken och PBL förhåller sig till miljökonsekvensbeskrivningar av projekt. Det övergripande syftet ska vara att få ett tydligt, enkelt och effektivt regelverk där de krav på miljökonsekvensbeskrivning som anges i MKB-direktivet så långt som möjligt förbehålls sådana verksamheter som enligt direktivet ska omfattas av kraven. Av bestämmelserna bör på ett tydligt sätt framgå vad som i frågan om bedömningar och beskrivningar av konsekvenserna för miljön ska gälla för andra tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter.

Övriga samordningsfrågor

På miljöområdet är utgångspunkten att regelverket ska vara utformat på ett sätt som medför att hälso- och miljöskyddskraven beaktas samtidigt som möjligheterna till demokratisk insyn och inflytande inte åsidosätts. Med hänsyn till angelägna samhällsintressen och berörda enskilda intressen är det samtidigt viktigt att regelverket är enkelt och tydligt för att underlätta tillämpningen, effektivisera beslutsprocesserna och hålla handläggningstiderna så korta som möjligt.

Utöver de frågor som tidigare presenterats i dessa tilläggsdirektiv har det, i samband med regeringens regelförenklingsarbete, kommit fram att det behövs dels en ökad samordning av bestämmelser om samråd i miljöbalken med bestämmelser om samråd i andra författningar, dels en tidsmässig samordning av olika beslut vid prövningen av en tillståndspliktig verksamhet. Genom propositionen "En effektivare miljöprövning" har bl.a. bestämmelserna om samråd förenklats i 6 kap. miljöbalken. De nya bestämmelserna trädde i kraft under 2005. Enligt inkomna synpunkter fungerar tillämpningen av dessa bestämmelser inte alltid som det är avsett, bl.a. har flera företag framfört att berörda myndigheter inte alltid respekterar verksamhetsutövarens behov av ett samråd tidigt i processen.

PBL-kommittén har föreslagit att prövningsförfarandet enligt PBL samordnas med prövningsförfarandet enligt miljöbalken, bl.a. genom att lagstiftningen ska ge förutsättningar för enskilda att få samordnade besked vid prövning av åtgärder som kräver lov enligt PBL och prövning enligt miljöbalken. Som angetts i avsnittet om vindkraft behöver detta förslag utredas närmare och samordnas

med förslag till motsvarande bestämmelser i miljöbalken och annan berörd lagstiftning.

Uppdrag

Utredaren ska, utöver det som angetts i tidigare avsnitt,

1. utreda möjligheterna att samordna och effektivisera handläggningen inom och mellan myndigheter av ärenden som innebär prövning av verksamheter både enligt miljöbalken och annan lagstiftning,

2. utreda möjligheterna att samordna och förenkla bestämmelser om samråd i miljöbalken och annan lagstiftning som rör samma verksamhet, och

3. utreda behovet av och möjligheten till tidsmässig samordning av beslut enligt miljöbalken och andra författningar när besluten rör samma verksamhet.

Vid översynen bör utredaren beakta erfarenheter från andra länder, t.ex. Danmark och Finland.

Arbetsformer

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som behövs.

Arbetet ska ske i enlighet med fastställda mål och strategier på miljöområdet.

De olika rapporter och andra dokument som nämns i dessa direktiv ska beaktas. Utredaren ska samråda med Byggprocessutredningen (M 2007:06), Boverket, Fiskeriverket, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet och andra berörda myndigheter samt föra en dialog med relevanta intresseorganisationer och andra samhällsaktörer. Utredaren ska beakta de förslag om att effektivisera miljöprövningen som hör samman med uppdraget och som lämnas till utredaren inom ramen för regeringens regelförenklingsarbete.

Utredaren ska, när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets Regelnämnd. Utredaren ska särskilt beakta de administrativa kostnaderna för näringslivet och utforma sina förslag så att kostnaderna hålls så låga som möjligt. Vid beräkningar av företagets administrativa kostnader till följd av föreslagna ändringar ska utredaren samråda

med Verket för näringslivsutveckling (Nutek) och så långt som möjligt använda Nuteks databas Malin.

Kostnader och andra konsekvenser

Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Det som sägs om kostnader och andra konsekvenser i de tidigare beslutade direktiven (dir. 2007:94) gäller även fortsättningsvis.

Tidpunkter för redovisning, m.m.

Uppdraget i dessa tilläggsdirektiv

Ett delbetänkande, utredningens tredje delbetänkande, med förslag i delfrågan om vindkraft ska redovisas senast den 30 september 2008. Tilläggsuppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 december 2008.

Uppdraget i de tidigare beslutade direktiven

Den nya instansordning för PBL-ärenden som avses med uppdraget förutsätter att man i den fortsatta beredningen hanterar de frågor som behandlas i första delbetänkandet i ett sammanhang med vissa av de organisatoriska och processuella frågor som behandlas i det andra delbetänkandet. Detta bl.a. för att undvika risken att först behöva flytta och bygga upp resurser inom den nuvarande domstolsorganisationen för att en kort tid därefter åter flytta och bygga upp resurser i en ny domstolsorganisation.

Det är också angeläget att den nya instansordningen för miljöbalks- och PBL-ärenden redan från början följer de processuella regler som är mest lämpade för domstolarnas hantering. Mål och ärenden i de allmänna domstolarna bör handläggas enligt processuella regler som är avsedda och anpassade för de allmänna domstolarna. En ordning där allmänna domstolar följer processuella regler som är anpassade för förvaltningsdomstolar bör fortsätta att gälla endast om det finns mycket starka skäl för det. Den frågan ska belysas i det andra delbetänkandet.

För en ändamålsenlig fortsatt beredning av reformen med en ny instansordning för PBL-ärenden och för att inte försena den reformen, bör redovisningen av det andra delbetänkandet avgränsas och tidigareläggas. Därför ska andra delbetänkandet redovisas den 31 mars 2008 och avgränsas till att innehålla de överväganden och förslag som avser antalet miljödomstolar och deras lokalisering, domkretsindelningen för miljödomstolarna, och handläggningsregler för de mål och ärenden som miljödomstolarna ska pröva.

Vid bedömningen av miljödomstolarnas lokalisering och domkretsindelning ska frågan om lokalisering av framtida prövningsmyndigheter för A- och vattenverksamheter beaktas.

De frågor i övrigt som enligt de tidigare beslutade direktiven skulle ha redovisats i det andra delbetänkandet ska i stället redovisas senast den 31 december 2008.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Miljöprocessutredningen
(M 2007:04)**

**Dir.
2008:119**

Beslut vid regeringssammanträde den 2 oktober 2008

Ytterligare en utredare tillkallas och tidpunkterna för redovisning ändras

Med stöd av regeringens bemyndigande beslutade ansvarigt statsråd den 20 juni 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ny instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10) och för ett samordnat dömande vid miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna (dir. 2007:94). Utredningen har tagit namnet Miljöprocessutredningen (M 2007:04). Genom tilläggsdirektiv har utredningsuppdraget blivit mycket omfattande.

Nu förstärks utredningen med ytterligare en utredare. Tidpunkterna för redovisning ändras.

Bakgrund

I de tilläggsdirektiv regeringen beslutade den 20 december 2007 (dir. 2007:184) fick utredningen i uppdrag att utreda behovet av författningsändringar i fråga om

- förnybar energi (vindkraft och vattenkraft),
- vattenverksamheter,
- riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken,
- miljökonsekvensbeskrivningar, och
- samordning och samråd i prövningsförfarandet.

Utredningen fick också i uppdrag att vid behov föreslå nödvändiga författningsändringar i miljöbalken, plan- och bygglagen och andra

berörda författningar och därutöver ta upp och föreslå de ändringar som har nära samband med uppdraget.

Den 18 december 2007 överlämnade utredningen delbetänkandet En ny instansordning för mål enligt plan- och bygglagen (SOU 2007:111) och den 7 mars 2008 överlämnades det andra delbetänkandet Miljödomstolarna; domkretsar, lokalisering och handläggningstider (SOU 2008:31). Den 6 oktober 2008 avser utredningen att överlämna ett tredje delbetänkande om vindkraft inom det uppdrag som avser förnybar energi.

De frågor i direktiven som återstår att utreda ska redovisas senast den 31 december 2008.

Arbetsformer för utredningens fortsatta arbete

Det övergripande syftet med utredningsuppdraget är att åstadkomma en effektiv miljöprövning, dvs. att göra prövningen snabbare och enklare utan att åsidosätta rättssäkerhet och hälso- och miljöskyddskraven. En av utgångspunkterna är att bestämmelserna och kraven ska vara enkla, tydliga, samordnade och ändamålsenliga. Av de frågor som kvarstår att utreda kräver flera ett omfattande utredningsarbete. Frågorna bör behandlas inom en och samma utredning så att den kunskap som byggts upp i utredningssekretariatet effektivt kan tas tillvara. Med hänsyn till utredningens omfattning och den korta tiden bör utredningen därför förstärkas med ytterligare en utredare. På så sätt kan utredningen få rimliga förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag.

Fördelning av uppdraget

De frågor som enligt tidigare lämnade direktiv kvarstår att redovisa är dels de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna, dels behovet av författningsändringar i fråga om förnybar energi (vattenkraft), vattenverksamheter, riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken, miljökonsekvensbeskrivningar och samordning och samråd i prövningsförfarandet.

Uppdraget fördelas på utredarna enligt följande.

Den ursprunglige utredaren ska genomföra och redovisa utredningsuppdraget i de delar som avser de organisations- och författningsändringar som behövs för en ny instansordning för vissa mål- och ärenden enligt miljöbalken och för ett samordnat dömande vid miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna, riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken och miljökonsekvensbeskrivningar.

Den nya utredaren ska genomföra och redovisa utredningsuppdraget i de delar som avser förnybar energi (vattenkraft) och vattenverksamheter.

I den del som uppdraget avser samordning och samråd i prövningsförfarandet ska var och en av utredarna redovisa sina slutsatser och förslag.

Utredarna ska samråda med varandra.

Tidpunkter för redovisning

Ett delbetänkande med förslag i delfrågan om de organisations- och författningsändringar som behövs för en ny instansordning för vissa mål- och ärenden enligt miljöbalken och för ett samordnat dömande vid miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska redovisas senast den 31 januari 2009. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 april 2009.

(Miljödepartementet)

Särskilt yttrande

av sakkunnige Claes Kristensson

Kap. 5. Samordnad tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet

Som framgår i betänkandetexten finns åtskilliga likheter mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. En samordning av regelverken vore därför av flera skäl önskvärd. Skillnaderna mellan verksamheterna är emellertid, som också redovisas i betänkandetexten, inte alls oväsentliga. Samordningen bör därför främst gälla förfaranderegler. För de materiella reglerna finns inte samma behov. Det får rimligen förutsättas att prövningsmyndigheterna besitter erforderlig förmåga att hålla isär prövningen av flera verksamheter, även om de provas i samma mål/ärende.

