

I vått och torrt

- förslag till ändrade vattenrättsliga regler

Slutbetänkande av Vattenverksamhetsutredningen

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:35

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:3 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 20xx.

ISBN 978-91-38-24122-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 4 april 2012 (dir. 2012:29) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över reglerna om vattenverksamhet i miljöbalken, MB, och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Den 31 maj 2012 beslutade regeringen genom tilläggsdirektiv (dir. 2012:60) att uppdraget även skulle omfatta en särskild analys av 4 kap. 6 § MB. Detta uppdrag redovisades i ett delbetänkande den 10 januari 2013 (SOU 2012:89). Den 27 mars 2013 beslutade regeringen om ytterligare ett tilläggsdirektiv (dir. 2013:37). Enligt detta direktiv, genom vilket utredningstiden förlängdes, skulle vissa delar av huvuduppdraget delredovisas. Detta uppdrag redovisades i ett delbetänkande den 1 oktober 2013 (SOU 2013:69).

Utredningen har antagit namnet Vattenverksamhetsutredningen.

Den 4 april 2012 förordnades hovrättsrådet Henrik Löv att vara särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 30 augusti 2012 departementssekreteraren Helena André, Miljödepartementet, advokatfiskalen Karolina Ardesjö Lundén, Kammarkollegiet, ordföranden Christer Borg, Älvräddarnas Samorganisation, fil.dr. Tina Buckland, Länsstyrelsen i Västerbottens län, departementssekreteraren Anna Carlsson, Näringsdepartementet, miljöjuristen Joanna Cornelius, Naturskyddsföreningen, departementssekreteraren Keijo Ekelund, Försvarsdepartementet, sötvattenexperten Anna Forslund, Världsnaturfonden, handläggaren Katarina Jacobson, Energimyndigheten, enhetschefen Tomas Johansson, Jordbruksverket, sakkunnige Walter Johansson, Svensk Vattenkraftförening, tekniska rådet Bengt Jonsson, Mark- och miljööverdomstolen, departementssekreteraren Anna Josefsson, Miljödepartementet, biträdande vattenvårdsdirektören Joakim Kruse, Vattenmyndigheten Bottenhavet,

tekn.dr. Kristin Land, Lantmäteriet, förbundsjuristen Anna Marcusson, Sveriges kommuner och landsting, sakkunnige Roland Norlén, Sveriges Fiskares Riksförbund, generalsekreteraren Stefan Nyström, Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund, verksjuristen Erika Palmheden, Naturvårdsverket, enhetschefen Lennart Sorby, Havs- och vattenmyndigheten, ämnesrådet Ingrid Svedinger, Landsbyggsdepartementet, rådmannen Göran Stenman, Mark- och miljödomstolen i Vänersborg, verksjuristen Harald Troive, Trafikverket, enhetschefen Kristian Wennberg, Länsstyrelsen i Skåne län, förbundsjuristen Ulf Wickström, Lantbrukarnas Riksförbund, sakkunnige Gun Åhrling-Rundström, Svensk Energi och departementssekreteraren Björn Åsgård, Landsbyggsdepartementet.

Erika Palmheden entledigades fr.o.m. den 19 november 2012 och istället förordnades handläggaren Anna Peters, Naturvårdsverket, som expert fr.o.m. den 12 november 2012. Helena André entledigades fr.o.m. den 1 oktober 2013 och istället förordnades departementssekreteraren Helene Lager fr.o.m. samma datum. Anna Forslund entledigades fr.o.m. den 1 december 2013 och istället förordnades sötvtattenexperten Anette Björlin fr.o.m. samma datum.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 1 juli 2012 hovrättsassessorn Li Brismo och länsassessorn Kristina Dreijer och fr.o.m. den 19 augusti 2013 hovrättsassessorn Christina Ericson.

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *I vått och torrt - förslag till ändrade vattenrättsliga regler*. Med detta är uppdraget slutfört.

Stockholm i juni 2014

Henrik Löv

/Li Brismo
Kristina Dreijer
Christina Ericson

Innehåll

Förkortningar	17
Sammanfattning	21
1 Författningsförslag	31
2 Utredningens uppdrag och arbete	113
2.1 Utredningsuppdraget.....	113
2.2 Utredningens arbete	114
2.3 Disposition m.m.	115
2.4 Miljöbalken i framtiden	115
3 Tillståndsprövning m.m. enligt gällande rätt	117
3.1 Bakgrund	117
3.1.1 Miljöfarlig verksamhet	117
3.1.2 Vattenverksamhet.....	118
3.2 Gemensamma bestämmelser vid tillståndsprövningen m.m.	118
3.2.1 Hushållningsbestämmelser	119
3.2.2 MKB och annat beslutsunderlag.....	119
3.2.3 Skyddade områden.....	120
3.2.4 Miljöskador	120
3.2.5 Allmänna regler om prövningen	121
3.2.6 Ansöknings- och stämningssmål.....	124
3.2.7 Prövotid.....	129
3.2.8 Tillståndsdomens innehåll.....	130

3.2.9	Tillstånds giltighet, omprövning m.m.....	132
3.2.10	Tillsyn	133
3.2.11	Avgifter för prövning och tillsyn	133
3.2.12	Tillträde m.m.	134
3.2.13	Straffansvar m.m.....	134
3.3	Prövning av miljöfarlig verksamhet.....	134
3.3.1	Prövningens omfattning och ändringstillstånd	134
3.3.2	Anmälningsskyldigheten	138
3.3.3	Upplysningsskyldighet vid övertagande av verksamhet.....	139
3.4	Prövning av vattenverksamhet.....	140
3.4.1	Prövningens omfattning vid vattenverksamhet.....	140
3.4.2	Rådighet över vattnet	142
3.4.3	Samhällsekonomisk tillåtlighet.....	145
3.4.4	Andra materiella regler i 11 kap. 7–8 §§ MB.....	147
3.4.5	Arbeten i anslutning till tillståndspliktig vattenverksamhet	148
3.4.6	Rensning	148
3.4.7	Lagligförklaring.....	149
3.4.8	Godkännande i efterhand	150
3.4.9	Rättegångskostnader	151
3.4.10	Anmälningsskyldigheten	151
3.4.11	Vattenverksamhet som bedrivits utan tillstånd.....	154
3.4.12	Tillåtlighetsprövning i annan ordning.....	155
3.5	Civilrättsligt präglade frågor m.m. i samband med prövningen	156
3.5.1	Tvångsrätter för vattenverksamhet	156
3.5.2	Ersättningsfrågor i samband med tillståndsprövning.....	158
3.5.3	Oförutsedda skador	159
3.5.4	Civilrättsliga frågor i övrigt vid mark- och miljödomstolarna	162
3.5.5	Bygdemedel och fiskeavgifter m.m.	163
3.5.6	Handläggningen av ersättningsfrågor	163
3.6	Adressat för förelägganden och förbud	166
3.7	Underhållsansvar m.m.....	166

3.7.1	Särskilt för vattenverksamhet	167
3.7.2	Särskilt för miljöfarlig verksamhet	169
3.7.3	Utrivning av vattenanläggning.....	169
4	Överväganden och förslag avseende tillståndsprövning m.m.....	171
4.1	Utredningens uppdrag.....	171
4.1.1	Delbetänkandet SOU 2013:69.....	172
4.1.2	Tidigare utredningar.....	172
4.2	Överväganden och förslag.....	174
4.2.1	Ansökans och domens innehåll	174
4.2.2	Prövningspliktens utformning.....	174
4.2.3	Föreläggande att ansöka om tillstånd m.m.	185
4.2.4	Ansöknings- och stämningssmål.....	187
4.2.5	Tillståndsansökans innehåll.....	189
4.2.6	Tvångsrätter enligt 28 kap. MB.....	189
4.2.7	Regler om kungörelse.....	191
4.2.8	Tillståndsdomens innehåll.....	192
4.2.9	Rättegångskostnader	194
4.2.10	Prövningens omfattning och ändringstillstånd för vattenverksamheter.....	199
4.2.11	Hänsyn till allmänna intressen och fisket; bygdeavgifter och fiskeavgifter m.m.	200
4.2.12	Rådighet	207
4.2.13	Samhällsekonomisk tillåtlighet	209
4.2.14	Arbeten i anslutning till tillståndspliktig verksamhet	215
4.2.15	Lagligförklaring	216
4.2.16	Godkännande i efterhand.....	218
4.2.17	Anmälningsprocessen.....	219
4.2.18	Övriga civilrättsligt präglade frågor m.m.	220
4.2.19	Underhållsansvar m.m.....	222
4.2.20	Upplýsningsskyldighet vid övertagande av tillståndsgiven eller anmäld vattenverksamhet	224
4.2.21	Avgifter för prövning och tillsyn.....	225

5	Omprövning enligt gällande rätt	227
5.1	Inledning	227
5.2	Äldre bestämmelser om omprövning	227
5.3	Förutsättningar för omprövning	229
5.3.1	Vad i tillståndet och villkoren som kan omprövas enligt 24 kap. 5 § MB	229
5.3.2	Omprövningsgrunderna enligt 24 kap. 5 § MB	231
5.3.3	Särskilt om 24 kap. 5 § femte stycket MB	238
5.3.4	Omprövning enligt 7 kap. 13–16 §§ LSV	240
5.3.5	Förutsättningar för omprövning av äldre vattenrättsliga tillstånd	243
5.4	Vem som får ansöka om omprövning	245
5.4.1	Ansökan på myndighets initiativ enligt 24 kap. 7 § MB	245
5.4.2	Ansökan på tillståndshavares initiativ enligt 24 kap. 8 § MB	246
5.5	Prövningen av omprövningsmål	248
5.5.1	Ansvar att ta fram utredning	248
5.5.2	Innehållet i ansökan om omprövning m.m.	251
5.5.3	Domen i omprövningsmål	254
5.6	Rättegångskostnader	257
5.6.1	Äldre bestämmelser om rättegångskostnader vid omprövning	257
5.6.2	MB:s bestämmelser om rättegångskostnader vid omprövning	258
5.7	Rätten till ersättning vid omprövning av vattenverksamhet	259
5.7.1	Ersättningsrättens omfattning	259
5.7.2	Begränsningar i ersättningsrätten	260
5.7.3	Vem som betalar ersättning i samband med omprövning	262
5.7.4	Ersättningsrätt vid omprövning av tillstånd enligt äldre bestämmelser	263

6	Överväganden och förslag avseende omprövning	265
6.1	Utredningens uppdrag.....	265
6.2	Analys av omprövningssystemet avseende vattenverksamhet	266
6.2.1	Statistik avseende omprövning	266
6.2.2	Brister i det nuvarande omprövningssystemet	271
6.2.3	Uppdraget avseende omprövning i förhållande till utredningens förslag om ny prövning	275
6.3	Omprövning enligt 24 kap. 5 § MB	279
6.3.1	Vad i tillståndet och villkoren som kan omprövas enligt 24 kap. 5 § MB.....	279
6.3.2	Omprövningsgrunderna.....	281
6.3.3	Bestämmelsen i 24 kap. 5 § fjärde stycket MB.....	283
6.3.4	Begränsningen i 24 kap. 5 § femte stycket MB.....	284
6.4	Omprövning enligt 7 kap. 13–16 §§ LSV	287
6.5	Upphävande av tillstånd på tillståndshavarens initiativ enligt 24 kap. 8 § MB	287
6.6	Prövningen av omprövningsmål.....	289
6.6.1	Förslaget om vägledande prioriteringsgrunder i delbetänkandet SOU 2013:69	290
6.6.2	Förslaget om miljörapport även för vattenverksamheter i delbetänkandet SOU 2013:69	290
6.6.3	Ansvar att ta fram utredning.....	291
6.6.4	Myndigheter som kan begära utredning vid omprövning.....	292
6.6.5	Innehållet i ansökan om omprövning m.m.	294
6.6.6	Domen i omprövningsmål	296
6.6.7	Prövotid vid omprövning.....	299
6.7	Rättegångskostnader.....	300
6.8	Ersättningsrätten vid omprövning.....	302
6.8.1	Äldre bestämmelser	303
6.8.2	Ersättningsrätten vid omprövning enligt 24 kap. 5 § MB	305

6.8.3	Ersättningsrätten vid omprövning enligt 7 kap. 13 och 14 §§ LSV	309
6.8.4	Påverkan på den svenska vattenkraftproduktionen	311
6.8.5	Övergångsbestämmelser	314
6.8.6	Överensstämmelse med ersättningsrätten vid ny prövning.....	315
7	Markavvattning enligt gällande rätt	319
7.1	Bakgrund och utredningens uppdrag	319
7.2	Äldre bestämmelser och rättskraft	322
7.2.1	Historisk tillbakablick	322
7.2.2	Rättskraften för tillstånd och dispenser enligt äldre bestämmelser	323
7.2.3	Rättskraften för lagliga verksamheter och anläggningar som saknar tillstånd	326
7.3	Markavvattningens funktioner och effekter	329
7.3.1	Markavvattningens samhällsfunktioner	329
7.3.2	Markavvattningens effekter på vattenmiljön	335
7.4	Begreppet markavvattning och dess avgränsning	339
7.4.1	Markavvattning.....	339
7.4.2	Bortledande av grundvatten.....	342
7.4.3	Avloppsvatten.....	343
7.4.4	Vägvatten	350
7.5	Prövningen av markavvattning	351
7.5.1	Prövningsplikt enligt MB	351
7.5.2	LSV:s regler om prövning	353
7.5.3	Övriga samfälligheter enligt LSV	355
7.5.4	Prövningsmyndighet	355
7.5.5	Markavvattningssakkunnig	356
7.5.6	Särskilda handlägningsfrågor	360
7.5.7	Rättegångskostnader	360
7.5.8	Gemensamt arbete enligt FBL.....	361
7.5.9	Biotopskyddet	361
7.5.10	Art- och habitatskyddet.....	362
7.5.11	Ramsarkonventionen	363

7.5.12	Kulturmiljölagen	364
7.6	Rensning och underhåll	365
7.6.1	Underhållsskyldighet enligt lag	365
7.6.2	Underhållsåtgärder i förhållande till tillståndsplikt och rättskraft.....	367
7.6.3	Undantaget från tillståndsplikt vid rensning enligt 11 kap. 15 § MB i förhållande till rättskraft och nytt naturtillstånd.....	371
7.6.4	Anmälningssplikt för resningar som kan skada fisket	376
7.6.5	Rådighet och tvångsrätt vid rensning	378
7.6.6	Rensning i skogsmark och samråd enligt 12 kap. 6 § MB	379
7.7	Tillsynsmyndigheter	381
7.8	Omprövning.....	382
7.8.1	Omprövning av tillståndet eller samfälligheten.....	382
7.8.2	Omprövning av tillståndet eller villkoren på grund av miljöskäl.....	383
7.8.3	Omprövning på grund av ändrade förhållanden i samfälligheten	385
7.8.4	Rättegångskostnader	388
8	Överväganden och förslag avseende markavvattning	391
8.1	Statistik avseende markavvattning	391
8.2	Begreppet markavvattning och dess avgränsning	393
8.3	Prövningssystemets struktur och brister	398
8.3.1	Gemensamhetsanläggningar för avlopp	399
8.3.2	Vattensamfälligheter.....	400
8.3.3	Framtida lösning för vattensamfälligheter	401
8.4	Nytt system för prövning av markavvattning.....	402
8.4.1	Alternativa system för den framtida prövningen.....	402
8.4.2	Markavvattning handläggs enligt anläggningslagen	407
8.4.3	Registrering i fastighetsregistret.....	409
8.4.4	Markavvattningssakkunniga.....	411

8.4.5	En samlad miljöprovning.....	415
8.5	Gemensamma arbeten enligt FBL.....	416
8.6	Provning av andra vattensamfälligheter	417
8.7	Tillsynsvägledande ansvar	418
8.8	Omprovning av markavvattning.....	418
8.8.1	Omprovning av verksamheten och anläggningen av miljömässiga skäl	420
8.8.2	Omprovning av samfälligheter m.m. enligt AL.....	422
8.8.3	Ingen skyldighet att ansöka om omprovning.....	427
8.9	Rättegångskostnader m.m.....	428
8.10	Rensning och underhåll.....	430
8.10.1	Underhåll.....	431
8.10.2	Rensning	431
8.10.3	Särskilt om rensning i skogsmark	438
8.11	Generella föreskrifter för rensning.....	440
9	Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	443
9.1	Inledning	443
9.2	1 kap. LSV – Inledande bestämmelser.....	444
9.2.1	1 – 2 §§	444
9.2.2	3 §.....	444
9.2.3	4 §.....	444
9.3	2 kap. LSV – Rådighet över vatten, tvångsrätt m.m.	446
9.3.1	1–2 §§	448
9.3.2	3 §.....	450
9.3.3	4 och 5 §§.....	450
9.3.4	6 §.....	452
9.3.5	7 §.....	452
9.3.6	8 §.....	454
9.3.7	9 §.....	454
9.3.8	10 §.....	455
9.4	3–5 kap. LSV – Vattenrättsliga samfälligheter	456

9.4.1	Bevattningssamfälligheter	457
9.4.2	Vattenregleringssamfälligheter	458
9.4.3	Framtida reglering av vattenrättsliga samfälligheter	459
9.5	6 kap. LSV – Avgifter.....	460
9.6	7 kap. 1–18 §§ LSV – Prövning av viss vattenverksamhet ...	460
9.6.1	1 § – Ansökningsmål vid mark- och miljödomstol ..	461
9.6.2	2 § – Stämningssmål vid mark- och miljödomstol	462
9.6.3	3–7 §§ – Förfarandet vid mark- och miljödomstol i ansökningsmål	463
9.6.4	8–12 §§ – Förfarandet vid mark- och miljödomstol i stämningssmål.....	466
9.6.5	13–16 §§ – Omprövning m.m.	470
9.6.6	17–18 §§ – Ändrade förhållanden i samfälligheter....	470
9.7	8 kap. LSV – Andelskraft.....	470
9.7.1	1–4 §§.....	470
9.7.2	Övergångsbestämmelserna i införelagena för LSV	472
9.7.3	Utmönstring av andelskraft	473
9.8	9 kap. LSV – Övriga bestämmelser	475
9.8.1	1 §.....	475
9.8.2	2 §.....	476
9.8.3	3 §.....	476
9.8.4	4 §.....	477
9.8.5	5 §.....	478
9.8.6	6 §.....	479
9.8.7	7 §.....	480
10	Oklara ansvarsförhållanden.....	481
10.1	Utredningens uppdrag.....	481
10.2	Generellt om underhållsansvaret enligt MB.....	481
10.2.1	Vattenanläggning uppförd med stöd av en särskild rättighet	483
10.2.2	Särskilt om ansvaret för allmänna flottledsanläggningar	485

10.2.3 Övertagande av underhållsansvaret enligt 11 kap. 20 § MB.....	487
10.2.4 Jämförelse med miljöfarlig verksamhet	489
10.3 Slutsatser, överväganden och förslag.....	490
10.3.1 Större ansvar för fastighetsägaren	493
10.3.2 Större ansvar för staten för vattenanläggningar i avlysta flottningsleder	496
10.3.3 Ökad möjlighet att överta underhållsansvaret	498
11 Konsekvenser av utredningens förslag.....	501
11.1 Inledning.....	501
11.2 Övergripande om utredningens uppdrag.....	502
11.3 Berörda verksamheter och aktörer	503
11.3.1 Vattenverksamhet	503
11.3.2 Berörda företag och enskilda.....	505
11.3.3 Särskilt om markavvattning	506
11.3.4 Myndigheter och kommuner.....	507
11.4 Tillståndsprovning m.m.	507
11.4.1 Provningspliktens utformning	508
11.4.2 Skilja på provningen av tillstånd och civilrättsligt präglade frågor.....	510
11.4.3 Rättegångskostnader m.m.	512
11.4.4 Kompensationsåtgärder för fisket samt fiske- och bygdeavgifter	513
11.4.5 Hänsyn till framtida verksamheter.....	517
11.4.6 Rådighet	517
11.4.7 Samhällsekonomisk tillåtlighet.....	519
11.4.8 Upphävande av lagligförklaring.....	520
11.4.9 Upplysningsskyldighet vid övertagande av vattenverksamhet	522
11.4.10 Provnings- och tillsynsavgifter	523
11.5 Omprovning	524
11.5.1 Ändring av omprövningsgrunderna	526
11.5.2 Ansvar att ta fram utredning vid omprovning.....	527
11.5.3 Innehållet i ansökan och domen vid omprovning....	530
11.5.4 Prövotid vid omprovning.....	531

11.5.5 Rättegångskostnader vid omprövning	532
11.5.6 Rätten till ersättning vid omprövning	533
11.5.7 Upphävande av tillstånd på tillståndshavarens initiativ.....	538
11.6 Markavvattning	539
11.6.1 Prövningspliktens och tillståndsprövningens utformning för ny markavvattning – en uppdelad prövning av miljötillstånd och förrättning.....	539
11.6.2 Omprövning av markavvattning.....	543
11.6.3 Rättegångskostnader m.m.....	550
11.6.4 Rensning och underhåll.....	551
11.7 Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	555
11.8 Oklara ansvarsförhållanden.....	556
11.9 Övriga konsekvenser	558
11.9.1 Överensstämmelse med EU-lagstiftning	558
11.9.2 Kulturmiljölagen.....	559
11.9.3 Särskilda insatser med anledning av förslagen	560
12 Författningskommentar	561
12.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	561
12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken	590
12.3 Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)	591
12.4 Förslaget till lag om ändring i jordabalken (1970:994).....	592
12.5 Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149).....	593
12.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter	597
12.7 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	597

12.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar	598
12.9 Förslag till lag (2014:XX) om vattenrättsliga samfälligheter.....	598
Särskilda yttranden	599

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2012:29.....	649
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2012:60.....	661
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2013:37.....	665
Bilaga 4	Förslag till förteckning över tillstånds- och anmälningspliktiga vattenverksamheter.....	667
Bilaga 5	Jämförelsetabeller.....	671

Förkortningar

Art- och habitatdirektivet	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter
AL	Anläggningslag (1973:1149)
Bygde- och fiskeavgiftsförordningen	Förordning (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter
Dikningslagen	Lag (1879:29) om dikning och annan afledning af vatten
Egenkontrollförordningen	Förordning (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
ExpL	Expropriationslag (1972:719)
FAPT	Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken
FBL	Fastighetsbildningslag (1970:988)
FMH	Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
FL	Förvaltningslag (1986:223)
Flottningslagen	Lag (1919:426) om flottning i allmän flottled
FVV	Förordning (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

Fågeldirektivet	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (kodifierad version av Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979)
Införandelagen för AL och SFL	Lag (1973:1151) om införande av anläggningslagen (1973:1149) och lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter
JB	Jordabalk
Införandelagen för LSV	Lag (1998:813) om införande av lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
Kulturmiljölagen	Kulturmiljölag (1988:950)
LOMM	Lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar
LSV	Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
Länsstyrelseinstruktionen	Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion
MF	Miljöskyddsförordning (1989:364)
Miljötillsynsförordningen	Miljötillsynsförordning (2011:13)
ML	Miljöskyddslag (1969:387)
MB	Miljöbalk
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MP	Lag (1998:811) om införande av miljöbalken
MPF	Miljöprövningsförordning (2013:251)
NRL	Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.
NVL	Naturvårdslag (1964:822)

Områdesskydds- förordningen	Förordning (1998:1252) om områdes- skydd enligt miljöbalken m.m.
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
PPP	Polluter Pays Principle. En princip som antogs på FN-konferensen i Rio de Janeiro år 1992 och är en av totalt 27 principer i Riodeklarationen om miljö och utveckling.
RB	Rättegångsbalk
RDV	Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (Ramdirektivet för vatten)
RF	Regeringsformen
SFL	Lag (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter
SVL	Skogsvårdslag (1979:429)
Vattentjänstlagen	Lag (2006:412) om allmänna vatten- tjänster
VF	Kongl. Maj:ts nådiga förordning (1880:57) om jordegares rätt öfver vattnet å hans grund (1880 års vattenrättsförordning)
VFF	Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
VL	Vattenlag (1983:291)
VP	Lag (1983:292) om införande av vatten- lagen
ÄPBL	Plan- och bygglag (1987:10)
Ärendelagen	Lag (1996:242) om domstolsärenden
ÄVL	Vattenlag (1918:523)

Sammanfattning

Allmänt om uppdraget

Utredningens övergripande uppdrag är att se över reglerna om vattenverksamhet i MB och LSV, se direktiv 2012:29. Utredningen har lämnat två delbetänkanden. SOU 2012:89 innehåller en analys beträffande tillämpningen av 4 kap. 6 § MB i förhållande till syftet med bestämmelsen enligt förarbetena. SOU 2013:69, som är en delredovisning av huvuduppdraget, innehåller bl.a. en analys av rättskraftens räckvidd för äldre tillstånd och rättigheter, förslag till system som möjliggör ny prövning av verksamheter som saknar tillstånd enligt MB och förslag till nya regler om prövningens omfattning vid ändring av tillstånd. Återstående delar av uppdraget behandlas i detta slutbetänkande.

I utredningens uppdrag ingår att se över skillnaderna i regleringen av miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet och ta bort de skillnader som inte är motiverade. De bestämmelser i LSV som behövs i fortsättningen ska integreras i MB eller i förordning meddelad med stöd av balken. Utredningens förslag ska leda till att grundläggande principer för miljörätten, såsom principen om att förorenaren betalar och att bästa möjliga teknik ska användas, får genomslag även för vattenverksamhet.

Utredningen ska vidare analysera reglerna avseende omprövning av vattenverksamheter och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett effektivt system. Utredningen ska bl.a. överväga om bestämmelserna om ersättningsrätt i MB, rättegångskostnader, tillståndets rättskraft och begränsning i tiden samt verksamhetsutövarens respektive tillsynsmyndighetens ansvar för omprövning är ändamålsenliga eller behöver ändras. Vid utformningen av systemet för omprövning bör hänsyn tas till verksamhetsutövarnas förutsättningar och behov såsom investeringscykler och ändring av

produktion. Särskild hänsyn ska tas till förslagets konsekvenser för deltagarna i en markavvattningssamfällighet och till att det vid omprövning av tillstånd till markavvattning kan vara motiverat att avgränsa ansvaret på annat sätt än för andra vattenverksamheter.

Utredningens uppdrag omfattar även s.k. herrelösa dammar och andra vattenanläggningar där ansvarsförhållandena avseende löpande underhåll och vidtagande av andra åtgärder är oklara. Utredningen ska analysera om det finns behov av att klargöra ansvarsförhållandena och föreslå de regeländringar som analysen föranleder.

Föreslagna ändringar ska säkerställa att alla tillståndspliktiga vattenverksamheter har tillstånd i överensstämmelse med MB och EU-rätten samtidigt som en väl fungerande markavvattning och en fortsatt hög regler- och produktionskapacitet i den svenska vattenkraftsproduktionen eftersträvas.

Tillståndsprovning (kapitel 3–4)

Utredningen föreslår att provningsplikten för vattenverksamhet inte ska vara generell i fortsättningen. I stället ska det, på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet, framgå av regeringens föreskrifter vilka verksamheter som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt. En tillståndspliktig verksamhet ska definieras som en A-verksamhet och en anmälningspliktig som en C-verksamhet. A-verksamheter ska prövas av mark- och miljödomstol medan C-verksamheter ska anmälas till tillsynsmyndigheten, som företrädesvis är en länsstyrelse. Havs- och vattenmyndigheten i samråd med Naturvårdsverket får i uppdrag att utarbeta förslag till dessa föreskrifter.

Till skillnad från miljöfarlig verksamhet inkluderas i dag även provning av civilrättsligt präglade frågor vid tillståndsprovning av vattenverksamhet. Det gäller huvudsakligen frågor om ersättning för intrång och skada. Normalt är det då den som söker tillstånd som ska utreda skadorna och lämna förslag till ersättning. Utredningen finner inte tillräckliga skäl att behålla denna skillnad mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. För att uppnå en enhetlig reglering av dessa verksamheter föreslår utredningen att handläggningen av de civilrättsligt präglade frågorna ska skiljas från själva tillståndsprovningen av vattenverksamhet på samma sätt som

i dag gäller för miljöfarlig verksamhet. En eventuell talan om ersättning får i stället väckas genom ansökan om stämning. Pågår prövningen av en tillståndsansökan samtidigt som prövningen av de civilrättsligt präglade frågorna kan målen handläggas gemensamt enligt reglerna i RB. Möjligheten för parterna att träffa en frivillig uppgörelse i de civilrättsliga frågorna utan domstols medverkan finns självfallet kvar på samma sätt som i dag.

Som en konsekvens av att prövningspliktens utformning blir lika för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet har utredningen föreslagit att bestämmelsen, som berättigar vattenrättsliga sakägare att få sina rättegångskostnader ersatta av sökanden, ska upphöra att gälla. Förslaget innebär även i övrigt att de processuella reglerna om rätt till ersättning för rättegångskostnader blir desamma för såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet.

När det gäller övriga specialregler för prövningen av vattenverksamhet, föreslår utredningen följande.

Kravet på att en vattenverksamhet är samhällsekonomiskt tillätlig enligt 11 kap. 6 § MB utgår. Någon motsvarande regel finns inte för övriga verksamheter enligt MB och det framstår som en omotiverad skillnad. Hänsynsreglerna i 2–4 kap. MB ska i stället tillämpas för alla typer av verksamheter.

De särskilda bygde- och fiskeavgifterna utgår, dels då sådana avgifter saknas för miljöfarlig verksamhet och skillnaden är omotiverad, dels då avgifterna inte uppfyller RF:s krav.

Bestämmelserna i 11 kap. 8 § MB om kompensationsåtgärder för fisket ska också upphöra att gälla. Kompensation för de skador verksamheten orsakar ska i stället omfattas av prövningen enligt 2 kap. MB, på samma sätt som gäller för miljöfarlig verksamhet. Bestämmelsen i 11 kap. 7 § MB om hänsyn till framtida verksamheter i samma vattentillgång ska upphöra att gälla och ersätts delvis av en ändring i 16 kap. 7 § MB. På så sätt blir regleringen lika för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Att sökanden ska visa att denne har rådighet beträffande det vatten där verksamheten ska bedrivas är en omotiverad särreglering i förhållande till miljöfarlig verksamhet. Utredningen föreslår därför att rådighet som processförutsättning utgår.

Ytterligare en särreglering för vattenverksamheter är att äldre vattenanläggningar kan lagligförklaras. Det innebär att domstolen, efter ansökan från anläggningens ägare eller den som avser utnyttja

den för vattenverksamhet, i samband med en tillståndsprovning av verksamheten enligt MB inte prövar själva anläggningen enligt MB:s bestämmelser. I stället prövas om anläggningen var laglig enligt de regler som gällde vid tiden för uppförandet. Någon motsvarande reglering för äldre anläggningar där miljöfarlig verksamhet bedrivs finns inte. För att möjliggöra en provning av anläggningen enligt MB:s bestämmelser och för att få enhetliga regler föreslår utredningen att möjligheten att lagligförklara äldre anläggningar ska upphöra.

Utredningen föreslår även att det ska införas en upplysnings- skyldighet för den som övertar en tillstånds- eller anmälnings- pliktig vattenverksamhet eller vattenanläggning. Motsvarande skyldighet finns i dag för miljöfarlig verksamhet.

Utredningen föreslår slutligen, i syfte att åstadkomma ett mer enhetligt system, att provnings- och tillsynsavgifterna för vatten- verksamhet ska utformas på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet. I stället för avgift för provning och debitering per timme för utövad tillsyn, ska en årlig tillsynsavgift utgå på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet. Storleken på avgiften kan knytas till det föreslagna systemet med A- och C-verksamheter. Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten i samråd med Naturvårdsverket får i uppdrag att utarbeta en lista med förslag till löpande tillsynsavgifter för vattenverksamhet.

Omprovning (kapitel 5–6)

Omprovningsfrekvensen av tillståndsgivna vattenverksamheter är låg. Mellan åren 2000–2010 uppgick antalet myndighetsinitierade omprovningar till i snitt cirka 4 per år. Den låga frekvensen beror bl.a. på bristande tillsynsunderlag, oklara processuella regler och höga kostnader för de myndigheter som driver omprovningssmål där rättegångskostnader och ersättning för produktionsvärdeförlust är några av utgiftsposterna.

Den centrala regleringen avseende omprovning finns i 24 kap. 5 § MB och gäller både miljöfarlig verksamhet och vatten- verksamhet. Utredningen föreslår att det i 24 kap. 5 § MB förtydligas att en omprovning även kan gälla anläggningens utformning. Stadgandets första stycke innehåller en huvudregel som

möjliggör omprövning tio år efter det att tillståndsbeslutet vann laga kraft (punkten 1) och därutöver räknas ett antal övriga grunder upp som möjliggör förtida omprövning (punkterna 2–12). Omprövningsgrunden i punkten 7 möjliggör omprövning om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik. Denna bestämmelse ändras till att omfatta all typ av ny teknik. Omprövningsgrunden i punkten 11 upphör att gälla då de övriga grunderna anses vara tillräckliga om anordningar eller villkor som meddelats till skydd för fisket visar sig vara mindre ändamålsenliga.

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 24 kap. 5 § fjärde stycket MB, som stadgar att tillståndsmyndigheten under vissa förutsättningar får besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden, ska upphöra att gälla. Detta då den inte fyller någon självständig funktion.

Bestämmelsen i 24 kap. 8 § första stycket 1 MB, som reglerar upphävande av tillstånd till miljöfarlig verksamhet på tillståndshavarens initiativ, ändras så att den även omfattar vattenverksamhet. Vidare tydliggörs att bestämmelserna i 24 kap. 3 § andra stycket och 4 § MB om rätt att bibehålla en vattenanläggning, utrivning m.m. gäller när ett tillstånd upphävs på grund av att verksamheten slutligt upphört.

I 22 kap. MB förtydligas att kraven på ansökans och domens innehåll kan variera beroende på typ av ansökningsmål och får bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. På detta sätt tydliggörs bl.a. att dessa krav som utgångspunkt är mer begränsade när det gäller omprövning i jämförelse med en ansökan om tillstånd till ny verksamhet enligt 9 kap. eller 11 kap. MB.

Vidare ska den som bedriver vattenverksamhet, på samma sätt som i dag gäller för den som bedriver miljöfarlig verksamhet, vara skyldig att ta fram det underlag som krävs för en omprövning. Bestämmelsen i 22 kap. 2 a § MB ska därför omfatta även vattenverksamhet.

Det förtydligas att bestämmelserna i 22 kap. 25 § andra stycket och 24 kap. 2 § MB om tid inom vilken arbeten ska vara utförda endast omfattar domar eller beslut som innebär att tillstånd lämnas till en verksamhet och inte t.ex. domar eller beslut till följd av omprövning. Om en verksamhetsutövare underlåter att inom föreskriven tid uppfylla villkor i en omprövningsdom, innebär det att

MB:s sanktionssystem i 26 och 29 kap. MB avseende tillsyn och straff blir tillämpliga och således inte att omprövningsdomen förfaller.

Vidare ändras 22 kap. 27 § MB så att det klart framgår att prövotid kan föreskrivas vid omprövningar.

Vid omprövning ska, i enlighet med övriga föreslagna ändringar i 25 kap. MB, var och en svara för sina rättegångskostnader. Detta gäller även sakägare.

Tillståndshavarens rätt till ersättning vid omprövning enligt 24 kap. 5 § MB tas bort. Detsamma gäller rätten till ersättning vid omprövning enligt 7 kap. 13 § LSV på ansökan av en kommun eller ett vattenförbund som vill tillgodose den allmänna miljövården eller hälsovården eller främja fisket. Rätten till ersättning ska dock finnas kvar under en övergångstid om fem år. Bestämmelsen i 7 kap. 13 § LSV flyttas till 24 kap. 9 § MB.

Som alternativ eller komplement till utredningens förslag avseende ny prövning i SOU 2013:69 ska Havs- och vattenmyndigheten i samråd med Kammarkollegiet och Energimyndigheten ges i uppdrag att ta fram nationella vägledande prioriteringsgrunder för omprövning.

Markavvattning (kapitel 7–8)

Utredningen föreslår att det även för prövning av markavvattning ska framgå av regeringens föreskrifter vilka verksamheter som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt, där A-verksamheter kräver tillstånd av mark- och miljödomstol och C-verksamheter ska anmälas till tillsynsmyndigheten.

Utredningen föreslår vidare att prövningen av nya markavvattningsverksamheter med tillhörande anläggningar delas upp i en miljöprövning och en prövning enligt AL. Miljöprövningen innebär att verksamheten med tillhörande anläggningar prövas enligt MB:s bestämmelser efter en ansökan om tillstånd till mark- och miljödomstolen (A-verksamheter) eller en anmälan till tillsynsmyndigheten (C-verksamheter). Prövningen enligt AL innebär att lantmäterimyndigheten inrättar en gemensamhetsanläggning enligt bestämmelserna i denna lag. En gemensamhetsanläggning ska inrättas för det fall fler än en fastighet har nytta av markavvattningsanläggningen. Som tidigare kan lantmäteri-

myndigheten även bilda en samfällighetsförening för att förvalta gemensamhetsanläggningen.

Som en konsekvens av utredningens förslag avseende prövning av ny markavvattning föreslås även att omprövning av tillstånd till markavvattning ska ske av mark- och miljödomstol såvitt avser miljötillståndet och av lantmäterimyndigheten i övriga frågor som rör samfälligheten och anläggningen. Rätt att begära omprövning enligt AL följer AL:s regler.

När en fastighetsbildningsåtgärd berör en markavvattningssamfällighet inrättad enligt LSV eller äldre lag, ska lantmäterimyndigheten om det är lämpligt ta initiativ till en omprövning enligt AL av anläggningen och samfälligheten. En sådan omprövning får till följd att en gemensamhetsanläggning inrättas och att samfälligheten anses inrättad enligt AL.

Genom att en gemensamhetsanläggning och en samfällighet inrättas enligt AL kommer deltagandet i en markavvattningssamfällighet knytas till en fastighet i stället för som i dag till fastighetsägaren. Uppgifter om en markavvattningsanläggnings geografiska läge, deltagare och andelstal kommer även att föras in i fastighetsregistret.

Utredningen föreslår att bestämmelserna om fördelning av rättegångskostnader i mark- och miljödomstol ska bli lika oavsett om ansökan avser ny markavvattning eller omprövning av befintlig verksamhet. Enligt utredningens förslag ska rättegångskostnaderna fördelas efter vad som är skäligt både vid prövning av ny markavvattning och vid omprövning av befintlig sådan. I vilken utsträckning deltagande fastigheter har bidragit till att förhållandena ändrats samt vilken nytta fastigheterna har av förändringen bör vara variabler som får betydelse för kostnadsfördelningen.