Att en särregel varit gällande under lång tid utgör naturligtvis inte i sig någon presumtion för att regeln bör tas bort, snarare tvärt om. Att regeln gällt under lång tid borde väl tyda på att den har en viktig funktion och bör behållas. Ett borttagande måste i en sådan situation övervägas noga och motiveras sakligt.

Direktivens författare tycks anse att i de fall de vattenrättsliga reglerna avviker från reglerna för miljöfarlig verksamhet så bör de vattenrättsliga reglerna vika. Jag delar inte den grundsynen.

Den storskaliga utbyggnaden av vattenkraften i riket är avslutad, åtminstone såvitt nu kan bedömas. Den planerade stora utbyggnaden av vindkraften ställer emellertid krav på en alternativ elproduktion som är lättillgänglig och snabbreglerad. Här är vattenkraften det naturliga valet. Den pågående klimatförändringen kommer enligt allmänt vedertagna beräkningar att medföra ökad tillrinning och avsevärt högre flödestoppar i stora delar av riket.

Dessa faktorer kommer rimligen att medföra behov av effektutbyggnader i befintliga vattenkraftverk, ökad magasinering i nuvarande kraftverksmagasin, tillskapandet av nya sådana och nya tappningsbestämmelser för många vattendrag.

Det finns därför anledning att skynda långsamt med en nedmontering av de vattenrättsliga reglerna.

Tillståndspliktiga vattenverksamheter innebär typiskt sett en förändring av de naturliga vattenförhållandena på sådant sätt att motstående intressen, allmänna som enskilda, drabbas av skada eller intrång i någon form. För att en sökande skall tillåtas att inleda en process och därvid ta i anspråk samhällets resurser (domstolar, länsstyrelser, andra myndigheter) samt tvinga grannar och andra sakägare till aktiviteter för att tillvarata sina intressen måste, enligt min mening, krav ställas på att ett genomförande också kan komma till stånd om tillstånd lämnas, dvs. ett aktualitetskrav av motsvarande slag som finns i annan lagstiftning inom fastighetsrätten i vid mening. Det finns inget skäl att avstå från kravet på saklegitimation i denna typ av mål/ärenden, som ju typiskt sett alltid innehåller en civilrättslig sida.

Jag anser således att rådighetskravet som processförutsättning skall bibehållas.

Vattenrättslig tillståndsprovning kan i stort sägas gå ut på att hindra olämpliga verksamheter, olämpliga lokaliseringar och olämpliga verksamhetsutövare. Den ekonomiska tillåtlighetsprovningen ger ett förstärkt skydd mot olämpliga verksamheter. En verksamhet som inte ens på projektstadiet kan visas medföra större nytta än kostnader samt skador och olägenheter kan knappast anses svara mot ett "angeläget allmänt intresse". Vattenrättsliga tillstånd, med det klart expropriativa inslag som är typiskt för sådana tillstånd, bör därför inte få lämnas om verksamheten inte fyller kraven i 11 kap. 6 § miljöbalken.

Att göra skillnad mellan generell och särskild tvångsrätt leder enligt min mening fel. Den generella tvångsrätten är helt enkelt rätten att på en viss plats, där verksamhetsutövaren har vattenrättslig rådighet, vidta åtgärder som påverkar vattenförhållandena även utanför denna plats. Ett stort grundvattenuttag på en plats där verksamhetsutövaren har vattenrättslig rådighet kan således sänka grundvattennivåerna även hos grannarna och orsaka skada för dem i form av sinade brunnar etc. En ökad dämning vid en dammbyggnad kan medföra att fastigheter uppströms, som ägs av andra än verksamhetsutövaren, drabbas av överdämning eller försämrade

torrläggning med minskade skördar etc. En generell tvångsrätt i form av ändrade vattenföringar kan också medföra fiskeskador såväl uppströms som nedströms.

Den särskilda tvångsrätten innebär en rätt att vid vissa särskilt angivna verksamheter mer handgripligen ta i anspråk annans fastighet eller anläggning – i ett grundvattentäktsmål exempelvis att dra fram en vattenledning över annans fastighet.

Såväl den generella som den särskilda tvångsrätten är expropriativ till sin natur. Det möter inga svårigheter att ta fram exempel där den generella tvångsrätten kan vara mer ingripande för en sakägare än den särskilda. För grannen till en grundvattentäkt är det sannolikt skadligare och kostsammare om fastighetens brunn sinar och måste fördjupas än om tvångsrätt meddelas att dra fram en vattenledning över ett hörn av fastigheten.

Jag anser således att kravet på samhällsekonomisk nytta vad gäller vattenverksamheter bör vara kvar och att skäl saknas att göra någon uppdelning utgående från om det yrkas särskild tvångsrätt eller ej.

Särskilt yttrande

av experten Fredrik Bonde

Allmänna synpunkter

Samordning av regelverken för vattenverksamheter och miljöfarlig verksamhet

Jag anser att utgångspunkten att reglerna för vattenverksamheter skall samordnas med reglerna för miljöfarlig verksamhet är felaktig. Direktivet utgår från likheterna mellan industriell verksamhet och kommersiell storskalig kraftproduktion. Vattenverksamheter omfattar dock många typer av verksamheter med förutsättningar som avviker starkt från vad som gäller vid miljöfarlig verksamhet, särskilt gäller detta markavvattningsverksamheter. Om lagstiftaren anser att reglerna för kraftproduktion bör samordnas med reglerna för miljöfarlig verksamhet bör andra typer av vattenverksamheter undantas och regleras särskilt.

En viktig skillnad mellan miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter är att många vattenverksamheter medför skyldighet att upprätthålla verksamheten till förmån för andra intressenter. En industri kan välja att avveckla verksamheten när den inte är lönsam medan verksamhetsutövare inom t.ex. ett markavvattningsföretag har en fortlöpande skyldighet att upprätthålla funktionen och underhålla anläggningarna utan hänsyn till om de själva vill bedriva verksamheten vidare eller vilka ekonomiska konsekvenser detta medför.

Vissa vattenverksamheter avser inte ett kommersiellt utnyttjande av vattnet utan att skydda mot vatten och öka ett områdes lämplighet för något ändamål. Samhället har under en 100-års period genomfört ett storskaligt omskapande av landskapet för att öka områdets lämplighet för livsmedels- och skogsproduktion, infrastruktur, bebyggelse och andra ändamål. Utgångspunkten har

varit att detta omskapande har varit bestående och samhället har anpassat sig till detta samtidigt som det har kommit att fylla nya funktioner som t.ex. rör klimateffekter och översvämningsskydd. Helt andra förutsättningar gäller för dessa vattenverksamheter än för industriell/kommersiell verksamhet. T.ex. består verksamheten inom en markavvattning idag normalt endast av att underhålla den infrastruktur i form av diken m.m. som anlagts för markavvattningen. Ofta kan det vara en begränsad grupp markägare som ansvarar för denna uppgift till förmån för en betydligt större krets intressenter.

Enligt min uppfattning är det fortfarande högst befogat att ta hänsyn till detta särfall då man överväger förändringar av systemet. Ett ingripande mot det omskapande av landskapet som en markavvattning har inneburit måste ske med garantier för att alla berörda intressen prövas och beaktas och att kostnaderna för detta läggs ut på ett rimligt sätt. Detta talar med styrka mot att regelverket för vattenverksamheter anpassas efter regelverket för miljöfarlig verksamhet.

Sammanfattningsvis motsätter jag mig en samordning mellan regelverken för vattenverksamheter och miljöfarlig verksamhet.

Överförande av kostnader till verksamhetsutövare

En annan utgångspunkt för utredningen är att föra över kostnader för omprövningar, underlag och utredningar från det allmänna till verksamhetsutövare. Vattenverksamheter omfattar dock många verksamheter som inte har en sådan ekonomisk bärkraft att det är rimligt att föra över kostnader för omprövning, utredningar etc. till verksamhetsutövare eller underhållsskyldiga. Detta kan dels gälla markägare som har underhållsansvar för äldre dammar där det inte bedrivs någon kommersiell verksamhet men det kan också vara frågan om markavvattningsföretag där verksamhetsutövarna utgörs av ursprungliga delägare som av historiska skäl bär kostnaderna för underhåll men där verksamheten idag har kommit att tjäna en betydligt större krets enskilda och allmänna intressenter. I sådana fall är det uppenbart orimligt att föra över kostnader från det allmänna till enskilda verksamhetsutövare. Det finns även i övrigt olika verksamhetsutövare som bedriver en för samhället nyttig verksamhet med begränsade ekonomiska marginaler där det inte

framstår som en lämplig avvägning att föra över kostnader till dessa från samhället.

Förutsättningarna för småskalig kraftproduktion

Frågan om förnybar energi är en viktig framtidsfråga och den småskaliga produktionen är viktig då det här bör finnas en potential för ökad produktion utan omfattande miljömässiga konsekvenser. Enligt min uppfattning har utredningen tagit för lätt på frågan att främja kraftproduktionen när det gäller de små kraftverken. Förslagen innebär inte några förbättrade förutsättningar för dessa utan medför snarare ökade kostnader och svårigheter för sådan produktion. Kostnaderna kan slå hårt mot mindre kraftproducenter som driver verksamheten med små marginaler. Detta innebär en uppenbar risk för att utveckling och investeringar i småskalig kraftproduktion inte kommer till stånd redan på grund av administrativa hinder. Jag är tveksam om detta utgör en lämplig avvägning mellan produktions-, klimat- och andra miljöintressen. Det framstår därför inte som lämpligt att föra över omfattande kostnader till dessa verksamhetsutövare. Kraven att ta fram miljörapport, underlag för omprövningar etc. bör därför begränsas ytterligare så att de inte träffar de minsta kraftproducenterna.

Konsekvenser av ändrade skyldigheter för markavvattningsföretag

Om nya villkor, inskränkande föreskrifter eller omfattande upplysningsskyldigheter läggs på verksamhetsutövarna i t.ex. ett markavvattningsföretag uppkommer frågan till vilken gräns underhållsskyldigheten fortsättningsvis skall gälla.

Verksamhetsutövarna har inte möjlighet att – som t.ex. en industri med alltför höga miljökostnader – avveckla verksamheten utan de är skyldiga att fortsätta vattenverksamheten och underhålla anläggningarna oavsett vad detta medför för ekonomiska konsekvenser. Utökade krav mot sådana verksamhetsutövare måste förenas med möjligheter att ompröva underhållsansvaret. I vissa fall kan det därvid vara befogat att helt befria dagens verksamhetsutövare från ansvar och överföra detta på det allmänna.