Utredningen föreslår en ny definition av rensning som tydliggör att endast grävning i vattenanläggningar omfattas och således inte åtgärder i naturliga vattendrag. Utredningen föreslår även att rensningar som utgångspunkt ska utgöra anmälningspliktiga C-verksamheter. Som en följd av detta föreslås att bestämmelsen i 11 kap. 15 § MB, som anger att rensningar endast behöver anmälas om fisket kan skadas, upphör att gälla. Anmälan ska göras till länsstyrelsen utom såvitt gäller rensningar i skogsmark som ska anmälas till Skogsstyrelsen. Vid avgränsningen av C-verksamheter avseende rensning bör det övervägas att göra åtskillnad mellan

vattendrag av olika storlek och karaktär, avrinningsområdets storlek m.m.

Utredningen föreslår också att det i nuvarande 11 kap. 17 MB om underhållsskyldighet, som enligt utredningens förslag får beteckningen 11 kap. 13 § MB, införs ett nytt andra stycke som förtydligar att för markavvattningsanläggningar sträcker sig underhållsskyldigheten inte längre än syftet med markavvattningen. Om en markavvattningsanläggning exempelvis har anlagts i syfte att avvatta jordbruksmark torde underhållsskyldigheten endast gå så långt som krävs för jordbruksmarken. Vidare förtydligas genom ett nytt tredje stycke att för underhållsåtgärder gäller vad som i MB är föreskrivet om anmälnings- och tillståndsplikt.

Naturvårdsverket i samråd med Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen ges i uppdrag att ta fram nationella vägledande prioriteringsgrunder för omprövning enligt 24 kap. 5 § MB av markavvattningsverksamheter och därtill hörande anläggningar.

Vidare föreslår utredningen att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att göra en generell översyn av den befintliga lagstiftningen som berör frågor kring avledning av vatten och föreslå de ändringar som bedöms nödvändiga för att klargöra ansvarsförhållandena i detta avseende.

Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (kapitel 9)

Utredningen föreslår att LSV upphör att gälla. Vissa bestämmelser flyttas till MB, LOMM, JB och AL medan andra upphör att gälla.

Förslaget innebär i huvudsak följande. Bestämmelserna om andra vattenrättsliga samfälligheter än markavvattningssamfälligheter placeras i en ny lag om vattenrättsliga samfälligheter. Några bestämmelser i 3 kap. LSV om markavvattningssamfälligheter flyttas till AL. Som en konsekvens av att bygge- och fiskeavgifterna samt andelskraft utgår upphävs 6 och 8 kap. LSV. De bestämmelser i LSV om faktisk rådighet och tvångsrätt som fortsatt ska gälla flyttas till 28 kap. MB. Vissa regler om omprövning i 7 kap. LSV placeras i 24 kap. MB och delar av de processuella bestämmelserna m.m. i 7 och 9 kap. LSV infogas i 21–22 kap. MB samt LOMM.

Oklara ansvarsförhållanden (kapitel 10)

Utredningen föreslår att fastighetsägaren får ett subsidiärt ansvar för vattenanläggningar som inte utgör fastighetstillbehör. Detta gäller i de fall det inte går att fastställa vilken rättighetshavare som är underhållsskyldig. Viss skälighetavvägning ska dock göras vid bedömningen av ansvarets omfattning. Samtidigt införs en skyldighet för den som har uppfört en vattenanläggning på annans fastighet med stöd av en särskild rättighet att ta bort anläggningen om fastighetsägaren begär det.

Utredningen konstaterar att anläggningar i avlysta flottsleder saknar underhållsansvarig. Detta är otillfredsställande och utredningen föreslår därför att det åläggs staten att underhålla sådana anläggningar. Statens ansvar omfattar inte vattenanläggningar där det bedrivs en ny verksamhet.

För att underlätta möjligheten att överta underhållsskyldigheten för övergivna eller misskötta anläggningar föreslår utredningen att en ansökan om ett sådant övertagande ska kunna ske i en separat process.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

dels att 11 kap. 1, 9 a–b, 12–13 och 15 §§, 24 kap. 13–14 §§, 25 kap. 2–3, 5 och 7 §§, 27 kap. 8 § och 31 kap. 17 § upphävs,

dels att rubrikerna närmast före 11 kap. 9 §, närmast före 11 kap. 19 §, närmast före 24 kap. 11 §, närmast före 24 kap. 13 §, närmast före 25 kap. 10 §, närmast före 28 kap. 12 §, närmast före 31 kap. 16 §, närmast före 31 kap. 18–20 §§ och närmast före 31 kap. 22 § upphävs,

dels att nuvarande 11 kap. 3 § ska betecknas 1 §, 4–5 §§ ska betecknas 3–4 §§, 16–17 §§ ska betecknas 12–13 §§, 18–20 §§ ska betecknas 15–17, 21–26 §§ ska betecknas 19–24 §§, 22 kap. 22 § ska betecknas 32 kap. 20 §, 24 kap. 10 § ska betecknas 13 § och 12 § ska betecknas 14 §, 25 kap. 4 § ska betecknas 8 §, 6 § ska betecknas 4 §, 8 § ska betecknas 2 §, 9 § ska betecknas 3 § respektive 5 §, 10 § ska betecknas 7 § och 11 § ska betecknas 6 §, 28 kap. 10 § ska betecknas 14 §, 11 § ska betecknas 15 §, 12 § ska betecknas 17 §, 13–19 §§ ska betecknas 19–25 §§, 31 kap. 16 ska betecknas 32 kap. 9 §, 31 kap. 18–23 §§ ska betecknas 32 kap. 10–15 §§, 31 kap. 24–30 §§ ska betecknas 32 kap. 24–30 §§ och 32 kap. 9–11 § ska betecknas 16–18 §§ samt 12–14 §§ ska betecknas 21–23 §§,

dels att rubrikerna närmast före 11 kap. 3 § ska sättas närmast före 11 kap. 1 §, närmast före 11 kap. 17 § ska sättas närmast före 11 kap. 13 §, närmast före 11 kap. 23 § ska sättas närmast före 11 kap. 21 §, närmast före 11 kap. 24 § ska sättas närmast före 11 kap. 22 §, närmast före 24 kap. 12 § ska sättas närmast före 24 kap. 14 §, närmast före 28 kap. 10 § ska sättas närmast före 28 kap. 12 §, närmast före 28 kap. 11 § ska sättas närmast före 28 kap. 15 §, närmast före 28 kap. 13 § ska sättas närmast före 28 kap. 19 §, närmast före 28 kap. 14 §

ska sättas närmast före 28 kap. 20 §, närmast före 31 kap. 24 § ska sättas närmast före 32 kap. 24 §, närmast före 31 kap. 25 § ska sättas närmast före 32 kap. 25 §, närmast före 31 kap. 26 § ska sättas närmast före 32 kap. 26 §, närmast före 31 kap. 28 § ska sättas närmast före 32 kap. 28 §, närmast före 31 kap. 29 § ska sättas närmast före 32 kap. 29 §, närmast före 31 kap. 30 § ska sättas närmast före 32 kap. 30 §, närmast före 32 kap. 9 § ska sättas närmast före 32 kap. 16 §, närmast före 32 kap. 11 § ska sättas närmast före 32 kap. 18 §, närmast före 32 kap. 12 § ska sättas närmast före 32 kap. 19 §,

dels att 11 kap. 6–11 och 14 §§ samt nya 11 kap. 1, 13, 16–17, 19–21 och 23–24 §§, 16 kap. 7, 11 och 13 §§, 19 kap. 3 §, 21 kap. 1–2, 4 och 5 §§, 22 kap. 1, 2a, 5, 25 och 27 §§, 23 kap. 3 och 7 §§, 24 kap. 1, 2, 5 och 8–12 samt nya 24 kap. 13 §, 25 kap. 1 §, nya 2–8 §§, 28 kap. nya 14–15, 17, 21–25, och 32 kap. 3 § och nya 9–18, 20–22, 24–27 och 28 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken till 31 kap. ska lyda ”Ersättning vid ingripande av det allmänna” och rubriken till 32 kap. ska lyda ”Skadestånd för vissa miljöskador och enskilda anspråk som inte grundar sig på ingripande av det allmänna”,

dels att det närmast före 11 kap. 5 §, 11 kap. 6 §, 11 kap. 16 §, 24 kap. 9 §, 28 kap. 10 §, 28 kap. 16 §, 28 kap. 18 §, 32 kap. 9 § ska införas nya rubriker av följande lydelse,

dels att det i balken ska införas femton nya paragrafer, 11 kap. 5 och 18 §§, 22 kap. 24 a och 25 g §§, 24 kap. 10 och 12 §§, 28 kap. 10–13, 16 och 18 §§ samt 32 kap. 1 a, 19 och 31 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

3 §

Med *vattenverksamhet* avses i detta kapitel

1. uppförande, ändring, lagning eller utrivning av en anläggning i ett vattenområde,

2. fyllning eller pålning i ett vattenområde,

3. bortledande av vatten från ett vattenområde,

1 §

Med *vattenverksamhet* avses i detta kapitel

1. uppförande, ändring, lagning eller utrivning av en anläggning i ett vattenområde,

2. fyllning eller pålning i ett vattenområde,

3. bortledande av vatten från ett vattenområde,

4. grävning, sprängning *eller rensning* i ett vattenområde,

5. en annan åtgärd i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge,

6. bortledande av grundvatten eller utförande av en anläggning för detta

7. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden eller utförande av en anläggning eller en annan åtgärd för detta, eller

8. markavvattning.

5 §

I detta kapitel avses med *vattentäkt*: bortledande av ytvatten eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning,

vattenreglering: ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annan vattenverksamhet, och

vattenöverledning: vattenreglering genom överföring av ytvatten från ett vattenområde till ett annat.

4. grävning eller sprängning i ett vattenområde,

5. en annan åtgärd i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge,

6. bortledande av grundvatten eller utförande av en anläggning för detta

7. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden eller utförande av en anläggning eller en annan åtgärd för detta, eller

8. markavvattning.

4 §

I detta kapitel avses med *vattentäkt*: bortledande av ytvatten eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning,

vattenreglering: ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annan vattenverksamhet,

vattenöverledning: vattenreglering genom överföring av ytvatten från ett vattenområde till ett annat, och

rensning: grävning för att bibehålla vattnets djup eller läge i en vattenanläggning.

Allmänna bestämmelser om hälsoskydd

5 §

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

i fråga om vattenverksamhet eller vattenanläggningar 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.

Tillstånds- och anmälningsplikt för vattenverksamhet

6 §

En vattenverksamhet får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den.

Regeringen får meddela föreskrifter om att det ska vara förbjudet att bedriva vattenverksamhet utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts.

*Regeringen får förbjuda mark-
avvattning som skulle kräva tillstånd enligt detta kapitel i områden där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras. Dispens från ett sådant förbud prövas av länsstyrelsen och får endast meddelas om det finns särskilda skäl.*

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

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

I fråga om vatten som medför betydande olägenhet för omgivningen eller trafiken finns ytterligare bestämmelser i 8 kap. PBL.

7 §

En vattenverksamhet skall utföras så att den inte försvårar annan verksamhet som i framtiden kan antas beröra samma vattentillgång och som främjar allmänna eller enskilda ändamål av vikt. Detta krav gäller om vattenverksamheten kan utföras på detta sätt utan oskälig kostnad.

Även om tillståndsplikt inte följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 §, får tillsynsmyndigheten besluta att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön.

8 §

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 iakttä 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 av en ifrågasatt anordning eller ett villkor eller ett föreläggande inte skäligen kan anses motsvara den kostnad som verksamhetsutövaren därigenom skulle förorsakas, kan verksamhetsutövaren befrias från en sådan skyldighet.

Den som bedriver eller avser att bedriva en vattenverksamhet får ansöka om tillstånd till verksamheten enligt denna balk även om det inte krävs tillstånd.

Vad som i denna paragraf sägs om fisk skall gälla även vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur.

Bestämmelser om särskilda fiskeavgifter som får bestämmas i stället för att det meddelas villkor eller förelägganden enligt första stycket finns i 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

9 §

För vattenverksamhet krävs det tillstånd enligt denna balk, om inte något annat följer av bestämmelserna i detta kapitel.

Den som vill bedriva vattenverksamhet får ansöka om tillstånd även om det inte krävs tillstånd för verksamheten.

Oavsett vad som följer av 11–15, 19 och 23 §§, kan det för en viss verksamhet eller åtgärd krävas tillstånd enligt 7 kap. 28 a §.

En anmälningspliktig verksamhet får påbörjas tidigast åtta veckor efter det att en anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

10 §

Om det krävs tillstånd till en vattenverksamhet, får arbeten av större omfattning i anslutning till verksamheten inte påbörjas innan tillstånd har meddelats.

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för tillsynsmyndigheten att meddela sådana förelägganden som avses i 7 §, och

2. vad som ska gälla vid ändring av en verksamhet som omfattas av ett tillstånd som avses i 8 § eller som har upphört att vara tillståndspliktig men bedrivs med stöd av ett tillstånd enligt detta kapitel.

11 §

Tillstånd enligt detta kapitel behövs inte för

1. vattentäkt för en en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning,

2. utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur, eller

3. utförande av anläggningar för utvinning av värme, om åtgärden inte avser vattentäkt.

Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstol.

Anmälan om vattenverksamhet ska enligt vad regeringen föreskriver göras till generalläkaren, länsstyrelsen, kommunen eller Skogsstyrelsen.

16 §

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 *skall* dock göras snarast möjligt.

Åtgärder som strider mot bestämmelser om innehållande och tappning av vatten får vidtas utan föregående tillstånd, om det är nödvändigt för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av någon annan sådan orsak. Ansökan om godkännande av åtgärderna *skall* dock göras snarast möjligt.

12 §

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* dock göras snarast möjligt.

Åtgärder som strider mot bestämmelser om innehållande och tappning av vatten får vidtas utan föregående tillstånd, om det är nödvändigt för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av någon annan sådan orsak. Ansökan om godkännande av åtgärderna *ska* dock göras snarast möjligt.

Bestämmelsen är tillämplig även i anmälningsärenden, när det av något väsentligt skäl inte finns tid att avvakta handläggningen av ett anmälningsärende.

17 §

Den som äger en vattenanläggning är skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. Om vattenanläggningen med stöd av en särskild rättighet utförts på någon annans mark och äganderätten till anläggningen övergått till markägaren till följd av att rättigheten upphört, kvarstår underhållsskyldigheten för den som var rättighetshavare.

Den som enligt 28 kap. 12 § har fått rätt att använda någon annans vattenanläggning är tillsammans med ägaren skyldig att underhålla anläggningen, om inte mark- och miljödomstolen bestämt något annat.

I 20 och 21 §§ samt i 24 kap. 4 § andra stycket finns bestämmelser om överflyttning av underhållsskyldigheten.

13 §

Den som äger en vattenanläggning är skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. Om vattenanläggningen med stöd av en särskild rättighet utförts på någon annans mark och äganderätten till anläggningen övergått till markägaren till följd av att rättigheten upphört, kvarstår underhållsskyldigheten för den som var rättighetshavare.

För markavvattningsanläggningar är syftet med markavvattningen avgörande för underhållsskyldighetens omfattning.

För underhållsätgärder gäller vad som i denna balk är föreskrivet om anmälnings- och tillståndsplikt.

Den som enligt 28 kap. 17 § har fått rätt att använda någon annans vattenanläggning är tillsammans med ägaren skyldig att underhålla anläggningen, om inte mark- och miljödomstolen bestämt något annat.

I 17, 18 och 19 §§ samt i 24 kap. 4 § andra stycket finns bestämmelser om överflyttning av underhållsskyldigheten.

14 §

Regeringen får förbjuda markavvattning som skulle kräva tillstånd enligt detta kapitel i områden där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras.

Länsstyrelsen får meddela dispens från ett förbud som meddelats enligt första stycket om det finns särskilda skäl.

Om dispens meddelas enligt andra stycket fordras för utförandet av markavvattningen att tillstånd söks enligt 9 §. Beslutet om dispens upphör att gälla om tillstånd till markavvattningen meddelas.

Om det inte kan fastställas att det finns någon rättighetshavare som kan underhålla en vattenanläggning enligt 13 § ska den som äger fastigheten där vattenanläggningen är belägen vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att uppnå syftet med underhållsskyldigheten.

Staten är skyldig att underhålla en vattenanläggning som hör till en avlyst flottled om det inte kan fastställas att det finns någon underhållsansvarig rättighetshavare enligt 13 §.

Utrivning och överflyttning av underhållsskyldighet m.m.

19 §

Tillstånd enligt denna balk skall alltid lämnas till utrivning av en vattenanläggning i ytvatten, om inte förordnande meddelas enligt 20 §.

20 §

I stället för att lämna tillstånd att riva ut en vattenanläggning i ytvatten får mark- och miljödomstolen på begäran av ägaren av en fastighet som skulle skadas av utrivningen förordna att skyldigheten att underhålla anläggningen och fullgöra övriga skyldigheter som ligger på anläggningens ägare skall övergå på fastighetsägaren till dess något annat bestäms.

16 §

Tillstånd enligt denna balk ska alltid lämnas till utrivning av en vattenanläggning i ytvatten, om inte förordnande meddelas enligt 17 §.

17 §

I stället för att lämna tillstånd att riva ut en vattenanläggning i ytvatten får mark- och miljödomstolen på begäran av ägaren av en fastighet som skulle skadas av utrivningen förordna att skyldigheten att underhålla anläggningen och fullgöra övriga skyldigheter som ligger på anläggningens ägare ska övergå på fastighetsägaren till dess något annat bestäms.

Till skydd för allmänna intressen får efter åtagande ett sådant förordnande också meddelas för staten, en kommun eller ett vattenförbund.

Förordnande får inte meddelas, om det kan antas att fastighetsägaren inte kan fullgöra skyldigheterna eller om det med hänsyn till den sökande eller till allmänna intressen anses mera angeläget att anläggningen rivs ut.

Om ägaren av en vattenanläggning vållas skada av att anläggningen bibehålls, *skall* den som övertar ansvaret för anläggningen betala skälig ersättning för skadan.

Om ägaren av en vattenanläggning vållas skada av att anläggningen bibehålls, *ska* den som övertar ansvaret för anläggningen betala skälig ersättning för skadan.

18 §

Mark- och miljödomstolen får även i andra fall än som avses i 17 § förordna att skyldigheten att underhålla en vattenanläggning i ytvatten och fullgöra övriga skyldigheter som ligger på anläggningens ägare ska övergå på annan. Innan ett sådant förordnande meddelas ska den som är underhållsskyldig höras.

En ansökan enligt första stycket får göras av

1. ägaren av en fastighet som påverkas av vattenanläggningens underhåll

2. staten, en kommun eller ett vattenförbund till skydd för allmänna intressen.

Förordnande för en fastighetsägare får inte meddelas, om det kan antas att fastighetsägaren inte kan fullgöra skyldigheterna eller om det med hänsyn till den sökande eller till allmänna

intressen anses mera angeläget att anläggningen rivs ut.

En ansökan enligt denna paragraf handläggs som ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § MB.

21 §

Om en fastighet övergår till en ny ägare och den tidigare ägaren är underhållsskyldig efter övertagande enligt 20 § första stycket, svarar den nya ägaren för de skyldigheter som följer av övertagandet.

Övertagandet enligt 20 § första stycket *skall* antecknas i fastighetsregistrets allmänna del.

22 §

Om det kan uppkomma fara för allmänna eller enskilda intressen genom att en anläggning för bortledande av grundvatten helt eller delvis tas ur bruk, *skall* anläggningens ägare hämta in mark- och miljödomstolens tillstånd.

Skälig ersättning *skall* betalas, om en sådan åtgärd medför skada på någon annans egendom genom bestående ändring i vattenförhållandena.

23 §

Tillstånd *skall* lämnas till följande vattenverksamheter, om inte något annat följer av 2 kap. 9 §:

19 §

Om en fastighet övergår till en ny ägare och den tidigare ägaren är underhållsskyldig efter övertagande enligt 17 § första stycket och 18 § andra stycket 1, svarar den nya ägaren för de skyldigheter som följer av övertagandet.

Övertagandet enligt 17 § första stycket och 18 § andra stycket 1 *ska* antecknas i fastighetsregistrets allmänna del.

20 §

Om det kan uppkomma fara för allmänna eller enskilda intressen genom att en anläggning för bortledande av grundvatten helt eller delvis tas ur bruk, *ska* anläggningens ägare hämta in mark- och miljödomstolens tillstånd.

Skälig ersättning *ska* betalas, om en sådan åtgärd medför skada på någon annans egendom genom bestående ändring i vattenförhållandena.

21 §

Tillstånd *ska* lämnas till följande vattenverksamheter, om inte något annat följer av 2 kap. 9 §:

1. vattenverksamhet som vid prövning av annan verksamhet enligt 17 kap. 1 eller 3 § har angetts som ett villkor för verksamhetens utövande,

2. anläggande av broar och annan vattenverksamhet för väg, järnväg, tunnelbana eller spårväg vars anläggande har prövats i särskild ordning,

3. anläggande av rörledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar,

4. verksamhet som bearbetningskoncession har meddelats för enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, och

5. anläggande av naturgasledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt naturgaslagen (2005:403).

25 §

Vid klassificering enligt 24 § ska dammen vara klassificerad i

1. dammsäkerhetsklass A, om ett dammhaveri kan leda till en kris som drabbar många människor och stora delar av samhället samt hotar grundläggande värden och funktioner,

2. dammsäkerhetsklass B, om ett dammhaveri kan leda till stora regionala och lokala konsekvenser eller störningar och dammen inte ska vara klassificerad i dammsäkerhetsklass A, och

1. vattenverksamhet som vid prövning av annan verksamhet enligt 17 kap. 1 eller 3 § har angetts som ett villkor för verksamhetens utövande,

2. anläggande av broar och annan vattenverksamhet för väg, järnväg, tunnelbana eller spårväg vars anläggande har prövats i särskild ordning,

3. anläggande av rörledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar,

4. verksamhet som bearbetningskoncession har meddelats för enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, och

5. anläggande av naturgasledningar i vatten som koncession har meddelats för enligt naturgaslagen (2005:403).

23 §

Vid klassificering enligt 22 § ska dammen vara klassificerad i

1. dammsäkerhetsklass A, om ett dammhaveri kan leda till en kris som drabbar många människor och stora delar av samhället samt hotar grundläggande värden och funktioner,

2. dammsäkerhetsklass B, om ett dammhaveri kan leda till stora regionala och lokala konsekvenser eller störningar och dammen inte ska vara klassificerad i dammsäkerhetsklass A, och

3. dammsäkerhetsklass C, om dammen inte ska vara klassificerad i dammsäkerhetsklass A eller B.

Om ett dammhaveri kan medföra förlust av människoliv och risken för detta inte är försumbar, ska dammen klassificeras i dammsäkerhetsklass A eller B.

26 §

Klassificeringen enligt 24 och 25 §§ ska göras av den myndighet som utövar tillsyn över dammens säkerhet.

3. dammsäkerhetsklass C, om dammen inte ska vara klassificerad i dammsäkerhetsklass A eller B.

Om ett dammhaveri kan medföra förlust av människoliv och risken för detta inte är försumbar, ska dammen klassificeras i dammsäkerhetsklass A eller B.

24 §

Klassificeringen enligt 22 och 23 §§ ska göras av den myndighet som utövar tillsyn över dammens säkerhet.

16 kap.

7 §

Vid prövningen enligt denna balk *skall* hänsyn tas till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan antas bli behövliga för att verksamheten *skall* kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.

Vid prövningen enligt denna balk *ska* hänsyn tas till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan antas bli behövliga för att verksamheten *ska* kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt *samt till annan verksamhet av vikt som i framtiden kan antas komma att bedrivas i närområdet.*

11 §

Om mål eller ärenden enligt denna balk om tillstånd eller dispens till skilda verksamheter prövas samtidigt och verksamheterna på grund av att de berör samma naturresurs eller av någon annan orsak inte kan utövas vid sidan av varandra i enlighet med ansökningarna, *skall* verksam-

Om mål eller ärenden enligt denna balk om tillstånd eller dispens till skilda verksamheter prövas samtidigt och verksamheterna på grund av att de berör samma naturresurs eller av någon annan orsak inte kan utövas vid sidan av varandra i enlighet med ansökningarna, *ska* verksam-

heterna om möjligt jämkas så att de kan komma till stånd utan väsentlig nackdel för någon av dem. Om en sådan jämkning inte kan göras, *skall* företräde ges åt den verksamhet som bäst stämmer överens med 3 kap.

Första stycket gäller inte om en samfällighet för de särskilda verksamheterna bildas enligt *lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet*.

heterna om möjligt jämkas så att de kan komma till stånd utan väsentlig nackdel för någon av dem. Om en sådan jämkning inte kan göras, *ska* företräde ges åt den verksamhet som bäst stämmer överens med 3 kap.

Första stycket gäller inte om en samfällighet för de särskilda verksamheterna bildas enligt *anläggningslagen (1973:1149) eller lagen (2014:XX) om vattenrättsliga samfälligheter*.

13 §

Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Rätten att överklaga enligt första stycket gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 6 eller 8 § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första

Rätten att överklaga enligt första stycket gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2–3, 5, 6 eller 8–11 §§ denna balk. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets

stycket gäller dock inte domar och materielverk eller Försvarets beslut som rör Försvarmakten, radioanstalt. Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

Den som vill överklaga med stöd av första eller andra stycket ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna.

19 kap.

3 §

Vad som sägs i 21 kap. 3 § om handläggningen vid mark- och miljödomstol gäller även för en länsstyrelse som handlägger ett tillståndsärende eller handlägger ett anmälningsärende enligt 11 kap. 9 a § första stycket, om ärendet annars skulle ha prövats av en kommun.

Vad som sägs i 21 kap. 3 § om handläggningen vid mark- och miljödomstol gäller även för en länsstyrelse som handlägger ett tillståndsärende eller handlägger ett anmälningsärende enligt 11 kap. 11 §.

Om ett ärende handläggs vid länsstyrelsens miljöprövningsdelegation får ett annat ärende som enligt denna balk ska prövas av länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet handläggas av miljöprövningsdelegationen, om ärendena har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra.

21 kap.

1 §

Mark- och miljödomstol
prövar som första instans mål om

1. miljöfarlig verksamhet som
är ansökningsmål enligt 1 a §
första stycket,

2. *vattenverksamhet och vatten-
anläggningar enligt 11 kap. samt
lagen (1998:812) med särskilda
bestämmelser om vattenverk-
samhet, utom verksamheter som
avser markavvattning vilka ska
prövas av länsstyrelsen och säker-
hetsklassificering av dammar,*

3. *markavvattningar som enligt
lagen med särskilda bestämmelser
om vattenverksamhet har över-
lämnats från länsstyrelsen eller
anmälts av en lantmäterimyndighet,*

4. ersättning för skada och
intrång enligt 28 kap. 2–5 §§,

5. ersättning och inlösen vid
ingripande av det allmänna
enligt denna balk *och vid vatten-
verksamhet*, om inte annat har
särskilt föreskrivits,

6. ersättning för miljöskador
och inlösen enligt 32 kap., talan
om förbud eller försiktighets-
mått enligt 32 kap. 12 § samt
grupptalan enligt 32 kap. 13 §,

7. fördelning av solidariskt
ansvar mellan flera enligt 10 kap.
6 och 7 §§ på talan av någon av
de solidariskt ansvariga,

Mark- och miljödomstol
prövar som första instans mål om

1. miljöfarlig verksamhet *och
vattenverksamhet* som är ansök-
ningsmål enligt 1 a § första
stycket,

2. ersättning för skada och
intrång enligt 28 kap. 2–5 §§,

3. ersättning och inlösen vid
ingripande av det allmänna enligt
denna balk om inte annat har
särskilt föreskrivits,

4. ersättning för miljöskador,
*ersättning för skador uppkomna
genom vattenverksamhet* och
inlösen enligt 32 kap., talan om
förbud eller försiktighetsmått
enligt 32 kap. 21 § samt grupp-
talan enligt 32 kap. 22 §,

5. fördelning av solidariskt
ansvar mellan flera enligt 10 kap.
6 och 7 §§ på talan av någon av
de solidariskt ansvariga,

8. utdömande av vite enligt ett föreläggande som har förenats med vite med stöd av balken, efter särskild ansökan av den myndighet som har beslutat vitesföreläggandet eller, om vitesföreläggandet har beslutats i förfarandet, med tillämpning av 6 § andra stycket lagen (1985:206) om viten,

9. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt vad som följer av artiklarna 27.6 och 30.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG, och

10. kostnadsansvar för fastighetsägare enligt 10 kap. 9 §.

Mark- och miljödomstol prövar, om inte annat är föreskrivet, efter överklagande enligt 19 kap. 1 § tredje stycket, länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut enligt denna balk eller föreskrifter som

6. utdömande av vite enligt ett föreläggande som har förenats med vite med stöd av balken, efter särskild ansökan av den myndighet som har beslutat vitesföreläggandet eller, om vitesföreläggandet har beslutats i förfarandet, med tillämpning av 6 § andra stycket lagen (1985:206) om viten,

7. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt vad som följer av artiklarna 27.6 och 30.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG, och

8. kostnadsansvar för fastighetsägare enligt 10 kap. 9 §.

Mark- och miljödomstol prövar, om inte annat är föreskrivet, efter överklagande enligt 19 kap. 1 § tredje stycket, länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut enligt denna balk eller föreskrifter som

har meddelats med stöd av balken *samt enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet*. Att mark- och miljödomstol efter överklagande prövar Kronofogdemyndighetens beslut om handräckning framgår av 26 kap. 17 § andra stycket.

har meddelats med stöd av balken. Att mark- och miljödomstol efter överklagande prövar Kronofogdemyndighetens beslut om handräckning framgår av 26 kap. 17 § andra stycket.

1 a §

Ansökningsmål är mål

1. om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 6 § som inte ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 8 §,

2. om tillstånd till vattenverksamhet *enligt 11 kap. 9 § som inte ska prövas av en länsstyrelse,*

3. om godkännande enligt 11 kap. 16 § av ett utfört ändrings- eller lagningsarbete eller av åtgärder som strider mot meddelade bestämmelser om innehållande och tappning av vatten, *om arbetet eller åtgärderna inte avser en markavvattning som ska prövas av en länsstyrelse,*

4. om tillstånd enligt 11 kap. till utrivning av en vattenanläggning eller tillståndsprövning *enligt 11 kap. 22 §,*

5. om förlängning enligt 24 kap. 2 § andra stycket av genomförandetiden *eller den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång,*

Ansökningsmål är mål

1. om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 6 § som inte ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 8 §,

2. om tillstånd till vattenverksamhet *som avses i 11 kap. 6 §,*

3. om godkännande enligt 11 kap. 12 § av ett utfört ändrings- eller lagningsarbete eller av åtgärder som strider mot meddelade bestämmelser om innehållande och tappning av vatten,

4. om tillstånd enligt 11 kap. till utrivning av en vattenanläggning eller tillståndsprövning *enligt 11 kap. 20 §,*

5. om förlängning enligt 24 kap. 2 § andra stycket av genomförandetiden,

6. om återkallelse eller förbud mot fortsatt verksamhet enligt 24 kap. 3 §,

7. om omprövning enligt 24 kap. 5–9 §§ som inte ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 8 §,

8. enligt 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, och

9. om omprövning enligt 7 kap. 13–15 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Mark- och miljödomstol får besluta att ett ansökningsmål som gäller uteslutande en viss eller vissa sakägare ska behandlas enligt det som gäller för stämningssmål enligt 7 kap. lagen med vissa bestämmelser om vattenverksamhet, om sökanden medger det och målet kan avgöras med bindande verkan endast mot dessa sakägare.

6. om återkallelse eller förbud mot fortsatt verksamhet enligt 24 kap. 3 §,

7. om omprövning enligt 24 kap. 5–12 §§ som inte ska prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 8 § eller 11 kap. 11 §,

8. om tvångs rätt enligt 28 kap. 14 och 17 §§ MB.

9. enligt 3 kap. 1 § lagen (2014:XX) om vattenrättsliga samfälligheter,

10. om överflyttning av underhållsskyldighet enligt 11 kap. 18 §.

2 §

Talan i mål som inte enligt 1 a § är ansökningsmål väcks genom ansökan om stämning, om inte annat är särskilt föreskrivet. *Beträffande vissa stämningssmål finns föreskrifter i 7 kap. lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.* Mål som har överklagats till en mark- och miljödomstol handläggs enligt bestämmelserna i 5 kap. lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Talan i mål som inte enligt 1 a § är ansökningsmål väcks genom ansökan om stämning, om inte annat är särskilt föreskrivet. Mål som har överklagats till en mark- och miljödomstol handläggs enligt bestämmelserna i 5 kap. lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

4 §

Väcker någon talan vid mark- och miljödomstol om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller om skyldighet för den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidta försiktighetsmått och är frågan om tillstånd till verksamheten enligt denna balk under prövning eller kommer den under prövning innan mark- och miljödomstolen har avgjort målet, får mark- och miljödomstolen inte avgöra målet förrän tillståndsfrågan har prövats.

Väcker någon talan vid mark- och miljödomstol om förbud mot miljöfarlig verksamhet *eller vattenverksamhet* eller om skyldighet för den som utövar eller ämnar utöva sådan verksamhet att vidta försiktighetsmått och är frågan om tillstånd till verksamheten enligt denna balk under prövning eller kommer den under prövning innan mark- och miljödomstolen har avgjort målet, får mark- och miljödomstolen inte avgöra målet förrän tillståndsfrågan har prövats.

5 §

Har en tillsynsmyndighet med stöd av 26 kap. 9 § första stycket förbjudit miljöfarlig verksamhet eller beslutat att den som bedriver eller avser att bedriva sådan verksamhet *skall* vidta försiktighetsmått och begärs tillstånd enligt denna balk, kan mark- och miljödomstolen, om sökanden ställer säkerhet för kostnad och skada, bestämma att tillsynsmyndighetens beslut inte får verkställas förrän tillståndsfrågan har avgjorts eller domstolen föreskriver något annat.

I fråga om slaget av säkerhet gäller 2 kap. 25 § utskökningsbalken. Säkerheten *skall* prövas av domstolen och förvaras av länsstyrelsen.

Har en tillsynsmyndighet med stöd av 26 kap. 9 § första stycket förbjudit miljöfarlig verksamhet *eller vattenverksamhet* eller beslutat att den som bedriver eller avser att bedriva sådan verksamhet *ska* vidta försiktighetsmått och begärs tillstånd enligt denna balk, kan mark- och miljödomstolen, om sökanden ställer säkerhet för kostnad och skada, bestämma att tillsynsmyndighetens beslut inte får verkställas förrän tillståndsfrågan har avgjorts eller domstolen föreskriver något annat.

I fråga om slaget av säkerhet gäller 2 kap. 25 § utskökningsbalken. Säkerheten *ska* prövas av domstolen och förvaras av länsstyrelsen.

22 kap.

1 §

En ansökan i ett ansökningsmål ska vara skriftlig. Den ska innehålla

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd eller annan liknande uppgift samt användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen liksom energi-användning,

2. uppgifter om utsläpskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas dels för att förebygga uppkomsten av avfall, dels för förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till,

3. en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. och uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4 och 6 §§,

4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs,

5. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,

6. i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet, en säkerhetsrapport i de fall det finns skyldighet att upprätta en sådan enligt lagen

En ansökan i ett ansökningsmål ska vara skriftlig. Den ska, i förekommande fall, innehålla

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd eller annan liknande uppgift samt användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen liksom energi-användning,

2. uppgifter om utsläpskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas dels för att förebygga uppkomsten av avfall, dels för förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till,

3. en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. och uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4 och 6 §§,

4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs,

5. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,

6. i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet, en säkerhetsrapport i de fall det finns skyldighet att upprätta en sådan enligt lagen

(1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor,

7. en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5, och

8. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–7.

I mål om vattenverksamhet *skall* ansökan dessutom innehålla

1. uppgift om det finns fastigheter som berörs av vattenverksamheten eller *ej* och i förekommande fall namn och adress på ägarna och berörda innehavare av särskild rätt till fastigheterna, och

2. uppgifter om *de ersättningsbelopp som sökanden erbjuder varje sakägare, om det inte på grund av verksamhetens omfattning bör anstå med sådana uppgifter*

I 7 kap. 4 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns det ytterligare bestämmelser om vad en ansökan i vissa fall ska innehålla i mål om vattenverksamhet.

(1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor,

7. en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5, och

8. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–7.

I mål om vattenverksamhet *ska* ansökan dessutom innehålla

1. uppgift om det finns fastigheter som berörs av vattenverksamheten eller *inte* och i förekommande fall namn och adress på ägarna och berörda innehavare av särskild rätt till fastigheterna, och

2. uppgift om *det område som enligt sökanden bör utgöra strömfallsfastighet, när ansökan avser utförande av ett vattenkraftverk.*

Med fastighet enligt andra stycket 1 avses också gruvor.

En fastighet ska enligt andra stycket 1 anses berörd av en ansökan om vattenverksamhet

1. när ett yrkande framställs om skyldighet för fastighetens ägare att delta i verksamheten,

2. när fastigheten eller dess vatten tas i anspråk för verksamheten eller för en anläggning i samband med verksamheten, eller

3. när verksamheten kan medföra skador på mark eller vatten som tillhör fastigheten, på byggnader eller anläggningar som finns på fastigheten eller på fastighetens användningssätt.

2 a §

I fråga om miljöfarlig verksamhet är den som erhållit tillstånd, dispens eller godkännande vid prövning av frågor som avses i 24 kap. 3, 5 och 8 §§ skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen. Mark- och miljödomstolen får förelägga denne att tillhandahålla den utredning som behövs. Föreläggandet får förenas med vite.

Den som har erhållit tillstånd, dispens eller godkännande är vid prövning av frågor som avses i 24 kap. 3, 5 och 8 §§ skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen. Mark- och miljödomstolen får förelägga denne att tillhandahålla den utredning som behövs. Föreläggandet får förenas med vite.

3 §

Om en ansökan tas upp till prövning, *skall* mark- och miljödomstolen utfärda kungörelse. Kungörelsen *skall* innehålla

1. en kortfattad redogörelse för ansökan och i mål om vattenverksamhet uppgift om de fastigheter som kan beröras,

2. en upplysning om innehållet i 7 §, om den inte kan lämnas på annat lämpligt sätt, samt en upplysning om innehållet i 10 och 19 §§,

3. sista tidpunkt för synpunkter enligt 10 §,

Om en ansökan tas upp till prövning, *ska* mark- och miljödomstolen utfärda kungörelse. Kungörelsen *ska* innehålla

1. en kortfattad redogörelse för ansökan och i mål om vattenverksamhet uppgift om de fastigheter som kan beröras,

2. en upplysning om innehållet i 7 §, om den inte kan lämnas på annat lämpligt sätt, samt en upplysning om innehållet i 10 och 19 §§,

3. sista tidpunkt för synpunkter enligt 10 §,

4. ett tillkännagivande om att kallelser och andra meddelanden i målet till parterna *skall* införas i alla, eller vissa namngivna ortstidningar och att de, om de inte särskilt skickas till en part, hålls tillgängliga hos den som förvarar akten, och

5. namn och adress på aktförvararen.

Mark- och miljödomstolen *skall* förordna en eller flera personer att förvara ett exemplar av handlingarna i målet (aktförvarare).

Kungörelsen *skall* snarast införas i ortstidning. En utskrift av kungörelsen *skall* i mål om vattenverksamhet sändas till varje sakägare som har angetts i ansökningen eller som på annat sätt är känd för domstolen.

Om ansökan berör fast egendom som är samfälld för flera fastigheter, behöver någon utskrift av kungörelsen inte sändas till de särskilda delägarna i samfälligheten. Finns en känd styrelse för samfälligheten, *skall* en utskrift av kungörelsen sändas till styrelsen.

4. ett tillkännagivande om att kallelser och andra meddelanden i målet till parterna *ska* införas i alla, eller vissa namngivna ortstidningar och att de, om de inte särskilt skickas till en part, hålls tillgängliga hos den som förvarar akten, och

5. namn och adress på aktförvararen.

Mark- och miljödomstolen *ska* förordna en eller flera personer att förvara ett exemplar av handlingarna i målet (aktförvarare).

Kungörelsen *ska* snarast införas i ortstidning. En utskrift av kungörelsen *ska* i mål om vattenverksamhet sändas till varje sakägare som har angetts i ansökningen eller som på annat sätt är känd för domstolen. *Rör det sig om ett stort antal personer behöver dock inte en utskrift sändas till varje sakägare om delgivning genom kungörelse kan anses vara en tillräcklig åtgärd.*

Om ansökan berör fast egendom som är samfälld för flera fastigheter, behöver någon utskrift av kungörelsen inte sändas till de särskilda delägarna i samfälligheten. Finns en känd styrelse för samfälligheten, *ska* en utskrift av kungörelsen sändas till styrelsen.

5 §

Kungörelsen ska delges

1. styrelsen eller någon annan som förvaltar en av ansökan berörd kanal- eller slussanläggning eller annan allmän farled eller en hamn eller flottled som är allmän,

2. styrelsen för ett av ansökan berört vattenförbund samt styrelsen eller någon annan som förvaltar en berörd samfällighet enligt denna lag eller motsvarande äldre bestämmelser,

3. ägaren av en anläggning för tillgodogörande av vattenkraft, om med ansökan avses ianspråktagande av den tillgodogjorda kraften,

4. ägaren av den strömfallsfastighet från vilken andelskraft tillhandahålls, när det är fråga om en ansökan enligt 7 kap. 1 § andra stycket 3 lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, och

5. innehavaren av det tillstånd som avses med en ansökan enligt 21 kap. 1 a § första stycket 6 eller 7 miljöbalken.

Kungörelsen ska delges

1. styrelsen eller någon annan som förvaltar en av ansökan berörd kanal- eller slussanläggning eller annan allmän farled eller en hamn eller flottled som är allmän,

2. styrelsen för ett av ansökan berört vattenförbund samt styrelsen eller någon annan som förvaltar en berörd samfällighet enligt denna lag eller motsvarande äldre bestämmelser,

3. ägaren av en anläggning för tillgodogörande av vattenkraft, om med ansökan avses ianspråktagande av den tillgodogjorda kraften *och*

4. innehavaren av det tillstånd som avses med en ansökan enligt 21 kap. 1 a § första stycket 6 eller 7.

24 a §

Innan mark- och miljödomstolen meddelar en dom om tillstånd till ett vattenkraftverk, ska domstolen se till att det finns en lämplig fastighet, som ägs av sökanden och med vilken rätten till tillgodogörandet av vatten-

kraften för framtiden ska vara förenad (strömfallsfastighet).

25 §

En dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska i förekommande fall innehålla bestämmelser om

1. den tid som tillståndet ska gälla,

2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,

3. tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod,

4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen ska ske,

5. skyldighet att betala avgifter,

6. de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som

a) behövs för att anpassa tillämpningen av sådana föreskrifter om försiktighetsmått som har meddelats med stöd av denna balk, om föreskrifterna medger eller förutsätter en sådan anpassning, eller

b) annars behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar,

7. de villkor som behövs avseende hantering av kemiska produkter i verksamheten, om hanteringen kan medföra olägen-

En dom i ett ansökningsmål ska i förekommande fall innehålla bestämmelser om

1. den tid som tillståndet ska gälla,

2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,

3. tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod,

4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen ska ske,

5. skyldighet att betala avgifter,

6. de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som

a) behövs för att anpassa tillämpningen av sådana föreskrifter om försiktighetsmått som har meddelats med stöd av denna balk, om föreskrifterna medger eller förutsätter en sådan anpassning, eller

b) annars behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar,

7. de villkor som behövs avseende hantering av kemiska produkter i verksamheten, om hanteringen kan medföra olägen-

heter för den yttre miljön,

8. de villkor som behövs om avfallshantering, återvinning och återanvändning, om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

9. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,

10. de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada och ställande av säkerhet,

11. de villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön,

12. de övriga villkor som behövs för att förhindra skada på eller olägenhet för omgivningen,

13. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas,

14. den förlust av vatten eller annat som en tillståndshavare enligt 31 kap. 22 och 23 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning, och

15. rättegångskostnader.

Om *tillståndet* avser arbeten för *vattenverksamhet*, ska den tid inom vilken arbetena ska vara

heter för den yttre miljön,

8. de villkor som behövs om avfallshantering, återvinning och återanvändning, om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

9. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,

10. de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada och ställande av säkerhet,

11. de villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön,

12. de övriga villkor som behövs för att förhindra skada på eller olägenhet för omgivningen,

13. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas,

14. den förlust av vatten eller annat som en tillståndshavare enligt 32 kap. 14 och 15 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning och

15. rättegångskostnader.

16. den tid inom vilken villkor eller andra bestämmelser till följd av omprövning enligt 24 kap. 5 § ska vara uppfyllda.

Om en dom innebär att tillstånd lämnas till en vattenverksamhet eller en miljöfarlig

utförda anges i domen. Denna tid får vara högst tio år. *I fråga om miljöfarlig verksamhet ska det i domen anges den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång.*

Mark- och miljödomstolen får överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta villkor av mindre betydelse.

Ytterligare bestämmelser om vad en dom i ett mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar ska innehålla finns i 7 kap. 6 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

verksamhet och avser arbeten för verksamheten, ska den tid inom vilken arbetena ska vara utförda anges i domen. Denna tid får vara högst tio år.

Mark- och miljödomstolen får överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta villkor av mindre betydelse.

25 g §

En dom som rör vattenverksamhet ska dessutom i förekommande fall innehålla bestämmelser om

- 1. de områden som får tas i anspråk för vattenverksamhet och de särskilda tvångsrätter i övrigt som medges sökanden*
- 2. strömfallsfastighet och*
- 3. vilka som ska delta i en vattenreglerings- eller bevattningssamfällighet samt varje deltagares andelstal i fråga om kostnaderna för verksamheten.*

27 §

När verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet, får mark- och miljödomstolen vid meddelande av tillstånd till verksamheten skjuta upp frågan om

När verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet, får mark- och miljödomstolen vid meddelande av, *eller vid omprövning av*, tillstånd till verksamheten

ersättning eller andra villkor till dess erfarenhet har vunnits av verksamhetens inverkan.

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

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

Då målet har skjutits upp i en viss del, skall mark- och miljödomstolen som villkor för att tillståndet till verksamheten skall få tas i anspråk föreskriva att sökanden hos länsstyrelsen ställer säkerhet för den slutliga ersättningen samt för den ersättning som bestämts provisoriskt och som inte skall betalas innan tillståndet tas i anspråk. I fråga om slaget av säkerhet gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken.

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

skjuta upp frågan om villkor till dess erfarenhet har vunnits av verksamhetens inverkan.

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

Den uppskjutna frågan *ska* avgöras så snart som möjligt.

23 kap.**3 §**

Mark- och miljödomstolens beslut i frågor som avses i 22 kap. 14 § samt i 7 kap. 21 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet får överklagas särskilt. Beslut i fråga som avses i 7 kap. 12 § andra stycket lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet får överklagas endast i samband med överklagande av dom eller slutligt beslut i ansökningsmålet.

Mark- och miljödomstolens beslut i frågor som avses i 22 kap. 14 § får överklagas särskilt.

7 §

I fråga om rättegången i Mark- och miljööverdomstolen gäller i ansökningsmål i övrigt lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, 21 kap. 7 §, 22 kap. 12, 21, 23–28 §§ denna balk samt 7 kap. 5 och 7 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Mark- och miljööverdomstolen får förordna att tillståndet till en verksamhet som meddelats av mark- och miljödomstolen får tas i anspråk trots att domen inte vunnit laga kraft. För sådant förordnande gäller 22 kap. 28 § första stycket.

I fråga om rättegången i Mark- och miljööverdomstolen gäller i ansökningsmål i övrigt lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, 21 kap. 7 § och 22 kap. 12, 21, 23–28 §§. Mark- och miljööverdomstolen får förordna att tillståndet till en verksamhet som meddelats av mark- och miljödomstolen får tas i anspråk trots att domen inte vunnit laga kraft. För sådant förordnande gäller 22 kap. 28 § första stycket.

24 kap.**1 §**

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a §

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a §

första stycket *denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet* avser tillstånd till en verksamhet *enligt balken* och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 § eller 12 kap. 10 § denna balk eller till följd av 2 kap. 10 § eller 7 kap. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

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

första stycket avser tillstånd till en verksamhet och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av länsstyrelse enligt 11 kap. Avser tillståndet utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 § eller 12 kap. 10 §, 28 kap. 18 § denna balk eller till följd av 3 kap. 2 § lagen (2014:XX) om vattenrättsliga samfälligheter, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder *enligt 11 kap. 12 §*.

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

2 §

Tillståndet förfaller, om tillståndshavaren inte iakttar de bestämmelser som har meddelats i tillståndsdomen eller tillståndsbeslutet i fråga om tid inom vilken arbetena *skall* vara utförda *eller den tid inom vilken igångsättning skall ha skett*.

Om tillståndshavaren visar att denne har giltigt skäl för dröjsmålet eller att synnerliga olägenheter skulle uppstå om tillståndet förfaller, kan tillståndsmyndigheten förlänga tiden med högst tio år. Tillståndsmyndigheten får föreskriva nya eller strängare villkor efter vad som är skäligt. Ansökan om förlängning *skall* göras innan den föreskrivna tiden har gått ut.

Tillståndet förfaller, om tillståndshavaren inte iakttar de bestämmelser som *med stöd av 22 kap. 25 § andra stycket* har meddelats i tillståndsdomen eller tillståndsbeslutet i fråga om tid inom vilken arbetena *ska* vara utförda.

Om tillståndshavaren visar att denne har giltigt skäl för dröjsmålet eller att synnerliga olägenheter skulle uppstå om tillståndet förfaller, kan tillståndsmyndigheten förlänga tiden med högst tio år. Tillståndsmyndigheten får föreskriva nya eller strängare villkor efter vad som är skäligt. Ansökan om förlängning *ska* göras innan den föreskrivna tiden har gått ut.

5 §

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om *anläggningens utformning*, tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

1. när, från det tillståndsbeslutet vann laga kraft, det förflutit tio år eller den kortare tid som, på grund av vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs,

3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller låta bli att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,

4. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts,

5. om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny *process- eller reningsteknik*,

8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,

9. om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där förbud råder

1. när, från det tillståndsbeslutet vann laga kraft, det förflutit tio år eller den kortare tid som, på grund av vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs,

3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller låta bli att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,

4. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts,

5. om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny *teknik*,

8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,

9. om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där förbud råder

enligt föreskrift eller beslut med stöd av 9 kap. 4 §,

10. för att förbättra en anläggnings säkerhet,

11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § eller enligt 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga, eller

12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 a §, 15 kap. 34 § eller 16 kap. 3 § inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

Ändringstillstånd som avses i 16 kap. 2 § får förenas med bestämmelser om ändringar i villkor som tidigare har meddelats för de delar av verksamheten som inte omfattas av ändringen, om de tidigare villkoren har ett samband med ändringen.

Ändringstillstånd som avses i 16 kap. 2 § får trots bestämmelserna i första stycket omprövas i samband med att ett tillstånd som omfattar hela verksamheten omprövas.

I fall som avses i första stycket 5 får tillståndsmyndigheten också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden.

Tillståndsmyndigheten får inte med stöd av denna paragraf meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

enligt föreskrift eller beslut med stöd av 9 kap. 4 §,

10. för att förbättra en anläggnings säkerhet, *eller*

11. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 a §, 15 kap. 34 § eller 16 kap. 3 § inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

8 §

Efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten besluta att

1. upphäva ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet, om verk-

Efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten besluta att

1. upphäva ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet *eller*

samheten har anmälts till tillsynsmyndigheten och

a) tillståndsplikten för verksamheten har upphört, eller

b) verksamheten slutligt har upphört, eller

2. ändra eller upphäva andra bestämmelser och villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut än sådana som avser storleken av ersättningens belopp, dock att villkoret får upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs.

vattenverksamhet om verksamheten har anmälts till tillsynsmyndigheten och

a) tillståndsplikten för verksamheten har upphört, eller

b) verksamheten slutligt har upphört, eller

2. ändra eller upphäva andra bestämmelser och villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut än sådana som avser storleken av ersättningens belopp, dock att villkoret får upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs.

Om ett beslut enligt första stycket 1 b avser tillstånd till verksamhet vid en vattenanläggning gäller vad som stadgas i 3 § andra stycket och 4 §.

Vattenverksamhet

9 §

Ytterligare bestämmelser om omprövning av vattenverksamhet finns i 7 kap. 13–16 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Mark- och miljödomstolen kan fastställa ändrade eller nya bestämmelser om innehållande och tappning av vatten efter ansökan av annan än tillståndshavaren, om han vill utnyttja vattenkraften i sitt strömfall bättre, eller efter ansökan av en kommun eller ett vattenförbund som vill tillgodose den allmänna miljövärden eller hälsovärden eller främja fisket. Till

förmån för allmänna farleder, allmänna hamnar, bevattnings- och markbevattningssamfälligheter samt avloppsföretag kan sådana bestämmelser fastställas på ansökan av huvudmannen.

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§.

10 §

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

11 §

Bestämmelser om ändrade förhållanden i samfälligheter finns i 7 kap. 17 och 18 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Ett tillstånd till vattentäkt får omprövas av mark- och miljödomstolen efter ansökan av den som driver en annan vattentäkt som är beroende av samma vattentillgång eller av den som söker tillstånd till en sådan vattentäkt. Därvid äger vad som i 16 kap. 11 § föreskrivs om jämkning av verksamheten eller företräde åt den ena verksamheten motsvarande tillämpning.

12 §

På ansökan av länsstyrelse eller den avgiftsskyldige får mark- och miljödomstolen föreskriva den ändring av en bygdeavgift eller en allmän fiskeavgift som kan behövas med hänsyn till erfarenheterna av vattenverksamhetens verkningar eller till bestående hinder att utnyttja verksamheten i den avsedda omfattningen. Avgiften får också upphävas om den ersätts av andra villkor eller bestämmelser.

Frågan om ändring eller upphävande av en sådan avgift får även tas upp till prövning i samband med en omprövning enligt 5, 8, 9 och 11 §§.

10 §

Om regeringen i samband med prövningen av en verksamhet har föreskrivit att ett visst villkor *skall* gälla för ett tillstånd, får tillståndsmyndigheten vid omprövningen inte avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen har medgivit det.

13 §

Om regeringen i samband med prövningen av en verksamhet har föreskrivit att ett visst villkor *ska* gälla för ett tillstånd, får tillståndsmyndigheten vid omprövningen inte avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen har medgivit det.

25 kap.

1 §

I mål om utövande av miljöfarlig verksamhet gäller inte rättegångsbalken i fråga om rättegångskostnader.

Vid prövning av ansökningsmål gäller inte rättegångsbalkens regler i fråga om rättegångskostnader.

8 §

I ansökningsmål är sökanden skyldig att ersätta mark- och miljödomstolens kostnader för

1. kungörelser,
2. aktförvarare,
3. sakkunniga som har tillkallats av domstolen, och
4. lokaler för sammanträden.

Första stycket tillämpas även i stämningssmål som avses i 7 kap. 2 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Vad som i första stycket sägs om sökanden gäller därvid käranden.

I högre rätt gäller vad som i första och andra stycket sägs om sökande eller kärande den som fullföljt talan.

På begäran av domstolen skall förskott på ersättningen betalas.

9 §

I fråga om rättegångskostnader i mål som avses i 32 kap. 11 § och i mål enligt 31 kap. 10 § gäller bestämmelserna om kostnader i expropriationsmål. Om ett yrkande om inlösen ogillas, gäller dock bestämmelserna om rättegångskostnader i rättegångsbalken.

Ogillas talan om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller åläggande för den som utövar sådan verksamhet att iaktta försiktighetsmått som avses i 21 kap.

2 §

I ansökningsmål är sökanden skyldig att ersätta mark- och miljödomstolens kostnader för

1. kungörelser,
2. aktförvarare,
3. sakkunniga som har tillkallats av domstolen, och
4. lokaler för sammanträden.

I högre rätt gäller vad som i första och andra stycket sägs om sökande eller kärande den som fullföljt talan.

På begäran av domstolen ska förskott på ersättningen betalas.

3 §

I fråga om rättegångskostnader i mål som avses i 32 kap. 18 § och i mål enligt 31 kap. 10 § gäller bestämmelserna om kostnader i expropriationsmål. Om ett yrkande om inlösen ogillas, gäller dock bestämmelserna om rättegångskostnader i rättegångsbalken.

4 § *på den grund att svaranden efter talans väckande har sökt och fått tillstånd enligt denna balk, skall domstolen efter omständigheterna förordna att vardera parten själv skall bära sin rättegångskostnad eller att en av dem skall få full eller jämkad ersättning.*

6 §

Ogillas i mål enligt 31 kap. 13 § talan som har väckts av fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten angående ersättning eller inlösen men har den som väckt talan haft skälig anledning att få sin talan prövad av mark- och miljödomstolen, kan mark- och miljödomstolen förordna att motparten *skall* ersätta fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt för rättegångskostnader eller att vardera parten *skall* svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen.

9 §

I fråga om rättegångskostnader i mål som avses i 32 kap. 11 § och i mål enligt 31 kap. 10 § gäller bestämmelserna om kostnader i expropriationsmål. Om ett yrkande

4 §

Ogillas i mål enligt 31 kap. 13 § talan som har väckts av fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten angående ersättning eller inlösen men har den som väckt talan haft skälig anledning att få sin talan prövad av mark- och miljödomstolen, kan domstolen förordna att motparten ska ersätta fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt för rättegångskostnader eller att vardera parten ska svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen.

Motsvarande ska gälla för fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt som väcker talan om ersättning eller inlösen enligt 32 kap. på grund av skador eller intrång orsakade av vattenverksamhet.

5 §

om inlösen ogillas, gäller dock bestämmelserna om rättegångskostnader i rättegångsbalken.

Ogillas talan om förbud mot miljöfarlig verksamhet eller åläggande för den som utövar sådan verksamhet att iaktta försiktighetsmått som avses i 21 kap. 4 § på den grund att svaranden efter talans väckande har sökt och fått tillstånd enligt denna balk, *skall* domstolen efter omständigheterna förordna att vardera parten själv *skall* bära sin rättegångskostnad eller att en av dem *skall* få full eller jämkad ersättning.

11 §

I ärenden hos regeringen om ianspråktagande av strömfall enligt 2 kap. 9 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet *skall* sökanden svara för samtliga kostnader.

I ärenden hos länsstyrelsen om fördelning av ersättning *skall* den ersättningsskyldige svara för samtliga kostnader.

Första och andra stycket gäller inte om annat följer vid en motsvarande tillämpning av 18 kap. 6 eller 8 § rättegångsbalken.

Frågor om ersättning enligt denna paragraf prövas av mark- och miljödomstolen.

Ogillas talan om förbud mot miljöfarlig verksamhet *eller vattenverksamhet* eller åläggande för den som utövar sådan verksamhet att iaktta försiktighetsmått som avses i 21 kap. 4 § på den grund att svaranden efter talans väckande har sökt och fått tillstånd enligt denna balk, *ska* domstolen efter omständigheterna förordna att vardera parten själv *ska* bära sin rättegångskostnad eller att en av dem *ska* få full eller jämkad ersättning.

6 §

I ärenden hos regeringen om ianspråktagande av strömfall enligt 28 kap. 13 § *ska* sökanden svara för samtliga kostnader.

I ärenden hos länsstyrelsen om fördelning av ersättning *ska* den ersättningsskyldige svara för samtliga kostnader.

Första och andra stycket gäller inte om annat följer vid en motsvarande tillämpning av 18 kap. 6 eller 8 § rättegångsbalken.

Frågor om ersättning enligt denna paragraf prövas av mark- och miljödomstolen.

10 §

Om tillstånd meddelas till en markavvattning *i mål som avses i 7 kap. 19 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet*, skall sökandens kostnader fördelas mellan deltagarna i markavvattningen efter vad som är skäligt. Meddelas inte tillstånd till markavvattningen, *skall* sökanden betala de kostnader som har uppkommit, om inte särskilda omständigheter föranleder att betalningsskyldigheten fördelas mellan samtliga sakägare eller vissa av dem. *Om tillstånd inte meddelas till en markavvattning i ett mål som enligt 7 kap. 20 § nämnda lag har inletts på grund av ett beslut vid en fastighetsreglering, skall kostnaderna anses som förrättningskostnader vid fastighetsregleringen.*

4 §

I mål som gäller omprövning på grund av ändrade förhållanden i samfälligheter *enligt 7 kap. 17 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet* i fråga om kretsen av deltagare eller kostnadsfördelningen eller *enligt 7 kap. 18 § samma lag skall* varje part svara för sina kostnader

7 §

Om tillstånd meddelas till en markavvattning *eller omprövning sker av ett tillstånd till markavvattning*, *ska* sökandens kostnader fördelas mellan deltagarna i markavvattningen efter vad som är skäligt. Meddelas inte tillstånd till markavvattningen, *ska* sökanden betala de kostnader som har uppkommit, om inte särskilda omständigheter föranleder att betalningsskyldigheten fördelas mellan samtliga sakägare eller vissa av dem.

8 §

I mål som gäller omprövning på grund av ändrade förhållanden i samfälligheter *enligt 3 kap. 2 § lagen (2014:XX) om vattenrättsliga samfälligheter* i fråga om kretsen av deltagare eller kostnadsfördelningen eller *enligt 3 kap. 3 § samma lag ska* varje part svara för sina kostnader

28 kap.

Rådighet över vatten

10 §

Var och en råder över det vatten som finns inom hans fastighet. Rådighet över en fastighets vatten kan också någon ha till följd av upplåtelse av fastighetsägaren eller, enligt vad som är särskilt föreskrivet, förvärv tvångsvis.

11 §

I rinnande vatten råder vardera sidans ägare över en lika stor andel i vattnet, även om en större del av vattnet rinner fram på den enes fastighet än på den andres.

12 §

Tillhör en fallsträcka olika ägare, får en av dem tillgodogöra sig vattenkraften i hela sträckan, om denna ägare råder över mer än hälften av kraften på grund av äganderätt eller annan rättighet som gäller mot alla och inte är begränsad i tiden. Hänsyn ska tas till den kraft som svarar mot andelar i en sådan samfällighet som avses i 1 kap. 3 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

Detta gäller även när någon i ett vattenkraftverk vill tillgodogöra sig vattenkraft i fallsträckor som ingår i olika vattendrag, om det gemensamma tillgödörandet är en från teknisk och

ekonomisk synpunkt nödvändig förutsättning för kraftverkets tillkomst.

En sådan rätt kan fastställas av mark- och miljödomstolen vid meddelande av tillstånd.

13 §

Regeringen får besluta att ett strömfall eller särskild rätt till det får tas i anspråk, om någon som vill tillgodogöra sig vattenkraften har ansökt om det och det för att kraftförsörjningen ska utvecklas planmässigt är nödvändigt att det tas i anspråk ett sådant strömfall som någon annan än staten har och som inte är utnyttjat på ett från allmän synpunkt ändamålsenligt sätt.

Den som har fått ett tillstånd som avses i första stycket ska inom ett år från det att tillståndet beviljades ansöka om bestämmande av ersättning hos mark- och miljödomstolen för vad som tas i anspråk enligt första stycket. Om ansökan inte görs inom den tiden, upphör tillståndet att gälla.

Rätt att ta strömfall i anspråk på grund av ett beslut enligt första stycket får inte utan regeringens medgivande övergå från innehavaren till någon annan.

Regeringen får besluta de villkor för rättighetens utnyttjande som behövs från allmän synpunkt.

10 §

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

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

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

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

14 §

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

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

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

Har rätten upphört enligt denna paragraf att med annat än äganderätt ta annans fastighet i anspråk, *ska rättighetshavaren föra bort anläggningar som har uppförts eller placerats inom fastigheten om fastighetsägaren begär det. Om anläggningarna inte har förts bort inom ett år från upphörandet tillfaller de fastighetsägaren utan lösen.*

11 §

Den som är skyldig att underhålla en vattenanläggning har rätt att nyttja annans mark eller annat utrymme för arbeten eller åtgärder som behövs för att underhållsskyldigheten *skall* kunna fullgöras.

Den underhållsskyldige *skall* betala ersättning för skada och intrång. Talan om ersättning *skall* väckas vid mark- och miljödomstol.

15 §

Den som är skyldig att underhålla en vattenanläggning har rätt att nyttja annans mark eller annat utrymme för arbeten eller åtgärder som behövs för att underhållsskyldigheten *ska* kunna fullgöras.

Den underhållsskyldige *ska* betala ersättning för skada och intrång. Talan om ersättning *ska* väckas vid mark- och miljödomstol.

Nytta av annans vattenanläggning m.m.

16 §

Om det vid tillståndsprövningen av vattenverksamhet framgår att verksamheten utan väsentlig ändring kan bedrivas så att den medför en betydande nytta för någon annan, ska på begäran av denne villkor meddelas om detta. Sådana villkor får dock inte meddelas om det finns förutsättningar för att bilda en mark-avvattningssamfällighet enligt anläggningslagen (1973:1149) eller en vattenrättslig samfällighet enligt lagen (2014:XX) om vattenrättsliga samfälligheter.

Den som får nytta enligt första stycket ska betala skälig ersättning till tillståndshavaren.

En tillståndshavare som får en kostnad på grund av villkor enligt första stycket har rätt till ersättning enligt 32 kap. miljöbalken.

12 §

Om det inte medför en väsentlig olägenhet för ägaren av en vattenanläggning, kan någon annan ges rätt att ändra anläggningen eller att använda den för en egen vattenverksamhet eller för att förebygga eller minska skador av en egen vattenverksamhet. *Skall* anläggningen ändras, har ägaren rätt att utföra ändringen och få ersättning för kostnaderna.

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

Skyldighet att avstå vatten

17 §

Om det inte medför en väsentlig olägenhet för ägaren av en vattenanläggning, kan någon annan ges rätt att ändra anläggningen eller att använda den för en egen vattenverksamhet eller för att förebygga eller minska skador av en egen vattenverksamhet. *Ska* anläggningen ändras, har ägaren rätt att utföra ändringen och få ersättning för kostnaderna.

En sådan rätt kan fastställas av mark- och miljödomstolen vid meddelande av tillstånd eller i ett separat ansökningsmål.

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

18 §

Den som bedriver en vattenverksamhet eller råder över en vattentillgång enligt 10 § är skyldig att vid allvarlig vattenbrist avstå det vatten som är oundgängligen nödvändigt för den allmänna vattenförsörjningen eller för något annat allmänt behov, om vattenbristen orsakas av torka eller någon annan jämförlig omständighet.

Den som lider skada genom att avstå vatten har rätt till skälig ersättning.

Länsstyrelsen får vid vite förelägga den som bedriver verksamheten eller råder över vattentillgången att iakttä sin skyldighet enligt första stycket. Länsstyrelsen får då bestämma att beslutet ska gälla även om det överklagas.

15 §

Om en verksamhetsutövare som avses i 14 § nekar att lagra koldioxid åt någon annan på grund av bristande kapacitet eller för att anslutning inte är möjlig, ska verksamhetsutövaren

1. ange skälen för sitt nekande, och

2. om det inte försämrar säkerheten vid transport eller lagring, mot skälig ersättning göra de förbättringar och vidta de åtgärder i övrigt som behövs för att möjliggöra lagring åt andra.

16 §

Skyldigheterna enligt 14 och 15 §§ gäller inte geologisk lagring av koldioxid för forskningsändamål av mindre än 100 000 ton koldioxid.

17 §

Frågor om skyldigheterna enligt 14 och 15 §§ prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

21 §

Om en verksamhetsutövare som avses i 20 § nekar att lagra koldioxid åt någon annan på grund av bristande kapacitet eller för att anslutning inte är möjlig, ska verksamhetsutövaren

1. ange skälen för sitt nekande, och

2. om det inte försämrar säkerheten vid transport eller lagring, mot skälig ersättning göra de förbättringar och vidta de åtgärder i övrigt som behövs för att möjliggöra lagring åt andra.

22 §

Skyldigheterna enligt 20 och 21 §§ gäller inte geologisk lagring av koldioxid för forskningsändamål av mindre än 100 000 ton koldioxid.

23 §

Frågor om skyldigheterna enligt 20 och 21 §§ prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

18 §

I samband med en provning enligt 17 § ska verksamhetsutövaren och den som vill lagra koldioxid i verksamhetsutövarens lagringsplats på provningsmyndighetens begäran tillhandahålla de tekniska och ekonomiska uppgifter som behövs för provningen.

19 §

Provningsmyndigheten får förelägga verksamhetsutövaren att tillhandahålla de uppgifter som avses i 18 §. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

24 §

I samband med en provning enligt 23 § ska verksamhetsutövaren och den som vill lagra koldioxid i verksamhetsutövarens lagringsplats på provningsmyndighetens begäran tillhandahålla de tekniska och ekonomiska uppgifter som behövs för provningen.

25 §

Provningsmyndigheten får förelägga verksamhetsutövaren att tillhandahålla de uppgifter som avses i 24 §. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

32 kap.

1 a §

Bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719) ska gälla vid ersättning för skador uppkomna genom vattenverksamhet enligt 9–15 §§ samt för inlösen enligt 18 §, om inte balken innehåller avvikande bestämmelser.

3 §

Skadestånd enligt detta kapitel betalas för skador genom

1. förorening av vattenområden,
2. förorening av grundvatten,
3. ändring av grundvattennivån,
4. luftförorening,
5. markförorening,
6. buller,
7. skakning, eller
8. annan liknande störning.

Första stycket 1–3 gäller inte skador som har orsakats av *verksamhet som bedrivs i enlighet med tillstånd till vattenverksamhet*. För sådana skador tillämpas 31 kap.

En skada *skall* anses ha orsakats genom en störning som avses i första stycket, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

Första stycket 1–3 gäller inte skador som har orsakats av *vattenverksamhet*. För sådana skador tillämpas 9–11 §§ och 18 §.

En skada *ska* anses ha orsakats genom en störning som avses i första stycket, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

Ersättning för skador uppkomna genom vattenverksamhet

31 kap. 16 §

Den som med stöd av tillstånd enligt 11 kap. genom inlösen eller på annat sätt tar i anspråk annans egendom eller vidtar en åtgärd som skadar annans egendom *skall* betala ersättning för vad som avstås eller skadas, om annat inte är särskilt föreskrivet. Ersättning *skall* betalas även för skada till följd av förbud mot fiske enligt 28 kap. 13 §.

Ersättning *skall* betalas endast för skador som kvarstår, sedan förebyggande eller avhjälpande åtgärder har utförts av tillståndshavaren.

9 §

Den som med stöd av tillstånd enligt 11 kap. genom inlösen eller på annat sätt tar i anspråk annans egendom eller vidtar en åtgärd som skadar annans egendom *ska* betala ersättning för vad som avstås eller skadas, om annat inte är särskilt föreskrivet. Ersättning *ska* betalas även för skada till följd av förbud mot fiske enligt 28 kap. 20 §.

Ersättning *ska* betalas endast för skador som kvarstår, sedan förebyggande eller avhjälpande åtgärder har utförts av tillståndshavaren.

31 kap. 18 §

Om en verksamhet för vilken tillstånd har lämnats enligt 11 kap. medför skada på en fastighet som tillhör den som har fått tillståndet, *skall* ersättning för skadan bestämmas. Detta gäller dock inte, om medgivanden har lämnats av samtliga borgenärer som har panträtt i fastigheten. Om fastigheten är intecknad gemensamt med annan fastighet, krävs det dessutom att fastighetsägare och fordringshavare lämnar de medgivanden som föreskrivs för relaxation i 22 kap. 11 § jordabalken. Medgivande fordras dock inte av den för vars rätt domstolens avgörande är väsentligen utan betydelse.

31 kap. 19 §

Den som har fått tillstånd till utrivning av en vattenanläggning eller har ålagts eller medgetts enligt 24 kap. 4 § att riva ut en vattenanläggning *skall* betala skälig ersättning för skador på annans egendom som orsakas av bestående ändring i vattenförhållandena. Skyldighet att betala ersättning för en sådan förlust av förmån som orsakas av utrivningen finns endast om förmånen har tillförsäkrats i tillståndsdomen eller i avtal som träffats i samband med vattenanläggningens tillkomst. Ersättning lämnas i sådant fall endast

10 §

Om en verksamhet för vilken tillstånd har lämnats enligt 11 kap. medför skada på en fastighet som tillhör den som har fått tillståndet, *ska* ersättning för skadan bestämmas. Detta gäller dock inte, om medgivanden har lämnats av samtliga borgenärer som har panträtt i fastigheten. Om fastigheten är intecknad gemensamt med annan fastighet, krävs det dessutom att fastighetsägare och fordringshavare lämnar de medgivanden som föreskrivs för relaxation i 22 kap. 11 § jordabalken. Medgivande fordras dock inte av den för vars rätt domstolens avgörande är väsentligen utan betydelse.

11 §

Den som har fått tillstånd till utrivning av vattenanläggning eller har ålagts eller medgetts enligt 24 kap. 4 § att riva ut en vattenanläggning *ska* betala skälig ersättning för skador på annans egendom som orsakas av bestående ändring i vattenförhållandena. Skyldighet att betala ersättning för en sådan förlust av förmån som orsakas av utrivningen finns endast om förmånen har tillförsäkrats i tillståndsdomen eller i avtal som träffats i samband med vattenanläggningens tillkomst. Ersättning lämnas i sådant fall endast

för kostnader orsakade av förlusten av förmånen.

Om medgivande att riva ut en vattenanläggning har lämnats till någon annan än den som är skyldig att underhålla anläggningen och skyldighet att betala ersättning har ålagts i samband med detta, får ersättningen sökas åter av den underhållsskyldige.

31 kap. 20 §

Ersättning för en förlust eller en inskränkning lämnas, om omprövning enligt 24 kap. 5 § eller enligt 7 kap. 13 eller 14 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet medför förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets avrinning för den som har tillstånd till den vattenverksamhet som avses med omprövningen och om annat inte följer av 22 §. Ersättning lämnas inte till den del förlusten eller inskränkningen är att räkna som förbättring av en vattenanläggnings säkerhet.

Ersättning lämnas om omprövning av vattenverksamhet enligt denna balk eller enligt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet med-

för kostnader orsakade av förlusten av förmånen.

Om medgivande att riva ut en vattenanläggning har lämnats till någon annan än den som är skyldig att underhålla anläggningen och skyldighet att betala ersättning har ålagts i samband med detta, får ersättningen sökas åter av den underhållsskyldige.

12 §

Ersättning för en förlust eller en inskränkning lämnas, om omprövning enligt 24 kap. 9 § eller 11 § medför förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets avrinning för den som har tillstånd till den vattenverksamhet som avses med omprövningen och om annat inte följer av 14 §. *Ersättning lämnas dock inte till den del förlusten eller inskränkningen är en följd av en ansökan enligt 24 kap. 9 § av en kommun eller ett vattenförbund som vill tillgodose den allmänna miljövården eller hälsovården eller främja fisket.* Ersättning lämnas inte heller till den del förlusten eller inskränkningen är att räkna som förbättring av en vattenanläggnings säkerhet.

Ersättning lämnas också om omprövning av vattenverksamhet enligt denna balk medför skada för någon annan än tillståndshavaren som omfattas av omprövningen.

för skada för någon annan än tillståndshavaren som omfattas av omprövningen. *För mottagare av andelskraft gäller dock viss begränsning enligt 8 kap. 4 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.*

På ersättning enligt första eller andra stycket skall 16–18 §§ tillämpas.

31 kap. 21 §

Ersättning enligt 20 § första stycket betalas av den som har begärt omprövningen eller, om omprövning enligt 7 kap. 14 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet omfattar tillstånden till konkurrerande vattentäkter, av vardera tillståndshavaren.

Ersättning enligt 20 § andra stycket betalas,

1. om omprövningen sker enligt 24 kap. 5 § eller 8 §, av tillståndshavaren,

2. om omprövning enligt 7 kap. 14 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet omfattar tillstånden till konkurrerande vattentäkter, av vardera tillståndshavaren,

3. vid annan omprövning, av den som har begärt omprövningen.

På ersättning enligt första eller andra stycket ska 9–10 §§ och 18 § tillämpas.

13 §

Ersättning enligt 12 § första stycket betalas av den som har begärt omprövningen eller, om omprövning enligt 24 kap. 11 § omfattar tillstånden till konkurrerande vattentäkter, av vardera tillståndshavaren.

Ersättning enligt 12 § andra stycket betalas,

1. om omprövningen sker enligt 24 kap. 5 § eller 8 §, av tillståndshavaren,

2. om omprövning enligt 24 kap. 11 § omfattar tillstånden till konkurrerande vattentäkter, av vardera tillståndshavaren,

3. vid annan omprövning, av den som har begärt omprövningen.

Ersättning för minskning av andelskraft från vattenkraftverk som omfattas av omprövningen betalas av den som har tillstånd till kraftverket.

31 kap. 22 §

En tillståndshavare är skyldig att utan ersättning tåla viss del av en förlust eller inskränkning om det är en förlust eller inskränkning som avses i 20 § första stycket och den föranleds av omprövning till förmån för det allmänna fiskeintresset, allmän farled, allmän hamn eller hälsovården eller, vid omprövning enligt 24 kap. 5 § eller enligt 7 kap. 13 § första meningen lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, till förmån för den allmänna miljövården.

Den del som inte ersätts avser den sammanlagda förlusten eller inskränkningen till följd av de skilda omprövningarna och av vattenverksamhet som avses i 23 § och motsvarar i fråga om

1. vattenkraftverk: högst en femtedel och lägst en tjugondel av produktionsvärdet av den vattenkraft som enligt meddelat tillstånd kan tas ut vid kraftverket efter avdrag för den del av produktionsvärdet som är en följd av vattenregleringar,

14 §

En tillståndshavare är skyldig att utan ersättning tåla viss del av en förlust eller inskränkning om det är en förlust eller inskränkning som avses i 12 § första stycket och den föranleds av omprövning till förmån för det allmänna fiskeintresset, allmän farled, allmän hamn eller hälsovården eller, vid omprövning enligt 24 kap. 9 § första meningen, till förmån för den allmänna miljövården.