Särskilda synpunkter

Krav för vattenverksamheter att ta fram underlag för omprövningar (7.2.5)

En skyldighet att ta fram underlag för omprövningar kan innebära mycket omfattande kostnader och träffar enligt förslaget alla verksamhetsutövare, även sådana som inte bedriver någon kommersiell verksamhet och markavvattningsföretag som endast sköter ett underhåll. Enligt min uppfattning kan dessa typer av verksamhetsutövare inte jämföras med mer kommersiella aktörer och verksamhetsutövare av miljöfarlig verksamhet. Skyldigheten att ta fram underlag för omprövning bör därför begränsas så att endast de verksamhetsutövare träffas av kravet som det är rimligt att lägga kostnaderna på. Detta kan ske antingen genom samma avgränsning som när det gäller förslagen till krav på miljörapport och rapportering av fiskvandringar eller genom att kravet förses med en säkerhetsventil enligt vilken skyldigheten inte gäller där det mot bakgrund av t.ex. verksamhetens art, verksamhetsutövarens ekonomiska intresse och omfattningen av utredningen inte framstår som rimligt att lägga ansvaret på verksamhetsutövaren.

Anmälningsplikt vid rensning (7.2.7)

Klimatförändringar och krav på ökad produktion av bl.a. bioenergi innebär att det finns ett starkt behov av att bibehålla och utöka markavvattningskapaciteten i Sverige. Ett regeringsuppdrag ligger för närvarande hos Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket om tillämpningen av regelverket för dikesrensning i skog. Enligt min uppfattning behöver markavvattningsfrågorna diskuteras i ett sammanhang där även det framtida behovet av markavvattning och andra aspekter som omfattas av regeringens uppdrag till Skogsstyrelsen m.fl. beaktas. Jag anser därför att förslaget om anmälningsplikt vid rensning bör utgå. Frågan om underhåll av markavvattningsföretag bör beredas noggrannare där även ovan nämnda aspekter bör beaktas.

Generella föreskrifter i stället för omprövningar (9)

Som utredningen anger innebär möjligheten att meddela generella föreskrifter som *bryter rättskraften* hos tillståndsgivna verksamheter en mycket långtgående åtgärd som bör användas med försiktighet. Enligt min uppfattning är meddelande av sådana föreskrifter överhuvudtaget inte en lämplig metod för att reglera vattenverksamheter. Förslaget öppnar en möjlighet att ställa långtgående krav på verksamhetsutövare och underhållsskyldiga utan att dessa kan få kraven prövade i det enskilda fallet. Många vattenverksamheter är – som utredningen påpekar – mycket komplexa och ingår i ett sammanhang där de både påverkar och påverkas av förhållanden och verksamheter uppströms och nedströms. En rad intressen kan således beröras och tillstånden utgör normalt resultatet av en avvägning mellan dessa olika intressen. En förändring av förutsättningarna för sådana verksamheter måste vara föremål för en prövning som tar hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet och som väger in de olika intressen som berörs. Detta kan aldrig ske inom ramen för en föreskrift.

Markavvattningsverksamheter utgör just sådana komplexa vattenverksamheter som inte lämpar sig för en generell reglering. Den ursprungliga Markavvattningsåtgärden innebar att ett större område omskapades för att öka områdets lämplighet för olika ändamål. Samhället har därefter anpassat sig efter de nya förhållandena och markavvattningen utgör idag ofta en grundläggande förutsättning för hur tätbebyggelse, industrier, vägar, järnvägar, bostäder och fritidsområden samt jordbruks- och skogsproduktion har kommit att lokaliseras. Samtidigt tjänar verksamheten ofta övergripande allmänna intressen som t.ex. klimat och översvämningsskydd. Verksamheten tjänar på så sätt betydligt fler intressen än vad som ursprungligen var fallet och markavvattningsföretaget har en skyldighet att underhålla anläggningarna och upprätthålla de omskapade förhållandena.

Det finns således mycket starka intressen – både allmänna och enskilda – av att förhållandena bevaras. Om man av miljöskäl anser att förutsättningarna för en markavvattning behöver justeras bör detta ske genom en omprövning där alla dessa intressen får komma till tals och kan beaktas och där omprövningen inte får vara så ingripande att verksamheten avsevärt försvåras. Mot bakgrund av ovanstående framstår markavvattningsfrågor som särskilt olämpliga för sådana generella föreskrifter som föreslagits.

Om lagstiftaren ändå skulle finna att möjligheter att meddela generella föreskrifter bör införas måste ett sådant bemyndigande begränsas så att en tillämpning av de generella föreskrifterna inte kan bli mer ingripande än en omprövning. Den begränsning av omprövningens inverkan på möjligheterna att bedriva verksamheten som enligt 24 kap 5 § sista stycket miljöbalken gäller vid omprövning bör även gälla generella föreskrifter. Detta bör kunna ske genom ett tillägg i den föreslagna 9 c §.

Jag avstyrker således förslaget att införa generella föreskrifter för vattenverksamheter. De flesta vattenverksamheter av sådan karaktär att en individuell prövning är nödvändig. Vad som har anförts i utredningen utgör inte tillräckliga motiv för en ändring.

Särskilt yttrande

av experten Walter Johansson

Undertecknad har tagit del av slutversionen av Miljöprocessutredningen – Vattenkraft och vattenverksamhet – och kan där konstatera att resultatet i huvudsak avviker från *Tilläggsdirektivet till Miljöprocessutredningen* (M 2007:04). Förslaget står även i strid mot Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001. Förslaget står även i strid mot 8 av våra 16 uppsatta miljömål och i strid mot regeringsformens och Europakonventionens skydd för äganderätt och näringsfrihet.

Förslaget innebär vidare, om det genomförs, att det arbete som pågår lokalt, regionalt, nationellt och globalt att begränsa den pågående klimatförändringen avsevärt försvåras.

Inledning

Av utredningen kan utläsas av man har haft fel infallsvinklar. Uppfattningen har varit:

- att all vattenkraft medför en miljöskada
- att huvuddelen av våra strömsträckor är utbyggda
- att alla gamla dammar äldre än 1999 är ålderdomliga (för övrigt kom krav på MKB redan år 1991) och tillgodoser inte dagens behov
- att man helt har bortsett från den påbörjade klimatförändringen och arbetet med att begränsa denna till förmån för ett särintresse som t.ex. sportfiske
- att omlöp/fiskväg förbi samtliga dammar är positivt för någonting (det positiva med fiskväg har inte närmare utretts)

Ett anständighetskrav måste vara i en dylik utredning att man tillser att det finns rätt bakgrundskunskaper införskaffade via studier av underlag som bygger på vetenskaplig grund.

Det finns inte någon studie som bygger på vetenskaplig grund som kan påvisa att vattenkraftverk med minimitappning i frivattenfåran och utan korttidsreglering på något vis medför någon miljöskada. De studier som finns visar snarare på det motsatta.

Utredaren anför på flera ställen att huvuddelen av vattenkraften är utbyggd. Det är ett felaktigt påstående och utredaren borde närmare ha redogjort för var dessa uppgifter kommer ifrån. Det finns ca 40 000 strömsträckor i vattendrag med större avrinningsområde än 50 km², vi har ca 2 000 vattenkraftverk i Sverige. Utbyggnadsgraden är således mindre än 10 %. Det framgår även mycket väl av Miljöbalkens 4 kap. att outbyggda strömsträckor är något som vi har gott om i Sverige och det torde därför inte vara något problem för sportfiske och vår mest miljövänliga energikälla att samsas i vattendragen.

Det är en felaktig inställning att alla vattenkraftverk med gamla domar och de vattenkraftverk som saknar tillstånd skulle utgöra en miljöbelastning i vattendragen. De äldre domarna tog ofta stor hänsyn till miljön och fisket. I domarna har det tagits stor hänsyn till miljöaspekter med en noggrannhet som ibland även överträffar dagens moderna domar. Naturligtvis finns det avarter, men för att därför dra alla över en kam är felaktigt. De riktigt gamla anläggningarna, med tillkomst före vattenlagens tillkomst ägs och drivs i huvudsak av privatpersoner, som samtidigt är närboende, med stor miljömedvetenhet, med hänsyn till miljö och fiske. Det kan dock noteras att utredningen inte lägger något förslag som innebär ett generellt krav att ompröva alla befintliga tillstånd och pröva vattenverksamheter som saknar tillstånd i dag. Det är bra, men att de tankegångarna har funnits är mindre bra.

Världens ledare är i dag helt överens om att det övergripande miljömålet är att begränsa klimatförändringen (det beslutades om detta senast i slutet av januari i Davos). Regering och Riksdag har också poängterat den saken vid flertalet tillfällen (vilket torde vara allmänt känt). För att klara den delen med en någorlunda bibehållen levnadsstandard krävs förnybar energi som vind och vatten. I aktuell utredning har man bortsett från detta och prioriterat sportfisket som i sig är en bra rekreation, men medför samtidigt en kraftig negativ miljöpåverkan.

Dagligen kommer det propåer från all världens ledare om det viktiga arbete som vi har framför oss. Nedan redovisas ett axplock av vad som framförts under de senaste dagarna.

FN:s generalsekreterare Ban Ki-moon uppmanar, i ett tal på YouTube den 20 mars 2009, världens befolkning att delta i klimatmanifestationen Earth Hour. Syftet är att visa politikerna att folket vill ha ett kraftfullt avtal vid FN:s klimatmöte i Köpenhamn i december, skriver Världsnaturfonden WWF i ett pressmeddelande.

– Jag uppmanar alla städer och människor att delta och sända en kraftfull signal om att klimatfrågan måste lösas. Tillsammans kan vi finna en lösning på en av jordens allvarligaste utmaningar, säger generalsekreteraren i talet på YouTube.

Nu kommer ytterligare varningar om vad som kan hända med isen på Antarktis när klimatet blir varmare. Enligt forskarnas beräkningar räcker det att temperaturen i det kringliggande havet stiger med fem grader för att det ska bli en global katastrof, rapporterar Sveriges Radios ekoredaktion den 19 mars 2009.

Oro har funnits för att hela den västra delen av det väldiga istäcket ska kollapsa och flyta ut i havet, med en katastrofal stegring av havsnivån som följd. Nu finns för första gången siffror på vad det skulle kunna innebära.

– Om temperaturen överskrider fem grader så skulle det på några tusen års sikt höja havsytans nivå med mellan fem och tio meter. Det är väldigt mycket, ungefär lika mycket som om hela Grönland skulle smälta, säger klimatexperten Erland Källén på Stockholms universitet.

Regeringen har redovisat mål och strategier 2009 för att:

- halva Sveriges energianvändning år 2020 ska komma från förnybara energikällor
- Sverige år 2030 ska ha en fordonsflotta som är oberoende av fossil energi
- Sveriges nettoutsläpp av växthusgaser vid mitten av detta sekel ska vara noll
- utsläppen av växthusgaser ska vara 40 procent år 2020 jämfört med 1990
- 20 procent effektivare energianvändning år 2020
- 10 procent förnybar energi i transportsektorn 2020.

Ovan redovisade är bara en liten del av alla varningar som dagligen sänds ut. Det visar ändå på klimathotet och att detta måste tas på största allvar. Föreliggande förslag har inte i någon del tagit hänsyn till nämnda klimathot utan kommer att utgöra ett hinder i det fortsatta arbetet mot en begränsning av pågående temperaturförändring och kommer inte att tillföra vår totala miljö något positivt.