Den del som inte ersätts avser den sammanlagda förlusten eller inskränkningen till följd av de skilda omprövningarna och av vattenverksamhet som avses i 15 § och motsvarar i fråga om

1. vattenkraftverk: högst en femtedel och lägst en tjugondel av produktionsvärdet av den vattenkraft som enligt meddelat tillstånd kan tas ut vid kraftverket efter avdrag för den del av produktionsvärdet som är en följd av vattenregleringar,

2. vattenreglering för kraftändamål: högst en femtedel och lägst en tjugondel av det produktionsvärde av den vattenkraft som enligt meddelade tillstånd kan tas ut vid varje kraftverk och som är en följd av regleringen,

3. andra vattenverksamheter: högst en femtedel och lägst en tjugondel av värdet av den vattenmängd, fallhöjd eller magasinvolym som omfattas av tillståndet till verksamheten.

När mark- och miljödomstolen lämnar tillstånd till en vattenverksamhet för vilken denna begränsning i ersättningsrätten *skall* gälla, *skall* domstolen inom de gränser som anges i andra stycket 1–3 fastställa den del som inte ersätts. Hänsyn *skall* då tas främst till verksamhetens inverkan på vattenstånds- och avrinningsförhållandena, den fördel eller olägenhet som verksamheten väntas medföra från allmän synpunkt samt graden av nytta för tillståndshavaren *och mottagare av andelskraft*.

Vid omprövning före den enligt 24 kap. 5 § första stycket 1 fastställda tidpunkten skall den del som inte ersätts minskas i förhållande till den tid som återstår till denna tidpunkt.

31 kap. 23 §

Rätten till ersättning är begränsad på samma sätt som

2. vattenreglering för kraftändamål: högst en femtedel och lägst en tjugondel av det produktionsvärde av den vattenkraft som enligt meddelade tillstånd kan tas ut vid varje kraftverk och som är en följd av regleringen,

3. andra vattenverksamheter: högst en femtedel och lägst en tjugondel av värdet av den vattenmängd, fallhöjd eller magasinvolym som omfattas av tillståndet till verksamheten.

När mark- och miljödomstolen lämnar tillstånd till en vattenverksamhet för vilken denna begränsning i ersättningsrätten *ska* gälla, *ska* domstolen inom de gränser som anges i andra stycket 1–3 fastställa den del som inte ersätts. Hänsyn *ska* då tas främst till verksamhetens inverkan på vattenstånds- och avrinningsförhållandena, den fördel eller olägenhet som verksamheten väntas medföra från allmän synpunkt samt graden av nytta för tillståndshavaren.

15 §

Rätten till ersättning är begränsad på samma sätt som

gäller enligt 22 § om den som har tillstånd enligt denna balk till en vattenverksamhet orsakas förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets avrinning till följd av att tillstånd lämnas till en vattenverksamhet som *skall* tillgodose det allmänna fiskeintresset, allmän farled eller allmän hamn, hälsovården eller den allmänna miljövården.

Vad som sagts nu gäller även förlust av fallhöjd som inte är utbyggd. Därvid *skall* den del som inte ersätts motsvara en tjugondel av värdet av vattenkraften i det berörda strömfallet efter avdrag för vad som av detta värde är en följd av vattenregleringar.

9 §

Kan i fråga om skador som avser egendom ersättningens belopp lämpligen uppskattas på förhand, *skall* ersättning bestämmas för framtida skador, om en part begär det.

Om det finns skälig anledning, kan ersättningen bestämmas till ett visst årligt belopp. Ändras förhållandena sedan ersättningen har bestämts på detta sätt, kan ersättningen jämkas efter vad som är skäligt med hänsyn till de ändrade förhållandena.

10 §

I fråga om nedsättning, fördelning och utbetalning av ersättning som fastställs att betalas på en gång för framtida skador på en fastighet och som tillkommer

gäller enligt 14 § om den som har tillstånd enligt denna balk till en vattenverksamhet orsakas förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets avrinning till följd av att tillstånd lämnas till en vattenverksamhet som *ska* tillgodose det allmänna fiskeintresset, allmän farled eller allmän hamn, hälsovården eller den allmänna miljövården.

Vad som sagts nu gäller även förlust av fallhöjd som inte är utbyggd. Därvid *ska* den del som inte ersätts motsvara en tjugondel av värdet av vattenkraften i det berörda strömfallet efter avdrag för vad som av detta värde är en följd av vattenregleringar.

16 §

Kan i fråga om skador som avser egendom ersättningens belopp lämpligen uppskattas på förhand, *ska* ersättning bestämmas för framtida skador, om en part begär det.

17 §

I fråga om nedsättning, fördelning och utbetalning av ersättning som fastställs att betalas på en gång för framtida skador på en fastighet och som tillkommer

ägaren av fastigheten eller en innehavare av tomträtt i denna tillämpas expropriationslagen (1972:719). Även när det gäller verkan av sådan nedsättning, fördelning och utbetalning *skall* den lagen tillämpas.

ägaren av fastigheten eller en innehavare av tomträtt i denna tillämpas expropriationslagen (1972:719). Även när det gäller verkan av sådan nedsättning, fördelning och utbetalning *ska* den lagen tillämpas.

Om en borgenär som har panträtt i fastigheten lider förlust genom att ersättning enligt första stycket har blivit för lågt beräknad och ersättningen till följd av överenskommelse mellan den ersättningssskyldige och den ersättningsberättigade eller av någon annan anledning inte har blivit prövad av domstol, har borgenären rätt till gottgörelse av den ersättningssskyldige mot att borgenärens fordran i denna del skrivs av på fordringshandlingen.

11 §

Medför en verksamhet som avses i detta kapitel att en fastighet helt eller delvis blir onyttig för ägaren eller att det uppstår synnerligt men vid användningen, ska fastigheten eller fastighetsdelen på ägarens begäran lösas in av den som bedriver verksamheten.

18 §

Medför en verksamhet som avses i detta kapitel att en fastighet helt eller delvis blir onyttig för ägaren eller att det uppstår synnerligt men vid användningen, ska fastigheten eller fastighetsdelen på ägarens begäran lösas in av den som bedriver verksamheten.

Den ersättningssskyldige har rätt till inlösen, om detta skulle medföra endast en ringa höjning av fastighetsägarens ersättning och fastighetsägaren inte har något beaktansvärt intresse av att behålla fastigheten eller fastighetsdelen. När det gäller vattenverksamhet ska kostnaderna för åtgärder som avses i 9 § andra stycket räknas in i ersättningen.

Första stycket tillämpas också, om någon som är ansvarig för avväljande enligt 10 kap. vidtar en åtgärd som medför att fastigheten blir helt eller delvis onyttig för ägaren eller att synnerligt men

uppkommer vid användningen. Vad som nu har sagts gäller dock inte om ansvaret för avhjälpande vilar även på ägaren.

*I fråga om sådan inlösen
tillämpas expropriationslagen
(1972:719).*

19 §

Den som vill väcka talan om ersättning för skada eller intrångsersättning enligt detta kapitel gör detta genom ansökan om stämning enligt 21 kap. 2 §.

Talan kan väckas både av den som anser sig berättigad till ersättning och den som kan bli skyldig att utge ersättning.

Särskilda regler för rättegångskostnader gäller enligt 25 kap. MB.

22 kap. 22 §

När det på yrkande av någon part i ett mål om vattenverksamhet anses att den ersättning som parten har rätt till bör sättas högre än vad den *sökande* har föreslagit, får mark- och miljödomstolen även för andra parter vidta sådana jämkningar i ersättningsbeloppen som kan behövas för att uppnå likformighet i uppskattningen. Ersättningen får inte sättas lägre än vad den *sökande* har erbjudit i målet.

Om särskild uppgörelse har träffats mellan parterna, får ersättning dock inte bestämmas annorlunda än som har avtalats.

20 §

När det på yrkande av någon part i ett mål om vattenverksamhet anses att den ersättning som parten har rätt till bör sättas högre än vad *verksamhetsutövaren* har föreslagit, får mark- och miljödomstolen även för andra parter vidta sådana jämkningar i ersättningsbeloppen som kan behövas för att uppnå likformighet i uppskattningen. Ersättningen får inte sättas lägre än vad *verksamhetsutövaren* har erbjudit i målet.

12 §

Utöver talan om skadestånd och inlösen får enskild, mot den som bedriver eller har bedrivit miljöfarlig verksamhet utan tillstånd, väcka talan om förbud mot fortsatt verksamhet eller om att skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått *skall* vidtas.

13 §

Talan om skadestånd får föras som grupptalan enligt lagen (2002:599) om grupprättegång.

Talan om förbud mot fortsatt verksamhet eller om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått *enligt 12 §* får föras enligt samma lag som enskild grupptalan eller organisations-talan.

Vid en grupptalan enligt första eller andra stycket tillämpas lagen (2002:599) om grupprättegång med undantag för 2 § första stycket andra meningen och andra stycket, 3 och 5 §§ samt 24 § andra stycket andra meningen och tredje stycket.

14 §

Organisationstalan enligt 13 § första eller andra stycket får väckas av en ideell förening som i enlighet med sina stadgar tillvaratar naturskydds- eller miljöskyddsintressen eller av en sammanslutning av yrkesverk-samma inom fiske-, jordbruks-, ren- och skogsbruksnäringen.

Det som sägs i första stycket gäller också en sammanslutning av sådana organisationer som nämns där.

21 §

Utöver talan om skadestånd och inlösen får enskild, mot den som bedriver eller har bedrivit miljöfarlig verksamhet *eller vattenverksamhet* utan tillstånd, väcka talan om förbud mot fortsatt verksamhet eller om att skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått *ska* vidtas.

22 §

Talan om skadestånd får föras som grupptalan enligt lagen (2002:599) om grupprättegång.

Talan om förbud mot fortsatt verksamhet eller om skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått *enligt 21 §* får föras enligt samma lag som enskild grupptalan eller organisations-talan.

23 §

Organisationstalan enligt 22 § första eller andra stycket får väckas av en ideell förening som i enlighet med sina stadgar tillvaratar naturskydds- eller miljöskyddsintressen eller av en sammanslutning av yrkesverk-samma inom fiske-, jordbruks-, ren- och skogsbruksnäringen.

31 kap. 24 §

Anmälan till länsstyrelsen enligt 6 kap. 4 § expropriationslagen (1972:719) behöver vid tillämpningen av detta kapitel endast göras för ersättning som avser mark som *skall* lösas in.

31 kap. 25 §

När tillstånd har lämnats enligt 11 kap. *skall* ersättning för inlöst mark betalas och anmälan enligt 6 kap. 4 § expropriationslagen (1972:719) göras inom sex månader från det att såväl tillståndsfrågan som ersättningsfrågan har avgjorts slutligt. Ersättning som inte avser inlöst mark och som *skall* tas ut på en gång *skall* betalas inom två år från samma tid. Om den ersättningsskyldige inte iakttar vad som har sagts nu, är den rätt som förvärvats gentemot den ersättningsberättigade förlorad.

Tidsfristerna får förkortas eller förlängas när parterna är ense om det eller om det finns särskilda skäl för det.

31 kap. 26 §

Om ersättningen till följd av en vattenverksamhet eller annan åtgärd har bestämts slutligt först efter det att tillståndet har tagits i anspråk, *skall* den del av ersättningen som överstiger vad som fastställts tidigare betalas och anmälan enligt 6 kap. 4 § expropriationslagen (1972:719) göras inom en månad från det ersättningen bestämdes slutligt.

24 §

Anmälan till länsstyrelsen enligt 6 kap. 4 § expropriationslagen (1972:719) behöver vid tillämpningen av detta kapitel endast göras för ersättning som avser mark som *ska* lösas in.

25 §

När tillstånd har lämnats enligt 11 kap. *ska* ersättning för inlöst mark betalas och anmälan enligt 6 kap. 4 § expropriationslagen (1972:719) göras inom sex månader från det att såväl tillståndsfrågan som ersättningsfrågan har avgjorts slutligt. Ersättning som inte avser inlöst mark och som *ska* tas ut på en gång *ska* betalas inom två år från samma tid. Om den ersättningsskyldige inte iakttar vad som har sagts nu, är den rätt som förvärvats gentemot den ersättningsberättigade förlorad.

26 §

Om ersättningen till följd av en vattenverksamhet eller annan åtgärd har bestämts slutligt först efter det att tillståndet har tagits i anspråk, *ska* den del av ersättningen som överstiger vad som fastställts tidigare betalas och anmälan enligt 6 kap. 4 § expropriationslagen (1972:719) göras inom en månad från det ersättningen bestämdes slutligt.

Detsamma gäller ersättning som har bestämts i samband med godkännandet av en vattenverksamhet som redan har utförts.

Om den slutligt fastställda ersättningen inte överstiger den ersättning som tidigare har fastställts och det annars skulle ha funnits depositions- eller anmälningsskyldighet, *skall* den ersättningsskyldige anmäla ersättningsbeslutet hos länsstyrelsen sedan detta har vunnit laga kraft.

Om den slutligt fastställda ersättningen inte överstiger den ersättning som tidigare har fastställts och det annars skulle ha funnits depositions- eller anmälningsskyldighet, *ska* den ersättningsskyldige anmäla ersättningsbeslutet hos länsstyrelsen sedan detta har vunnit laga kraft.

31 kap. 27 §

På ersättning som avses i 26 § första stycket beräknas ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) från den dag marken tillträdde, vattenverksamheten påbörjades eller åtgärden utfördes, om inte något annat följer av andra stycket. Om betalningen inte görs i rätt tid, tas det ut ränta enligt 6 § räntelagen för tiden efter det dröjsmålet inträdde.

På ersättning som avser oförutsedd skada tas det ut ränta enligt 6 § räntelagen från den dag ersättningsanspråket framställdes vid mark- och miljödomstolen.

Om den ersättningsskyldige försummar att betala sådan ersättning enligt 26 § första stycket som *skall* betalas genom deposition *skall* länsstyrelsen på begäran av den som är berättigad till ersättningen eller en del av denna söka verkställighet av den dom eller det beslut varigenom ersättningen har bestämts.

27 §

På ersättning som avses i 26 § första stycket beräknas ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) från den dag marken tillträdde, vattenverksamheten påbörjades eller åtgärden utfördes, om inte något annat följer av andra stycket. Om betalningen inte görs i rätt tid, tas det ut ränta enligt 6 § räntelagen för tiden efter det dröjsmålet inträdde.

På ersättning som avser oförutsedd skada tas det ut ränta enligt 6 § räntelagen från den dag ersättningsanspråket framställdes vid mark- och miljödomstolen.

Om den ersättningsskyldige försummar att betala sådan ersättning enligt 26 § första stycket som *ska* betalas genom deposition *ska* länsstyrelsen på begäran av den som är berättigad till ersättningen eller en del av denna söka verkställighet av den dom eller det beslut varigenom ersättningen har bestämts.

31 kap. 29 §

Den ersättningsskyldige får utnyttja tillståndet genom att ta i anspråk egendomen eller vidta

29 §

Den ersättningsskyldige får utnyttja tillståndet genom att ta i anspråk egendomen eller vidta

åtgärder som medför skada för någon annan när de skyldigheter som gäller enligt 6 kap. 1 § första stycket och 4 § expropriationslagen (1972:719) har fullgjorts. För detta fall *skall* den begränsning av anmälnings-skyldigheten som framgår av 24 § gälla.

åtgärder som medför skada för någon annan när de skyldigheter som gäller enligt 6 kap. 1 § första stycket och 4 § expropriationslagen (1972:719) har fullgjorts. För detta fall *ska* den begränsning av anmälnings-skyldigheten som framgår av 24 § gälla.

Om det behövs med hänsyn till den ersättningsberättigades förhållanden, får mark- och miljödomstolen bestämma skäligt uppskov med tillträdet eller med utförandet av åtgärden.

31 §

Bestämmelserna i 31 kap. 31–36 §§ ska tillämpas på ersättning som utgår enligt 9–15 och 18 §§

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.
 2. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har inletts före den 1 juli 2015.
 3. I stället för reglerna i 32 kap. 12–15 §§ ska, i mål som inletts i mark- och miljödomstol före den 1 juli 2020, äldre bestämmelser gälla i fråga om rätt till ersättning vid omprövning.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

dels att 17–18 och 40 §§ upphävs,

dels att 38–39 och 41 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

38 §

I stället för reglerna i 31 kap. miljöbalken om ersättning vid vissa ingripanden av det allmänna *skall* äldre bestämmelser gälla i fråga om rätt till ersättning eller inlösen på grund av beslut som har meddelats före balkens ikraftträdande.

Reglerna i 31 kap. miljöbalken om tillstånd till vattenverksamhet skall även gälla lagligförklaring enligt 17 § denna lag.

I stället för reglerna i 31 kap. miljöbalken om ersättning vid vissa ingripanden av det allmänna *ska* äldre bestämmelser gälla i fråga om rätt till ersättning eller inlösen på grund av beslut som har meddelats före balkens ikraftträdande.

39 §

Vid omprövning av ett tillstånd enligt vattenlagen (1918:523) eller motsvarande äldre bestämmelser gäller följande i fråga om ersättning enligt 31 kap. 20–22 §§ miljöbalken:

1. Vad som sägs om andelskraft i 31 kap. 21 § tredje stycket miljöbalken tillämpas även på ersättning genom överföring av kraft enligt vattenlagen (1918:523) i dess lydelse före den 1 juli 1974.

Vid omprövning av ett tillstånd enligt vattenlagen (1918:523) eller motsvarande äldre bestämmelser gäller i fråga om ersättning enligt 32 kap. 12–14 §§ miljöbalken följande. I stället för vad som sägs i 32 kap. 14 § *andra-tredje stycket* miljöbalken är tillståndshavaren skyldig att utan ersättning tåla förlusten eller inskränkningen till så stor del som, tillsammans med vad tillståndshavaren tidigare efter

2. I stället för vad som sägs i 31 kap. 22 § *andra-fjärde stycket* miljöbalken är tillståndshavaren skyldig att utan ersättning tåla förlusten eller inskränkningen till så stor del som, tillsammans med vad tillståndshavaren tidigare efter den 1 januari 1984 har avstått enligt 12 eller 14 § lagen (1983:292) om införande av vattenlagen (1983:291), motsvarar en tjugondel av det produktionsvärde eller det värde av vattenmängd, fallhöjd eller magasinvolym som avses i 31 kap. 22 § *andra stycket* miljöbalken.

Har ansökan om omprövning gjorts före den 1 juli 1995 *skall* i stället tillämpas 11 och 12 §§ lagen (1983:292) om införande av vattenlagen (1983:291) i deras lydelse före detta datum.

den 1 januari 1984 har avstått enligt 12 eller 14 § lagen (1983:292) om införande av vattenlagen (1983:291), motsvarar en tjugondel av det produktionsvärde eller det värde av vattenmängd, fallhöjd eller magasinvolym som avses i 32 kap. 14 § *andra stycket* miljöbalken.

Har ansökan om omprövning gjorts före den 1 juli 1995 *ska* i stället tillämpas 11 och 12 §§ lagen (1983:292) om införande av vattenlagen (1983:291) i deras lydelse före detta datum.

41 §

Bestämmelsen i 31 kap. 23 § miljöbalken om begränsning av rätten till ersättning *skall* gälla innehavare av tillstånd enligt vattenlagen (1918:523) eller äldre bestämmelser, endast om bestämmelserna om kungsådra var tillämpliga på vattenföretaget. Begränsning *skall* i sådana fall även ske om det nya vattenföretaget är en markavvattning eller en vattentäkt för bevattning.

Första stycket gäller också i fråga om förlust eller inskränk-

Bestämmelsen i 32 kap. 15 § miljöbalken om begränsning av rätten till ersättning *ska* gälla innehavare av tillstånd enligt vattenlagen (1918:523) eller äldre bestämmelser, endast om bestämmelserna om kungsådra var tillämpliga på vattenföretaget. Begränsning *ska* i sådana fall även ske om det nya vattenföretaget är en markavvattning eller en vattentäkt för bevattning.

Första stycket gäller också i fråga om förlust eller inskränk-

ning som den drabbats av som utan särskilt tillstånd driver ett vattenföretag som har kommit till före den 1 januari 1984.

ning som den drabbats av som utan särskilt tillstånd driver ett vattenföretag som har kommit till före den 1 januari 1984.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.
 2. Bestämmelserna i 17–18 och 38 §§ ska fortsätta att gälla för mål som har inletts i mark- och miljödomstol före den 1 juli 2015.

1.3 Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

Härigenom föreskrivs i fråga om fastighetsbildningslagen (1970:988)

dels att 9 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 4 kap. 11 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

11 b §

*Om en fastighetsbildnings-
åtgärd berör en av lantmäteri-
myndigheten känd
markavvattningsamfällighet som
är bildad enligt lagen (1998:812)
med särskilda bestämmelser om
vattenverksamhet eller
motsvarande äldre lagstiftning, ska
lantmäterimyndigheten om det är
lämpligt förordna om omprövning
enligt 35 § anläggningslagen
(1973:1149) av markavvattnings-
samfälligheten.*

9 kap.

1 §

Anläggningsarbete eller liknande åtgärd *skall* efter beslut av lantmäterimyndigheten verkställas under förrättningen som ett för sakägarna gemensamt arbete enligt denna lag, om det främjar fastighetsregleringens syfte och arbetet *ej* lämpligen bör *ombesörjas* av enskild sakägare.

Anläggningsarbete eller liknande åtgärd *ska* efter beslut av lantmäterimyndigheten verkställas under förrättningen som ett för sakägarna gemensamt arbete enligt denna lag, om det främjar fastighetsregleringens syfte och arbetet *inte* lämpligen bör *utföras* av enskild sakägare.

Ett beslut enligt första stycket får inte avse företag som skulle väsentligt ändra arten och omfattningen av regleringen. Beslutet får inte heller avse vattenverksamhet, utom

1. sådan dränering av jordbruksmark som enligt 11 kap. 13 § andra stycket miljöbalken inte kräver tillstånd, och

2. annan markavvattning, vars inverkan på vattenförhållandena uppenbarligen inte skadar vare sig allmänna eller enskilda intressen.

Kan till följd av andra stycket vattenverksamhet eller annat företag *icke* utföras som gemensamt arbete enligt denna lag eller är sådant utförande *icke* lämpligt, får lantmäterimyndigheten förordna om prövning enligt miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet eller enligt anläggningslagen.

Ett beslut enligt första stycket får inte avse företag som skulle väsentligt ändra arten och omfattningen av regleringen. Beslutet får inte heller avse *annan vattenverksamhet än markavvattning*.

Kan till följd av andra stycket vattenverksamhet eller annat företag *inte* utföras som gemensamt arbete enligt denna lag eller är sådant utförande *inte* lämpligt, får lantmäterimyndigheten förordna om prövning enligt miljöbalken eller enligt anläggningslagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

1.4 Förslag till lag om ändring i jordabalken (1970:994)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 6 § jordabalken (1970:994) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

6 §

Den som äger strand vid någon annans vattenområde har rätt att för sin fastighets behov ha mindre brygga, båthus eller någon annan sådan byggnad vid stranden, om inte vattenområdets ägare genom byggnaden lider skada av någon betydelse.

Har fastighet blivit skild från angränsande vattenområde genom att stranden förskjutits, har fastighetens ägare rätt att nyttja området mellan fastigheten och vattnet under förutsättning att området är av ringa omfattning och att dess ägare icke lider skada eller olägenhet av betydelse. Fastighetens ägare har därvid samma rätt som enligt 2 kap. 7 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet tillkommer strandägare.

Har fastighet blivit skild från angränsande vattenområde genom att stranden förskjutits, har fastighetens ägare rätt att nyttja området mellan fastigheten och vattnet under förutsättning att området är av ringa omfattning och att dess ägare icke lider skada eller olägenhet av betydelse. Fastighetens ägare har därvid samma rätt som enligt första stycket tillkommer strandägare.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

1.1 Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

Härigenom föreskrivs i fråga om anläggningslagen (1973:1149) dels att 2, 5, 15 och 17 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det närmast före 58 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas sex nya paragrafer, 58–63 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Lagens bestämmelser om fastighet äger motsvarande tillämpning på tomträtt som inskrivits och på gruva. Om det är lämpligt, *skall* bestämmelserna tillämpas även på byggnad eller annan anläggning som *ej* hör till fastighet och på naturreservat.

Lagens bestämmelser om fastighet äger motsvarande tillämpning på tomträtt som inskrivits och på gruva. Om det är lämpligt, *ska* bestämmelserna tillämpas även på byggnad eller annan anläggning som *inte* hör till fastighet och på naturreservat.

5 §

Gemensamhetsanläggning får *ej* inrättas för annan fastighet än sådan för vilken det är av väsentlig betydelse att ha del i anläggningen.

Gemensamhetsanläggning får *inte* inrättas för annan fastighet än sådan för vilken det är av väsentlig betydelse att ha del i anläggningen.

15 §

Grunderna för fördelning av kostnaderna för gemensamhetsanläggnings utförande *fastställs* vid förrättningen. För varje fastighet anges andelstal, som *bestämmer* efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta fastigheten har av anläggningen. Inlöses mark för

Grunderna för fördelning av kostnaderna för gemensamhetsanläggnings utförande *fastställs* vid förrättningen. För varje fastighet anges andelstal, som *bestäms* efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta fastigheten har av anläggningen. Inlöses mark för endast

endast vissa av deltagarna i anläggningen, *fastställs* grunderna för fördelning av kostnaderna för inlösen särskilt.

Andelstal *fastställs* även i fråga om kostnaderna för anläggningens drift. Sådant andelstal *bestämmer* efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den omfattning i vilken fastigheten beräknas använda anläggningen. Om det är lämpligt, kan föreskrivas att kostnaderna i första hand *skall* fördelas genom att avgifter *uttages* för anläggningens utnyttjande. Grunderna för beräkningen av sådana avgifter *fastställs* vid förrättningen.

vissa av deltagarna i anläggningen, *fastställs* grunderna för fördelning av kostnaderna för inlösen särskilt.

Andelstal *fastställs* även i fråga om kostnaderna för anläggningens drift. Sådant andelstal *bestäms* efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den omfattning i vilken fastigheten beräknas använda anläggningen. Om det är lämpligt, kan föreskrivas att kostnaderna i första hand *ska* fördelas genom att avgifter *tas ut* för anläggningens utnyttjande. Grunderna för beräkningen av sådana avgifter *fastställs* vid förrättningen.

17 §

Anläggningsfråga *upptages* efter ansökan. Har vid *fastighetsreglering* förordnats att anläggningsfråga *skall* prövas enligt denna lag, får frågan dock *upptagas* utan ansökan.

Anläggningsfråga *tas upp* efter ansökan. Har vid *fastighetsbildning, med stöd av 4 kap. 11 b §, 9 kap. 1 eller 9 kap. 7 §*, förordnats att anläggningsfråga *ska* prövas enligt denna lag, får frågan dock *tas upp* utan ansökan.

Anläggningsfråga får prövas gemensamt med annan anläggningsfråga eller med fastighetsbildningsåtgärd vid en förrättning. Sådan gemensam förrättning får åter delas upp på skilda förrättningar.

Om det behövs vid en förrättning enligt denna lag, får lantmäterimyndigheten förordna om prövning enligt 14 kap. 1 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

Särskilda bestämmelser om markavvattningsanläggningar

58 §

Om en gemensambetsanläggning avser markavvattning och det är av väsentlig betydelse för en väghållare eller huvudmannen för en allmän va-anläggning att använda

gemensambetsanläggningen, får rätt att använda denna upplåtas till väghållaren eller huvudmannen för den allmänna va-anläggningen.

Första stycket gäller endast om en sådan upplåtelse av särskilda skäl är lämpligare än att enligt 2 § ansluta de fastigheter eller andra anläggningar som omfattas av väghållarens eller huvudmannens för den allmänna va-anläggningen förvaltning.

För upplåtelse enligt första stycket ska ersättning betalas efter vad som är skäligt främst med hänsyn till den mängd och det slag av vatten som tillförs anläggningen. Sådan ersättning ska bestämmas att betalas på en gång eller årligen i förskott.

59 §

Ska för markavvattning ett vattenavlopp byggas genom en väg eller ett avlopp genom en väg utvidgas eller fördjupas och vill väghållaren själv utföra åtgärden, har väghållaren rätt till detta.

Är det inte oskäligt ska sådana åtgärder bekostas av väghållaren, om åtgärden behövs för avvattnings till 1,2 meters djup av åker och äng som sedan vägens tillkomst eller sedan minst tjugofem år räknat från dagen för begäran om åtgärden varit att hänföra till åker eller äng. Väghållarens kostnadsansvar gäller inte i fråga om ägövägar eller därmed jämförliga vägar och inte heller i fråga om broar och annan vattenverksamhet som har bedrivits i överensstämmelse med tillstånd som har meddelats enligt miljöbalken, vattenlagen (1983:291) eller vattenlagen (1918:523).

När väghållaren inte har kostnadsansvar enligt andra stycket, ska åtgärden bekostas av den för vilken markavvattnings görs.

60 §

Om den kostnad som väghållaren har enligt 59 § andra stycket avsevärt överstiger värdet av den skada som uppstår om åtgärden inte utförs, får väghållaren i stället för att bekosta åtgärden betala ersättning för skadan.

61 §

Om en väg ska byggas eller ändras och en markägare begär att ett vattenavlopp för en framtida markavvattnings ska göras genom vägen, ska väghållaren utföra

åtgärden om det kan göras utan olägenhet för vägens framtida brukbarhet. I fråga om kostnadsansvaret för den fördyring av byggandet och driften av vägen som åtgärden medför gäller 59 § andra och tredje stycket samt 60 §.

En sådan begäran ska framställas hos väghållaren eller, i fråga om enskild väg för vilken det ännu inte finns någon väghållnings-skyldighet, hos den som handlägger vägförrättningen eller, om någon förrättning inte ska ske, hos den fastighetsägare eller juridiska person som ska bygga eller ändra vägen. Begäran ska vara skriftlig och i fråga om mer omfattande åtgärder vara åtföljd av en plan för markavvattningen.

62 §

Bestämmelserna i 59–61 §§ innebär inte någon inskränkning i den rätt som väghållaren eller markägaren kan grunda på dom, avtal eller någon annan särskild rättsgrund.

63 §

Bestämmelserna i 59–62 §§ gäller också i fråga om banvallar för järnvägar, tunnelbanor och andra spårvägar.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.
 2. Bestämmelserna i anläggningslagen gäller inte i sådana mål och ärenden om markavvattning där ansökan om tillstånd har inkommit före den 1 juli 2015.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Vid tillämpningen av denna lag ska som samfällighet anses

1. samfällighet enligt fastighetsbildningslagen (1970:988),

2. annan mark som gemensamt tillhör ägarna av de mantalsatta fastigheterna i en socken,

3. servitut eller annan särskild rättighet som hör till flera fastigheter gemensamt,

4. samfällighet enligt anläggningslagen (1973:1149),

5. samfällighet enligt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Med delägarfastighet förstås i lagen fastighet som har del i samfällighet och med delägare ägaren av delägarfastighet. I fråga om samfällighet enligt första stycket 5 förstås dock med delägarfastighet fastighet som på annat sätt än genom delaktighet omfattas av samfälligheten och med delägare den som deltar i samfälligheten. Beträffande sådan samfällighet ska vidare vad som sägs i lagen om delägarfastighets andelstal i stället gälla delägares andelstal.

Föreslagen lydelse

1 §

Vid tillämpningen av denna lag ska som samfällighet anses

1. samfällighet enligt fastighetsbildningslagen (1970:988),

2. annan mark som gemensamt tillhör ägarna av de mantalsatta fastigheterna i en socken,

3. servitut eller annan särskild rättighet som hör till flera fastigheter gemensamt,

4. samfällighet enligt anläggningslagen (1973:1149),

5. samfällighet enligt lagen (2014:XX) om vattenrättsliga samfälligheter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

1.7 Förslag till lag om upphävande av lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Härigenom föreskrivs att lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet upphör att gälla.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

2. Bestämmelserna i 3 och 7 kap. om markavvattnings-samfälligheter ska fortsätta att gälla för sådana mål och ärenden som har inletts före den 1 juli 2015.

3. Bestämmelserna i 6 kap. ska fortsätta att gälla i de mål och ärenden som har inletts före den 1 juli 2015. Bestämmelserna ska även fortsätta att gälla för de föreskrifter som finns i gällande tillstånd, till dess tillståndet ersätts med ett nytt tillstånd enligt miljöbalken eller upphävs vid omprövning och ersätts med annan föreskrift eller villkor.

4. Bestämmelserna i 7 kap. ska fortsätta att gälla i de mål som har inletts före den 1 juli 2015.

5. Bestämmelserna i 7–8 kap. om andelskraft ska fortsätta gälla i de mål och ärenden som inletts före den 1 juli 2015. Bestämmelserna ska även fortsätta att gälla för den rätt till andelskraft som finns i gällande tillstånd, till dess tillståndet ersätts med ett nytt tillstånd enligt miljöbalken eller upphävs vid omprövning och ersätts med annan föreskrift eller villkor.

6. Bestämmelsen i 8 kap. 4 § ska tillämpas också i fråga om andelskraft enligt vattenlagen (1918:523) och ersättning genom överföring av kraft enligt samma lag i dess lydelse före den 1 juli 1974.

7. I fråga om ersättning som enligt vattenlagen (1918:523) i dess lydelse före den 1 juli 1974 ska lämnas genom överföring av kraft gäller fortfarande bestämmelserna i den lagen.

8. På talan av part får mark- och miljödomstolen bestämma att sådan rättighet till överföring av kraft ska upphöra mot ersättning i pengar, om detta inte medför betydande olägenhet för en motpart. För en sådan talan gäller bestämmelserna om stämningssmål i 21 kap. 2 § miljöbalken. Mark- och miljödomstolen bestämmer dag då skyldigheten att fullgöra kraftöverföringen upphör. Ersättningsgivaren ska innan dess ha betalat föreskriven penningersättning. I fråga om sådan ersättning gäller i övrigt bestämmelserna i 32 kap. miljöbalken.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

dels att 2 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 kap. 8 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §

I ett mål eller ärende där mark- och miljödomstolen är första instans ska rätten vid huvudförhandling eller sammanträde bestå av en lagfaren domare, som är rättens ordförande, ett tekniskt råd och två särskilda ledamöter. En av de särskilda ledamöterna ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets eller Lantmäteriets verksamhetsområde. Den andra särskilda ledamoten ska ha erfarenhet av industriell, kommunal eller areell verksamhet eller av sådana sakfrågor som faller inom nämnda förvaltningsmyndigheters verksamhetsområden. I stället för en av de särskilda ledamöterna får ytterligare en lagfaren domare eller ett tekniskt råd ingå i rätten, om målets eller ärendets beskaffenhet föranleder det.

Första stycket gäller också när ett mål eller ärende avgörs i sak utan huvudförhandling eller sammanträde, om inte rätten finner att det är tillräckligt med ordföranden och ett tekniskt råd och parterna samtycker till det eller målet eller ärendet är av enkel beskaffenhet.

Utöver vad som sägs i första stycket får ytterligare en eller två ledamöter ingå i rätten. Utökas rätten med två ledamöter ska den ena ledamoten vara lagfaren domare och den andra tekniskt råd eller särskild ledamot.

När mark- och miljödomstolen avgör ett stämningmål får rätten bestå av en lagfaren domare som är rättens ordförande och ett tekniskt råd.

3 kap.**8 §**

Om det krävs särskild sakkunskap för att bedöma en fråga som uppkommer vid handläggningen av ett mål, får mark- och miljödomstolen förordna en sakkunnig.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om den sakkunnigas arbete. I övrigt gäller 40 kap. rättegångsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

1.9 Förslag till lag (2014:XX) om vattenrättsliga samfälligheter

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Bevattningssamfälligheter

1 § Om flera ansöker om tillstånd enligt miljöbalken till vattentäkt för bevattning ur samma vattentillgång och vattnet behöver fördelas mellan dem, får det vid meddelande av tillstånd bestämmas att tillståndshavarna ska utgöra en samfällighet för sådan fördelning (bevattningssamfällighet).

Om någon har fått tillstånd till en vattentäkt för bevattning och någon annan söker tillstånd till en ny vattentäkt för bevattning ur samma vattentillgång, får mark- och miljödomstolen, om det finns särskilda skäl, vid meddelande av det nya tillståndet bestämma att tillståndshavarna ska utgöra en bevattningssamfällighet. Om en samfällighet bildas enligt första stycket får i stället bestämmas att den som redan har tillstånd ska ingå i samfälligheten.

Om, sedan en samfällighet har bildats, någon gör en ansökan om tillstånd till en ny vattentäkt för bevattning ur samma vattentillgång, får mark- och miljödomstolen vid meddelande av tillstånd till vattentäkten bestämma att tillståndshavaren ska ingå i samfälligheten.

2 § Deltagarna i en bevattningssamfällighet fördelar tillgängligt vatten mellan sig, om det behövs på grund av vattenbrist eller någon annan omständighet eller om någon deltagare inte utnyttjar sin rätt att ta vatten. Vid fördelningen ska de villkor iakttas som har bestämts av mark- och miljödomstolen i samband med att tillstånd meddelades.

3 § Om det är lämpligt, får mark- och miljödomstolen bestämma att gemensamma anläggningar för bevattning ska inrättas för samtliga eller vissa av dem som ska ingå i samfälligheten.

4 § En gemensam anläggning får endast inrättas för sådana deltagare i samfälligheten för vilka det är av väsentlig betydelse att ha del i anläggningen.

En gemensam anläggning får inte inrättas, om de som ska delta i anläggningen mera allmänt motsätter sig åtgärden och har beaktansvärda skäl för det. Vid denna prövning ska främst deras mening beaktas som har störst nytta av anläggningen.

Andra stycket gäller inte, om behovet av anläggningen är synnerligen angeläget för att tillgodose motstående allmänna och enskilda intressen.

5 § En gemensam anläggning och rätt till utrymme är samfällda för dem som deltar i anläggningen. Deltagarna svarar gemensamt för utförande och drift av anläggningen.

Mark som har lösts in för gemensamma anläggningar är samfällad för de fastigheter som vid inlösen ägs av deltagare i samfälligheten och omfattas av bevattningsverksamheten.

6 § En bevattningsamfällighets förvaltningskostnader och kostnader för utförande och drift av gemensamma anläggningar fördelas mellan deltagarna efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den mängd vatten som var och en får ta ut enligt meddelat tillstånd. I enlighet med detta bestäms andelstal för varje deltagare.

Om det finns särskilda skäl, får särskilda andelstal bestämmas för en viss del av verksamheten.

Om det är lämpligt, får kostnaderna för driften av gemensamma anläggningar fördelas genom avgifter som beräknas på grundval av den omfattning i vilken varje deltagare utnyttjar anläggningarna.

7 § Vad deltagarna har överenskommit om andelstalen och grunderna för avgiftsberäkningen ska läggas till grund för mark- och miljödomstolens dom, om borgenärer med panträtt i fastigheter som ägs av deltagare och omfattas av bevattningsverksamheten medger det. Om en fastighet svarar för gemensam inteckning, krävs dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som föreskrivs för relaxation i 22 kap. 11 § jordabalken. Medgivande av rättsägare behövs inte, om överenskommelsen är väsentligen utan betydelse för dem.