Regering och riksdag har tagit beslut om en kraftig utbyggnad av vindkraften till 30 TWh. För att man skall kunna uppnå det målet så behövs det reglerkraft och det är därför ett måste att i första hand bibehålla nuvarande produktionskapacitet och på sikt genom regler och bestämmelser möjliggöra ytterligare vattenkraftsutbyggnad. Behovet finns omnämnt i utredningen, men några förslag till beslut som underlättar framtagande av framtida reglerkraft har inte tagits fram. Det bör i sammanhanget omnämnas att vattenkraften samtidigt ger en möjlighet till ö-drift (lokal elförsörjning) vid strömbrott i stam- och regionnät.

Miljöprocessutredningen

Under rubriken *Uppdrag vattenkraft* står att läsa i punkt 2 i detta sammanhang *utreda behovet och lämpligheten av att ändra dessa bestämmelser för att främja en hög produktionskapacitet i vattenkraftverk*. Föreliggande förslag kommer på sikt att kraftigt försämra vattenkraftverkens produktionskapacitet.

Det finns inte något i förslaget som kommer att främja en hög produktionskapacitet i vattenkraftverken, allt som framförts är kontraproduktiva förslag i vad gäller att bibehålla nuvarande produktionskapacitet.

Tilläggsdirektivet säger också *Om utredaren finner att identifierade behov av regeländringar kommer i konflikt med tilläggsuppdraget under rubriken Vattenverksamheter, ska utredaren belysa konflikten, föreslå hur regelverket kan utformas så att det underlättar en konfliktlösning och beskriva konsekvenserna*. Utredaren har enbart tagit hänsyn till Kammarkollegiet, Fiskeriverket och Sportfiskarnas synpunkter och bortsett från verksamhetsutövarnas synpunkter och har därmed inte underlättat någon konfliktlösning utan enbart försvårat framtida arbete med regelverket.

Ytterligare saker som kommer att vara hämmande på nuvarande produktionskapacitet är att

- Varje år upprätta en miljörapport med väldigt många uppgifter
- Före den 31 mars 2011 till länsstyrelsen rapportera hur verksamheten påverkar fisket och komma med förslag hur det skall byggas fiskvägar m.m.
- Verksamhetsägarna kan komma att tvingas till att ta fram underlag för omprövning av verksamheten
- Kammarkollegiet kommer att ges möjlighet att direkt kräva in för dem behövliga uppgifter från verksamhetsutövaren

Nämnda krav, som måste tolkas som en mycket fri tolkning av direktivet, kommer att bli så kostsamma för de mindre verksamhetsutövarna att flertalet av dem tvingas till att lägga ner sin verksamhet.

Miljörapport

I utredningen har man, utan att kunna motivera att det finns ett behov, föreslagit att det årligen skall inlämnas en miljörapport för verksamhetsutövare som bland annat innehar vattenkraftverk och vattenregleringar. Det enda motiv som har framförts är att uppnå en likhet mellan Miljöfarlig verksamhet (9 kap. MB) och Vattenverksamhet (11 kap. MB).

Det är en väsentlig skillnad mellan de utsläpp som kan ske från miljöfarlig verksamhet och från, enligt samtliga genomförda Livscykelanalyser, vår mest miljövänliga energikälla. Det finns i dag krav att rapportera till tillsynsmyndigheten så snart det sker en incident som gör att det sker en avvikelse från gällande dom och man har också en skyldighet att göra återkommande damm-besiktningar. Nämnda skyldigheter gör det onödigt att kräva in ytterligare uppgifter till stora kostnader för verksamhetsutövaren som det inte torde finnas någon som helst nytta med och behov av.

Enligt utredarens förslag skall Naturvårdsverket bestämma vad en miljörapport skall innehålla. Med tanke på den bristande kunskap som Naturvårdsverket har omkring framförallt småskalig vattenkraft, kan de krav som kan komma att ställas bli av väldigt stor och dyrbar omfattning. De punkter som utredaren har ställt upp över vad en dylik rapport kan innehålla är redan där av sådan

omfattning att de 15 000 kr/vattenverksamhet, som man via NUTEK har uppskattat kostnaden till är alldeles för låg.

Fiskvägar

Undertecknad finner det anmärkningsvärt att det föreligger ett förslag om att *Före den 31 mars 2011 till länsstyrelsen rapportera hur verksamheten påverkar fisket och komma med förslag hur det skall byggas fiskvägar m.m.* utan någon närmare utredning som bygger på vetenskapliga grunder omkring en nytta med och behov av fiskvägar.

Under MPU-arbetet har det framförts tvivelsmål om nyttan med byggande av fiskvägar. I det sammanhanget har förespråkarna till fiskvägar hävdade att det finns många studier som påvisar nyttan och bland annat har man framfört Mörrumsån, där man relativt nyligen byggt ca 21 km fiskväg, som ett lysande exempel. Vid närmare undersökningar så visar det sig att det inte har genomförts någon utvärdering av utfallet med Mörrumsåns fiskvägar. Vid kontakter med ansvarig tjänsteman på Fiskeriverket lämnas beskedet att "det känns bra", men kan inte närmare specificera hur utfallet har blivit. Dock skall det, enligt uppgift, tillsättas en utvärderingsgrupp under våren. Det vore skäligt att avvakta med ovan relaterade förslag tills en dylik utvärdering har genomförts.

Det bör också med skärpa påpekas att öppna upp med fiskvägar förbi vandringshinder strider mot miljömålet *Levande sjöar* och vattendrag. Nämnda miljömål innebär att vattendragen inte får öppnas upp för främmande arter som inte hör hemma i det ekologiska systemet på ett naturligt sätt (t.ex. signalkräfta).

Det finns en uppenbar risk för en utarmning av den biologiska mångfalden i vattendragen, förutom att det ger främmande arter fri vandringsväg, så kommer bland annat unika lokala stationära öringstammar att blandas upp och en mer likriktad fiskefauna bildas. Den biologiska mångfalden påverkas även negativt av nu pågående klimatförändring, där forskare hävdar att ca 50 % av nuvarande biologiskt liv kommer att slås ut. Det är därför väldigt viktigt att bibehålla den förnybara miljövänliga vattenkraften och utveckla denna för att därigenom så långt möjligt begränsa klimatförändringen.

Det torde vara allmänt känt att den hitintills helt dominerande orsaken till att vuxen lax dör i förtid är havslaxfisket som numera är starkt inskränkt.

Omprövningar

Flertalet av alla omprövningar hittills har gällt byggande av fiskvägar och nyttan av detta har närmare berörts ovan. Omprövningar vad som gällt fiskvägar medför samtidigt en utökad miljöpåverkning, eftersom motivet oftast är att uppnå ett bättre sportfiske och som känt är så innebär ett utökat sportfiske också en utökad miljöskada, förutom att det ger ett utökat CO² utsläpp, så påverkas bland annat flodpärlmusslan på ett negativt sätt.

Omprövningsbehovet måste ses i det perspektivet att svenska folket har levt synonymt med vattenkraften sedan 1200-talet och vårt välbefinnande och fina miljö har utvecklats i samklang med vattenkraften. Sverige tillsammans med Norge har de bästa vattnen i Europa med levande sjöar och vattendrag, med varierande biologiskt liv och mångfald. Det torde utan tvivel vara betingat av vårt nyttjande av vattenkraften.

Ramdirektivet för vatten, som allt oftare brukas åberopas som anledning till omprövningar, har ursprungligen tillkommit för att vi skall få rent vatten, beroende på de föreliggande problemen i framförallt Mellanuropa. Ett problem som inte alls finns i samma utsträckning i Sverige och Norge. Allt annat är efterhandskonstruktioner och övertolkningar med tveksamma syften.

Enligt föreliggande förslag skall verksamhetsutövaren själva ta fram erforderligt underlag för omprövningen. Det kommer att förenas med väldigt stora kostnader för verksamhetsutövarna, framförallt om det inte föreligger någon nytta med omprövningen. Utredaren har, med hjälp av NUTEK, uppskattat kostnaderna till ca 50 000 kr/omprövning. Den uppskattade kostnaden räcker inte långt, med tanke på att det kommer att erfordras till exempel provfisker för att klarlägga behovet av en fiskväg, utredningar över huruvida det finns några främmande arter i vattendraget, förslag till fiskväg, samrådsprotokoll m.m. I dag behövs det inte någon MKB i omprövningsmål, i en framtid torde dock det kravet tillkomma eftersom de flesta omprövningar i dag innebär en utökad total miljöpåverkning.

Totalt sett kommer kostnaden för framtagande av underlag till omprövningar enligt ovan hamna i storleksordningen 300 000–500 000 kr, kanske ännu högre eftersom Kammarkollegiet kommer att kunna begära in hur vittgående uppgifter som helst.

Kammarkollegiets rätt att kräva in uppgifter från verksamhetsutövaren

Förslaget att Kammarkollegiet direkt kan begära in behövliga uppgifter som behövs i arbetet med omprövningar kommer ytterligare att innebära en börda för verksamhetsutövaren och tillför inte något i vad som sägs i direktivet *att ändra dessa bestämmelser för att främja en hög produktionskapacitet i vattenkraftverk*.

I tilläggsdirektivet står även att läsa *Vid översynen bör man beakta de förändringar av vattenproduktionen som långsiktigt bedöms kunna ske till följd av klimatförändringar*. Nu föreslagna förändringar innebär i korthet att befintlig vattenkraftsproduktion i väsentlig del kommer att minska och inte vara den hjälp till att begränsa klimatförändringen som den annars haft förutsättningar till. När det sedan inte heller finns några idéer till en utveckling för ytterligare vattenkraft kommer nyttan av den planerade vindkraftsutbyggnaden att omöjliggöras på grund av brist på reglerkraft.

Statlig vattenkraftsutredning

Utredningen har skjutit ifrån sig uppgiften att lägga fram förslag som främjar ny vattenkraftproduktion för utredning i annan ordning. Det visar på behovet av en statlig vattenkraftutredning som med utgångspunkt från EU:s förnybarhetsdirektiv analyserar behovet av att öka vattenkraftens produktionsförmåga och reglerförmåga. En analys av potentialen med utgångspunkt från dagens förutsättningar kan dessutom ge en realistisk bild av hur vattenkraften kan utvecklas.

Utredningen, som inte i någon del uppfyller Tilläggsdirektivet uppdrag vattenkraft, visar starkt på behovet av tillsättandet av en Statlig vattenkraftsutredning och hela MPU borde därför läggas åt sidan i avvaktan på resultatet från nämnda vattenkraftsutredning.

Sammanfattning

Utredarens förslag uppfyller sammanfattningsvis inte i någon del intentionerna i regeringens tilläggsdirektiv, beroende till stor del att man inte har bemödat sig om att införskaffat sig en objektiv helhetsbild i det man har varit tillsatt att utreda.