2 kap. Vattenregleringssamfälligheter

Vattenreglering för kraftändamål

1 § På yrkande av den som ansöker om eller har fått tillstånd enligt miljöbalken till vattenreglering för kraftändamål ska mark- och miljödomstolen besluta att ägare av andra strömfall som får nytta av regleringen ska delta i regleringsverksamheten. Detta ska ske om mer än hälften av verksamhetens nytta belöper på de strömfall som tillhör den som framställer yrkandet och dem som förenat sig med denne samt varje strömfall som yrkandet avser är utbyggt eller kan beräknas bli utbyggt för kraftändamål inom den närmaste tiden.

Om någon ansöker om eller har fått tillstånd enligt miljöbalken till vattenreglering för kraftändamål, ska mark- och miljödomstolen på yrkande av ägaren av ett annat strömfall som får nytta av regleringen besluta att denne ska delta i verksamheten.

2 § Har beslut enligt 1 § meddelats, utgör samtliga deltagare i regleringsverksamheten en samfällighet för utförande och drift av verksamheten. Tillståndet till verksamheten samt anläggningar och rättigheter som hör till den är samfälliga för deltagarna.

När en samfällighet har bildats gäller vad som i denna lag och i miljöbalken föreskrivs om tillståndshavare eller ägare av en anläggning i stället samfälligheten.

Inlöst mark är samfällig för de fastigheter som vid inlösen ägs av deltagarna i samfälligheten och till vilka deras strömfall hör.

3 § Kostnaderna för regleringsverksamheten fördelas mellan deltagarna på grundval av andelstal som bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta var och en har av verksamheten.

Om en vattenreglering avser flera sjöar eller skilda sträckor i ett vattendrag och det på grund av detta behövs flera dammbyggnader eller särskilda anläggningar, ska, om det behövs, kostnaderna för varje sådan del av verksamheten beräknas särskilt och fördelas enligt grunderna i första stycket.

Vad deltagarna har överenskommit om kostnadsfördelningen ska läggas till grund för mark- och miljödomstolens dom, om borgenärer med panträtt i de fastigheter till vilka deltagarnas strömfall hör medger det. Om en fastighet svarar för gemensam inteckning,

krävs det dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som föreskrivs för relaxation i 22 kap. 11 § jordabalken. Medgivande av rättsägare behövs inte, om överenskommelsen är väsentligen utan betydelse för dem.

Vattenreglering för bevattning

4 § På yrkande av den som ansöker om eller har fått tillstånd till vattenreglering för bevattning ska mark- och miljödomstolen besluta att andra som har tillstånd till vattentäkt för bevattning och som får stadigvarande fördel av regleringen genom förbättrade möjligheter att bevattna ska delta i regleringsverksamheten. Detta ska ske om den som framställer yrkandet och de som förenat sig med denne om verksamheten har större fördel av regleringsverksamheten än de som yrkandet avser.

Om någon ansöker om eller har fått tillstånd till vattenreglering för bevattning, ska på yrkande av någon annan som har tillstånd till vattentäkt för bevattning och som får stadigvarande fördel av regleringen genom förbättrade möjligheter att bevattna beslutas att denne ska delta i verksamheten.

5 § När det gäller vattenreglering för bevattning ska 2 och 3 §§ tillämpas med följande avvikelser.

Inlöst mark är samfällad för de fastigheter som, vid inlösen, ägs av deltagare i regleringssamfälligheten och för vilkas bevattning regleringen sker.

Deltagarnas andelstal bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den mängd vatten som varje deltagare får ta ut enligt meddelat tillstånd till vattentäkt.

Vid tillämpningen av 3 § tredje stycket första meningen gäller att medgivande ska lämnas av borgenärer som har panträtt i fastigheter som ägs av deltagare i regleringssamfälligheten och för vilkas bevattning regleringen sker.

Vattenreglering på grund av överenskommelse

6 § Har tillstånd till vattenregleringsverksamhet meddelats på ansökan av flera som till gemensam nytta vill utföra verksamheten, utgör sökandena en samfällighet för utförande och drift av verksamheten, om de inte har kommit överens om annat.

Om vattenregleringsverksamhet, till vilken tillstånd har lämnats enligt första stycket, avser olika slag av ändamål, ska 1 och 4 §§ inte tillämpas.

7 § För vattenregleringsverksamhet enligt 6 § gäller i tillämpliga delar

1. i fråga om inlösen: 2 § tredje stycket och 5 § andra stycket, och

2. i fråga om kostnadsfördelningen: 3 § samt 5 § tredje och fjärde stycket.

3 kap. Gemensamma bestämmelser

1 § Bestämmelser om ansökningsmål finns i 21 kap. 1 a § miljöbalken. Ansökningsmål är även mål om

1. inrättande enligt 1 kap. 4 § av en gemensam anläggning för bevattnings, sedan en samfällighet enligt 1 kap. har bildats och

2. omprövning, utan samband med pågående ansökningsmål, enligt 2 § och

3. fastställelse enligt 3 § av en överenskommelse.

2 § Om en dom eller ett beslut enligt 24 kap. 5 eller 8–12 §§ miljöbalken inverkar på frågan om en samfällighets fortsatta bestånd, kretsen av deltagare eller kostnadsfördelningen mellan dem, får meddelas de ändrade bestämmelser som behövs.

Inträder, sedan en samfällighet har bildats enligt denna lag, i andra fall än som avses i första stycket ändrade förhållanden som inte i ringa mån inverkar på frågan om sättet för verksamhetens bedrivande, kretsen av deltagare eller kostnadsfördelningen mellan dem, får frågan på ansökan av en deltagare omprövas av mark- och miljödomstolen. Även utan att sådana förhållanden har inträtt, får en omprövning äga rum, om någon vill ansluta sig som deltagare

eller i det tidigare avgörandet har föreskrivits att frågan får omprövas efter en viss tid och denna tid har gått ut.

Vid omprövningen gäller bestämmelserna om vattenverksamhet i tillämpliga delar.

Den som inträder som deltagare i en bestående samfällighet ska åläggas att i skäligen utsträckning ersätta de övriga deltagarna deras kostnader som nedlagts i gemensamma anläggningar. Vad som sagts nu gäller också när andelstalet höjs för en deltagare som ingår i en samfällighet.

3 § En överenskommelse om att någon ska inträda i eller utträda ur en samfällighet enligt denna lag, att en deltagares andelstal ska ändras eller att samfälligheten ska upphöra har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut, om överenskommelsen på ansökan av en deltagare godkänns av mark- och miljödomstolen. Ett sådant godkännande får inte lämnas om det är uppenbart att överenskommelsen strider mot denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningsuppdraget

Vattenverksamhetutredningens övergripande uppdrag är att se över reglerna om vattenverksamhet i MB och LSV, se direktiv 2012:29.

Utredningen har lämnat två delbetänkanden. SOU 2012:89 innehåller en analys beträffande tillämpningen av 4 kap. 6 § MB i förhållande till syftet med bestämmelsen enligt förarbetena. SOU 2013:69, som är en delredovisning av huvuduppdraget, innehåller bl.a. en analys av rättskraftens räckvidd för äldre tillstånd och rättigheter, förslag till system som möjliggör ny prövning av verksamheter som saknar tillstånd enligt MB och förslag till nya regler om prövningens omfattning vid ändring av tillstånd. Återstående delar av uppdraget behandlas i detta slutbetänkande.

I utredningens uppdrag ingår att se över skillnaderna i regleringen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet och ta bort de skillnader som inte är motiverade. De bestämmelser i LSV som behövs i fortsättningen ska integreras i MB eller i förordning meddelad med stöd av balken.

En central skillnad mellan dessa två verksamhetstyper är tillstånds- och anmälningspliktens utformning. För miljöfarlig verksamhet krävs tillstånd eller anmälan för särskilt angivna verksamheter och regeringen har bemyndigats att meddela föreskrifter i detta avseende. För vattenverksamhet gäller i stället en generell tillståndsplikt. Förutsättningarna att ensa dessa regler behandlas i slutbetänkandet.

En annan central skillnad mellan dessa två verksamhetstyper är att det i ansökningsmål avseende tillstånd till vattenverksamhet prövas vissa civilrättsligt präglade frågor, t.ex. ersättning för skada och även vissa andra frågor såsom tvångsrätt, andelskraft och strömfalls-

fastighet. I slutbetänkandet ser utredningen över möjligheten att låta de civilrättsligt präglade frågorna m.m., på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet, prövas separat utanför själva tillståndsprovningen.

I utredningens uppdrag ingår även att analysera reglerna avseende omprövning av vattenverksamheter och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett effektivt system. Särskild hänsyn ska tas till förslagets konsekvenser för deltagarna i en markavvattningssamfällighet och till att det vid omprövning av tillstånd till markavvattning kan vara motiverat att avgränsa ansvaret på annat sätt än för andra vattenverksamheter. Utredningens uppdrag beträffande omprövning redovisas i slutbetänkandet.

Även oklara ansvarsförhållanden behandlas i slutbetänkandet, liksom möjligheten att utmönstra LSV.

Utredningens huvuddirektiv dir. 2012:29 och tilläggsdirektiven dir. 2012:60 och dir. 2013:37 finns bifogade detta delbetänkande som bilaga 1–3.

2.2 Utredningens arbete

I utredningen ingår 27 experter. Bland dessa finns företrädare för bl.a. branschorganisationer, statliga myndigheter, kommuner, intresseorganisationer och departement. Utifrån uppdragets delfrågor och experternas sakkunskap har experterna delats in i olika mindre arbetsgrupper. Arbetsgrupperna har diskuterat uppdragets olika delfrågor vid särskilda arbetsgruppsmöten. Därutöver har möten med samtliga experter hållits.

Utöver de möten m.m. som redovisas i delbetänkandet SOU 2013:69 har utredningen under arbetet med slutbetänkandet hållit ett möte med samtliga experter och ett möte med en arbetsgrupp. Den särskilda utredaren och sekreterarna har även haft särskilda möten med vissa experter för diskussion avseende enskilda sakfrågor. Vidare har sekreterarna haft fortlöpande kontakter med experterna.

Utredningen har också träffat Fortum och Svensk Energi samt deltagit i ett telefonmöte med representanter från Skogsstyrelsen. Vidare har utredningen deltagit vid en workshop om markavvattning i Skåne, anordnat av Länsstyrelsen i Skåne.

Utredningen har samrått med Miljömålsberedningen (M 2010:04), Dricksvattenutredningen (L 2013:02), Havsgränsutredningen (UD 2011:01) och Miljömyndighetsutredningen (M 2013:02).

Vidare har utredningen från samtliga länsstyrelser, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Kammarkollegiet begärt in uppgifter avseende bl.a. antalet vattenverksamheter som saknar tillstånd.

Beträffande redovisningen av förslagets konsekvenser har samråd skett med Regelrådet.

2.3 Disposition m.m.

I delbetänkandet SOU 2013:69 har utredningen beskrivit miljömål, miljöbalkens syfte och hänsynsregler i kapitel 3, vattenverksamhet samt vattenkraftens funktion och effekter på vattenmiljön i kapitel 4 och EU-rätt i kapitel 5. Utredningen upprepar inte dessa beskrivningar i slutbetänkandet utan hänvisar i detta avseende till delbetänkandet.

I slutbetänkandet föreslås ett stort antal förändringar i MB. Utredningen har inte haft tid att göra alla följdändringar i MB och andra lagar till följd av att bestämmelser flyttas inom balken och från LSV till balken samt nya och upphävda bestämmelser. De paragrafer som har fått ny beteckning har i förekommande fall moderniserats språkligt.

Riksdagen har i SFS 2014:114 beslutat om nya och ändrade bestämmelser i bl.a. 11 kap. MB. Dessa börjar gälla den 1 juli 2014. För att underlätta läsningen och då reglerna träder i kraft mycket kort tid efter att slutbetänkandet överlämnas har utredningen utgått från dessa nya regler vid beskrivningen av gällande rätt.

2.4 Miljöbalken i framtiden

Utredningen har uppmärksammat ett flertal miljörättsliga regler som bör ändras och förfaranden som kan göras mer effektiva. Dessa har dock berört även miljöfarlig verksamhet. Utredningens uppdrag är avgränsat till vattenverksamhet varför utredningen har avstått från att lämna vissa förslag. Utredningens uppfattning är dock att det krävs en sammanhållen översyn av MB:s regler.

Ett exempel på fråga som kan ingå i en sådan översyn är samordning av de begrepp som används vid beskrivningen av tillstånds- och anmälningsplikt, tillsyn m.m. För miljöfarlig verksamhet är verksamhetsutövaren ansvarig, men när det gäller vattenverksamhet görs en uppdelning mellan verksamhetsutövaren, som bedriver verksamheten vid anläggningen, och den som äger eller är ansvarig för anläggningen. Om begreppet verksamhetsutövare definieras i MB och får samma innebörd för både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet skulle sannolikt ett samlat tillståndskapitel möjliggöras. Då kan även övervägas att utmönstra begreppen miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet och i stället införa ett gemensamt verksamhetsbegrepp.

För att kunna införa ett samlat tillståndskapitel i MB krävs dessutom ytterligare överväganden, bl.a. en översyn av FMH, MPF och FVV samt någon form av enhetlig struktur i angivandet av vilka krav som ställs för varje verksamhet.

Det har framförts till utredningen att det finns behov av att skapa ett system med möjlighet till ett snabbare och enklare förfarande vid tillståndsprövning av nya och befintliga mindre verksamheter och anläggningar. Detta är ytterligare ett exempel på fråga som kan övervägas vid en översyn av MB.

3 Tillståndsprövning m.m. enligt gällande rätt

3.1 Bakgrund

MB trädde i kraft den 1 januari 1999, efter tio års utredningar. Syftet var att samordna de då gällande miljölagstiftningarna och att utveckla och modernisera dessa. Lagstiftningen skulle anpassas till vunna erfarenheter och beakta den komplexa bild som vuxit fram av hur miljön påverkas. Genom ett samlat regelverk var förhoppningen att miljölagstiftningen skulle bli ett verksamt instrument i miljöpolitiken.

Detta var ett stort steg mot en samordnad och mer lika prövning av olika slags miljöpåverkande verksamheter. Själva prövningsmodellen med särskilt inrättade miljödomstolar är ett arv från den vattenrättsliga traditionen med prövning i vattendomstol, Vattenöverdomstolen vid Svea hovrätt och Högsta domstolen. Stora delar av de processuella reglerna är också hämtade från vattenlagstiftningen.

Flertalet av MB:s regler är generella och gäller för all verksamhet. Fortfarande finns det dock betydande skillnader mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet vid prövning av nya verksamheter, omprövning och i viss mån tillsyn. Det finns t.ex. olika prövningskapitel, 9 resp. 11 kap. MB och olika begrepp, ”miljöfarlig verksamhet” och ”vattenverksamhet” beroende på vad som prövas. Ganska ofta sker dock inom ramen för en ansökan prövning av både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

3.1.1 Miljöfarlig verksamhet

Innan MB trädde ikraft prövades ansökan om att utöva miljöfarlig verksamhet enligt ML av Koncessionsnämnden för miljöskydd eller i vissa fall regeringen. I ML fanns ett bemyndigande för regeringen

att meddela föreskrifter om att vissa åtgärder inte fick vidtas utan att koncessionsnämnden hade lämnat tillstånd eller anmälan hade gjorts hos den myndighet som regeringen bestämde. I MF, som uppvisar mycket stora likheter med FMH i dess lydelse före den 18 juni 2013, delade regeringen in verksamheter i A, B och C och kopplade tillstånds- och anmälningsplikt till detta. Tillstånd till A-verksamhet skulle sökas hos koncessionsnämnden, tillstånd till B-verksamhet hos länsstyrelse och anmälan om C-verksamhet skulle göras till berörd kommunal nämnd. I lagstiftningen räknades upp vad som inte fick göras utan tillstånd eller anmälan.

Denna ordning finns i princip intakt i 9 kap. MB, med moderniseringar och EU-rättslig anpassning. Numera styrs tillstånds- och anmälningsplikten i 9 kap. MB av regeringen genom två förordningar, FMH och MPF.

3.1.2 Vattenverksamhet

Tillståndsplikt för byggande i vatten har lång tradition. Redan år 1880 kom VF, som efter omfattande utredningar ersattes av ÄVL och sedan VL. I utredningens delbetänkande SOU 2013:69, s 179 ff. ges en översikt över vilka rättigheter och tillstånd som kunde erhållas genom äldre lagstiftning. Båda vattenlagarna byggde huvudsakligen på generell tillståndsplikt och prövning i vattendomstol.

Reglerna i 11 kap. MB har stora likheter med reglerna i VL och ÄVL, men MB:s regler har mer miljöfokus och är mindre exploateringsinriktade än sina föregångare. Alltjämt gäller i princip tillståndsplikt för all vattenverksamhet, men mindre undantag för viss anmälningspliktig verksamhet. Prövningen sker i mark- och miljödomstol och en anmälan görs till tillsynsmyndigheten.

De särskilda vattenrättsliga reglerna kring markavvattning behandlas i kapitel 7–8.

3.2 Gemensamma bestämmelser vid tillståndsprövningen m.m.

Huvuddelen av MB:s bestämmelser är gemensamma för all prövning. Miljömålssystemet, miljöbalkens syfte, hänsynsreglerna i 2 kap. MB samt regler om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. MB har utredningen

redogjort för i SOU 2013:69 till vilket hänvisas i dessa delar.¹ Av central betydelse är 2 kap. MB med hänsynsregler som alltid ska iakttas, oavsett verksamhetens art och omfattning.

3.2.1 Hushållningsbestämmelser

Bestämmelserna i 3–4 kap. MB är hämtade från NRL. De grundläggande hushållningsbestämmelserna för mark- och vattenområden finns i 3 kap. MB och innehåller den avvägning som ska göras mellan skilda intressen vid fråga om ianspråktagande av ett område. Dessa ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Områden med värden eller kvaliteter som bör bevaras eller som inrymmer resurser eller kvaliteter som är lämpliga att nyttja eller exploatera ges ett skydd genom dessa bestämmelser.

I de särskilda hushållningsbestämmelserna i 4 kap. MB anges de olika geografiska områden i landet som på grund av sina samlade natur- och kulturvärden i sin helhet av riksdagen har bedömts vara av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får bara komma till stånd i dessa områden om det inte möter hinder enligt bestämmelserna och om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- eller kulturvärden.

Tanken med att dessa bestämmelser inarbetades i MB var att skapa en starkare koppling mellan markanvändnings- och miljöfrågorna och stärka möjligheten att få till stånd samordnade och sektorsövergripande bedömningar.

3.2.2 MKB och annat beslutsunderlag

Reglerna om MKB och samråd finns i 6 kap. MB. Dessa regler gäller för all verksamhet som omfattas av MB:s bestämmelser. För alla tillståndspliktiga verksamheter, samt efter föreskrift även för vissa andra, ska en MKB upprättas. Syftet med en MKB är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra. Den viktigaste funktionen är att utgöra beslutsunderlag. Samråd, insyn och rätt att

¹ SOU 2013:69 s. 43 ff. och s. 125 ff.

delta i processen är viktiga moment i MKB-förfarandet. Bestämmelserna om MKB har sitt ursprung i regler som infördes i USA 1970. Reglerna har sedan utvecklats både i nationell och i internationell rätt, bl.a. genom 1991 års ESBO-konvention.² EU:s första direktiv om MKB kom 1985 och numera finns reglerna i MKB-direktivet från 2011³.

Även för olika åtgärder som inte kräver tillstånd eller anmälan kan samråd behöva ske enligt 12 kap. 6 § MB. Sådant samråd ska äga rum om åtgärden kan komma att väsentligen ändra naturmiljön eller, efter regeringens föreskrift, om åtgärden kan medföra skada.

3.2.3 Skyddade områden

Reglerna i 7, 8 och 12 kap. MB behandlar skydd av naturvärden och är huvudsakligen hämtade från NVL. Dessa regler blir aktuella för såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet. Bestämmelserna är både centrala och viktiga, men det saknas anledning att närmare utveckla dessa här. De eventuella anspråk på ersättning som kan uppstå när områden skyddas berörs i avsnitt 3.5.

3.2.4 Miljöskador

En särskild reglering för miljöskador finns i 10 kap. MB. Här sker en ansvarsfördelning och ansvaret är strikt. Kapitlet gäller för all verksamhet, men tar främst sikte på föroreningsskador som typiskt sett hänger närmast samman med miljöfarlig verksamhet. PPP ska ha genomslag och tanken är att det alltid ska finnas någon som är ansvarig. Däremot kan tvister om eventuella regresskrav uppkomma i efterhand och det kan vara svårt att fastställa vem som egentligen är ansvarig för t.ex. ett oljeläckage från en cistern som funnits på platsen i femtio år. Det kan vara svårt eller omöjligt att med säkerhet fastställa när skadan uppkom, se t.ex. rättsfallet MÖD 2012:59.

² Michanek, Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, 3:e uppl. 2012, s. 185 f.

³ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

3.2.5 Allmänna regler om prövningen

I 16 kap. MB finns gemensamma regler för tillståndsprövning, bl.a. om prövningsmyndigheter, prövningens omfattning, ställande av säkerhet, rätt att överklaga m.m. I huvudsak är dessa regler generella, men tillämpningen är t.ex. vad gäller ställande av säkerhet olika. Vidare finns regler i 17 kap. MB om regeringens tillåtlighetsprövning, vilken omfattar både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Vissa beslut prövas alljämt av myndigheter och överklagas till regeringen enligt 18 kap. MB.

Viss prövning sker i förvaltningsmyndighet eller kommun, främst gäller detta miljöfarlig verksamhet, men i vissa fall även vattenverksamhet. Hur denna prövning ska gå till regleras i 19 kap. MB.

Ett mål som överklagas till eller inleds vid en mark- och miljödomstol handläggs enligt LOMM.

Även själva prövningen är i stora delar lika i 21–22 kap. MB, men det finns också särregler för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. I detta avsnitt behandlas de generella reglerna och i avsnitt 3.3–3.4 de specifika reglerna för miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet.

Prövningsmyndigheter

De olika prövningsnivåerna för miljöfarlig verksamhet anges i MPF där verksamheterna delas in i A-, B- eller C-verksamheter. Både A- och B-verksamheter omfattas av tillståndsplikt. Tillståndsprövningen för A-verksamheter inleds vid någon av de fem mark- och miljödomstolarna. För B-verksamheter inleds motsvarande prövning vid de särskilda miljöprövningsdelegationerna vid tolv utpekade länsstyrelser⁴. Miljöprövningsdelegationen är en del av länsstyrelsen, men skiljer sig från övrig verksamhet genom sin självständiga beslutsfunktion. Det innebär att ingen utanför delegationen kan besluta i delegationens ärenden. För länsstyrelsernas roll beträffande miljöfarlig verksamhet skiljer man alltså tillståndsprövningen inom länsstyrelsen från det tillsynsansvar som myndigheten också har.

⁴ Se 16 § länsstyrelseinstruktionen och förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer.

De verksamheter som i MPF anges som anmälningsplikt C är alltså anmälningspliktiga verksamheter. Anmälan görs till tillsynsmyndigheten som i de allra flesta fall är den kommunala nämnd som handlägger miljöskyddsfrågor.

För små avloppsanläggningar och värmepumpar finns en annan sorts tillstånds- eller anmälningsplikt hos kommunerna, vilket följer av 9 kap. 7 och 8 §§ andra stycket MB samt 12 – 20 §§ FMH. Dessa regler ska enligt 15 § FMH inte tillämpas om verksamheterna utgörs av en A-, B- eller C-verksamhet enligt MPF.

Tillståndsprövningen för vattenverksamheter inleds liksom för A-verksamheter i någon av de fem mark- och miljödomstolarna. De vattenverksamheter som är anmälningspliktiga anges i 19 § FVV och prövas efter anmälan hos tillsynsmyndigheten. Länsstyrelsen är enligt 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen tillsynsmyndighet för vattenverksamhet utom sådana vattentäkter som omfattas av tillståndsplikt som kommunen har föreskrivit enligt 9 kap. 10 § MB⁵.

Till skillnad från miljöfarliga B-verksamheter handläggs inte anmälan om vattenverksamhet av länsstyrelserna genom miljöprövningsdelegationerna utan inom den ordinarie verksamheten⁶. Det är vanligt att dessa anmälningsärenden handläggs av de handläggare som även ansvarar tillsyn av vattenverksamhet.

Generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt, med undantag för viss del av Kemikalieinspektionens ansvar, se 2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen. Det innebär att prövningen av anmälningspliktiga verksamheter för både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som berörs av ovanstående myndigheters verksamheter prövas av generalläkaren. Generalläkaren är dock endast behörig att utöva tillsyn över militär verksamhet, varför tillsynen om både civil- och militär verksamhet bedrivs på t.ex. en flygplats kan utövas av flera myndigheter, se rättsfallet MÖD 2013:34. Tillstånd för en sådan verksamhet ska dock prövas av generalläkaren.

⁵ Enligt 1 kap. 18-20 §§ miljötillsynsförordningen kan tillsynen över vattenverksamhet överlåtas till kommunen.

⁶ Jfr 3 § förordning (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer.

Handläggningen i kommunal nämnd och länsstyrelse regleras av FL, medan den i mark- och miljödomstol, Mark- och miljööverdomstolen samt i Högsta domstolen regleras av LOMM, samt genom hänvisning även av RB och ärendelagen.

För mål och ärenden som har prövats av en kommunal nämnd eller länsstyrelse i första instans är Mark- och miljööverdomstolen sista instans. De mål och ärenden som inleds i mark- och miljödomstol får överklagas till Högsta domstolen.

Extraordinära mål, resning, återställande av försutten tid och domvilla, prövas av Mark- och miljööverdomstolen om det beslut som angrips har fattats av en mark- och miljödomstol och i annat fall av Högsta domstolen.

Rätt att överklaga

Vilka enskilda som har rätt att överklaga domar och beslut enligt 16 kap. 12 § MB har tilldragit sig stort intresse. Enligt bestämmelsen får beslutet överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Regeln gäller för all prövning enligt MB.

Traditionen enligt vattenlagarna och ML, NVL m.fl. var olika, men tanken var att ett enhetligt sakägarbegrepp skulle införas med MB. Vem som har rätt att överklaga får avgöras från fall till fall där aktuell störning har stor betydelse. Oftast är det dessutom som i rättsfallet NJA 2004 s. 590 I–II att även en vattenverksamhet ger upphov till buller och andra störningar, som kan motivera att klaganden utanför det aktuella området är berörda i det enskilda fallet. Någon enhetlig begreppsbildning har inte genomförts i MB, eftersom vattenrättslig sakägare har rätt att få sina rättegångskostnader ersatta av sökanden, något som inte gäller för övriga sakägare. Avgränsningen för vilka som är vattenrättsliga sakägare finns i 9 kap. 2 § LSV.

Ersättning för rättegångskostnader

I mål om utövande av miljöfarlig verksamhet gäller enligt 25 kap. 1 § MB inte RB:s regler om rättegångskostnader. De kostnader sökanden är skyldig att betala framgår av 25 kap. 8 § MB, vilken

avser vissa av domstolens kostnader. Någon ersättning till motparter lämnas inte.

För vattenverksamheter är detta annorlunda reglerat. Enligt bestämmelserna i 25 kap. 2, 4–5, 7–8 och 11 §§ MB får sökanden stå för sina egna och motparternas kostnader samt även ersätta domstolen för dess kostnader enligt 25 kap. 8 § MB. Detta medför att de som betraktas som vattenrättsliga sakägare normalt har rätt att få sina rättegångskostnader ersatta av sökanden

Tanken vid MB:s införande var att sakägarbegreppet skulle bli enhetligt och i motiven till MB framgår att regeringen övervägde att utvidga rätten till ersättning för rättegångskostnader som gällde vid prövning av vattenverksamheter till att även avse miljöfarlig verksamhet. När det gällde luftföroreningar var dock sakägarbegreppets omfattning så vidsträckt att det inte skulle vara lämpligt att låta en sökande betala rättegångskostnader i sådan omfattning som skulle kunna bli fallet. Det ansågs därför olämpligt att ge sakägare i mål om miljöfarlig verksamhet rätt till ersättning för rättegångskostnader.⁷

Skillnaden i rätt att få ersättning för rättegångskostnader kan leda till att vissa sakägaren i ett mål får ersättning och andra inte om frågorna delvis är vattenrättsliga.

Se närmare avsnitt 3.5.2 om ersättningsrätt vid prövning av vattenverksamhet.

3.2.6 Ansöknings- och stämningmål

Ansökningsmål

Vad som är ett ansökningsmål anges i 21 kap. 1 a § MB. Av bestämmelsen framgår bl.a. att mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, vilka inte ska prövas av länsstyrelse eller kommun, utgör ansökningsmål.

En tillståndsansökan i ett ansökningsmål ska föregås av ett samråd och framtagande av en MKB enligt reglerna i 6 kap. MB. När samrådet och MKB:n enligt 6 kap. MB tagits fram upprättar verksamhetsutövaren en ansökan med teknisk beskrivning. En ansökan ska enligt 22 kap. 1 § MB innehålla följande.

⁷ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 469.

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd eller annan liknande uppgift samt användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen liksom energianvändning,
2. uppgifter om utsläppskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas för att förebygga uppkomsten av avfall,
3. en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. och uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4 och 6 §§,
4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs,
5. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,
6. i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet, en säkerhetsrapport i de fall det finns skyldighet att upprätta en sådan enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor,
7. en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5 MB och
8. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–6.

Gäller ansökan vattenverksamhet ska den dessutom innehålla

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

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

Även för viss miljöfarlig verksamhet finns särskilt reglerat vad ansökan ska innehålla, både i 22 kap. 1 a–d §§ MB samt i förordningar. T.ex. ska en ansökan om tillstånd till mellanlagring, återvinning och bortskaffande av farligt avfall ska enligt 20 a § FMH innehålla vissa i bestämmelsen angivna uppgifter om det farliga avfall ansökan avser och en ansökan om deponering av avfall ska

enligt 36 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall innehålla vissa uppräknade uppgifter, utöver vad som anges i 22 kap. 1 § MB.

Verksamhetsutövaren ger efter samrådet in ansökan samt miljökonsekvensbeskrivningen till tillståndsmyndigheten. När ansökan är komplett offentliggörs målet enligt 22 kap. 3 § MB genom kungörelse i ortstidningar. Domstolen ska skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna och kungörelsen till berörda statliga myndigheter, länsstyrelsen och kommunala nämnder enligt 22 kap. 4 § MB.

Reglerna för handläggningen av ett ansökningsmål är lika för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Efter kungörelsen ska synpunkter på ansökan inkomma skriftligen och förberedelsen är oftast skriftlig, men det finns även utrymme för muntliga inslag. Rättens uppgift är att se till att utredningen får den omfattning och inriktning som krävs och utreda allt som kan ha betydelse i ärendet (officialprövning). Definitionen av sakägare, som berörs ovan i avsnittet 3.2.5 under rubriken ”Rätt att överklaga” kan ha betydelse inför kallelse till förhandling. Vilka myndigheter som berörs beror på vilket typ av verksamhet som ansökan avser.

Krav på kungörelsens innehåll m.m.

Som framgår ovan finns det vissa skillnader i vad en ansökan om miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet ska innehålla samt även skillnader rörande kungörelsen.

När det gäller vattenverksamhet ska alla berörda fastigheter anges och fastighetsägares namn och adress bifogas, samt i förekommande fall uppgift om de ersättningsbelopp dessa erbjuder. För miljöfarlig verksamhet ska det anges på vilken fastighet anläggningen ska placeras.

När en ansökan kungörs ska i mål angående vattenverksamhet en utskrift av kungörelsen skickas till varje sakägare som har angetts i ansökningen eller annars är känd för domstolen. För miljöfarlig verksamhet förutsätts alla berörda ta del av kungörelsen genom ortstidningar.

Kungörelsen ska också enligt 22 kap. 5 § MB delges vissa särskilt uppräknade rättsobjekt. De subjekt som räknas upp i 1–4 p avser vattenverksamheter och 5 p avser innehavaren av ett tillstånd som

berörs av återkallelse-, förbuds- eller omprövningstalan och gäller därmed både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

För fastighetsägare som berörs av en vattenverksamhet finns en särskild upplysningsplikt att ange servitut, nyttjanderätt eller rätt till elektrisk kraft som har upplåtits i fastigheten, se 22 kap. 7 § MB. Om detta utan giltigt skäl inte sker, kan fastighetsägaren bli skadeståndsskyldig. Bestämmelsen är hämtad från 13 kap. 26 § VL och gäller fastighetsägaren till den fastighet som avses med ansökan. Någon skadeståndsskyldighet utgår inte om fastighetsägaren, utan egen skuld, saknar vetskap om någon rättighetshavare eller om rättighetsinnehavaren vet om ansökningen och därför själv kan bevaka sin rätt.⁸

Stämningssmål

De mål som inte är ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § MB är s.k. stämningssmål och inleds som huvudregel genom ansökan om stämning. Det kan röra vattenverksamhet, miljöskador och brott.

För vattenrättsliga mål finns särskilda processuella bestämmelser i 7 kap. 2, 8–12 §§ LSV. Specialreglerna gäller dock inte skadeståndsmål eller mål om annan fullgörelse enligt 32 kap. MB.

Vissa processuella regler för förbudstalan för miljöfarlig verksamhet finns i 21 kap. 4–5 §§ MB. I övrigt gäller RB:s regler för denna prövning.⁹

Krav på ställande av säkerhet

Enligt 16 kap. 3 § MB får tillstånd enligt miljöbalken göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Kravet på säkerhet är obligatoriskt i vissa fall när det är särskilt angivet, som för täkttillstånd i 9 kap. 6 e § MB. För tillstånd till en verksamhet som omfattar deponering av avfall stadgas också ett obligatoriskt

⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 239.

⁹ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 jan. 2013, Zeteeo) kommentaren till 21 kap. 2 §.

krav på att säkerhet ställs eller att någon annan lämplig åtgärd för sådant säkerställande vidtas, se 15 kap. 34 § MB.

Av förarbetena till 16 kap. 3 § MB framgår att starka skäl att meddela villkor om säkerhet föreligger om den aktuella verksamheten kan förutses avslutas inom viss tid och det kan finnas ett efterbehandlingsbehov liksom i de fall det kan ställas krav på en verksamhet att fortlöpande transportera bort avfall¹⁰.

Med avhjälpande av en miljöskada avses utredning, efterbehandling och andra åtgärder för att avhjälpa en föroreningsskada eller en allvarlig miljöskada, se definitionen i 10 kap. 1 § MB.

Syftet med säkerheten är att samhället inte ska belastas med kostnaderna för återställningsåtgärder även om verksamhetsutövaren av någon anledning inte själv kan bekosta åtgärderna.

Bestämmelsen är generellt utformad och inte begränsad till att miljöfarlig verksamhet. Såvitt utredningen har kunnat finna ställs inte krav på säkerhet i mål som endast gäller vattenverksamhet. I vissa avgöranden som avser både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, ex tillstånd till täkter, har krav på säkerhet ställts, men den har avgränsats till den miljöfarliga verksamheten. Det kan bero på att det för vattenverksamheter även finns föreskrifter om bygdegifter som delvis är avsedda att täcka samma typ av kostnader.

Prövning av tillåtligheten

Normalt prövas en verksamhets tillåtlighet i samband med beslut i tillståndfrågan och, om sådant meddelas, villkor föreskrivs. På yrkande av sökanden får domstolen enligt 22 kap. 26 § MB i särskild dom avgöra tillåtligheten. I samband därmed får domstolen i särskild dom meddela tillstånd till vissa brådskande arbeten. Denna regel gäller både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet och är hämtad från 13 kap. 48 § VL. Regeringens tillåtlighetsprövning i vissa fall var modell för bestämmelsen och tanken är det ska vara processekonomiskt att avgränsa en initial prövning till om verksamheten är tillåtligt. Vissa problem kan dock uppstå i praktiken, se bl.a. rättsfallet NJA 2013 s. 613.

¹⁰ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 205.

Verkställighetsförordnande

Möjlighet för prövningsmyndigheten att besluta att ett tillstånd får tas i anspråk innan det har vunnit laga kraft fanns i redan i 11 kap. 67 § ÄVL och infördes senare även i 49 § ML.

I dag finns en sådan bestämmelse i 22 kap. 28 § MB. Domstolen får när det finns skäl till det besluta om verkställighetsförordnande. Föreligger förutsättningarna, gäller det oftast inte hela domen utan delar av den. Någon vidare ledning av vilka överväganden som ska göras i denna bedömning har länge saknats, men finns nu i rättsfallet NJA 2012 s. 623.

3.2.7 Prövotid

Villkoren för en verksamhet enligt MB ska i regel fastställas i samband med tillståndet. Bestämmelsen i 22 kap. 27 § MB ger dock domstolen möjlighet att vid meddelande av tillstånd skjuta upp avgörandet av en viss ersättnings- eller villkorsfråga när verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet. Mot-svarigheter till denna bestämmelse fanns tidigare i 21 § ML och 13 kap. 49 § VL.

Osäkerhet i fråga om t.ex. teknik, ekonomi och miljökonsekvenser kan motivera att ett avgörande skjuts upp. För de miljöfarliga verksamheternas del kan det t.ex. vara fråga om obeprövad renings-teknik. När det gäller vattenverksamhet kan det t.ex. vara fråga om utformningen av skadekompenserande åtgärder för fisket, som smoltutsättning och byggande av fisktrappor.

Ett prövotidsförfarande förutsätter att domstolen har bedömt att verksamheten är tillåtlig och att tillstånd kan meddelas. Avgörandet kan skjutas upp i fråga om både visst eller vissa villkor eller villkoren i dess helhet.

Om ett prövotidsförfarande inletts ska domstolen meddela de provisoriska föreskrifter som behövs i avvaktan på att slutliga villkor meddelas. Domstolen har ett ansvar för att följa upp den uppskjutna frågan och att meddela slutligt avgörande så snart det kan ske.

Det finns inte någon möjlighet att förordna om prövotid i ett tillsynsärende. Prövotid vid omprövning diskuteras närmare i avsnitt 6.6.7.

Domstolen kan enligt 22 kap. 25 § tredje stycket MB överlåta till en tillsynsmyndighet att avgöra villkor av mindre betydelse. Detta gäller i motsvarande utsträckning provisoriska föreskrifter.

3.2.8 Tillståndsdomens innehåll

Ansökningsmål avgörs ofta genom huvudförhandling och syn, men det finns även utrymme att avgöra på handlingarna om detta är ett lämpligt förfarande.

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

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

13. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas,
14. den förlust av vatten eller annat som en tillståndshavare enligt 31 kap. 22 och 23 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning och
15. rättegångskostnader.