Undertecknad kan konstatera att utredningen inte lagt något förslag som syftar till att gynna tillkomsten av ny vattenkraft (produktion- och reglerförmåga), vilket med hänsyn till den starka kopplingen mellan vattenkraften och förutsättningarna att utveckla vindkraften är en allvarlig brist.

Det kan konstatera att flera av de förslag som utredningen lägger fram inom ramen för uppdraget rörande vattenverksamheter, starkt motverkar såväl främjande av befintlig vattenkraft som den nödvändiga utvecklingen av ny vattenkraft. Det kan särskilt noteras att ett antal av dessa förslag, som syftar till att underlätta för berörda myndigheter att driva omprövningsmål, tillkommit efter framställningar av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och Fiskeriverket, som talar i egen sak för att i framtiden kunna äska om resursförstärkningar till sina respektive fögderier.

I utredningen saknas någon närmare studie av nyttan med omprövningar och byggande av fiskvägar utan här har man helt svårt särintressenas marknadsföring. Utredaren skriver att nödvändiga omprövningar av domar skall genomföras. Vad som är nödvändiga omprövningar torde inte vara möjligt att avgöra utan en närmare studie som bygger på vetenskaplig grund som närmare undersöker nyttan av dylika processer.

Utredningsförslaget kommer vidare att drabba både småföretagare med vattenkraftverk och leverantörer inom branschen på ett otillbörligt sätt, som det inte finns något stöd för i direktivet.

Det är viktigt att även den småskaliga vattenkraften ges förutsättningar att överleva, vilket är tveksamt med tanke på föreliggande förslag i MPU. Småskaliga vattenkraften fyller ett stort behov i vårt fortsatta arbete med att begränsa den pågående klimatförändringen men de utgör samtidigt en del i den lokala nätförstärkningen (tillskott av lokalt producerad el som minskar överföringsförlusterna) som är till gagn för alla lokala elkonsumenter i och med att det lokala elbolaget kan minska sina inköp från överliggande nät.

Särskilt yttrande

av experten *Bjarne Karlsson*

I det följande lämnas synpunkter på vad utredningens föreslagit om avskaffandet av rådighet som processförutsättning samt avskaffandet av den samhällsekonomiska tillåtighetsbedömningen i 11 kap. 6 miljöbalken (avsnitt 5.2) och behålla den endast vid prövningen av särskilda tvångsrätter enligt 28 kap. 10 och 12 §§ miljöbalken.

Utredningen har anfört att den anser att regelverket för miljöfarlig verksamhet och för vattenverksamhet som utgångspunkt bör se likadant ut och att de skillnader som ändå bör finnas kvar bör vara sakligt motiverade.

Jag delar utredningens uppfattning att lagstiftningen bör vara sakligt motiverad. Utgångspunkten bör dock främst vara det verkliga behov som lagstiftningen avser att tillgodose och inte att rättsliga regleringar med olika syften ska se likadana ut. Den fråga som därför bör ställas är om kraven i den vattenrättsliga regleringen på rådighet och samhällsekonomisk nytta avser att tillgodose verkliga behov?

Den vattenrättsliga regleringen är en exploateringslagstiftning medan den miljörättsliga regleringen är en skyddslagstiftning. Den vattenrättsliga regleringen innehåller till skillnad från den miljörättsliga regleringen bl.a. bestämmelser om skadereglering och tvångsrätter.

En tillståndsdom avseende vattenverksamhet medför ofta att en enskild ges rätt att ta i anspråk en naturresurs nämligen vatten på bekostnad av andra enskilda medan lämnat tillstånd i dom avseende miljöfarlig verksamhet egentligen är ett produktionsvillkor, får t.ex. producera högst ett visst antal bilar.

För att belysa innebörden av ett tillstånd till vattenverksamhet kan som exempel anföras tillstånd till vattenuttag ur en å. Ett sådant tillstånd innehåller att sökanden får ta ut en viss mängd

vatten. Detta i sin tur innebär bl.a. att mindre vatten finns tillgängligt för ev. andra intressenter nedströms vattenuttaget. M.a.o. kan en enskild få tillgodogöra sig egendom som inte enbart tillhör honom på andras bekostnad. Att meddela ett sådant tillstånd utan krav på samhällsekonomisk tillåtlighet torde stå i strid med 2 kap. 18 § regeringsformen. Den vattenrättsliga regleringen är således av expropriativ natur inte enbart med avseende på särskilda tvångsrätter.

Rådighet i vattenrättsliga sammanhang är också något helt annat än i miljörättsliga sammanhang. Det är ett krav som ska vara uppfyllt för att en vattenresurs ska få tas i anspråk. Om rådighetskravet är uppfyllt bör prövas av domstolen och inte som utredningen föreslagit lämnas till enskilde tillståndshavaren själv att bedöma med de oklarheter och tvistigheter som då kan uppstå. Utredningen har vidare inte föreslagit regler om hur och av vem en uppkommen tvist ska lösas. Om miljödomstolen ska pröva en uppkommen tvist måste en regel om detta införas. Det borde vara bättre för alla parter att frågan om rådighet är avgjord genom tillståndsdomen.

Utredningen har avfärdat ett fjärde alternativ innebärande att kravet på rådighet skulle inträda först vid meddelande av tillståndet och anført att "Nackdelen med alternativet skulle vara att sökanden kan ta tillståndsmyndighetens och sakägarnas resurser i anspråk under hela tillståndsprocessen och ändå misslyckas med att visa att rådighet finns. I det fallet blir hela tillståndsprocessen onyttig och sakägarna störs i onödan." Enligt min mening gäller detta i minst samma utsträckning om tillståndshavaren inte klarar att erhålla "faktisk rådighet". Verksamheten kommer ju inte heller då tillstånd.

Vidare anför utredningen att "Det finns nog idag inte många verksamhetsutövare som till höga kostnader driver igenom en tillståndsprövning enligt miljöbalken utan att ha en rimlig chans att förverkliga projektet." Detta stämmer inte med mina erfarenheter.

Att avskaffa rådighet som processförutsättning men behålla den "faktiska rådigheten" och endast upphäva 2 kap. 1 § LSV men behålla övriga bestämmelser i kapitlet förefaller inte vara lagtekniskt tillfredställande och kan knappast anses medföra att den vattenrättsliga regleringen närmat sig den miljörättsliga regleringen. Inte heller kan avskaffandet av den samhällsekonomiska tillåtlighetsbedömningen i 11 kap. 6 § miljöbalken och låta den gälla endast vid särskilda tvångsrätter 28 kap. 10 och 12 §§ miljöbalken

medföra att någon tillnärmning av betydelse skett mellan regleringarna.

Kraven på rådighet och samhällsekonomisk nytta i den vattenrättsliga regleringen är enligt min mening föranledda av verkliga behov och därmed sakligt motiverade.

Särskilt yttrande

av experten Lars Lindström

Kap. 11 Produktionskapaciteten för vattenkraftverk

Riksintresseklassning av älvar och omprövningarna

Omprövningar är en del av det ursprungliga tillståndet

Man bör komma ihåg att vattenkraftverk fått sina tillstånd *för all framtid* och att det därmed måste finnas möjligheter till omprövningar. Vid den ursprungliga miljöprövningen har kraftbolagen dessutom i många fall också fått avstå energi och fått satsa pengar i åtgärder för att minska skadorna. Dessa kan emellertid inte förutses för hur lång tid som helst utan sätts ofta på prövotid och där möjligheten till omprövningar är en del i detta. Det är därför det finns möjligheter idag till omprövningar av villkoren och att kraftbolagen kan få avstå upp till 5 % av intäkterna eller vattenföringen. Detta gäller de flesta vattendrag.

Kraftbolagen har alltså redan från början att räkna med att de eventuellt kan få villkoren ändrade och att de kan få avstå produktion eller pengar till åtgärder för detta ändamål. Omprövningsmöjligheten ska alltså ses som en del i den ursprungliga miljöprövningen men att det också finns en begränsning i och med att den inte får äventyra syftet med verksamheten.

Dessa 5 % kommer ursprungligen från de gamla *kungsådrebestämmelserna* där man i de stora älvarna, som i 1918 års vattenlag var särskilt namngivna, ålades att alltid släppa fram minst 5 % av vattenföringen i en s.k. kungsådra för att bl.a. ge möjligheter till fiskvandring. I och med den nya vattenlagen från 1984 överfördes dessa bestämmelser till att gälla alla vattendrag men att tiden mellan omprövningarna istället förlängdes till 50 år.

Långt ifrån alla kraftverk behöver genomgå en omprövning av villkoren på grund av att det i många fall redan är så förstört att det

saknas praktiska möjligheter att genomföra verkningfulla åtgärder. Om högt räknat vart tredje kraftverk skulle omprövas så blir förlusten av energi mindre än 1 Twh. Den praktiska tillämpningen hittills har enligt flera beräkningar visat att det blir långt mindre än detta, troligen klart under 0,5 Twh fram till 2030. Som jämförelse kan nämnas att sedan 1994 har sammanlagt förlorats mindre än 0,1 TWh sammanlagt vid omprövningar.

Riksintresseklassningen för att hindra omprövningar är inte en rimlig åtgärd

I och med att omprövningsmöjligheten en gång främst var avsedd för de stora älvarna, och i och med att minskningen av energiproduktionen totalt sett blir mycket ringa (mindre än 0,5 TWh), är förslaget från utredningen om riksintresseklassning av de stora älvarna inte en anpassad åtgärd som kommer att ge en rimlig avvägning mellan energi och miljö. Energivinsten, dvs. den utblivna energiförlusten, står inte i proportion till förlusten av möjligheter att förbättra miljön som en omprövning skulle innebära. Detta gäller inte minst i form av förbättrat fiske och mer produktiva och framför allt artrika vattenmiljöer. Den avvägning mellan energi och miljö som behöver göras kan redan idag behandlas på ett ganska rättvist sätt i den nuvarande prövningen enligt miljöbalken. En förlust av en energimängd på totalt mindre än 0,5 Twh kan inte heller anses vara av den storleksordningen att det är fråga om ett riksintresse. Frågan om riksintresse för energin får i ett sådant fall närmast ett löjets skimmer över sig i och med att det inte är fråga om att riva de gamla kraftverken utan endast förbättra det ofta otidsenliga villkoren, vilket ger en ganska liten inverkan på energiproduktionen.

Angelägna omprövningar hindras

Det finns angelägna, och nu aktuella omprövningar, där stora miljövinster är möjliga men som får svårt att kunna genomföras om riksintresseklassningen av de stora utbyggda älvarna införs. Det gäller bl.a. åtgärder i Ångermanälven med ändrade tappningar i Vojmån och Nämforsen samt liknande åtgärder i Mellanljusnan och i nedre Dalälven samt ytterligare några fall i andra älvar. Detta ska

jämföras med att det finns ett antal kraftverk där de naturgivna förutsättningarna för en omprövning saknas och där skadorna är så stora att det inte går att förbättra miljön hur mycket man än vill.

En riksintresseklassning skulle också avsevärt försvåra genomförandet av de åtgärder som riksdagen krävt att regeringen ska redovisa för att fiskvandringen förbi kraftverken ska förbättras.