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

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

Avser tillståndet vattenverksamhet ska det i domen anges den tid inom vilken arbetena ska vara utförda. Tiden får sättas till högst tio år. För miljöfarlig verksamhet gäller i stället att det i domen ska anges inom vilken tid igångsättandet av verksamheten ska ha skett. Motivet för att en igångsättningstid ska anges för miljöfarlig verksamhet är att det tillstånd som lämnats ska bygga på att bästa möjliga teknik tillämpas (2 kap. 3 § MB). För både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet får tillståndsmyndigheten överlåta åt en tillsynsmyndighet att fastställa villkor av mindre betydelse.

Beträffande viss miljöfarlig verksamhet innehåller 22 kap. MB ytterligare bestämmelser om domens innehåll. I 22 kap. 25 a–e §§ MB finns särskilda regler om vad domen ska innehålla om den avser tillstånd till lagring, återvinning, bortskaffande, förbränning eller deponering av avfall, lagring av koldioxid eller ny förbränningsanläggning med viss minsta effekt.

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

3.2.9 Tillståndets giltighet, omprövning m.m.

Ett tillstånd har rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB. Hur långt detta sträcker sig framgår av övriga regler 24 kap. MB om tillståndets giltighet och möjligheten att under vissa förhållanden ompröva eller återkalla tillstånd. Rättskraften är inte absolut på samma sätt som för tvistemål, utan dess omfattning präglas av miljörettens specifika förhållanden. Verksamhetsutövaren skyddas mot individuella ingripanden som rör ett visst tillstånd eller en viss verksamhet, men generella miljökrav som framgår direkt av en författning bör gälla vid sidan av ett individuellt tillstånd och dess villkor¹¹.

I delbetänkandet SOU 2013:69 har utredningen utvecklat sin syn på rättskraftens omfattning.¹² Av tradition har vattenrättsliga tillstånd betraktats som orubbliga med evinnerlig giltighet, vilket mer överensstämmer med ett civilrättsligt betraktelsesätt. Här har den tidigare mycket starka kopplingen till fastighetsrättsliga regler stor betydelse för hur rättigheter har betraktats.

För äldre tillstånd och rättigheter gäller enligt praxis att dess närmare rättsverkan får avgöras genom att granska vilken innebörd detta hade när tillståndet meddelades. Se bl.a. mark- och miljööverdomstolens dom den 16 oktober 2013 i mål M 632-13 (Blankaström)¹³, där domstolen konstaterade att verksamhetsutövaren inte hade visat att en äldre dom innefattade tillstånd att anlägga och driva det befintliga vattenkraftverket med de anordningar som förutom dammen krävdes för driften. Tillståndsansökan borde därför omfatta en ansökan om lagligförklaring (vilket mark- och miljööverdomstolen berett sökanden tillfälle att komplettera med) och Mark- och miljööverdomstolen fastställde underrättens avslagsbeslut. Se också rättsfallet MÖD 2003:134, som gällde en enskild avloppsanläggning. Miljööverdomstolen konstaterade att ett beslut enligt hälsoskyddslagen var ett allmänt förvaltningsrättsligt tillstånd som inte hindrade att utsläppen reglerades i annan ordning. Enligt Miljööverdomstolen borde detta även fortsättningsvis vara utgångspunkten för bedömningen av dessa äldre tillståndets rättsverkan enligt 24 kap. 1 § MB. Överklagandet avlogs och nämndens förbud kvarstod.

Omprövning behandlas separat nedan i kapitel 5–6.

¹¹ Michanek, Zetterberg, *Den svenska miljöretten*, 3 uppl. 2012, s. 391.

¹² SOU 2013:69 s. 161 ff.

¹³ Domen har överklagats till Högsta domstolen och handläggs i mål T 5630-13.

3.2.10 Tillsyn

MB:s regler om tillsyn är generella och gäller alla verksamheter. Det finns dock en del praktiska skillnader som gör att utgångsläget är lite olika. För tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter finns enligt 26 kap. 20 § MB krav på att årligen inge en miljörapport. En sådan rapport ger tillsynsmyndigheten en god överblick över verksamheten och eventuella problem eller behov av uppföljning. Tillståndet i sig och dess omfattning är oftast mer klart för miljöfarlig verksamhet, vilket också underlättar tillsynsarbetet.

I SOU 2013:69 har utredningen föreslagit ett bemyndigande för regeringen att föreskriva om skyldighet att inge miljörapport även för vattenverksamheter. Införs detta underlättas tillsynen av vattenverksamhet. Genom utredningens förslag om ny prövning i SOU 2013:69 skapas ett system för att ersätta gamla, i viss mån oklara tillstånd för vattenverksamhet med tillstånd enligt MB. Det är utredningens förhoppning att även detta ska underlätta tillsynen.

Beträffande markavvattning finns särskilda problem, se kapitel 7–8 nedan.

3.2.11 Avgifter för prövning och tillsyn

Regeringen får enligt 27 kap. 1 § MB utfärda föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning och tillsyn enligt MB. Rätten att meddela sådana föreskrifter kan delegeras vidare till en myndighet.

Regeringen har utnyttjat denna rätt genom FAPT, som gäller för all prövning och tillsyn enligt MB. Reglerna i denna förordning är emellertid inte enhetliga. Utövare av tillståndspliktig eller tillståndsgiven miljöfarlig verksamhet åläggs fasta tillsynsavgifter.

För vattenverksamhet är det i stället föreskrivet en löpande taxa efter faktiskt utövad tillsyn. Det finns även särskilt angivna prövningsavgifter för vattenverksamhet. Dessa bestäms utifrån totalkostnaden för det tillståndssökta projektet, vilket inte alltid har samband med handläggningskostnaden.

3.2.12 Tillträde m.m.

I 28 kap. MB finns vissa specialregler för tillträde till område m.m. Dessa regler är generella och gäller bl.a. för att tillsynsmyndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter, för att den som ålagts att utföra kompensationsåtgärder ska kunna göra detta, för att utreda en verksamhets verkningar, för att utföra förebyggande och avhjälpande åtgärder och avhjälpa miljökada. Särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns i 10–13 §§; dessa är kopplade till särskild tvångsrätt och underhållsskyldighet och i vissa fall rätt att använda annans anläggning, samt förbud mot fiske kopplat till särskilda regler om fiskefrämjande åtgärder.

3.2.13 Straffansvar m.m.

Bestämmelserna om straff och förverkande är generella och gäller all verksamhet enligt MB.

I vissa fall finns särskilt föreskrivet en skyldighet att betala miljö-sanktionsavgift vid överträdelse. Dessa regler är också generella. Regeringen har i förordning (2012:259) om miljö-sanktionsavgifter utnyttjat sin föreskriftsrätt. Vissa bestämmelser i denna tar enbart sikte på miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet.

3.3 Prövning av miljöfarlig verksamhet

3.3.1 Prövningens omfattning och ändringstillstånd

Efter MB:s införande utvecklades en praxis enligt vilken utrymmet var litet för att vid ansökan om tillstånd till ändring av en miljöfarlig verksamhet begränsa tillståndsprövningen till att enbart gälla själva ändringen. Tillämpningen hade stöd i förarbetsuttalanden till miljöbalken där det framhölls att en samlad prövning borde göras vid ändringar som kräver tillstånd eftersom sådana ändringar inte är obetydliga¹⁴. Regeringen menade att det inte var tillfredsställande att en verksamhet drevs med stöd av ett flertal tillstånd som var svåra att överblicka och inte gav någon helhetsbild utan försvårade

¹⁴ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 337.

prövningen. Syftet var att undvika att en situation med flera s.k. påbyggnadstillstånd, dvs. tillstånd som kompletterar grundtillståndet. I författningskommentaren till 9 kap. 6 § första stycket 4 MB framgår även att en samlad prövning bör göras varje gång en verksamhet ändras, om det inte är en liten eller obetydlig ändring som inte ökar utsläpp eller andra störningar¹⁵. Uttalandet tar således sikte endast på miljöfarlig verksamhet och för sådan verksamhet där regeringen särskilt föreskrivit tillstånds- eller anmälningsskyldighet för verksamheten i fråga.

Miljöbalkskommittén föreslog i sitt betänkande ”En effektivare miljöprövning”¹⁶ att möjligheter att meddela påbyggnadstillstånd skulle öka. Den restriktiva hållningen enligt MB hade visat sig vara allt för långtgående. Regeringen delade kommitténs uppfattning och anförde att verksamhetsutövaren bör kunna ansöka om en angelägen och brådskande ändring eller utökning av verksamheten utan att prövningen blir belastad med frågor som gäller miljökraven på anläggningsdelar som inte berörs av ändringen¹⁷. Genom en lagändring 2005 infördes därför möjligheten att för miljöfarlig verksamhet ansöka om ändringstillstånd i 16 kap. 2 § första stycket MB.

Bestämmelsen om ändringstillstånd möjliggör en begränsning av tillståndsprövningen till att enbart avse ändringen och de tidigare meddelade villkoren för verksamheten som har ett samband med denna. Av förarbetsuttalandena till bestämmelsen framgår att det är en lämplighetsfråga i vilka fall en begränsad prövning ska kunna ske. Förutom ändringens omfattning och miljöpåverkan samt dess betydelse för verksamheten som helhet anges ett antal faktorer som ska vägas in i bedömningen. Sådana är exempelvis hur lång tid som har förflutit sedan grundtillståndet meddelades, om fler ändringstillstånd eller förelägganden har meddelats tidigare, hur snabb den tekniska och miljömässiga utvecklingen är i branschen, vilka förändringar som har skett i företaget och dess omgivning sedan grundtillståndet samt omfattningen av de miljöstörningar som förekommer.¹⁸

¹⁵ Prop. 1997/98 :45 del 2 s. 112.

¹⁶ SOU 2003:124.

¹⁷ Prop. 2004/05:129 s. 62.

¹⁸ Prop. 2004/05:129 s. 63.

Vid införandet av ändringstillstånd klargjordes även frågan om prövningens omfattning. Av uttalandena framgår att prövningens omfattning alltid bör bestämmas utifrån vad som från miljösynpunkt är nödvändigt med anledning av den avsedda ändringen. Verksamhetsdelar som har ett miljömässigt samband med ändringen ska prövas i ett sammanhang. Verksamhetsutövaren måste tillhandahålla det underlag som behövs för att tillståndsmyndigheten ska kunna ta ställning till om ändringen kan tillåtas. Det är tillståndsmyndigheten som slutligt avgör om avgränsningen är lämplig. En för snävt avgränsad ansökan och miljökonsekvensbeskrivning kan innebära att en ansökan avslås eller avvisas.¹⁹

I rättsfallet MÖD 2006:6 hänvisade Miljööverdomstolen till förarbetsuttalandena i prop. 2004/05:129 om att prövningens omfattning alltid bör bestämmas utifrån vad som från miljösynpunkt är nödvändigt med anledning av den avsedda ändringen. Domstolen uttalade att det av förarbetena följer att det är tillståndsmyndigheten som slutligt avgör om avgränsningen av ansökan är lämplig och att en för snävt avgränsad ansökan och miljökonsekvensbeskrivning ska kunna innebära att ansökan avslås eller avvisas. En förutsättning för att prövningen ska kunna omfatta något annat än vad ansökan gäller är således att sökanden utvidgar eller ändrar ansökan. Genom att tillståndsmyndigheten kan förelägga sökanden att komplettera ansökan utgör denna förutsättning inte något hinder mot en ändamålsenlig prövning; kompletteras inte ansökan kan den avvisas eller avslås. Trots att frågan i propositionen avser endast miljöfarlig verksamhet anger Miljööverdomstolen att samma synsätt även bör gälla för vattenverksamheter och för verksamheter som är tillståndspliktiga både enligt 9 och 11 kap. MB.

Även Högsta domstolens avgöranden i rättsfallen NJA 2004 s. 590 I–II talar för att alla typer av störningar ska beaktas vid prövningen av en verksamhet, oavsett om prövningsplikt föreligger enligt 9 eller 11 kap. MB. I dessa mål, som gällde ansökan om tillstånd till vattenverksamhet (nyanläggning respektive utbyggnad av hamn), har Högsta domstolen när det gällde att bedöma vilka som hade rätt att överklaga miljödomstolens dom beaktat samtliga störningar, både från vattenverksamhet och från miljöfarlig verksamhet.

¹⁹ Prop. 2004/05:129 s. 63.

Av 24 kap. 5 § andra stycket MB framgår att ändringstillstånd får förenas med bestämmelser om ändringar i villkor som tidigare har meddelats för de delar av verksamheten som inte omfattas av ändringen, om de tidigare villkoren har ett samband med ändringen. Bestämmelsen i övrigt hanterar förutsättningar för omprövning.

En omprövning som ska prövas i mark- och miljödomstol initieras antingen av tillståndshavaren eller av någon av de myndigheter som räknas upp i 24 kap. 7 § MB. När en annan statlig myndighet eller kommun är tillståndsmyndighet, kan den självmant ta upp frågan till prövning, vilket också framgår av 24 kap. 7 § MB.

En förutsättning för att villkor i grundtillståndet ska få ändras är att de har ett samband med ändringen. Som exempel anges i förarbetena till lagändringen att utsläppen till luft från miljösynpunkt kan ha ett sådant samband att ändringstillståndets villkor inte kan ses isolerat från grundtillståndets villkor och vice versa. Det kan exempelvis vara fråga om utsläpp av lösningsmedel som i grundtillståndet har reglerats genom ett villkor om totalutsläppen. Vid ett ändringstillstånd som avser en av anläggningens delar och som har betydelse för lösningsmedelsutsläppet får även grundtillståndets totalutsläpp ändras.²⁰

Tillståndsmyndigheten ska vid sin prövning tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i MB. Det kan i sig medföra att det nya villkoret innebär en skärpning mot vad som tidigare gällt. Ändringen av verksamheten kan också innebära en ny påverkan på miljön som behöver regleras genom villkor. Ett ändringstillstånd kan således innebära att tidigare gällande villkor kvarstår oförändrade, att nya villkor meddelas som enbart avser ändringen och att det för verksamheten (helt eller delvis) i övrigt meddelas nya eller ändrade villkor avseende sådant som har ett miljömässigt samband med ändringen.²¹

Enligt 24 kap. 5 § sista stycket MB får inte tillståndsmyndigheten meddela så ingripande villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. Detta gäller även sådana villkor som har meddelats med anledning av en ansökan om ändringstillstånd.

²⁰ Prop. 2004/05:129 s. 96.

²¹ Prop. 2004/05:129 s. 63 f.

Ändringstillstånd som avses i 16 kap. 2 § MB får trots bestämmelserna i 24 kap. 5 § första stycket MB omprövas i samband med att ett tillstånd som omfattar hela verksamheten omprövas, se 24 kap. 5 § tredje stycket MB.

I propositionen till ändringen i 16 kap. 2 § MB berördes inte närmare frågan varför regler om ändringstillstånd endast föreslogs för miljöfarlig verksamhet. Sannolikt berodde detta på att prövningen av vattenverksamheter präglas av ett äldre system, där ett givet tillstånd normalt inte kan angripas. Vid ansökan om ändring är det då naturligt att endast ändringen prövas.

I denna del har utredningen redan lagt ett förslag i SOU 2013:69²², mer om detta nedan i avsnitt 4.2.10.

3.3.2 Anmälningsprocessen

För verksamheter som markerats med C i MPF krävs ingen tillståndsprövning, utan det räcker med en anmälan till tillsynsmyndigheten. Anmälan ska enligt 25 § FMH innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter. När det behövs ska anmälan innehålla en MKB.

Den som i första hand har att bedöma om det behövs en MKB är den som skall göra anmälan, dvs. verksamhetsutövaren. Om verksamhetsutövaren bedömer att det inte behövs någon MKB men tillsynsmyndigheten anser att en MKB bör ingå i anmälan, kan tillsynsmyndigheten begära att anmälan kompletteras med en sådan. När det står helt klart att en MKB skall ingå i anmälan gäller samma förfarande som för MKB allmänt. Det innebär bl.a. att verksamhetsutövaren skall hålla tidigt samråd och hela proceduren som gäller för framtagandet av en MKB måste iakttas.²³

Om verksamheten som omfattas av anmälan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska myndigheten förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd, se 26 a § FMH.

²² SOU 2013:69 s. 275 ff.

²³ Naturvårdsverkets handbok 2003:5 *Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet*, s. 43.

När en anmälan har kommit in ska tillsynsmyndigheten enligt 26 § FMH ge statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken tillfälle att yttra sig på lämpligt sätt och i skälig omfattning.

För vissa anmälningspliktiga verksamheter ska tillsynsmyndigheten enligt 26 a § FMH i varje enskilt fall pröva om verksamheten behöver tillståndsprövas.

Anmälaren ska beredas tillfälle att bemöta inkomna synpunkter. Tillsynsmyndigheten ska därefter förelägga verksamhetsutövaren om försiktighetsmått, förbjuda verksamheten eller förelägga verksamhetsutövaren enligt 9 kap. 6 § MB att söka tillstånd till verksamheten, eller meddela anmälaren att ärendet inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida, se 27 § FMH.

Verksamheten kan påbörjas när det har gått sex veckor från det att anmälan gjorts till tillsynsmyndigheten, om inte den dessförinnan beslutat något annat, se 9 kap. 6 c § MB. Verksamheten får ingen rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB och är inte skyddad mot senare ingripanden från tillsynsmyndigheten eller mot förbudstalan enligt 32 kap. 12 § MB. Om tillsynsmyndigheten vill reglera eller stoppa verksamheten kan den förelägga om försiktighetsmått eller förbjuda den med stöd av 26 kap. 9 § MB.

3.3.3 Upplysningsskyldighet vid övertagande av verksamhet

Enligt 32 § FMH är den som övertar en tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet skyldig att snarast möjligt anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Syftet är att tillsynsmyndigheten ska känna till att verksamheten numera bedrivs av någon annan än den som fått tillstånd eller anmält den. Eventuella beslut och förelägganden ska alltid riktas till verksamhetsutövaren och utan denna löpande information kan det bli fel.

3.4 Prövning av vattenverksamhet

3.4.1 Prövningens omfattning vid vattenverksamhet

Till skillnad från miljöfarlig verksamhet är traditionen på det vattenrättsliga området att allt byggande i vatten kräver tillstånd och varje tillståndsansökan prövas för sig. Någon samlad prövning av hela verksamheten sker alltså normalt inte. Utredningen har lagt ett förslag i denna del i SOU 2013:69 som innebär att huvudregeln för både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet är att hela verksamheten prövas, mer om detta nedan i avsnitt 4.2.10.

I dag regleras frågan för miljöfarlig verksamhet i 16 kap. 2 § MB och tillståndet till en ändring får begränsas till ett ändringstillstånd. Någon reglering för vattenverksamhet finns inte, men det finns en del praxis på området som befäster uppfattningen att varje ansökan prövas för sig. Ett urval av rättsfallen redovisas här.

I rättsfallet MÖD 2009:44 (Lagforsen) avsåg ansökan ombyggnation av en regleringsdamm vid en kraftstation. Inledningsvis konstaterade Miljööverdomstolen att sökanden hade ett rättskraftigt tillstånd att under vissa villkor reglera vattenståndet vid och driva kraftstationen. Syftet med de ansökta åtgärderna var enligt domstolen att underhålla och förbättra säkerheten vid dammen. Sådana åtgärder kunde inte föranleda en omprövning av hela verksamheten vid kraftstationen eller av villkor som inte hade ett direkt samband med ombyggnaden. Prövningen avsåg således tillåtligheten att återställa dammen i tillståndsgivet och dammsäkerhetsmässigt förbättrat skick. Domstolen fann att ansökan kunde prövas på det sätt sökanden avgränsat den. De frågor om ändrad vattenhushållning m.m. som Kammarkollegiet väckt i målet får enligt domstolen prövas med stöd av reglerna om omprövning.

I rättsfallet MÖD 2010:52 (Edensforsen) prövades en ansökan om upprustning och effektivisering av en av två turbiner vid ett kraftverk. Ansökan avsåg en ökning av drivvattenföringen med 100 m³/s som enligt ansökan skulle medföra att torrsträckan blev torr under längre period än förut. Liksom i Lagforsen konstaterade Miljööverdomstolen inledningsvis att bolaget hade tillstånd till befintliga vattenanläggningar och den vattenverksamhet som redan bedrivs för elproduktion vid kraftverket. Särskilt lagstöd för att de givna tillstånden ska bli föremål för ny prövning finns i bestämmelserna om omprövning, men målet avsåg inte omprövning. Reg-

lerna om ändringstillstånd var inte heller tillämpliga då ansökan endast avsåg vattenverksamhet. Miljööverdomstolen fann därför att prövningens omfattning skulle begränsas till den sökta effektiviseringen och inte omfatta hela verksamheten. Den sökta ändringens påverkan på allmänna eller enskilda intressen gav i detta fall inte heller förutsättningar för att ta upp hela verksamheten vid vattenkraftverket till prövning och villkorsreglering. I samband med detta uttalande noterade domstolen att bolaget understrukt att någon vattenhushållningsbestämmelse inte skulle påverkas av den sökta ändringen.

Med anledning av den ökade perioden som torrsträckan skulle vara torr menade domstolen att ytterligare försiktighetsmått skulle kunna föreskrivas. Dessa fick dock endast hänföras till den ökade vattenbortledning och den ytterligare torrläggning av älvfåran som uppstod till följd av ansökan och inte inskränka bolagets rätt enligt gällande tillstånd. Kammarkollegiet och andra myndigheter hade i målet anfört att en minimitappning om ca 8 m³/s i torrfåran skulle ge en påtaglig ekologisk effekt. En minimitappning av den storleken skulle enligt Miljööverdomstolen innebära en så stor energi-produktionsförlust att ett sådant villkor med den minimitappningsmängden inte skulle kunna föreskrivas utan ett omprövningsförfarande.

Miljööverdomstolen prövade även om den vinst effektiviseringen skulle medföra för sökanden skapade utrymme för att förena tillståndet med villkor om minimitappning. Enligt domstolens bedömning skulle en sådan minimitappning bli måttlig och ge en miljömässig nytta som vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § MB skulle betraktas som orimlig.

Även i Miljööverdomstolens dom den 10 november 2009, mål M 290-09 (Laxöringen) konstaterade domstolen att eftersom den sökta åtgärden inte påverkade någon vattenhushållningsbestämmelse och inte medförde en sådan påverkan på allmänna eller enskilda intressen motiverades inte att hela verksamheten skulle tas upp till prövning och villkorsregleras.

I rättsfallet MÖD 2009:37 (Furudalsdammen) återförvisade Miljööverdomstolen ett mål avseende en ansökan om både dammsäkerhetshöjande åtgärder och höjning av vissa dammar och dämmningsgräns. Syftet med de senare åtgärderna var att effektivisera driften vid kraftverket. Den ändrade och sökta

vattenregleringen hade medfört skadereglering mellan sökanden och berörda sakägare. Beträffande åtgärder för att motverka skador på allmänna intressen hade miljödomstolen däremot inte funnit skäl att ompröva frågan om vattenföringen och gällande villkor om minimivattenföring hade lämnats oförändrad.

Miljööverdomstolen bedömde att tillstånd till en ny dämmningsnivå skulle betraktas som ett nytt tillstånd till vattenverksamhet som skulle prövas enligt MB:s bestämmelser. Kammarkollegiet hade i målet yrkat att viss minimitappning skulle föreskrivas. Miljööverdomstolen anförde med anledning av yrkandet att den prövningen främst gäller vad som är rimligt att kräva enligt 2 kap. 3 och 7 §§ MB och påverkar inte det gällande tillståndet. Enligt domstolen kan en tillståndshavare som begär tillstånd till en ny produktionsgräns – oavsett om det gäller en vattenverksamhet eller en miljöfarlig verksamhet – alltid falla tillbaka på det tidigare tillståndet om inte villkoren i det nya tillståndet kan godtas. Miljökonsekvensbeskrivningen innehöll inte tillräckligt underlag för att domstolen skulle kunna avgöra frågan om minimitappning och behövde därför kompletteras. Målet återförvisades för fortsatt handläggning.

3.4.2 Rådighet över vattnet

Rätten att disponera över vattenområden för olika verksamheter kallas rådighet. Rådigheten är en processförutsättning vid en tillståndsansökan och sökanden ska styrka sin rådighet. Om sökanden inte har rådighet ska ansökan avvisas, eftersom bristande rådighet är ett rättegångshinder som domstolen självmant ska beakta. Motsvarande krav på rådighet finns inte för miljöfarlig verksamhet.

Att rådighet är en processförutsättning framgår inte uttryckligen av lagtexten. Det slogs fast i förarbetena till VL. Vattenlagsutredningen berörde i sitt slutbetänkande frågan om vattenrätt som en förutsättning för vattenföretag. Vattenrätt och att vattenföretaget åtminstone till någon del utförs inom ett område som tillhör företagaren var enligt vattenlagsutredningen en grundläggande förutsättning för byggande i vatten och utövandet av de tvångsrätter som erfordras för fullständigandet av vattenrätten. Vattenlagsutredningen ansåg att vattenrätt även fortsättningsvis skulle vara en

förutsättning för att bedriva vattenverksamhet. Den ansåg också att rätten borde ha saklegitimerande verkan och skulle utgöra grund för sökandens talerätt.²⁴ Detta synsätt bekräftades sedan i propositionen med förslag till vattenlag.²⁵ Senare har Högsta domstolen bekräftat att rådighet är en processförutsättning som domstolen självmant ska beakta.²⁶

Bestämmelserna om rådighet finns i 2 kap. LSV. I 1 § finns den grundläggande bestämmelsen om att verksamhetsutövaren ska ha rådighet över vattnet inom det område där vattenverksamheten ska bedrivas. Enligt 2 § råder var och en över det vatten som finns inom hans fastighet, men rådighet kan också någon ha till följd av upplåtelse av fastighetsägaren eller, enligt vad som är särskilt föreskrivet, förvärv tvångsvis.

Rådigheten över vattnet är alltså principiellt knuten till den fastighet som vattnet enligt bestämmelser i JB tillhör. Det är fastighetsägaren som disponerar över den naturresurs som vattnet inom fastigheten utgör och som har befogenheten att begära och få tillstånd enligt MB till vattenverksamhet inom fastigheten.

För att genomföra ett vattenverksamhetsprojekt krävs normalt att rådigheten omfattar hela det vattenområde som verksamheten avser. När det gäller bortledande av yt- eller grundvatten räcker det dock med att verksamhetsutövaren råder över det begränsade område varifrån bortledandet sker.

En exploatör kan få rådighet genom avtal med fastighetsägaren. De upplåtelseformer som normalt kommer i fråga är servitut och nyttjanderätt. Ett typiskt exempel är en jordbruksarrendator som genom ett arrendeavtal får rådighet att leda bort yt- eller grundvatten för bevattning. En nyttjanderätt är alltid tidsbegränsad och det gäller då också den rådighet som grundas på nyttjanderättsavtalet. En konsekvens av detta är att tillstånd grundade på sådan rådighet måste tidsbegränsas.

Den som inte är fastighetsägare kan också få rådighet genom tvångsförfoganden, alltså genom myndighetsbeslut av olika slag. För vissa ändamål kan fastighetsägaren åläggas att avstå sin rätt till vattnet enligt ExpL. Mera vanliga exempel på tvångsförvärv enligt

²⁴ SOU 1977:27 s. 133 f.

²⁵ Prop. 1981/82:130 s. 269.

²⁶ NJA 1993 s. 331 samt NJA 2012 s. 362.

bestämmelsen i 2 kap. 2 § LSV är rättigheter som tillskapas genom förrättningar enligt ledningsrättslagen (1973:1144) eller AL.

För icke tillståndspliktiga verksamheter kan servitut enligt 7 kap. 2 § andra stycket FBL komma i fråga.

Den som är beroende av bestående vattenförhållanden har enligt 2 kap. 5 § andra stycket LSV också rådighet för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart återställa ett vattendrag som har vikit från sitt förra läge eller som på något annat sätt har förändrat sitt lopp.

De rådighetsregler som har behandlats i det föregående har det gemensamt att det är den civilrättsliga dispositionsrätten som avgränsar verksamhetsutövarens befogenheter enligt MB. Möjligheterna att få till stånd en tillståndsprövning och att genomdriva projektet gentemot omgivningen sträcker lika långt som de civilrättsliga rättigheterna.

I LSV finns också bestämmelser där lagen direkt har tillagt andra än fastighetsägaren den grundläggande rådigheten för vattenverksamhet, s.k. legal rådighet. Enligt 2 kap. 4 § LSV har den som vill bedriva vattenverksamhet för detta ändamål rådighet som anges i 1 §, om vattenverksamheten avser

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

Om någon vill ha rätt att förfoga över annans vattenkraft gäller ett kvalificerat rådighetskrav, s.k. utbyggnadsvitsord enligt 2 kap. 8 § LSV. Om en fallsträcka tillhör olika ägare, får en av dem medges rätt att tillgodogöra sig vattenkraften i hela sträckan endast om han råder över mer än hälften av vattenkraften. Till stöd för detta

måste han då åberopa äganderätt eller annan sakrätt som inte är begränsad till tiden, t.ex. servitut.

Enligt 2 kap. 5 § första stycket LSV har staten, kommuner och vattenförbund rådighet som anges i 1 § för att bedriva sådan vattenverksamhet som är önskvärd från allmän miljö- eller hälsosynpunkt eller som främjar fisket.

Rådighet som grundas på 2 kap. 4 eller 5 §§ första stycket LSV ger i sig ingen civilrättslig dispositionsrätt utan endast den processuella befogenhet som krävs för att få till stånd en tillståndsprövning av verksamheten. Den civilrättsliga dispositionsrätten, markåtkomsten, måste verksamhetsutövaren ordna på annat sätt, t.ex. genom tvångsrätt enligt 28 kap. 10 § MB. Fördelen för verksamhetsutövaren vid en jämförelse med 2 kap. 2 § LSV består dels i att han kan få en tillåtlighetsprövning redan innan han har ordnat sin markåtkomst, dels i att han har större möjligheter till markåtkomst tvångsvis.

På samma sätt som regleras i 2 kap. 2 § LSV kan markåtkomsten lösas genom avtal med fastighetsägaren eller genom expropriativa förfaranden enligt regler utanför MB, t.ex. ExpL. Om tillstånd har lämnats till verksamheten kan servitut tillskapas enligt 7 kap. 2 § andra stycket FBL. Den som har rådighet enligt 2 kap. 4 eller 5 §§ första stycket LSV är dock inte hänvisad till att lösa sin markåtkomst enligt regler utanför MB utan kan få de erforderliga rättigheterna direkt enligt bestämmelser i balken.

3.4.3 Samhällsekonomisk tillåtlighet

Utöver de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB finns för vattenverksamhet ytterligare förutsättningar för verksamhetens bedrivande särskilt reglerat i 11 kap. Av 11 kap. 6 § MB följer att en vattenverksamhet endast får bedrivas om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den. Regeln har ingen motsvarighet vid prövning av miljöfarlig verksamhet. Syfte med bestämmelsen är att hindra vattenverksamhet eller tillkomsten av en vattenanläggning som inte är samhällsekonomiskt motiverad. Utrymme lämnas för en förhållandevis fri och därmed mångsidig bedömning av vattenverksamheten.

Den samhällsekonomiska bedömningen ska baseras på en ekonomisk analys av rimlig omfattning. Det ska åtminstone göras en grov ekonomisk uppskattning av anläggningskostnaderna och av de direkta skadorna. Även skador som uppkommer på egendom som tillhör sökanden ska beaktas. Den samhällsekonomiska nyttan är självfallet lättare att beräkna vid produktionsinriktad vattenverksamhet som kraftverk än vid vattenverksamhet som utförs för fiskets förbättrande eller för den allmänna miljö- eller hälsovården. Den senare typen av vattenverksamhet ska kunna medges även om den i strikt ekonomisk mening är förlustbringande.²⁷

Som framgår av bestämmelsens ordalydelse ska inte endast kostnaderna för verksamheten ställas mot fördelarna utan även skador och olägenheter ska beaktas. Av förarbetena framgår inte vilka skador och olägenheter som avses eller hur de ska värderas. Enligt uttalanden från Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2008 s. 3 ska sådana värden som förekomst av vissa arter, t.ex. öring och den rödlistade flodpärlmusslan, vägas in. Dessa naturvärden bedömdes som höga och skulle enligt Högsta domstolen äventyras, även med de villkor som föreskrivits. Det aktuella kraftverket i målet utgjorde endast ett ringa bidrag till elförsörjningen. Högsta domstolen ansåg även att intäkter av elcertifikat skulle tillgodoräknats kraftproduktionen vid prövning av den samhällsekonomiska tillåtligheten. Vid en sammanvägd bedömning enligt 11 kap. 6 § MB fann dock domstolen att det inte var visat att fördelarna från allmän och enskild synpunkt av företaget övervägde skadorna och olägenheterna av det även med beaktande av stödet från elcertifikat. Se även rättsfallet NJA 1989 s. 581.

Bestämmelsen om samhällsekonomisk tillåtlighet överfördes till MB från 3 kap. 4 § VL. Av förarbetena framgår att Koncessionsnämnden ville utmönstra regeln, men regeringen såg inga uppenbara skäl att göra så. I stället ansåg regeringen att den innebar ett extra skydd för miljön utöver hänsynsreglerna och hänvisade till NJA 1989 s. 581.²⁸

²⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 129.

²⁸ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 369.

3.4.4 Andra materiella regler i 11 kap. 7–8 §§ MB

Vattenverksamhet utförs ibland på sådant sätt att andra verksamheter som berör samma vattentillgång påverkas. Enligt bestämmelsen i 11 kap. 7 § MB ska därför hänsyn tas till framtida vattenverksamhet. Det är enligt förarbetena endast verksamheter av vikt som ska beaktas och som kan komma att bedrivas inom en inte alltför avlägsen framtid, som mest ungefär 10 år. Både sättet för utförande och omfattningen av vattenverksamheten kan behöva anpassas.²⁹ Kravet gäller endast om det kan utföras utan oskälig kostnad. Även i 3 kap. 7 § första stycket VL fanns en motsvarande bestämmelse.

En annan särskild hänsynsregel för vattenverksamhet finns i 11 kap. 8 § MB. 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 iakttä 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.³⁰

Om det har vidtagits åtgärder som visar sig vara mindre ändamålsenliga är detta en särskild omprövningsgrund enligt 24 kap. 5 § första stycket 11 MB. Enligt 6 kap. 5 § LSV kan villkor om fiskefrämjande åtgärder ersättas med fiskeavgift.

²⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 129 f.

³⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 130.

3.4.5 Arbeten i anslutning till tillståndspliktig vattenverksamhet

Enligt 11 kap. 10 § MB får en verksamhetsutövare som vill utföra en tillståndspliktig vattenverksamhet inte utföra arbeten av större omfattning i anslutning till verksamheten innan tillstånd har meddelats. Bestämmelsen motsvarar 4 kap. 1 § andra stycket VL.

Avsikten med bestämmelsen är att hindra att verksamhetsutövaren föregriper den vattenrättsliga prövningen genom att utföra arbeten på land, t.ex. landfästen för en regleringsdamm eller tunnlar eller vägar som förberedelse för ett vattenkraftverk. Bestämmelsen gäller även om tillstånd till arbetena på land redan har meddelats. Paragrafen hindrar dock inte att arbeten som har även andra syften än att tillgodose ett behov för vattenverksamheten utförs, t.ex. inte att en väg anläggs som förutom att underlätta transporter till en tilltänkt småbåtshamn även underlättar för badande att nå stranden³¹.

3.4.6 Rensning

Rensningar är enligt 11 kap. 15 § MB undantagna från tillståndsplikten så länge de endast syftar till att bibehålla vattnets djup eller läge eller utgör åtgärder som behövs för att omedelbart återställa ett vattendrag som avvikit från sitt läge. Om arbetena berör någon annans fastighet ska den fastighetsägaren underrättas innan arbetena börjar. Vidare gäller att om fisket kan skadas ska anmälan göras till länsstyrelsen innan arbetena påbörjas. Motsvarande regel fanns 4 kap. 3 § VL. Enligt förarbetena till VL måste i allmänhet den av fiskevårdsskäl motiverade anmälningsskyldigheten fullgöras även när det gäller normala underhållsåtgärder i vatten beträffande tidigare medgivna vattenföretag, om inte något annat framgår av tillståndsbeslutet.³² Denna fråga behandlas utförligt i kapitel 7–8.

³¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 132.

³² Prop. 1981/82:130 s. 432 f.

3.4.7 Lagligförklaring

Om en vattenanläggning har tillkommit utan tillstånd enligt VL eller motsvarande äldre lagstiftning eller om tillståndsfrågan beträffande en sådan anläggning är oklar, får den som äger anläggningen eller avser att utnyttja den för vattenverksamhet begära prövning av anläggningens laglighet hos mark- och miljödomstolen, se 17 § MP. En förutsättning för laglighetsprövning är att tillstånd saknas, men det har ingen betydelse om tillståndskyldighet har förelegat eller inte.³³

Lagligförklaring kan användas för själva anläggningen, t.ex. diken, dammar och bryggor. Om anläggningen utnyttjas för vattenverksamhet ska tillstånd för verksamheten prövas enligt MB:s vanliga regler.³⁴ Begärs tillstånd att ändra en vattenanläggning som har tillkommit utan tillstånd före MB:s ikraftträdande, ska ansökan samtidigt göras om prövning av anläggningens laglighet. En lagligförklaring får förenas med villkor.

Vid bedömningen av lagligheten av en vattenanläggning som har tillkommit utan tillstånd före ikraftträdandet av MB ska de bestämmelser som gällde vid anläggningens tillkomst användas, se 18 § MP. Vanligen blir det fråga om VL eller ÄVL. Det förekommer ibland att ännu äldre bestämmelser tillämpas. En lagligförklaring ger rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB.

En liknande bestämmelse fanns i 4 kap. 5 § VL, men saknar motsvarighet i de övriga lagar som samlades i MB. Prövningen avseende lagligförklaring enligt VL avsåg "vattenföretag" vilket innebar att inte bara utförande av en vattenanläggning kunde lagligförklaras utan också en verksamhet som påbörjats utan tillstånd, medan lagligförklaring enligt MP endast avser vattenanläggningar. Av förarbetena till MP:s bestämmelse framgår att begränsningen infördes med hänvisning till att institutet lagligförklaring inte överfördes till MB. MB:s bestämmelser är principiellt inriktade på att verksamheter och anläggningar ska förprövas och det saknades därför skäl att ge bestämmelserna om laglighetsförklaring motsvarande tillämpningsområde som i VL.³⁵

³³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 391.

³⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 390 f.

³⁵ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 390 f.

Överföringen av bestämmelsen om lagligförklaring från VL till MB fick viss kritik. Till stöd för att bibehålla institutet lagligförklaring i MB anfördes i förarbetena att det kan fylla en funktion framför allt för vattenanläggningar av gammalt datum. I och med att anläggningarna väl har kommit till stånd saknas i praktiken möjlighet att återskapa den ursprungliga miljösituationen. Det anfördes också att förfarandet med laglighetsprövning i första hand bör avse enbart hävdvunnen verksamhet eller anläggning och får självfallet inte uppfattas som en uppfordran att bedriva verksamhet i eller med vatten utan tillstånd.³⁶

3.4.8 Godkännande i efterhand

Om det till följd av en skada eller för att förebygga en skada fordras att ändrings- eller lagningsarbeten måste utföras genast kan så ske enligt 11 kap. 16 § MB. Verksamhetsutövaren får i sådant fall uppfylla prövningsplikten i efterhand, genom att ansöka om godkännande av arbetena.