Förslaget till avgiftssystem ger en bättre avvägning mellan energi och miljö

Ett avgiftssystem, där alla vattenkraftverk betalar en avgift på någon eller några procent, är ett bättre alternativ än utredningens förslag om riksintresseklassning eftersom man därmed kan minska bortfallet av energi samtidigt som man kan styra åtgärderna dit där de gör bäst nytta och utan begränsning till 5%. Det finns nämligen många kraftverk speciellt bland de större, där det överhuvudtaget inte går att förbättra miljön med rimliga åtgärder, medan det finns andra där det kan krävas större tappningar än 5 % för att få en nöjaktig förbättring av miljön.

Om man exempelvis sätter avgiften till mindre än 5 % så kommer kraftverksägaren att få en mindre kostnad än han idag riskerar. Man kan likna det vid en försäkringsavgift. Troligen kan avgiften sättas så lågt som 2–3 % eller kanske ännu lägre, men ändå ge så pass mycket pengar att det räcker till alla omprövningar som är möjliga att genomföra samt även bekosta länsstyrelsernas och Kammarkollegiets kostnader för handläggning och framtagande av underlag för miljöprövningen.

Förslaget till avgiftssystem ger alltså både en liten förlust av energi, en rättvis fördelning av kostnaderna mellan kraftverksägarna och möjligheter att satsa på åtgärder för miljön där de gör bäst nytta.

Särskilt yttrande

av experten Stefan Nyström

Övergripande synpunkter

Utredaren har haft ett svårt uppdrag och regeringen har knappast förenklat det genom tydliga direktiv. Tvärtom är skrivningarna i direktiven delvis svåra att tolka och i vissa fall direkt motstridiga. Kombinerat med en extremt kort utredningstid har detta medfört stora svårigheter för sekretariatet att på ett balanserat, genomsynligt och rättssäkert sätt genomföra sitt uppdrag. Konsekvensen blir att många förslag trots ett omfattande textmaterial vilar på lös grund och saknar meningsfulla konsekvensbedömningar. Avsnitten om EG-rätt är direkt ofullständiga vad gäller t.ex. habitatdirektiv och MKB-direktiv. Andra viktiga avsnitt om för utredningen centrala begrepp som t.ex. "balanskraft" är mer eller mindre oanalyserade partsinlagor från kraftindustrin. Farhågan att vattenkraftproduktionen regelmässigt skulle minska med 20 % vid omprövningar har inte heller problematiserats. Den motsägs dessutom av de faktiska produktionssiffrorna från vattenkraften, som legat oförändrad eller t.o.m. ökat de senaste 10–20 åren trots 200 omprövningsdomar. En mera grundläggande och neutral analys av båda ovanstående frågeställningar hade varit på sin plats.

Till skillnad från vindkraften, saknas för vattenkraften regler motsvarande den improduktiva "dubbelprövningen" av vindkraft, där lättnader i regelverket kunde föreslås i relativt stor enighet och utan omedelbar negativ inverkan på andra värden än möjligen det kommunala planmonopolet. Inom vattenområdet saknas motsvarande förenklingar. Detta leder till att utredaren med ljus och lykta närmast tvingas leta efter möjliga förslag att presentera för uppdragsgivaren. Det blir en krystad process. Med utredarens tolkning av direktiven leder dessvärre förslagen sammantaget i en riktning som dramatiskt gynnar kraftproducenterna och urholkar

möjligheterna att såväl uppfylla olika EG/EU-direktiv som möjligheten att uppnå flera av de miljömål riksdagen slagit fast. Det är inte självklart ett önskvärt utredningsresultat sett ur beställarens perspektiv. För sportfisket och fiskevärden är det helt oacceptabelt.

Parallellerna till miljöfarlig verksamhet är lika många som de praktiska exemplen på logisk koppling mellan områdena är få. Det bör noteras att vattenverksamhet är helt platsbunden och att ingrepp i t.ex. ett strömmande vatten för kraftproduktion får väldigt stor, negativ effekt på hela det geografiska område som vattensystemet omfattar. Det går inte heller att dra någon direkt parallell till vindkraften, eftersom, enkelt uttryckt en fågel kan flyga förbi ett vindkraftverk, men en fisk (eller något annat vattenlevande djur) kan inte ta sig förbi den fysiska spärr som en damm utgör. Vattenkraften intar därmed en särställning ur ekologisk synvinkel.

Utredningen för ett perspektivlöst och stundtals rapsodiskt resonemang om energipolitik och produktion av el i Sverige. Vissa delar av området belyses på ett förtjänstfullt sätt i detalj, medan andra delar av problematiken helt lyser med sin frånvaro. Tydligast blir detta genom den totala avsaknaden av diskussion om Sveriges framtida elproduktion och elkonsumention. Energimyndigheten konstaterar exempelvis i sin Långtidsprognos 2008 (publicerad 2009-03-06) att Sverige kan exportera 25 Twh el år 2030 genom ökad produktion från kraftvärme, vind och kärnkraft. Myndigheten konstaterar också att EU:s mål om andel förnybar energi sannolikt nås – utan ytterligare styrmedel. Till Energimyndighetens analys kan läggas slutsatserna från utredningen *Ett energieffektivare Sverige* (SOU 2008:25). Här konstateras att svensk energianvändning under åren 2005–2016 kommer att minska med 25 Twh redan med befintliga och beslutade styrmedel, och att det finns en potential på ytterligare ca 20 Twh som är samhällsekonomiskt lönsam att genomföra.

Siffrorna från Energimyndighet och energieffektiviseringsutredningen talar sitt tydliga språk, och visar hur de energipolitiska målen nås utan ytterligare utbyggnad av vattenkraften. Det är också uppenbart att det inom ramen för produktionskapaciteten finns en god marginal för att avsätta ytterligare vatten från potentiell kraftproduktion till investeringar i miljönytta som möjliggör uppfyllande av såväl miljömål som EG-rätt. Det politiska valet kommer här att stå mellan en skattesubventionerad (läs: elcertifikat) export till förmån för ännu högre vinster i kraftbolagen,

eller att nå miljömålen, uppfylla EG-rättens krav och samtidigt värna människors möjlighet till ett aktivt friluftsliv i sin närmiljö.

Några specifika synpunkter på lagda förslag

Nationellt viktig vattenkraft

Utredaren har ända in i slutet av utredningen förespråkat en ”stopplag” för nationellt viktig vattenkraft. Detta skulle vara helt oacceptabelt. Alla verksamheter måste kunna omprövas för att möta nya omständigheter och moderna krav utifrån ny kunskap. Att stora och mycket lönsamma vattenkraftverk skulle gå helt fria från moderna krav genom ett allmänt fribrev med egen gräddfil är inte rimligt. Om ett sådant förslag genomfördes skulle de åtgärdsförslag som nyligen skickats ut på remiss från vattenmyndigheterna (2009-03-01) i praktiken kunna kastas i papperskorgen. Förutom att en sådan åtgärd på ett dramatiskt sätt skulle undergräva möjligheterna att uppnå såväl miljömål som vatten- och habitatdirektiv, så skulle en stopplag sätta den demokratiska processen ur spel kring de aktuella vattendragen och sannolikt också urholka förtroendet för politiken från de många organisationer och människor som deltagit i de lokala vattenråden under vattenmyndigheternas ledning. Möjligheten att åstadkomma något positivt i stora kraftverk kan i en del fall vara begränsade och självklart är den redan utbyggda, storskaliga vattenkraften mycket viktig för Sveriges framtida elförsörjning och i arbetet mot klimatförändringar. Detta bör man självklart ta hänsyn till, men det bör snarare ske i samråd mellan myndigheterna när det gäller val av omprövningsobjekt snarare än att i lag skriva bort varje möjlighet till åtgärder i alla större kraftverk.

I sista sekund har nu utredaren meddelat att man inte längre föreslår ändringar i kap 24:5 (stoppregeln) och 31:22 (förslag om att undanta vissa omprövningar från ersättningsregeln). Samtidigt vill man behålla förslaget att Energimyndigheten ska peka ut områden som är av riksintresse för energiproduktion genom vattenkraft. Att man tar bort förslaget på ändring i 31:22 är positivt. Att man tar bort förslagen i 24:5 kan ju låta positivt men frågan är om det innebär någon större skillnad i praktiken?

Ett utpekande av riksintresse för elproduktion ska enligt utredningen innebära att ett område skyddas mot åtgärder som

påtagligt kan försvåra etablerandet och nyttjandet av bl. a. anläggningar för energiproduktion. En omprövning kan vara en sak som försvårar elproduktionen, därför borde det säkerligen bli avsevärt svårare att få igenom en omprövning av en anläggning som är riksintresse för vattenkraft. Eftersom det är både kostsamt och tidsödande att ompröva domar så väljer kanske inte Kammarkollegiet att ta sig an omprövningar som har oddsen emot sig utan man väljer hellre andra objekt. Följden blir ju då att sannolikt kommer inga omprövningar ske vid riksintressen för vattenkraft = resultatet blir ungefär likadant som om man skulle behållit stoppregeln.

En styrande regel som gynnar produktionskapaciteten vid vattenkraftverken

Förutom ovanstående förslag om att välja ut vissa vattendrag som skall vigas åt kraftproduktion utan att behöva ta hänsyn till miljön, så vill utredningen även försvåra omprövningsverksamheten i övriga vattendrag. Det är helt oacceptabelt, och förslaget går stick i stäv också med de egna direktiven om att höja ambitionsnivån gällande omprövningar.

Införande av en regel som främjar produktionen av förnybar energi

Skulle förändra förutsättningarna för stora delar av miljöarbetet på ett dramatiskt sätt, och dessutom utan konsekvensanalys. Frågan har inte ens diskuterats på expertmötena. Stora negativa konsekvenser för strömmande vatten och miljömålen samt går tvärsamt vattendirektivets intentioner. Helt oacceptabelt.

Borttagande av den samhällsekonomiska tillåtlighetsbedömningen (11 kap. 6 § MB).

Paragrafen synes vara klok och genomtänkt eftersom den är gjord för att sålla bort projekt som inte är samhällsekonomiskt lönsamma. Det är ett kostnadseffektivt sätt att tänka, och jag har svårt att förstå bevekelsegrunden för utredarens förslag; menar man på fullt allvar att rättsprövningen blev mer effektiv om man ökar risken för att släppa igenom projekt som inte är samhällsekonomiskt lönsamma? Noterbart också att en konsekvensbedömning av förslaget saknas.

Borttaganda av rådighetskravet

Ett direkt oklokt förslag, inte minst mot bakgrund av att kraftbolagens företrädare på sammanträden i utredningen tydliggjort att detta inte är en viktig fråga. Ett borttagande synes framförallt kunna påverka utgången av rättsprocesser som gäller den så kallade småskaliga vattenkraften. Här skulle borttagande av rådighetskravet riskera öka risken för att små och resurssvaga vattenägare (jfr. samfälligheter och liknande) inte skulle komma till tals förrän domstolen redan kommit med sitt utlåtande. En tydlig förskjutning av makten till förmån för stora och/eller starka processparter som ur ett rent demokratiskt perspektiv vore förkastlig. Det är inte heller samhällsekonomiskt kostnadseffektivt med en liknande ordning i förhållande till dagens.

Verksamheter utan tillstånd

Utredningen föreslår att vattenverksamheter utan tillstånd inte skall behöva söka tillstånd före ett visst datum. Förvånande nog innebär förslaget att utredaren anser att det är OK ett stort antal vattenverksamheter fortsatt får bedrivas utan stöd från eller skyldigheter gentemot samhället. Ett laglöst tillstånd, helt enkelt. Självklart bör den fortsatta behandlingen av frågan innebära ett krav från myndigheterna att inte någon verksamhet tillåts bedrivas utan tillstånd efter laglig prövning.

Avslutande kommentarer

Utredningens direktiv innehåller tydliga citat från en enig riksdag om krav på en ökad ambitionsnivå i vattenarbetet med särskild koppling till fri passage förbi vattenkraftverk. Lika tydlig är riksdagen med att det är kraftbolagen som skall betala.

På motsvarande tydliga sätt belägger utredningen genom material från länsstyrelserna hur illa ställt det är med såväl tillstånd och tillsyn för vattenverksamhet i allmänhet som med fria passager förbi vattenkraftverken i synnerhet. 179 vattenkraftverk drivs utan tillstånd. 6402 fiskvandringshindrande dammar saknar de fiskvägar som lagen kräver. 619 dammar och 81 vattenkraftverk saknar tydlig reglering av drifts- och underhållsansvar. I flera län vet läns-

styrelserna inte ens hur många vattenkraftverk som finns – trots att man är ansvarig för tillsynen. Det är häpnadsväckande.

Statistiken är ofullständig och i många delar bristfällig, men visar ändå med all tydlighet var de stora problemen för samhället kopplat till vattenkraftsproduktionen ligger. Det är anmärkningsvärt hur myndigheterna under lång tid underlåtit att se till att vattenkraftproducenterna uppfyller åtminstone de mest basala kraven kopplade till gällande lagstiftning, dvs. att inneha ett tillstånd.

Det är inom detta område samhällets fokus bör läggas framöver och samtliga förslag i denna riktning som återfinns i utredningen har givetvis stöd från Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund.

Avslutningsvis kan noteras två förhållandevis nya rapporter i den aktuella frågan.

Ångpanneföreningen (ÅF) har 2008-10-01 till Energimyndigheten redovisat rapporten *Faktaunderlag om vattenkraften*. Här konstateras att ”produktionsbortfallet i huvudparten av alla framtida omprövningar kommer som högst att uppgå till 5 procent, eftersom nästan all vattenkraftproduktion (omkring 97%) kommer från anläggningar som är meddelade enligt äldre lagstiftning”. ÅF bedömer den maximala kraftförlusten vid omprövningar till 40 Gwh fram till år 2015.

Naturvårdsverket skriver i rapporten *Bedömda behov av åtgärder och medel för restaurering av sjöar och vattendrag* (2009-03-26) att kraftförlusten vid omprövningar kommer att uppgå till maximalt 55 Gwh fram till 2025, motsvarande 20 Mkr per år. Samtidigt konstaterar verket att ”Med dagens resurser är det inte möjligt att bedriva omprövningar av de verksamheter som skulle behövas och därmed inte troligt att kraftförlusten kommer att realiseras”.

Den entydiga bilden från dessa två rapporter från de svenska expertmyndigheterna på området är att den samlade, möjliga kraftförlusten från omprövningsverksamhet under de närmaste 10–15 åren uppgår till motsvarande 4–6 vindkraftverk av den sort som finns i drift på Lillgrund i Öresund. Den nu planerade vindkraftparken väster om Piteå omfattar 1 100 nya vindkraftverk och dessutom med högre effekt än kraftverken på Lillgrund.

Den samlade, möjliga kraftförlusten vid omprövningsverksamheten i svenska vattendrag är alltså en droppe i havet jämfört med de mycket stora, och positiva satsningar som genomförs på vindkraft. Slutsatsen är att vi både kommer att behöva och kunna genomföra de för miljömålen och friluftslivet viktiga omprövning-

arna av vattenverksamhet, samtidigt som vi producerar tillräckligt med el både för att klara Sveriges eget konsumtions behov och för en omfattande export.

Särskilt yttrande

av experten *Lennart Sandebjer*

Sammanfattning av yttrandet

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att utredningen enligt min uppfattning inte lagt några förslag som kan anses främja befintlig vattenkraft eller som syftar till att gynna tillkomsten av ny vattenkraft (produktions- och reglerförmåga). Mot bakgrund av den starka kopplingen mellan vattenkraften och förutsättningarna att utveckla vindkraften samt ett tydligt utredningsuppdrag är detta utfall en allvarlig brist. Jag pekar dessutom på att vattenkraftens roll i såväl det Svenska som i det framtida, integrerade, Europeiska elnätet är helt avgörande för att kunna uppnå den inom EU beslutade utbyggnaden av förnyelsebar el. Vidare anser jag att utredningens förslag inom ramen för deluppdraget Vattenverksamheter, är bristfälligt motiverade och så ingripande för småskaliga produktionsanläggningar att det krävs en fördjupad analys innan regeringen ens överväger ett genomförande.

Utredningen har alltså skjutit ifrån sig uppgiften att lägga fram förslag som syftar till att främja befintlig vattenkraft och underlätta en nödvändig utveckling av vattenkraften. Detta accentuerar behovet av en statlig vattenkraftutredning som med utgångspunkt från EU:s förnybarhetsdirektiv analyserar behovet av att öka vattenkraftens produktionsförmåga och reglerförmåga. En analys av potentialen med utgångspunkt från dagens förutsättningar kan dessutom ge en realistisk bild av hur vattenkraften kan utvecklas. Med hänsyn till nuvarande omprövningsambitioner och svårigheten att utveckla vattenkraften är det enligt min mening angeläget att komplettera miljöbalken för att härigenom värna den befintliga vattenkraften samt ge tillkomsten av förnybar energi större tyngd vid miljöprövningen. Jag anser att ett sådant uppdrag bör läggas på en vattenkraftutredning. Jag anser också att utredningens ovan

angivna kontraproduktiva förslag lämpligen bör analyseras inom ramen för en vattenkraftutredning.

Vattenkraften måste utvecklas för att möjliggöra en storskalig utbyggnad av vindkraften

Inledningsvis kan konstateras att utredningens tilläggsdirektiv (dir. 2007:184), rörande *utredningsbehov vattenkraft* anger följande.

Vattenkraft är en mycket värdefull tillgång för produktion av förnybar el och har dessutom viktiga egenskaper då den, till skillnad från annan elproduktion, många gånger är både lagrings- och reglerbar. Detta är mycket viktiga egenskaper, inte minst då en allt större mängd el i framtiden bedöms komma från vindkraft. Vattenkraften spelar en central roll för Sveriges elförsörjning och målet att öka användningen av förnybar el. Det är därför viktigt att främja en god produktionskapacitet i vattenkraftverken.

I tilläggsdirektivets *utredningsuppdrag vattenkraft* anges att det ska utredas vilka bestämmelser i miljöbalken som påverkar produktionskapaciteten för vattenkraftverk samt utredas behovet och lämpligheten av att ändra dessa bestämmelser för att främja en hög produktionskapacitet i vattenkraftverken. Vidare anges att

syftet med översynen är att identifiera behov av regeländringar för att främja en så hög produktionskapacitet som möjligt i vattenkraftverken.

Jag anser att regeringen i uppdraget till utredningen tydligt pekar på vattenkraftens betydelsefulla roller som både förnybar och särskilt lämpad som reglerresurs i ett kraftsystem med stort inslag av vindkraftproduktion. Detta stärks av att regeringen nu i sin energipolitiska proposition föreslår en planeringsram för vindkraften innebärande en produktion på 30 TWh år 2020, vilket ska jämföras med nuvarande planeringsmål på 10 TWh vindkraft år 2015. Slutsatsen är tydlig, nämligen att det är absolut nödvändigt att kunna utveckla vattenkraften för att möjliggöra den önskade storskaliga utbyggnaden av vindkraften.

En ökning av produktionsförmåga och reglerförmåga i vattenkraften förutsätter i princip att omprövningstakten dämpas kraftigt samt att nya verksamheter kan få tillstånd och att villkoren i befintliga tillstånd efter miljöprövning kan uppgraderas. I sammanhanget bör också noteras att det i vår omvärld satsas alltmer på flödande

förnybara energikällor som bidrar till att behovet av reglerbar vattenkraft ytterligare kommer att öka. I ett långsiktigt europeiskt perspektiv kommer därför vattenkraften att bli en oundgänglig reglerresurs när det gäller att möjliggöra en omställning av energisystemet. Sverige har således en viktig roll när det gäller att bidra till att EU:s förnybarhetsmål kan uppnås.

Jag har dessutom inför utredningen påtalat vikten av att kunna utveckla vattenkraften och vilken viktig roll utredningen har när det gäller att komma med förslag som ökar förutsättningarna för att den nödvändiga utvecklingen av vattenkraften verkligen kommer till stånd. Visserligen har utredningen redovisat vattenkraftens betydelsefulla roller (t.ex. i avsnitt 11.5) och därmed tydligt noterat insikten att vattenkraften behöver utvecklas, men tyvärr valt att inte komma med något konkret förslag som enligt min uppfattning främjar en utveckling av vattenkraften, se mina kommentarer under rubriken nedan.

För att främja produktion med förnybara energikällor måste miljöbalken kompletteras med bestämmelser som ger detta intresse större tyngd vid tillåtlighetsbedömningen i det enskilda fallet. Utredningen pekar på konflikten mellan globala miljöfrågor (klimatpåverkan) och lokala miljöfrågor, såsom påverkan på fisket. Därvid noterar utredningen mycket riktigt att det är svårt att i ett enskilt ärende hävda det globala intresset eftersom det är lättare att beskriva en lokal konkret påverkan. Därutöver noterar utredningen att när dessa intressen ställs mot varandra kan det leda till en överskattning av de argument som gynnar den lokala miljön. Utredningen fullföljer enligt min mening tyvärr inte dessa resonemang med något konkret förslag. I stället skissar utredningen, under rubriken "Framtida utredningsbehov", på en allmänt hållen regel som skulle kunna främja produktionen av förnybar energi och överlämnar alltså frågan för utredning i annan ordning. *Med hänsyn till nuvarande svårigheter att utveckla vattenkraften är det enligt min mening angeläget att komplettera miljöbalken för att ge tillkomsten av förnybar energi större tyngd vid miljöprövningen.*

Jag vill också uppmärksamma på att myndigheternas agerande i enskilda ärenden ofta är direkt styrande för utgången. Det är därför viktigt att berörda myndigheter i sitt uppdrag att bevaka och driva allmänna intressen noga överväger vilka krav och åtgärder som är befogade, med beaktande av att andelen förnybar energi måste kunna öka. Tyvärr har utredningen inte noterat den starka kopplingen mellan myndigheternas ambitionsnivå och förutsätt-

ningarna för att kunna utveckla vattenkraften. Jag utgår från att regeringen i samband med beredningen av utredningens förslag analyserar denna frågeställning.