Av paragrafens andra stycke framgår att vatten får innehållas eller tappas i strid med tillståndet om det är nödvändigt för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av någon annan sådan orsak. Begreppet annan sådan orsak bör anses omfatta skydd för miljön. Det är verksamhetsutövaren som enligt bestämmelsen kan fatta beslut om att inte följa tillståndet och även här krävs det ett godkännande av tillståndsmyndigheten i efterhand. Verksamhetsutövaren får stå för eventuella skador som uppstått på grund av att tillståndet frångåtts – även om andra större skador kunnat undvikas på detta sätt.

Ansökan om godkännande ska göras snarast möjligt. Miljööverdomstolen har i rättsfallet MÖD 2008:21 ansett att länsstyrelsen som tillsynsmyndighet haft rättsligt stöd enligt 26 kap. 1 och 9 §§ MB att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka i efterhand om godkännande av åtgärder som vidtagits med stöd av 11 kap. 16 § MB utan föregående tillstånd.

³⁶ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 370.

3.4.9 Rättegångskostnader

Enligt 25 kap. 2 § MB ska sökanden som huvudregel svara för sina egna och motpartens rättegångskostnader i mark- och miljödomstolen. Som framgår i avsnitt 3.4.2 har fastighetsägare rådighet över det vatten som finns inom fastigheten. Av tradition har vattenrättsliga sakägare ansetts vara de som har rådighet över det vatten som berörs av vattenverksamheten eller har särskild rätt till detta, se även 9 kap. 2 § LSV. Den som störs eller påverkas av annat som har samband med den verksamhet ansökan avser, t.ex. buller eller föroreningar, kan också ha rätt att klaga men har då inte rätt till ersättning för rättegångskostnader. Detta leder till att sakägare i samma process kan behandlas olika i rättegångskostnadsfrågan.

3.4.10 Anmälningssprocessen

Även för vattenverksamheter finns vissa undantag från den generella tillståndsplikten. Enligt 19 § FVV räcker det med en anmälan för

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

8. nedläggning eller byte av en kabel, ett rör eller en ledning i ett vattenområde,
9. bortledande av högst 600 kubikmeter ytvatten per dygn från ett vattendrag, dock högst 100 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta,
10. bortledande av högst 1 000 kubikmeter ytvatten per dygn från ett annat vattenområde än vattendrag, dock högst 200 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta,
11. utrivning av en vattenanläggning som tillkommit till följd av en verksamhet enligt 1–10,
12. ändring av en anmäld vattenverksamhet enligt 1–10, eller
13. ändring av en tillståndsprövad vattenverksamhet, om ändringen är en anmälningspliktig verksamhet enligt 1–10.

Mark- och miljööverdomstolen har i rättsfallet MÖD 2011:22 prövat hur 19 § FVV ska tillämpas när den anmälda verksamheten omfattar flera åtgärder som var för sig utgör anmälningspliktiga vattenverksamheter. Domstolen konstaterade att utgångspunkten i MB är att det ska ske en samlad prövning av en verksamhets totala miljöpåverkan. I det aktuella målet översteg de två åtgärderna tillsammans den i bestämmelsen stadgade arealbegränsningen om 3 000 kvadratmeter. Enligt domstolen skulle den samlade verksamheten ligga till grund för bedömningen och därför var verksamheten inte endast anmälningspliktig. Länsstyrelsens föreläggande om att ansöka om tillstånd för verksamheten fastställdes därför.

En anmälan om vattenverksamhet ska göras minst åtta veckor innan verksamheten påbörjas enligt 11 kap. 9 b § MB. Anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar samt den MKB enligt 6 kap. MB som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma verksamhetens art, omfattning och påverkan på miljön och närliggande fastigheter, se 20 § FVV.

I vilken omfattning en MKB ska ges in vid anmälan om vattenverksamhet är utformad på ett annat sätt än för anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet i 25 § FMH. Någon egentlig skillnad är sannolikt inte avsedd, utan även för vattenverksamhet ska anmälan innehålla de uppgifter om miljösituationen som behövs för att anmälan ska kunna handläggas.³⁷

³⁷ SOU 2003:124 s. 193 f.

Tillsynsmyndigheten ska enligt 21 § FVV sända en kopia av anmälan till den kommunala miljönämnden. Om det allmänna fiskeintresset berörs, ska en kopia av anmälan sändas till Havs- och vattenmyndigheten. Vidare ska de statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken ges tillfälle att yttra sig i anmälningsärendet, se 22 § FVV.

När anmälningsärendet är tillräckligt utrett, ska tillsynsmyndigheten enligt 23 § FVV förelägga verksamhetsutövaren att antingen vidta försiktighetsåtgärder eller ansöka om tillstånd enligt 11 kap. 9 § MB. Alternativt kan verksamheten förbjudas. Om varken föreläggande eller förbud behövs, ska den som har gjort anmälan underrättas om att ärendet inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida.

Civilrättsliga frågor kan inte avgöras i ett anmälningsärende. I de fall frågor om särskild tvångsrätt, ersättning eller inlösen ändå skulle uppkomma bör verksamhetsutövaren och den berörda sakägaren försöka komma överens utanför anmälningsförfarandet. Om någon överenskommelse inte kan nås bör en tvist lösas av en miljödomstol och med civilrättsliga utgångspunkter. Om det i ett anmälningsärende framställs yrkanden om särskild tvångsrätt, ersättning eller inlösen och dessa yrkanden är föremål för tvist bör tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd. Om sådana yrkanden framställs först efter att anmälningsärendet har avslutats, dvs. normalt åtta veckor efter det att anmälan har gjorts, är sakägarna i stället hänvisade till att ansöka om stämning och yrkandena får sedan behandlas på samma sätt som gäller för oförutsedda skador, se nedan.

Kravet på rådighet ska inte heller prövas av tillsynsmyndigheten. Däremot har tillsynsmyndigheten möjlighet att döma ut fiskeavgifter, se 6 kap. 5 § LSV.

Enligt förarbeten bör inte sökanden behöva svara för motparter kostnader vid mark- och miljödomstolen om ansökan är föranledd av att motparter har framställt yrkanden i ett anmälningsärende om vattenverksamhet och det är uppenbart att yrkandena är ogrundade. En bestämmelse som bör kunna tillämpas i dessa fall är 25 kap. 5 § andra stycket MB där det framgår att för särskilda frågor i ansökningsmål om vattenverksamhet får efter vad som är skäligt förordnas att vardera parten ska svara för sina kostnader. I författningskommentaren till bestämmelsen sägs att den kan

tillämpas också i andra fall där avvikelser från huvudregeln framstår som motiverad (prop. 1997/98:45 del 2 s. 264).³⁸

Precis som för miljöfarlig verksamhet har inte ett anmälningss- ärende rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB. Det innebär att tillsyns- myndigheten alltid kan kräva ytterligare försiktighetsmått om så behövs.

3.4.11 Vattenverksamhet som bedrivits utan tillstånd

Som nämnts tidigare reglerar 16 kap. MB allmänna frågor om pröv- ningen. I 16 kap. 10 § MB finns dock en specialregel för vatten- verksamhet; om en vattenverksamhet har bedrivits utan tillstånd är verksamhetsutövaren bevisskyldig i fråga om de förhållanden som rådde i vattnet innan verksamheten sattes i gång. Syftet med be- stämmelsen är att ge verksamhetsutövaren incitament att söka till- stånd för en verksamhet där tillståndsplikt föreligger.³⁹

En motsvarande bestämmelse fanns i VL. I samband med att be- stämmelsen fördes över till MB kritiserade Lagrådet denna och an- förde bl.a. att bevisproblem av det slag som regeln tar sikte på numera vanligen överlämnas åt rättstillämpningen att bedöma utifrån de föreliggande omständigheterna. En domstol skulle enligt Lagrådet även utan särskilt stadgande otvivelaktigt fästa stor vikt vid att en vattenverksamhet inletts utan tillstånd. Lagrådet ansåg också att bevisregeln skulle få tillämpning även i brottmål i överens- stämmelse med vad som antagits gälla för regleringen i 4 kap. 6 § VL och en omvänd bevisbörda i brottmål är synnerligen ovanligt. Regeringen ansåg dock att bestämmelsen skulle vara kvar eftersom en utmönstring av den skulle kunna tas till intäkt för att bevisbördan i en skadeståndsprocess inte längre skulle vara omkastad. Regeln skulle enligt regeringen tillämpas endast i skadeståndsmål och inte i brottmål.⁴⁰

³⁸ Prop. 2004/05:129 s. 72.

³⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 210.

⁴⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 210 f.

3.4.12 Tillåtlighetsprövning i annan ordning

I 11 kap. 23 § MB finns en samordningsregel som innebär att för vissa verksamheter som prövats i annan ordning ska någon ny tillåtlighetsbedömning, utöver vad som följer av 2 kap. 9 § MB, inte göras vid prövning enligt MB. Det är alltså redan klart från början att tillstånd ska lämnas till vattenverksamheten, utom när verksamheten kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön och regeringen inte har funnit att det finns särskilda skäl att ändå tillåta den, eller när verksamheten medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämras avsevärt.

Förutsättningen för den inskränkta tillåtlighetsprövningen enligt MB är att prövningen enligt den andra ordningen är genomförd och har utmynnat i ett lagakraftvunnet beslut om tillstånd eller motsvarande.⁴¹

Detta gäller

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

Uppräkningen av de vattenverksamheter som enligt paragrafen undantags från fullständig prövning är uttömmande.

Här kan dock finnas anledning att ifrågasätta regleringen efter rättsfallet NJA 2013 s. 613, där Högsta domstolen uttalade att när ett Natura 2000-område kan komma att påverkas måste en fullständig prövning av alla effekter ske vid ett tillfälle. En sådan fullständig prövning torde svårligen kunna göras innan skyddsåtgärder och villkor för verksamheten är utredda.

⁴¹ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 jan. 2013, Zeteo) kommentaren till 11 kap. 23 §.

3.5 Civilrättsligt präglade frågor m.m. i samband med prövningen

Civilrättsliga frågor kan uppkomma både i samband med prövning av miljöfarlig verksamhet och av vattenverksamhet. Det finns vissa gemensamma bestämmelser och principer, men frågorna handläggs ändå på helt olika sätt.

I 31 kap. MB finns gemensamma bestämmelser om intrångsersättning. Det rör sig dels om ersättning för att mark tas i anspråk och dels för att pågående markanvändning avsevärt försvåras enligt 7 kap. MB eller förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket MB som rör viss verksamhet. Ersättning kan också utgå enligt 31 kap. 10 § MB för skada och intrång som tillfogas fastighetsägare genom undersökningar som avses i 28 kap. 1 § MB, eller enligt 31 kap. 11 § MB för underhåll och anordnande av stängselgenombrott som avses i 26 kap. 11 § MB.

Ersättning i dessa fall kan bli aktuell för all slags verksamhet enligt MB. Normalt sett prövas denna typ av ersättningskrav i separata processer vid mark- och miljödomstol. Kapitlet innehåller också bestämmelser som endast gäller vid vattenverksamhet, mer om dessa nedan. Sådana ersättningsfrågor behandlas normalt i samband med den vattenrättsliga prövningen.

Skadestånd för vissa miljöskador och andra enskilda anspråk regleras i 32 kap. MB. Även dessa regler är i huvudsak generella och gäller för all verksamhet enligt MB.

I övrigt finns inga specialregler för enskilda anspråk i anledning av miljöfarlig verksamhet och normalt sker den prövning som behövs i annan ordning. Exempelvis kan expropriation i vissa fall komma i fråga om inte marktillgång kan lösas på frivillig väg.

3.5.1 Tvångsrätter för vattenverksamhet

En verksamhetsutövare som inte har åtkomst till nödvändig mark anses ändå i vissa fall ha nödvändig tvångsrätt, se 2 kap. 4–5 §§ LSV. Verksamhetsutövaren kan då enligt 28 kap. 10 § första stycket MB ges rätt att utföra anläggningar eller vidta åtgärder inom fastigheter som tillhör någon annan och ta i anspråk mark eller annat utrymme för detta. Sådan rätt kan ges när det är fråga om

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

Bestämmelsen gör det möjligt för den som har legal rådighet för t.ex. en vattentäkt för allmän vattenförsörjning att få tvångsrätt till den mark som behövs för verksamheten. Ägaren av ett strömfall kan få rätt att uppföra en regleringsdamm på annan fastighet än den egna. Bestämmelsen kan bl.a. åberopas för rätt till utmål på annans fastighet, dvs. mark för byggnader som behövs för t.ex. en kraftstation.

Tvångsrättsreglerna korresponderar med de legala rådighetsfallen på så sätt att den som har legal rådighet för en viss verksamhet också kan få tvångsrätt för att utföra verksamheten på annans fastighet. Undantag från den principen gäller för allmän väg och järnväg, där verksamhetsutövarna kan skaffa sig erforderliga tvångsrättigheter enligt väglagen (1971:948) resp. lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Anspråk på tvångsrätt handläggs normalt i det ansökningsmål där också frågan om tillstånd till den verksamhet som tvångsrätten gäller ska prövas. Tvångsrättsfrågan prövas enligt MB:s tillåtlighetsregler. Det är de särskilda bestämmelserna om vattenverksamhet samt de generella reglerna i MB:s första avdelning, bl.a. försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § MB och lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 § MB. Om tvångsrätt beviljas tas beslut om detta in i tillståndsdomen (7 kap. 6 § 1 LSV).

Även om tvångsrättsfrågor normalt prövas tillsammans med tillståndsfrågan förekommer det separata processer om särskilda tvångsrätter. Om verksamhetsutövaren väcker frågan separat handläggs den som ett stämningssmål enligt 7 kap. 2 § 6 LSV. Målet handläggs enligt RB:s vanliga regler om tvistemål. En konsekvens av detta är RB:s regler om rättegångskostnader blir tillämpliga och fastighetsägarna kan bli skyldiga att betala verksamhetsutövarens rättegångskostnader.

3.5.2 Ersättningsfrågor i samband med tillståndsprövning

Större projekt för att utnyttja vattenresurserna, t.ex. för vattenkraft, medför regelmässigt skador på andra fastigheter än verksamhetsutövarens egna. Kraftverks- och regleringsdammar har också, särskilt i norrlandsälvarna, fört med sig en storskalig omdaning av landskapet. Enskilda fastigheter kan ha förändrats mycket kraftigt eller helt försvunnit under de sjöar som har bildats uppströms dammarna. Eftersom vattenverksamhetens påverkan på omgivningen ofta går långt utöver vad omgivningen bör tåla utan ersättning har skaderegleringen varit en viktig del av vattenlagstiftningen. Enligt ÄVL och VL var regleringen en integrerad del av tillståndsprövningen och så är också MB utformad.

Även i markavvattningsmålen kan olika typer av ersättningsfrågor aktualiseras. Ett exempel är markförlust när nya diken ska anläggas i jordbruksmark. Oftast stannar för- och nackdelar med markavvattningsföretaget inom deltagarkretsen för samfälligheten. Ytterligare exempel är vad som kan kallas tredjemansskador. Det kan vara en pumpanläggning som placeras på en fastighet som inte är jordbruksfastighet och vars ägare inte drar någon nytta av markavvattningsföretaget. Ett annat exempel är när diken passerar under vägar och kräver ändringar i broar m.m., eller medför skador på tekniska föremål.

Ersättningsreglerna vid ingrepp i annans egendom på grund av vattenverksamhet finns i 31 kap. MB. Reglerna grundas på expropriationsrättsliga principer. Enligt 31 kap. 2 § MB ska expropriationsregler tillämpas också vid bestämmande av ersättning enligt balken om denna inte innehåller avvikande bestämmelser. Den rätt att ta i anspråk, skada eller göra intrång på fast egendom som kan medges enligt reglerna om vattenverksamhet, och tidigare enligt vattenlagarna, har också ansetts kunna betraktas som en form av expropriation.

De specifika bestämmelserna om ersättning vid ingrepp i annans egendom på grund av vattenverksamhet finns i 31 kap. 16–19 §§ MB.

I 31 kap. 16 § första stycket MB finns den grundläggande ersättningsregeln, som anger att den som med stöd av tillstånd enligt 11 kap. MB genom inlösen eller på annat sätt tar i anspråk annans egendom, eller vidtar en åtgärd som skadar annans egendom, ska betala ersättning. Bestämmelsen gäller om en skada följer av en tillståndsgiven verksamhet eller till följd av förbud mot fiske enligt

28 kap. 13 § MB. Om den skadegörande handlingen har vidtagits utan tillstånd, t.ex. en olaga dämning, bestäms ersättningen enligt andra skadeståndsrättsliga regler, såsom 32 kap. MB eller skadeståndslagen (1972:207).

Enligt 31 kap. 16 § andra stycket MB ska ersättning endast betalas för den skada som återstår efter att skadeförebyggande åtgärder har utförts. Hänsyn till de skadelidande tas i första hand genom jämkningar i själva verksamheten och i andra hand genom skadeförebyggande åtgärder. Att en verksamhetsutövare kan åläggas att utföra sådana åtgärder framgår av 2 kap. 3 § MB. Endast restskadan ska sedan ersättas i pengar.

För särskilt kvalificerade skadefall finns bestämmelser om inlösen i 31 kap. 17 § MB. Enligt paragrafens första stycke ska fastigheter eller fastighetsdelar, som drabbas av synnerliga olägenheter, lösas in av sökanden om ägaren begär det. En bestämmelse i paragrafens andra stycke gör det möjligt även för den ersättningsskyldiga verksamhetsutövaren att få lösa in en fastighet eller fastighetsdel. Förutsättningen är att ersättningen för inlösen endast medför en ringa höjning av fastighetsägarens ersättning och att fastighetsägaren inte har något beaktansvärt intresse av att behålla egendomen i det skadade skicket.

Skadeersättning ska enligt 31 kap. 18 § MB bestämmas även för fastigheter som tillhör verksamhetsutövaren och syftet ned detta är att skydda panträttshavare.

I 31 kap. 19 § MB regleras ersättningsskyldigheten för skador på annans egendom vid utrivning, alltså när en vattenanläggning tas bort utan att ersättas av en ny.

3.5.3 Oförutsedda skador

Som framgår i det föregående bygger MB:s ersättningssystem på att skador på grund av vattenverksamhet regleras i tillståndsmålet. När ersättningsfrågorna har avgjorts i målet, eventuellt efter uppskov enligt 22 kap. 27 § MB för svårutredda skador, är sakägarnas anspråk till följd av verksamheten i princip slutligt reglerade. Sökandens motparter får finna sig i verksamhetens negativa effekter så länge som den bedrivs enligt tillståndet. Detta är innebörden i vad som brukar kallas den allmänna tvångsrätten.

Regeln om att en slutlig skadereglering ska ske i tillståndsmålet har dock undantag för skador som visar sig inom en viss tid efter tillståndsdomen. Om en vattenverksamhet eller en vattenanläggning medför skador som inte förutsågs av mark- och miljödomstolen när tillståndet meddelades, får den skadelidande enligt 24 kap. 13 § MB framställa anspråk på ersättning. Ett exempel på oförutsedd skada är erosionsskador. Dessa kan ofta inte förutses eller bedömas omfattningen av.⁴² Det kan också röra sig om andra skador som uppkommer först efter lång tid, kanske genom att verksamheten utvidgats inom ramen för det givna tillståndet. Bestämmelsen motsvarar i stort 15 kap. 17 § VL och innebär en inskränkning av tillståndets rättskraft, såvitt gäller utdömda ersättningar och vissa villkor om förebyggande åtgärder. Det finns inte någon motsvarighet till 24 kap. 13 § MB för miljöfarlig verksamhet, eftersom ersättningsfrågorna inte prövas i samband med tillståndsfrågan.

För att bestämmelsen ska vara tillämplig ska det röra sig om en missbedömning i fråga om de faktiska verkningarna av en vattenverksamhet eller en vattenanläggning. En oförutsedd skada ska alltså anses föreligga om domstolen förbisett att en skada kunde uppkomma eller missbedömt omfattningen av den. Med en skada som omfattas av paragrafen bör jämföras det fallet att en verksamhet för tillgodogörande av vattenkraft tar i anspråk större del av någon annans fallhöjd än som har beräknats i tillståndsmålet. Vidare omfattas det fall att ägaren till ett mark- eller vattenområde, som i samband med tillståndsbeslutet oriktigt har antagits tillhöra sökanden, vill föra talan om ersättning för skador på området.⁴³ Bestämmelsen är inte tillämplig på rent juridiska felbedömningar, t.ex. om vissa skador åsatts ett för lågt värde.⁴⁴ Att tillstånd till att ta anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk inte omfattas av 24 kap. 13 § MB framgår av 11 kap. 22 § MB.⁴⁵ Medför en sådan åtgärd skada på annans egendom ska skälig ersättning betalas. Skador uppstår ofta senare och talan får då föras som ett stämningsmål enligt 7 kap. 2 § 3 LSV.⁴⁶

⁴² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 261.

⁴³ Prop. 1981/82:130 s. 582 f.

⁴⁴ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 januari 2013, Zeteeo) kommentaren till 24 kap. 13 § MB.

⁴⁵ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 261.

⁴⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 143 f.

En talan om oförutsedd skada kan enligt 24 kap. 13 § första stycket MB avse en begäran enligt 31 kap. MB om ekonomisk ersättning för den skada som uppstått. Enligt 24 kap. 13 § andra stycket MB kan en sådan talan även avse en begäran om att verksamhetsutövaren ska bekosta och vidta skadeförebyggande åtgärder. Det senare förutsätter dock att det gäller betydande skador för enskild eller för något allmänt intresse. Sådana åtgärder får inte medföra skador för tredje man eller väsentliga olägenheter för tillståndshavaren. De åtgärder som kan bli aktuella är t.ex. ändrade bestämmelser om innehållande och tappning av vatten, om vattenuttag vid vattenbortledning och vattenöverledningar samt olika ändringar i en vattenanläggning.⁴⁷ Om rättsläget skulle vara oklart kan nya bestämmelser om tappning och vattenuttag även drivas igenom med stöd av 7 kap. 16 § LSV, se avsnitt 5.3.4 och 6.4.

Anspråk enligt 24 kap. 13 § andra stycket MB får framställas av enskilda sakägare eller, i fråga om allmänna intressen, av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, länsstyrelse eller kommun. Som sakägare torde alla betraktas som drabbats av eller löper beaktansvärd risk att drabbas av sådana skador som paragrafen anger.⁴⁸ Parterna kan genom avtal i förväg reglera eventuella uppkommande oförutsedda skador. En sakägare kan alltså avstå från rätten till ersättning för oförutsedda skador.⁴⁹

Anspråk på grund av oförutsedda skador måste enligt 24 kap. 13 § tredje stycket MB framställas till miljödomstolen inom fem år eller den längre tid, högst tjugo år, som kan ha bestämts i samband med tillståndet. Tiden räknas från utgången av den arbetstid som domstolen bestämmer i tillståndsdomen.

I paragrafens fjärde stycke finns en specialbestämmelse om anspråk till följd av skador då bestämmelser om innehållande och tappning av vatten för osedvanliga förhållanden har utnyttjats och domstolen i tillståndet skjutit upp frågan om sådana ersättningar.

⁴⁷ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 januari 2013, Zeteo) kommentaren till 24 kap. 13 § MB.

⁴⁸ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 januari 2013, Zeteo) kommentaren till 24 kap. 13 § MB.

⁴⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 261.

Paragrafens femte stycke innebär att de allmänna preskriptionsreglerna inte ska tillämpas på anspråk på grund av oförutsedda skador. Den allmänna preskriptionstiden om tio år kommer alltså att kunna förkortas eller förlängas för de anspråk som paragrafen behandlar beroende på hur villkoren för den enskilda verksamheten utformas.

3.5.4 Civilrättsliga frågor i övrigt vid mark- och miljödomstolarna

Mark- och miljödomstolarnas befattning med civilrättsliga anspråk regleras i 31 och 32 kap. MB och i 7 kap. LSV.

I 31 kap. MB finns, utöver bestämmelser om vattenrättsliga ersättningsfrågor som behandlas i ansökningsmålen, regler om ersättningsanspråk till följd av vissa ingripanden av det allmänna. I dessa senare fall grundas ersättningsanspråken på föreskrifter eller beslut som gäller t.ex. nationalparker, naturreservat och vattenskyddsområden. Dessa ersättningsfrågor liknar de vattenrättsliga på så sätt att det gäller expropriativa, lagenliga, ingrepp i annans egenom och att expropriationslagens regler tillämpas vid prövningen av ersättnings storlek.

En annan kategori civilrättsliga mål regleras i 32 kap. MB. Det är här fråga om anspråk på grund av miljöskador och liknande grannelagsrättsliga olägenheter. Tvisterna gäller vanligen ekonomisk ersättning för uppkomna skador. Det gäller främst skador som har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet. Annan skada ersätts bara i den utsträckning den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. En tvist kan också avse förbud mot en viss verksamhet eller skyldighet för verksamhetsutövaren att vidta skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått. Ersättning för framtida skador ersätts på expropriationsrättsliga grunder.

En ytterligare målkategori, som liknar miljöskademålen, är de vattenrättsliga anspråk som handläggs enligt 7 kap. 2 § LSV. Även här kan det vara fråga om såväl rena ersättningsanspråk som andra skyldigheter, t.ex. att riva ut en olagligt tillkommen vattenanläggning.

3.5.5 Bygdemedel och fiskeavgifter m.m.

Enligt 6 kap. 1 § LSV ska den som har tillstånd att bedriva vattenverksamhet i form av kraftverk, vattenreglering, vattenöverledning och ytvattentäkt betala en årlig bygdeavgift som bestäms av mark- och miljödomstolen. Avgiften ska dels användas till att förebygga eller minska skador av vattenverksamhet och vattenanläggningar som inte har ersatts enligt reglerna i 31 kap. och dels tillgodose allmänna ändamål för bygden. Avgiftens storlek styrs enligt 6 kap. 2–3 §§ LSV av verksamhetens omfattning.

Fiskeavgifter kan åläggas en verksamhetsutövare enligt 6 kap. 5 § LSV om det är lämpligare än att föreskriva villkor eller föreläggande enligt 11 kap. 8 § MB. Avgiften tas ut som en engångsavgift eller en årlig avgift. En årlig allmän fiskeavgift ska vidare enligt 6 kap. 6 § LSV åläggas den som bedriver en sådan verksamhet där bygdeavgift utgår enligt 6 kap. 1 § LSV, om verksamheten eller anläggningen kan antas skada fisket eller kommer att orsaka en inte obetydlig ändring i de naturliga vattenförhållandena. Även här finns bestämmelser som styr avgiften storlek.

Fiskeavgifter bestäms av mark- och miljödomstol, länsstyrelse eller tillsynsmyndighet.

Bygdeavgifter betalas till länsstyrelsen i det län där verksamheten huvudsakligen bedrivs enligt 6 kap. 4 § LSV, medan fiskeavgifter betalas till Havs- och vattenmyndighet enenligt 6 kap. 10 § LSV.

Andelskraft m.m.

Utredningen återkommer till dessa frågor i samband med översynen av LSV, se avsnitt 9.7.

3.5.6 Handläggningen av ersättningsfrågor

De vattenrättsliga ersättningsfrågorna handläggs tillsammans med tillståndsfrågan i ansökningsmålet. Det är i första hand sökanden som ska utreda skadorna och lämna förslag till ersättning. Huvudregeln är att detta ska ha skett innan ansökan ges in så att ersättnings-

beloppen kan anges i tillståndsansökan. En bestämmelse om detta finns i 22 kap. 1 § andra stycket 2 MB.

När ansökan om tillstånd har kungjorts har de skadelidande möjlighet att kommentera sökandens ersättningserbjudanden och komma med egna yrkanden. Det är relativt vanligt att sakägarna anlitar egna tekniska biträden som gör skadeståndsprövningar till grund för anspråken. Sakägarna kan komma med egna yrkanden senast vid huvudförhandlingen enligt 22 kap. 19 § MB.

Prövningen av ersättningsfrågorna bygger, liksom ersättningsrätten i allmänhet, på dispositionsprincipen. Domstolen kan inte döma ut lägre ersättningsbelopp än vad sökanden har erbjudit och inte högre än vad sakägaren har yrkat. Det finns dock ett undantag i 22 kap. 22 § MB för det – vanliga – förhållandet att det finns ersättningsanspråk från flera olika sakägare att pröva i målet. Om domstolen då för någon av sakägarna dömer ut högre ersättning än vad sökanden har erbjudit, alltså efter en sakprövning av anspråket, får domstolen för att åstadkomma en likformig reglering höja övriga sakägares ersättning utöver vad de har yrkat.

Den utredning som parterna lägger fram när ersättningsfrågor handläggs i ansökningsmål skiljer sig inte från motsvarande utredningar i andra ersättningsmål enligt 31 kap. MB eller skadeståndsmål enligt 32 kap. MB. Parterna anlitar sakkunniga värderare som gör egna utredningar och sammanställer dem i skriftliga utlåtanden. I de (fåtaliga) fall där verksamheten orsakar klassiska dämningsskador förutsätts sökanden ha gjort en särskild markskadekarta.

Förberedelsen i ansökningsmål är normalt skriftlig, även när ersättningsfrågor förekommer. Målen anses ofta klara för huvudförhandling efter det att sökanden har yttrat sig över inkomna synpunkter. När domstolen anser att ett mål kan utredas utan förberedelse, kan den enligt 22 kap. 17 § MB kalla till huvudförhandling direkt i kungörelsen.

När muntlig förberedelse behövs är det i allmänhet för att reda ut någon viss oklarhet, få underlag för utredningsbeslut, kompletteringsförelägganden till sökanden eller förordnande av en extern sakkunnig. Den oklara frågan kan vara teknisk eller juridisk och förberedelse-sammanträden kan kombineras med undersökning enligt 3 kap. 4 § LOMM. Dessa undersökningar brukar utföras av ett tekniskt råd och kanske även ytterligare någon av rättens ledamöter och kan innebära

besiktningar på berörda platser, kontrollmätningar och liknande åtgärder.

Den slutliga handläggningen av både tillstånds- och ersättningsfrågorna sker normalt vid en huvudförhandling och alla ersättningsfrågor avgörs i tillståndsdomen, se 22 kap. 25 § första stycket 4 MB. I svårbedömda fall kan domstolen dock enligt 22 kap. 27 § första stycket MB skjuta upp frågan om ersättning under en provotid.

Huvudregeln är att domstolen håller syn på berörda fastigheter under huvudförhandlingen. Även kontrollmätningar och andra undersökningar kan göras i det sammanhanget, men detta är sällsynt. Enligt 40 kap. 19 § andra stycket RB ska sakkunniga som parterna har anlitat behandlas som vittnen vid huvudförhandlingen, men i praktiken hålls sällan separata bevisförhör om deras iakttagelser och slutsatser. Även i övrigt är det ovanligt med vittnesförhör eller partsförhör under sanningsförsäkringen.

I mindre mål om tillstånd t.ex. till vägbroar och småbåtshamnar finns sällan någon särskild skadeutredning av sökanden och sakägarna saknar ofta ombud och tekniska biträden. Eftersom målen också handläggs utan särskild förberedelse väcks ofta ersättningsanspråken vid huvudförhandlingen. Domstolen får då hjälpa sakägarna att formulera sina synpunkter till bestämda ersättningsanspråk. Sökanden förväntas lämna synpunkter på anspråken genast. Utredningen består då egentligen av parternas egna redogörelser och domstolens iakttagelser vid synen. När detta framstår som alltför otillräckligt kan ersättningsfrågan skjutas upp så att parterna får möjlighet att komplettera utredningen.

Utredningskostnaden kan vara betydande även för ersättningsanspråk om små belopp. Vissa skador kan heller inte beräknas på något meningsfullt sätt utan får bedömas efter skälighet. Sådana skälighetsuppskattningar, eller åtminstone uppskattningar på begränsat underlag, får anses vara vanliga i ansökningsmålen.

Liksom i andra mål där dispositionsprincipen gäller ska domstolen verka för att förlikningsmöjligheterna tas till vara. En frivillig överenskommelse kan många gånger vara fördelaktig både för sökanden och för sakägarna.

3.6 Adressat för förelägganden och förbud

Ett föreläggande eller förbud enligt MB ska riktas mot den som har den faktiska och rättsliga möjligheten att efterkomma föreläggandet eller förbudet. I miljörettslig praxis har domstolarna hänvisat till definitionen av verksamhetsutövare i 2 § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, den s.k. Sevesolagstiftningen. Av den bestämmelsen följer att med verksamhetsutövare menas varje fysisk eller juridisk person som driver eller innehar en verksamhet eller anläggning eller som på annat sätt har rätt att fatta avgörande ekonomiska beslut om verksamhetens eller anläggningens tekniska drift.

Om den aktuella verksamheten bedrivs med stöd av ett tillstånd är det tillståndshavaren som är rätt adressat. Om verksamheten överläts till någon annan följer tillståndet och därmed ansvaret med. Detta gäller för all verksamhet enligt MB.

För vattenanläggningar är det ägaren av vattenanläggningen som enligt 11 kap. 17 § MB har ansvar för anläggningens underhåll och är den mot vilken förbud eller förelägganden kan riktas. Ägarens ansvar är mycket långtgående, se avsnittet nedan om underhållsansvar m.m.

3.7 Underhållsansvar m.m.

Verksamhetsutövaren eller den som vidtar en åtgärd är skyldig att fortlöpande planera och kontrollera all verksamhet som befaras medföra olägenhet för människors hälsa eller kan påverka miljön för att förebygga sådana verkningar. Ansvaret för detta följer av 26 kap. 19 § MB och gäller för all verksamhet som omfattas av MB.

Ytterligare reglering av detta finns i egenkontrollförordningen. Enligt 5 § egenkontrollförordningen ska verksamhetsutövaren ha rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning m.m. för drift och kontroll hålls i gott skick för att förebygga olägenheter för människors hälsa och miljön. Av 6 § egenkontrollförordningen följer att verksamhetsutövaren fortlöpande och systematiskt ska undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt. Resultatet av undersökningar och bedömningar ska dokumenteras.

3.7.1 Särskilt för vattenverksamhet

Enligt 11 kap. 17 § MB är den som äger en vattenanläggning skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. Underhållsskyldigheten gäller vattenanläggningar, oavsett om tillstånd till dem har lämnats eller inte. Kraven på skötsel och underhåll varierar med hänsyn till vattenverksamhetens och anläggningens art och omfattning. Störst krav bör enligt MB:s förarbeten ställas på dammar. Även relativt små kraftverks- och regleringsdammar kan orsaka svåra skador om de brister. Underhållsskyldigheten gäller så länge anläggningen finns kvar.⁵⁰

Underhållsansvaret innebär att ägaren är skyldig inte bara att utföra löpande reparationer utan även att bygga om en anläggning som har tjänat ut. Sådana delar av anläggningen som saknar betydelse för någon annan än ägaren behöver däremot inte behållas. Redan vid anläggningens tillkomst är ägaren skyldig att se till att det inte uppkommer någon fara för skada på motstående intressen genom ett felaktigt utförande eller användning av bristfälligt material. Även om anläggningen inte ska användas längre får den inte lämnas i ett sådant skick att det är risk för att den orsakar skada.⁵¹

Om vattenanläggningen med stöd av en särskild rättighet har utförts på någon annans mark och äganderätten till anläggningen övergått till markägaren till följd av att rättigheten upphört, kvarstår ändå underhållsskyldigheten för den som en gång var rättighetshavare.

Vilka anläggningar som en underhållsansvarig kan tänkas svara för har belysts i rättsfallet MÖD 2007:45. Miljööverdomstolen ansåg att en dammägare var underhållsansvarig för vägbanan och räcken på en bro trots att dessa ingick i en gemensamhetsanläggning som förvaltades av en samfällighetsförening. Dammägaren hade i samband med tillståndsprövningen som kompensationsåtgärd ålagts att uppföra en bro över en älv för att vinterväg och färja inte kunde användas till följd av vattenreglering. Dessa delar hörde därför enligt domstolen till anläggningen och omfattades av dammägarens underhållsansvar.

⁵⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 139.

⁵¹ Bengtsson m.fl., Miljöbalken (1 jan. 2011, Zeteo) kommentaren 11 kap. 17 §.

Strikt ansvar

Enligt 11 kap. 18 § MB ska den som är skyldig att underhålla en dammanläggning för vattenreglering ersätta skada som orsakas av att anläggningen inte ger avsett skydd mot utströmmande vatten, s.k. dammhaveri. Det gäller även om varken den underhållsskyldige eller någon som den underhållsskyldige svarar för har vållat skadan. Det föreligger således ett strikt skadeersättningsansvar.

Skadeståndsskyldigheten omfattar endast dammanläggningar för vattenreglering, varvid kraftverksdammar för strömkraftdrift kan omfattas. Sådana dammar som annars avser att skydda mot vatten, t.ex. i händelse av översvämning, eller tidigare satts upp för att underlätta flottning och gruvdammar, faller däremot inte under bestämmelsen.

Det innebär att ägaren av dessa anläggningar har ett ansvar oberoende av eget vållande och skadorna kan bli omfattande. Ansvaret enligt MB är inte begränsat till något belopp.

För att ansvaret ska utlösas krävs ett dammhaveri. Ett sådant föreligger både om dammen hastigt havererar och om den så småningom eroderas och skador uppkommer nedströms. Även när dammen på grund av felmanövrering inte skyddar på avsett sätt föreligger ett dammhaveri i bestämmelsens mening. Dammhaveri föreligger däremot inte när dammen fullgör sin funktion men vattnet ändå strömmar över den och orsakar skada. I det sistnämnda fallet blir inte dammägaren ansvarig enligt bestämmelsen men kan ändå vara ersättningsskyldig på annan grund, t.ex. enligt skadeståndslagen. Är dammen t.ex. i så dåligt skick att ett fordon kör av den ned i vattnet eller en sten faller ned på personer som uppehåller sig under dammen, får skadestandsfrågan bedömas enligt allmänna regler.

Om en skada uppstår genom ett dammhaveri, blir den underhållsskyldiga ansvarig oberoende av vållande, såvida han eller hon inte kan visa att ett sådant undantag föreligger som anges i andra stycket. Ansvaret omfattar skador av alla slag – alltså även ren förmögenhetsskada, t.ex. när någon drar på sig kostnader för att föra undan hotad egendom eller får avbryta en förvärvsverksamhet utan att någon sak- eller personskada inträffar. Skadeståndet bestäms enligt de allmänna reglerna i 5 och 6 kap. skadeståndslagen (jfr 1 kap. 1 § skadeståndslagen) och inte enligt 32 kap. MB. Talan om skadestånd för dammhaveri handläggs av mark- och miljödomstol som stämningssmål, se 7 kap. 2 § 10 LSV.