Jag anser vidare att utredningen inte heller har fullgjort sitt uppdrag att föreslå hur konflikter mellan produktionsintresset avseende vattenkraft å ena sidan och bevarandeintressen avseende fiske och naturvård å den andra ska lösas.

Därutöver kan jag konstatera att flera av de förslag som utredningen lägger fram inom ramen för uppdraget rörande vattenverksamheter, starkt motverkar såväl främjande av befintlig vattenkraft som den nödvändiga utvecklingen av vattenkraften. Jag noterar att ett antal av dessa förslag, som syftar till att underlätta för berörda myndigheter att driva omprövningsmål, tillkommit efter framställningar av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och Fiskeriverket.

I detta sammanhang är det också viktigt att analysera konsekvenserna av de förslag som MPU redovisat i delbetänkandet SOU 2009:10. Förslagen innebär bl.a. att prövningen av vattenverksamheter flyttas ned från miljödomstol till en prövningsmyndighet på länsstyrelsenivå. Jag bedömer att den samlade effekten av dessa förslag innebär en väsentlig försämring på en rad punkter i förhållande till nuvarande ordning, vilket är olyckligt mot bakgrund av behovet av att kunna utveckla vattenkraften.

Med hänvisning till vad som anförts ovan och mot bakgrund av utfallet av denna utredningsetapp framstår behovet av en statlig vattenkraftutredning tydligt.

Nedan utvecklar jag mina synpunkter rörande förslaget som syftar till att främja vattenkraftens produktionsförmåga samt de förslag som är direkt kontraproduktiva när det gäller att värna om befintlig vattenkraftproduktion eller att underlätta en utveckling av vattenkraften.

Utredningens förslag för att främja vattenkraften

Jag kan konstatera att utredningen, med utgångspunkt från behovet av att både främja befintlig vattenkraft och utveckla vattenkraftens produktions- och reglerförmåga, i avsnitt 11 för ett antal intressanta resonemang. Tyvärr blir resultatet endast ett enda konkret förslag, nämligen att ge Energimyndigheten i uppdrag att "föreslå vilka vattendrag som är av riksintresse för produktion av

förnybar energi”. Det är visserligen bra att utredningen lyfter fram detta instrument men Energimyndigheten har redan idag denna möjlighet inom ramen för befintligt regelverk. Jag noterar att myndigheten hittills inte utpekat något område av riksintresse för vattenkraftproduktion. Vidare delar jag inte utredningens uppfattning att ett riksintresseutpekande skulle kunna påverka utgången av ett omprövningsmål. Mot denna bakgrund anser jag att utredningen inte kommit med något konkret förslag som påtagligt kan anses främja vattenkraften. Ovan har jag översiktligt redovisat vilka förändringar i miljöbalken som krävs för att detta ska bli möjligt.

Slopande av samhällsekonomisk bedömning

I syfte att jämställa vattenverksamhet med miljöfarlig verksamhet föreslår utredningen att den särskilda tillåtlighetsregeln i 11 kap. 6 § miljöbalken ska slopas och menar att detta dessutom skulle kunna främja produktionskapaciteten i vattenkraften. Jag anser att ett slopande inte främjar befintlig produktionskapacitet eller kan anses underlätta tillkomsten av ny vattenkraftproduktion. I stället bör den nuvarande bestämmelsen kompletteras för att ge tillkomsten av förnybar energi större tyngd vid en samhällsekonomisk bedömning. Dessutom bör en samhällsekonomisk bedömning kunna göras även i samband med omprövningar.

Kontraproduktiva inslag i utredningens förslag

Jag kan tyvärr konstatera att flera av utredningens förslag inom ramen för uppdraget vattenverksamheter är direkt kontraproduktiva när det gäller att främja en hög produktionskapacitet i vattenkraftverken. Flera förslag innebär en ökad administrativ börda som påtagligt skulle fördyra befintlig verksamhet, vilket är särskilt besvärligt för småskaliga produktionsanläggningar vars ekonomi inte tål ökade kostnader. Dessa förslag kan alltså leda till att befintlig vattenkraftproduktion måste läggas ner. Dessutom hämmar förslagen den nödvändiga utvecklingen av befintlig vattenkraft och tillkomsten av nya vattenkraftverk eller upprustningen av nedlagda kraftverk. Mot denna bakgrund är det väsentligt att utredningens föreslagna ”administrativa pålagor” föregås av en

ingående behovsanalys där syfte och nytta noga prövas. Detta måste sedan vägas mot de ekonomiska konsekvenserna för verksamhetsutövarna. Med hänsyn till regeringens pågående regel-förenklingsarbete är det särskilt viktigt att genomföra ovanstående analyser av förslagen. *Sammantaget anser jag att dessa förslag är så ingripande och bristfälligt motiverade att det krävs en fördjupad analys innan regeringen ens överväger ett genomförande.*

Jag anser att flera av dessa kontraproduktiva förslag är resultatet av ett antal felaktiga utgångspunkter kombinerat med en överdriven ambition att jämställa vattenverksamheter med miljöfarlig verksamhet. Vidare anser jag att utredningen i alltför stor utsträckning och utan någon egentlig behovsanalys har tillmötesgått framställningar från Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och Fiskeriverket. Detta trots att det både från sakkunnig och experter påtalats vikten av att noga pröva vad som kan anses befogat för att tillgodose utredningsdirektiv och verksamhetsutövarnas legitima intressen. *Nedan pekar jag på ett antal felaktiga utgångspunkter som tyvärr präglar utredningens resonemang och förslag.*

Vattenkraften innebär inte en betydande, pågående miljö-påverkan!

Vattenkraften har inte någon påtaglig, pågående miljöpåverkan. Upptagande av dämning och anläggande av nya vattenvägar medför initialt betydande miljöpåverkan men efter detta initiala skede sker ingen ny påverkan av betydelse. Då merparten av våra kraftverk anlades och regleringar genomfördes under 40–60 talet, har mellan 40–60 år gått sedan denna miljöförändring skedde. Det ska även uppmärksammas att all identifierbar inverkan, regelmässigt efter långa prövotider, motverkats genom åtgärder eller ersatts i vattenmålen, vilket är en avgörande skillnad mot miljöfarlig verksamhet, där vare sig skadekompensation eller ersättning sker i tillståndsmålet.

Det är oegentligt att tala om en pågående miljöpåverkan eftersom miljön har förändrats i av kraftverk och regleringsmagasin berörda områden och ett nytt naturtillstånd har inträtt. Detta är jämförbart med effekterna av övriga mänskliga aktiviteter i nu existerande kulturlandskap.

Alla vattendomar meddelade före miljöbalken är inte otidsenliga!

Regeringens direktiv till utredningen ger intryck av att regeringens inställning är att biologiska/ekologiska kunskaper inte fanns före 1999 och att krav på undersökningar av vattenverksamhetens inverkan på biologiska/ekologiska förhållanden uppkom först år 1999 genom införandet av miljöbalken. Detta är inte korrekt. Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) blev obligatoriska genom SFS 1991:650, vilken infördes i den dåvarande Naturresurslagen. Även i ansökningar och därtill hörande undersökningar som rör kraftverk från 1950-talet behandlas inverkan av företaget på ett stort antal miljöaspekter med en noggrannhet som inte sällan överträffar den som karaktäriserar miljökonsekvensbeskrivningar av idag. Detta förhållande är välkänt för de som har någon erfarenhet av större vattenmål och har påtalats för utredningen.

Fiskvägar behöver inte skapas i alla reglerade vattendrag!

Fiskvägar ska, för att motivera sin existens, fylla någon reell funktion. För laxfiskar gäller att de leker och växer upp de första åren i strömmande vatten för att sedan vandra ut i havet där all tillväxt sker för att efter 1–4 år i havet återvända för att leka i en strömsträcka. I de utbyggda vattendragen finns inga strömsträckor/lekområden, utom i rena undantagsfall, varför laxuppvandring är helt utan biologisk/ekologisk mening i dessa vatten. Detta stöds av ett omfattande projekt (FÅK) som studerade möjliga fiskevårdsåtgärder i sjö- och älvregleringsmagasin under 10 år (1975–1985). Projektet bedrevs av dåvarande Fiskeristyrelsen i samarbete med kraftindustrin (VASO). Inte någonstans väcktes frågan om etablering av fria vandringsvägar – av den enkla anledningen att det inte ansågs finnas några biologiska förutsättningar som kunde anses rimliga.

Då den hitintills helt dominerande orsaken till att vuxen lax dör i förtid, havslaxfisket, numera är starkt inskränkt, finns inget betydande hot mot den lax som reproducerar sig i de icke utbyggda älvarna.

En viktig fråga är hur skapande av fiskvandningsvägar för lax och öring i reglerade vattendrag kan bidra till att bevara alternativt öka den biologiska mångfalden. Arterna lax och öring är inte hotade i

Sverige. I den svenska rödlistan finns endast Gullspångslaxen upptagen som starkt hotad vilket är den näst högsta hotkategorin. Ingen öringstam finns upptagen i någon hotkategori på den svenska rödlistan.

Nyttan av att anlägga fiskvägar måste också ställas mot det faktum att nästan alla reglerade älvar saknat naturliga laxstammar sedan många generationer. Frågan är alltså i vilken omfattning det är möjligt att etablera nya "vilda" bestånd. Det krävs förmodligen utsättning av odlad havsöring som har de genetiska egenskaperna för vandring. Men det kommer då att bli en konkurrens mellan de stationära bestånd av öring som under lång tid har anpassats sig till nuvarande förhållanden. Frågan som då kan ställas är om detta verkligen utgör ett återskapande av naturligt bestånd eller biologisk mångfald i reglerade vattendrag, när de uppvandrande fiskarna inte kan reproducera sig och eventuellt konkurrerar med naturligt anpassade bestånd.

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetens katalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylökande i Sverige. [19]
Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]
Moderna hyreslagar. [35]
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]

Försvarsdepartementet

- Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]

Socialdepartementet

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]

Finansdepartementet

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]

- Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]

Utbildningsdepartementet

- Ta klass. [27]
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]

Jordbruksdepartementet

- Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]
Det växande vattenbrukslandet. [26]
Skog utan gräns? [30]

Miljödepartementet

- Miljöprocessen. [10]
Vattenverksamhet. [42]

Näringsdepartementet

- Nya nät för förnybar el. [2]
Mer järnväg för pengarna. [20]
De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]
Effektiva transporter och samhällsbyggnad – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. [31]
En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

- Fritid på egna villkor. [29]
Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. [36]

Kulturdepartementet

- Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]

Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]

Arbetsmarknadsdepartementet

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]