3.7.2 Särskilt för miljöfarlig verksamhet

Förutom kraven i 26 kap. 19 § MB och egenkontrollförordningen finns egentligen inte några motsvarande regler om underhållsskyldighet för den som utövar eller har utövat miljöfarlig verksamhet. Verksamhetsutövaren har naturligtvis ett ansvar så länge verksamhet bedrivs och är skyldig att underhålla byggnader och anläggningar för att förebygga skador och olägenheter. När verksamheten upphör finns normalt inget annat ansvar än för eventuella miljöskador enligt 10 kap. MB och det generella ansvaret enligt PBL för ägare att hålla byggnadsverk och tomt i ordnat skick, se 8 kap. 14–15 §§ PBL. För viss typ av verksamhet, som t.ex. deponier, pågår dock verksamheten under mycket lång tid och därmed också ansvaret för underhåll m.m.

3.7.3 Utrivning av vattenanläggning

En dammägare eller den som annars är underhållsskyldig enligt 11 kap. 17 § MB kan ansöka hos mark- och miljödomstolen om utrivning av dammen med stöd av 11 kap. 19 § MB. Dammägaren kanske inte längre har användning av dammen och vill inte längre ha underhållsansvaret för densamma.

Även för utrivning gäller MB:s allmänna bestämmelser i 1 och 2 kap. Bl.a. ska försiktighetsmått vidtas för att skador och olägenheter förebyggs vid själva utrivningen och för framtiden och domstolen ska i tillstånd till utrivning även meddela villkor om bl.a. återställningsåtgärder.

Enligt paragrafens ordalydelse ska tillstånd till utrivning alltid lämnas om inte ett förordnande om överflyttning av underhållsskyldigheten meddelas enligt 11 kap. 20 § MB. Sistnämnd paragraf innehåller bestämmelser om möjlighet för ägaren av en fastighet som skulle skadas av utrivningen att genom förordnande av domstol ta över underhållsansvaret för en vattenanläggning som ägaren eller annan underhållsskyldig vill riva ut. Till skydd för allmänna intressen får ett sådant förordnande också meddelas för staten, en kommun eller ett vattenförbund. Miljööverdomstolen har emellertid i ett visst fall, MÖD 2008:46, ansett att rätten till utrivning inte är ovillkorlig.

4 Överväganden och förslag avseende tillståndsprövning m.m.

4.1 Utredningens uppdrag

Enligt utredningens direktiv är MB:s och LSV:s regler om vattenverksamheter och vattenanläggningar föråldrade – något som bl.a. fått till följd att grundläggande principer för miljöretten, som principen om att förorenaren betalar (PPP) och att bästa möjliga teknik (BAT) ska användas inte har fått genomslag för vattenverksamheter i samma utsträckning som för miljöfarliga verksamheter. Utredningen ska därför se över reglerna om vattenverksamheter och förslå ändringar så dessa principer även får genomslag i den vattenrättsliga regleringen. Utgångspunkten är att föreslagna bestämmelser och krav ska vara enkla, tydliga, samordnade och ändamålsenliga. Skillnader mellan regleringen av vattenanläggningar och vattenverksamheter i förhållande till miljöfarliga verksamheter ska vara motiveerade. Föreslagna ändringar ska säkerställa att alla tillståndspliktiga vattenverksamheter har tillstånd i överensstämmelse med de miljökrav som ställs i MB och de krav som följer av Sveriges EU-rättsliga åtaganden i fråga om vattenkvalitet och påverkan på djur- och växtliv, samtidigt som en fortsatt hög regler- och produktionskapacitet i den svenska vattenkraftproduktionen eftersträvas.

Utredningen har uppfattat uppdraget så att samtliga skillnader mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet ska kartläggas. I kapitel 3 har dessa kartlagts och här analyserar utredningen skillnaderna och bedömer om de är motiverade. Om inte lämnas förslag till ändring. Vidare har utredningen uppfattat att syftet är att reglerna för vattenverksamheter så långt möjligt ska bli samma som för miljöfarlig verksamhet.

4.1.1 Delbetänkandet SOU 2013:69

Utredningen har i delbetänkande SOU 2013:69 behandlat flera av de frågor som är aktuella när det gäller skillnaden mellan provningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. I delbetänkandet behandlas rättskraften för äldre tillstånd och för att komma till rätta med äldre tillstånds eventuella brister gällande miljöhänsyn föreslås ett system med ny provning av de vattenkraftsanknutna verksamheter och anläggningar som inte har tillstånd enligt MB. Vidare föreslår utredningen att tillståndsprovningen även för vattenverksamheter som huvudregel ska avse hela verksamheten när en verksamhetsutövare önskar ändra en anläggning eller driften av en verksamhet. Regeringen har möjlighet enligt 16 kap. 2 a § MB att ange vilka tillstånd som alltid ska tidsbegränsas. Utredningen föreslår att detta bemyndigande utnyttjas och att tillstånd till vissa vattenverksamheter normalt ska tidsbegränsas. Därutöver anser utredningen att regeringen bör bemyndigas att meddela generella föreskrifter och föreskriva om skyldighet att inge miljörapport även för den som bedriver vattenverksamhet.

4.1.2 Tidigare utredningar

Skillnaderna mellan provningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet har utretts tidigare. Miljöbalkskommittén tillsattes i december 1999 och lämnade sitt slutbetänkande i juni 2005. Den kom med sammanlagt sju betänkanden och behandlade skillnaderna ur olika perspektiv och föreslog vissa ändringar av reglerna för vattenverksamhet samt förändringar i provningsordningen. I sitt delbetänkande SOU 2002:50 föreslog kommittén som framtidsvision att även vattenverksamhet skulle indelas i nivåerna A, B och C för att ange krav på tillstånd eller anmälan och mer lika regler för provning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Miljöprocessutredningen tillsattes i juni 2007 och lämnade det avslutande betänkandet SOU 2009:42 i maj 2009. I detta övervägde utredningen bl.a. ett gemensamt kapitel för tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, men stannade för att föreslå fortsatt reglering i två kapitel, dock med en mer likartad provning. Skälet för att ha två olika kapitel var främst att olika regler

om prövningspliktens omfattning och rättegångskostnader föreslogs kvarstå.

I sitt huvudbetänkande SOU 2009:10 föreslog Miljöprocessutredningen att tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet skulle ske vid miljöprövningsmyndigheter vars verksamhetsområden skulle överensstämma med vattendistriktet och miljödomstolarnas domkretsar. Miljöprövningsmyndigheter skulle finnas i Umeå, Östersund, Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa myndigheter skulle med undantag för civilrättsliga ersättningsfrågor pröva sådana ärenden om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som i dag prövas av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer och miljödomstolarna. Prövningsmyndigheterna skulle kallas Koncessionsnämnder för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Ärenden om markavvattning skulle handläggas vid samma myndighet som andra tillståndsärenden.

I ett ärende om vattenverksamhet skulle sökanden vara skyldig att ersätta sådana motparter som är fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt till berörd fastighet för kostnader. Förutom förvaltningslagen skulle regler i MB gälla för koncessionsnämndernas prövning. Nuvarande bestämmelser i 22 kap. MB om förfarandet skulle flyttas till 19 kap. MB och i väsentliga delar gälla för de nya koncessionsnämndernas handläggning.

Någon ändring i detta avseende blev det dock inte. Samtidigt pågick en statlig översyn av statlig regional förvaltning som lagstiftaren inte ville förekomma. Dessutom ansåg en stor del av remissinstanserna att det rådande systemet fungerade väl och från flera håll hade framhållits vikten av att Högsta domstolen alltjämt kan pröva A-verksamheter och vattenverksamheter. Vid en förstainstansprövning i myndighet skulle inte denna möjlighet kvarstå utan att antalet instanser utökades, vilket inte framstod som ändamålsenligt.¹

Vattenverksamhetsutredningens uppdrag är inte att föreslå någon ny instansordning utan möjligen justeringar i det befintliga systemet – företrädesvis att viss prövning av vattenverksamheter flyttas från mark- och miljödomstol till länsstyrelse för att göra reglerna mer lika för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Utredningen återkommer till denna fråga nedan.

¹ Prop. 2009/10:215 s. 94 f.

4.2 Överväganden och förslag

Av kapitel 3 framgår att det finns många gemensamma regler för provningen i MB av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Dessa bildar en viktig utgångspunkt för balkens systematik och de bedömningar som regelverket ger upphov till.

Ett flertal bestämmelser och då främst rörande tillståndsprovningen och omprovning skiljer sig åt som ett arv från de olika rätts-traditioner reglerna är hämtade ifrån. I detta kapitel analyserar utredningen skillnaderna vid tillståndsprovningen m.m. och lämnar förslag till förändring eller motiverar varför skillnaden bör bestå. Skillnader i omprövningsförfarandet behandlas i kapitel 5–6 och de speciella reglerna för markavvattning i kapitel 7–8. Vissa frågor som regleras i LSV behandlas i kapitel 9.

4.2.1 Ansökans och domens innehåll

En ansökan om tillstånd till vattenverksamhet ska innehålla fler uppgifter än 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 provningen av vattenverksamhet ska täcka fler frågor än provningen av miljöfarlig verksamhet. Om skillnaderna i provningarnas innehåll och omfattning utjämnas kommer frågan om ansökans och domens innehåll också att bli mer lika. Utredningen återkommer därför till denna fråga nedan.

4.2.2 Prövningspliktens utformning

Utredningens förslag: Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om att det ska vara förbjudet att bedriva vattenverksamhet utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts. Prövnings- och anmälningsplikten för vattenverksamhet kommer därmed att definieras på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet. Verksamheter som kräver tillstånd bör betecknas som A-verksamheter och verksamheter som ska anmälas i förväg som C-verksamheter. Tillstånd söks i mark- och miljödomstol och anmälan sker till tillsynsmyndigheten.

Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket utarbeta förslag till uppräknings- och anmälningspliktiga vattenverksamheter och indelning av dessa i A- och C-verksamheter.

Länsstyrelsen får utökade möjligheter till gemensam handläggning av ärenden som har samma sökande och avser samma verksamhet, eller verksamheter som har samband med varandra. Även om ett ärende ska handläggas av miljöprövningsdelegationen och ett ärende av myndigheten i dess egenskap av tillsynsmyndighet, föreslås att länsstyrelsen ska kunna handlägga ärendena gemensamt i miljöprövningsdelegationen.

Tillståndsplikten för miljöfarlig verksamhet är utformad som en uttömmande uppräknings- och anläggningar som kräver tillstånd. Uppräknings- tar oftast sikte på anläggningens storlek, större verksamheter kräver oftast tillstånd medan mindre verksamheter ska anmälas och ännu mindre verksamheter varken kräver tillstånd eller anmälan. Utgångspunkten är således att tillstånd- eller anmälningsplikt måste vara särskilt föreskrivet.

För vattenverksamheter är systemet sedan införandet av VL 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 § MB som säger att det inte krävs tillstånd om det är uppenbart att varken enskilda eller allmänna intressen skadas genom verksamhetens inverkan på vattenförhållandena. Utgångspunkten är till skillnad från miljöfarlig verksamhet en generell tillståndsplikt där det måste vara särskilt föreskrivet att tillståndsplikt inte gäller.

Reglerna om tillståndsplikt för vattenverksamhet kompletterades år 2007 med anmälningskyldighet till länsstyrelsen för vissa verksamheter. Listan över vad som är anmälningspliktigt finns i 19 § FVV. Med införandet av listan förenklades handläggningen av vissa mindre verksamheter så att dessa inte behövde genomgå en tillståndsprövning i miljödomstol. Reglerna syftade även till att minska antalet ärenden som skulle bedömas enligt undantagsregeln i 11 kap. 12 § MB. Likheter mellan 9 och 11 kap. MB blev därmed

fler. Listan är däremot inte alls så omfattande att den går att jämföra med den uttömmande reglering som finns för miljöfarlig verksamhet.

I ÄVL angavs i viss mån när det krävdes tillstånd för vattenverksamheter och det systemet utsattes för kritik för att tillståndspliktens omfattning var osäker. Gränsdragningsproblemen var stora och följden blev att vattenföretag med inte obetydlig omgivningspåverkan inte alltid tillståndsprovades. Med VL infördes därför en generell tillståndsplikt. I förarbetena till MB ansåg lagstiftaren 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 ÄVL ledde dock till att systemet i VL med generell tillståndsplikt fick vara kvar. Om det visar sig att försöken att ersätta tillståndsplikt med generella föreskrifter för miljöfarlig verksamhet slår väl ut menade lagstiftaren att denna slutsats om vattenverksamhet möjligen kunde omprövas i framtiden.²

I förarbetena till MB öppnades alltså för tanken att i framtiden återkomma till frågan och genomföra ett gemensamt provningssystem för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet.

Även när anmälningsplikt för vattenverksamhet infördes resonerade lagstiftaren kring möjligheten att ersätta den generella tillståndsplikten för vattenverksamhet med en uppräkningspliktiga verksamheter. Eftersom det skulle krävas en omfattande förändring av hela provningssystemet var någon sådan förändring inte aktuell då.³

Miljöprocessutredningens delbetänkande avseende vattenverksamhet – SOU 2009:42

Miljöprocessutredningen behandlade frågan om provningspliktens utformning och skillnaderna mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i SOU 2009:42. Utredningen konstaterade att efterfrågan på att utforma systemet för tillståndsplikt för vattenverksamheter som uttömmande listor var litet. Det fanns egentligen ingen aktör vare sig på myndighetssidan, bland organisationer eller

² Prop. 1997/98:45 del 1 s. 371 f.

³ Prop. 2004/05:129 s. 70.

verksamhetsutövare som efterfrågade en sådan förändring. Mot bakgrund av det arbete som lagts ned på de uttömmande listorna för miljöfarlig verksamhet lade utredningen inte något förslag om ändring i detta avseende. Utredningen ansåg dock att det ändå fanns fördelar med sådana listor och anförde följande.⁴

Det skulle vara möjligt att gå vidare med det arbete som, genom anmälningsplikten i 19 § FVV, har påbörjats med att skapa listor på vad som är tillståndspliktig respektive anmälningspliktig vattenverksamhet. Listan för anmälnings skyldighet 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 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.

Miljöbalkskommitténs betänkanden

Miljöbalken under utveckling – SOU 2002:50

Miljöbalkskommittén föreslog i sitt delbetänkande SOU 2002:50 ett system för indelning av vattenverksamheter motsvarande det som finns för miljöfarlig verksamhet. Förslaget lades tillsammans med ett förslag om ändrad prövningsordning där vattenverksamheter skulle prövas efter ansökan till miljödomstolen eller länsstyrelsen genom miljöprövningsdelegationen samt efter anmälan till länsstyrelsen. Vattenverksamheterna skulle delas in i A-, B- och C-verksamheter.⁵ I bilaga 10 till delbetänkandet återfinns en skiss till förslag.

⁴ SOU 2009:42 s. 193 ff.

⁵ SOU 2002:50 s. 115 f.

En effektivare miljöprovning – SOU 2003:124

Införandet av anmälningssplikt för viss vattenverksamhet i 19 § FVV är ett resultat av Miljöbalkskommitténs delbetänkande SOU 2003:124. Syftet med införandet av anmälningssplikt var att åstadkomma ett mer flexibelt och enkelt provningsförfarande för vattenverksamhet. Att det bara fanns två nivåer i regelsystemet – tillståndssplikt eller icke tillståndssplikt – gjorde reglerna onödigt stela. Genom ett anmälningssförfarande skulle verksamhetsutövarna snabbt få ett besked om förutsättningarna för att bedriva verksamheten. Miljödombstolarna skulle i större utsträckning kunna använda sina resurser till de mest omfattande och komplicerade verksamheterna.⁶

Miljöbalkskommittén förde ett resonemang kring vilka utgångspunkter som skulle gälla i fråga om vad som skulle omfattas av tillståndssplikt respektive anmälningssplikt. Tillståndssplikt skulle enligt kommittén gälla för verksamheter som innebär betydande risker för påverkan på miljön. Om verksamheten innebär små risker för miljön bör verksamheten kunna hanteras genom en anmälan. Att avgöra vilka verksamheter som innebär en betydande respektive små risker för miljön var enligt kommittén inte helt enkel. Vattenverksamhetens inverkan på miljön är i hög grad beroende av i vilket vattenområde den bedrivs. Däremot finns inte någon principiell skillnad gentemot miljöfarlig verksamhet. Miljöpåverkan på grund av dessa verksamheter beror också på omgivningens beskaffenhet. Det bör därför vara möjligt att göra en indelning i olika klasser av vattenverksamheter.⁷

Miljöbalkskommittén angav vissa verksamheter som till sin karaktär är sådana att de är mindre lämpliga för en anmälningssplikt. Verksamheter som innebär dämning i vattenområde kan påverka förhållandena både uppströms och nedströms dämningen i betydande mån. Detta kan ofta ha stor inverkan på både enskilda och allmänna intressen vilket begränsar utrymmet för anmälningssplikt. Även uttag av grundvatten för olika ändamål kan ha en stor påverkan på omgivningen. En grundvattentäkt på en fastighet i ett tätbebyggt område kan påverka vattenmängden och vattenkvaliteten i närliggande brunnar. Det är inte ovanligt att täkter av det slaget ger upphov till tvister

⁶ SOU 2003:124 s. 180 f.

⁷ SOU 2003:124 s. 184.

mellan enskilda. Dessutom krävs det normalt ett ganska omfattande underlag med hydrologiska komponenter för att kunna bedöma verkningarna av uttag av grundvatten.⁸

Vattenverksamhetsutredningens överväganden

Utredningens uppdrag är att utmönstra alla omotiverade skillnader mellan provningen av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Provningens utformning är naturligtvis central och den är olika utformad för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Att anpassa provningen av miljöfarlig verksamhet till vattenverksamhet är som utredningen har uppfattat det alltjämt inte aktuellt. I stället är frågan om det finns skäl att ändra provningsplikten för vattenverksamhet. Som framgår av sammanställningen ovan är definitionen i grunden olika och frågan har utretts och förkastats tidigare. Däremot har anmälningsplikt införts, vilket i praktiken närmast den vattenrättsliga provningen till provningen av miljöfarlig verksamhet.

Fördelar med en uppräknings- och anmälningspliktiga verksamheter

Genom en omdefiniering av tillståndsplikten för vattenverksamhet, där regeringen bemyndigas att i förordning föreskriva vilka verksamheter som kräver tillstånd respektive anmälan och en uppräkningslista av dessa i förordningstext eller till sådan bifogad lista skulle förutsättningarna för tillståndsprovning av vattenverksamhet ändras i grunden och anpassas till vad som gäller för miljöfarlig verksamhet. Allt som inte är uppräknat kräver varken tillstånd eller anmälan, om inte annat är särskilt föreskrivet eller efter särskilt föreläggande. På så sätt skulle det bli tydligare vad som kräver tillstånd. I dag upplevs definitionen delvis som otydlig och det är svårt för en verksamhetsutövare att säkert veta vad som omfattas av undantagen, framförallt 11 kap. 12 MB. Detta är ett rättssäkerhetsproblem, eftersom det är förenat med straffansvar för en verksamhetsutövare att påbörja en verksamhet eller vidta en åtgärd som omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikten, se 29 kap. 4 § MB.

⁸ SOU 2003:124 s. 185.

Risken med att ange vad som är prövnings- och anmälningspliktigt är att sådan verksamhet eller åtgärder som inte är angivna kan falla mellan stolarna. En sådan risk kan minskas genom att tillsynsmyndigheten får möjlighet att i enskilda fall förelägga om tillstånds- eller anmälningsplikt även för sådana verksamheter som inte räknas upp. Det förutsätter dock att tillsynsmyndigheten får tillräckliga resurser för att kunna åläggas ett sådant ansvar.

En uppräknning av tillstånds- och anmälningspliktiga vattenverksamheter och en indelning av dessa i A-, B- och C-verksamheter, där A-verksamheter kräver tillstånd av mark- och miljödomstol, B-verksamheter tillstånd av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation och C-verksamheter ska anmälas till tillsynsmyndigheter, innebär en anpassning till vad som gäller för miljöfarlig verksamhet. Det skulle möjliggöra bättre samordning i prövningen av verksamheter som kräver tillstånd för både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Är t.ex. båda verksamheterna B-verksamheter kan en samlad prövning ske i länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.

En indelning i olika nivåer vad gäller prövningsplikt medför att även andra krav i MB kan kopplas till den aktuella nivån. Genom ett system motsvarande det för miljöfarlig verksamhet skulle kraven på bl.a. miljörapport och enhetliga tillsynsavgifter underlättas. Sannolikt skulle ett sådant system gynna både verksamhetsutövare och tillstånds- och tillsynsmyndigheter eftersom det blir enklare att bedöma om en viss åtgärd ska prövas eller anmälas.

Om tillstånds- eller anmälningsplikt för alla typer av verksamheter och åtgärder utformas på liknande sätt saknas det anledning att definiera verksamhetstyperna på det sätt som nu görs. Begreppen ”miljöfarlig verksamhet” respektive ”vattenverksamhet” skulle därför kunna utmönstras ur MB och alla typer av verksamheter och åtgärder som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt kan i alla fall på sikt samlas i ett gemensamt tillståndskapitel. De specialbestämmelser som alltså behövs för olika verksamheter eller åtgärder, t.ex. verksamheter i vattenområden eller olika slags verksamheter med utsläpp till luft, vatten eller mark osv., kan regleras i sekundär lagstiftning (förordning och/eller föreskrifter) för respektive verksamhetsslag (t.ex. vattenkraftverksamheter, markavvattningsverksamheter, skogsbruk, förbränningsanläggningar, deponier osv.).

Detta skulle medföra en enklare och mer enhetlig reglering på generell nivå, med samma förutsättningar för alla typer av verksamheter. Dessutom skulle det bli lättare att anpassa och förändra specialbestämmelserna för olika typer av verksamheter vid behov, om den regleringen finns i förordning eller föreskrifter. Det skulle också leda till att man undviker risken för omotiverade skillnader i förutsättningar, processuella bestämmelser, materiella regler och bedömningar för olika slags verksamheter enbart på den grunden att de definieras på olika sätt.

Generellt sett utövas tillsyn av länsstyrelsen, varför en indelning i A-, B- och C-verksamheter skulle innebära att anmälningsplikt för C-verksamheter fullgörs genom en anmälan till länsstyrelsen eller, om tillsynsansvaret är delegerat, aktuell kommunal nämnd.

Nackdelar med en uppräknings- och anmälningspliktiga verksamheter

En indelning av vattenverksamheter i A-, B- och C-verksamheter i förordning eller till sådan fogad lista innebär mycket arbete och tar lång tid att få på plats. Mot fördelarna får därför vägas tidsåtgång, lång implementeringstid, behov av ny kompetens på länsstyrelsenivå och att nuvarande system förefaller fungera väl. Problem med de civilrättsligt präglade frågor som av tradition har handlagts tillsammans med tillståndsfrågan uppstår också om den senare ska prövas av en förvaltningsmyndighet.

Även synpunkten att vattenrättsliga mål inte kan komma under Högsta domstolens prövning i samma utsträckning har beaktats tidigare.

Dessutom kvarstår de farhågor som uttrycktes i förarbetena till MB att vattenföretag med inte obetydlig omgivningspåverkan riskerar att hamna utanför tillståndsprövningen. Det är svårt att utifrån storlek eller andra generella kriterier bedöma att vissa vattenverksamheter har mindre påverkan på omgivningen och därför kan prövas i första instans av länsstyrelse. Samma verksamhet kan ha mycket olika påverkan beroende på var den etableras. Någon större framgång för generella föreskrifter för miljöfarlig verksamhet har det inte blivit, vilket lagstiftaren då såg som en möjlig väg till omdefiniering av tillståndsplikten även för vattenverksamheter.

När det gäller miljörapporter har utredningen i SOU 2013:69 redan föreslagit att regeringen bemyndigas att föreskriva om skyldighet för den som bedriver vattenverksamhet att inge sådan. Mer lika regler för tillsynsavgifter är också möjligt att föreskriva utan en uppräknings- och anmälningspliktiga verksamheter.

Ett önskemål som har framförts till utredningen är att skapa ett förenklat tillståndsförfarande, t.ex. för tillfälligt uttag av grundvatten och för omprovning av tillstånd. Om viss verksamhet klassas som B-verksamhet och provas av länsstyrelsens miljöprovning delegation i första instans är det ändå tveksamt om det leder till en snabbare och enklare provning. Länsstyrelsens handläggning följer i stort samma regler som den i mark- och miljödomstol, överklagande får ske till domstol utan krav på provningstillstånd medan överklagande av mark- och miljödomstols dom alltid kräver provningstillstånd till Mark- och miljööverdomstolen oavsett om målet börjat i länsstyrelse eller mark- och miljödomstol. Dessutom är förfarandet i mark- och miljödomstolarna relativt snabbt och effektivt och en förändring skulle kräva resursförstärkning till de länsstyrelser som har miljöprovning delegationer. Om utredningens förslag om nyprovning i SOU 2013:69 genomförs kommer det innebära en ökad belastning på länsstyrelserna och det framstår även mot denna bakgrund som tveksamt att i nuläget lägga ytterligare arbetsuppgifter på dessa.

Regleringen för tillståndsprovning av miljöfarlig verksamhet är inte föremål för utredningens uppdrag. Det har emellertid inte undgått utredningen att den förändring som gjorts under 9 kap. MB och i FMH med införandet av MPF medfört att viss översyn sannolikt behövs även för miljöfarlig verksamhet.

Slutsats

Flera av utredningens experter har framfört att vattenverksamheter med fördel skulle kunna inordnas i ett system för provningsplikt motsvarande det som finns för miljöfarlig verksamhet. Andra experter har uttryckt en tveksamhet och framhållit att de farhågor som fanns vid införandet av MB alltjämt är aktuella.

Utredningen bedömer att fördelarna med en omdefinition av tillståndsplikten trots allt överväger nackdelarna. Tillståndsplikten och anmälningssplikten blir tydligare, tillsynen underlättas på flera sätt och systemen blir mer enhetliga och mer konkurrensneutrala för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Dessutom blir systemet mer rättssäkert eftersom en verksamhetsutövare lättare kan överblicka vilka åligganden som finns innan en verksamhet påbörjas och hon eller han riskerar inte straff för en felbedömning, vilket kan bli resultatet av dagens bestämmelse i 11 kap. 12 § MB. De farhågor som finns med en indelning i A-, B- och C-verksamheter och en uppdelning av tillståndspliktig verksamhet på olika instanser bör dock tas på allvar.

Ett tänkbart alternativ är därför att omdefiniera tillstånds- och anmälningssplikten på så sätt att det som är särskilt angivet kräver tillstånd eller anmälan, men i alla fall i nuläget begränsa indelningen till A- och C-verksamheter, där befintliga anmälningsspliktiga verksamheter enligt 19 § FVV kan vara en utgångspunkt för vilka verksamheter som ska vara C-verksamheter. Anmälan av en C-verksamhet ska i så fall ske till länsstyrelsen, som normalt är tillsynsmyndighet.

Härigenom skulle tillståndsplikten göras om, men tillståndsprövningen finnas kvar vid mark- och miljödomstol och anmälningssplikten alltjämt fullgöras till tillsynsmyndigheten. En fördel med att all tillståndsprövning även fortsättningsvis sker i domstol är att de civilrättsliga frågor som kan uppkomma i samband med tillståndsprövningen fortfarande kan prövas samtidigt, även om en principiell uppdelning i olika mål görs, se mer om detta i avsnitt 4.2.4. Dessutom kan alla tillståndspliktiga verksamheter bli föremål för Högsta domstolens prövning.

Om det i framtiden blir aktuellt med de tidigare föreslagna koncessionsnämnderna på regional nivå, har ytterligare erfarenheter nåtts beträffande de civilrättsliga frågorna. Nya överväganden kan också ske när det gäller frågan om en vattenverksamhet bör kunna vara en B-verksamhet.

Sammantaget finner utredningen att en uppräknings- och anmälningsspliktiga verksamheter och en indelning av dessa i A- och C-verksamheter i nuläget är den bästa lösningen för att tillståndsprövningen av vattenverksamhet ska anpassas till den prövning som gäller för miljöfarlig verksamhet. Härigenom blir det

tydligt vad som kräver tillstånd respektive anmälan, men all tillståndsprövning sker alltjämt i mark- och miljödomstol.

Möjligheten att få en sammanhållen tillståndsprövning av ansökningar om tillstånd till både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet vid en domstolsprövning finns redan enligt 21 kap. 3 § MB, men eftersom det finns en instans mindre på vattensidan, innebär det alltjämt att mål som innehåller vattenrättsliga frågor som kräver tillstånd ska handläggas av mark- och miljödomstol i första instans.

Om i stället de vattenrättsliga frågorna är anmälningspliktiga och de miljöfarliga frågorna ska prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation införs möjligheten att handlägga ärendena gemensamt i länsstyrelsens miljöprövningsdelegation. Detta sker genom en ändring i 19 kap. 3 § MB. Utredningen har uppmärksammat på att en sådan utökad möjlighet till samordning bör införas, dels från vissa experter och dels från Branschföreningen Svensk Torv. För torvbrytning kan ibland både tillstånd till en B-verksamhet enligt 9 kap. MB krävas och samtidigt behövs dispens från markavvattningsförbudet och tillstånd till markavvattning. Den föreslagna samordningsmöjligheten medför att frågorna kan prövas i ett sammanhang och därmed minskar risken för motstridiga beslut.⁹ Ytterligare ändringar i 19 kap. 3 § MB föreslås i avsnitt 8.4.5.

Utredningen har övervägt att föreskriva att all anmälningspliktig verksamhet ska handläggas av länsstyrelsen, generalläkaren eller Skogsstyrelsen, alltså att den subdelegation som i dag är möjlig från länsstyrelse till kommunal nämnd inte ska få fullt genomslag. Tanken med detta är att länsstyrelsen generellt har bredare kompetens och därmed bättre förutsättningar att göra en helhetsbedömning av en anmälan. Det framstår dock som en krånglig ordning, då det medför att en eventuell delegation av tillsynsansvaret endast kan ske partiellt. I stället föreslår utredningen alltså att även en kommunal nämnd som tillsynsmyndighet ska vara behörig att ta emot en anmälan. Länsstyrelserna kan dock, om förslaget blir verklighet, få anledning att se över vilka frågor som lämpligen delegeras till respektive kommun.

⁹ Se t.ex. Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 25 februari 2014 i mål M 378-13.

Finns politisk vilja att gå vidare, antingen med en ren anpassning av vattenverksamhet till miljöfarlig verksamhet och utformning av ett generellt tillståndskapitel eller med de tidigare presenterade förslagen med regionala koncessionsnämnder, är detta ett stort steg mot en enhetlig reglering. Blir det i framtiden aktuellt att föreslå ett tillståndskapitel i MB, bör frågan utredas inte endast med ett uppdrag rörande vattenverksamhet, utan med en översyn av tillståndsprövningen i stort.

Det kommer att krävas ett omfattande arbete med att i förordning räkna upp tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter och indela dessa i A- och C-verksamheter. Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten i samråd med Naturvårdsverket får i uppdrag att utarbeta förslag till sådan förordning. Några av utredningens experter har bistått med att utarbeta ett utkast till indelning av vattenverksamheter i A- och C-verksamheter, se bilaga 4.

4.2.3 Föreläggande att ansöka om tillstånd m.m.

Utredningens förslag: Tillsynsmyndigheten får förelägga en verksamhetsutövare att söka tillstånd till vattenverksamhet även om tillståndsplikt inte följer av förordning meddelad med stöd av MB.

En verksamhetsutövare får söka tillstånd till vattenverksamhet, även om den inte kräver tillstånd enligt MB eller föreskrifter meddelade med stöd av MB.

För miljöfarlig verksamhet är utgångspunkten att verksamheten inte är tillståndspliktig om inte regeringen föreskrivit annat. Därför krävs lagstöd för ett föreläggande om tillståndsplikt trots att regeringen inte föreskrivit om sådan. Numera finns en bestämmelse i 9 kap. 6 a § MB om detta. Likaså kan en verksamhetsutövare med stöd av 9 kap. 6 b § MB söka tillstånd till en verksamhet som endast är anmälningspliktig. Detta kan vara lämpligt om verksamhetsutövaren behöver göra större investeringar eller när hon eller han vill ha ett rättskraftigt tillstånd.

För vattenverksamhet är som redan nämnts utgångspunkten en annan. Huvudregeln är att tillstånd krävs för all vattenverksamhet och bara när det är särskilt föreskrivet räcker en anmälan. För all

vattenverksamhet som inte omfattas av anmälningsplikt eller undantagen i 11 kap. 11 § MB ska det således finnas ett tillstånd. Finns inget sådant och 11 kap. 12 § MB inte är tillämplig bedrivs inte verksamheten i enlighet med MB:s krav. Tillsynsmyndigheten kan förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd med stöd av 26 kap. 1 och 9 §§ MB. Någon särskild reglering om att tillståndsmyndigheten ska kunna utfärda ett sådant föreläggande krävs inte, eftersom tillståndsplikten är generell.

Mark- och miljööverdomstolen har fastställt detta i avgörandena MÖD 2008:21 samt i MÖD 2012: 26–28. I det första fallet förelade länsstyrelsen verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd i efterhand enligt 11 kap. 16 § MB. Beslutet fastställdes av Miljööverdomstolen. I de tre senare avgörandena hade länsstyrelsen förbjudit fortsatt verksamhet för att förmå verksamhetsutövarna att söka tillstånd enligt MB. Mark- och miljööverdomstolen ansåg att detta var för ingripande och att länsstyrelsen i stället borde ha förelagt verksamhetsutövarna att inom viss tid ansöka om tillstånd till bedrivandet av verksamheten för fastställande av villkor för densamma.

Detta kan givetvis ifrågasättas, då det inte framstår som självklart att tvinga någon att söka tillstånd för en till synes laglig verksamhet. Om befintlig anläggning är laglig, kanske för att den tillkom när tillstånd inte krävdes eller för att det då gick att bygga på egen risk och anläggningen ansågs laglig om ingen invände, kan argumenteras för att verksamhetsutövaren inte bör vara skyldig att söka tillstånd. Det är emellertid oförenlig med balkens principiella inriktning om det, som i rättsfallen MÖD 2012:26–28, bedrivs verksamhet vid en sådan anläggning och tillstånd till verksamheten inte har meddelats enligt MB.¹⁰ Enligt dagens allmänna miljörättsmedvetande kan en sådan ordning knappast heller anses godtagbar.

I stället kan det vara lämpligt att i enlighet med förslaget om ny prövning i SOU 2013:69 förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd. Följer verksamhetsutövaren inte ett sådant föreläggande ska ärendet överlämnas till mark- och miljödomstol som beslutar att den tidigare rättigheten eller tillståndet ska upphöra att gälla.

Om prövningspliktens utformning för vattenverksamhet ändras till en uppräknig på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet, se utredningens förslag ovan, behöver möjligheten att förelägga om

¹⁰ Se t.ex. prop. 1997/98:45, del 2 s. 391.

tillståndsplikt införs. Detta sker lämpligen genom att bestämmelser motsvarande 9 kap. 6 a–b §§ MB införs i 11 kap. MB. I 23 § FVV finns visserligen en regel om att tillsynsmyndigheten kan förelägga den som har anmält en verksamhet enligt 11 kap. 9 a § MB att ansöka om tillstånd om det behövs med hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön eller enskilda intressen, men om den generella tillståndsplikten upphävs bör denna möjlighet framgå av lag.

Den som avser att bedriva en vattenverksamhet som endast kräver anmälan bör, på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet, kunna söka tillstånd till verksamheten. Även för vattenverksamheter kan finnas skäl att inför t.ex. en större investering ha tillståndsfrågan klar. Dessutom bör den som bedriver en vattenverksamhet som numera endast är anmälningspliktig ha möjlighet att ansöka om att tidigare meddelat tillstånd upphävs enligt 24 kap. 8 § MB. Se närmare om detta i avsnitt 6.5.

4.2.4 Ansöknings- och stämningmål

Utredningens förslag: Civilrättsligt präglade frågor skiljs från tillståndsprövningen av vattenverksamhet. Detta innebär att ersättningsfrågor och andra civilrättsliga frågor ska handläggas som stämningmål. Vissa specialfrågor, om strömfallsfastighet och samt om bevattnings- och vattenregleringssamfälligheter, handläggs alltjämt inom ramen för ett ansökningsmål. Även fråga om tvångsrätt ska handläggas som ansökningsmål, medan ersättningsfrågor knutna till sådan rätt handläggs som stämningmål.

Bestämmelser med inslag av tvångsrätt samlas i 28 kap. MB och några av dessa justeras så att det tydligare framgår vad som krävs för att en sådan rätt ska föreligga.

Bestämmelserna om vad en tillståndsansökan och en tillståndsdom ska innehålla ändras i anledning av att civilrättsligt präglade frågor inte längre ska handläggas i tillståndsmålen.

Om tillstånd till vattenverksamhet och/eller miljöfarlig verksamhet meddelas ska i domen föreskrivas en tid inom vilken arbetena ska vara utförda.

Som framgått ovan är det endast vid tillståndsprövning av vattenverksamhet som civilrättsliga frågor tas upp i samma process. För att

möjliggöra en anpassning av de olika provningssystemen bör alla omotiverade särdrag för vattenverksamheter utgå.

Till utredningen, liksom till tidigare utredningar, har framförts att dagens system fungerar väl. Civilrättsliga frågor prövas inte så ofta i samband med tillståndsprovning men det är värdefullt och processekonomiskt att möjligheten finns. Vattenverksamheter ger oftare upphov till rätt till ersättning för berörda fastighetsägare, däremot torde miljöfarlig verksamhet kunna påverka en betydligt större krets genom störningar i form av t.ex. lukt eller buller. För miljöfarlig verksamhet är de flesta störningar svåra att bedöma på förhand, medan i vart fall de fastighetsägare som fysiskt berörs av t.ex. en dämning kan kartläggas innan tillstånd ges.

Så länge dessa processuella skillnader kvarstår kan emellertid inte ett generellt provningskapitel införas och det är också svårt att närma bestämmelserna när en stor mängd specialregleringar finns för vattenverksamheter. Utredningen anser därför att det är nödvändigt att skilja de civilrättsliga frågorna från själva tillståndsgivandet.

Genom en sådan renodling av tillståndsprovningen är det naturligt att även skyldigheten att ersätta motparters rättegångskostnader vid tillståndsprovning blir lika för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Som framgår i avsnitt 4.2.9 lämnar utredningen ett sådant förslag. Provningensmyndigheternas åliggande att se till så att målen blir tillräckligt utredda och belysta är i nödvändig grad fastlagt och då behöver inte regler om rättegångskostnader belasta regelverket eller provningsförfarandet.

Möjligheten för verksamhetsutövaren att träffa frivilliga överenskommelser om ersättning för skada på enskilda intressen finns självfallet kvar. Vill någon av parterna att en sådan överenskommelse ska stadfästas av mark- och miljödomstolen är reglerna om tvistemål i RB tillämpliga.

Det har till utredningen framförts farhågor om att verksamhetsutövaren genom en uppdelning i tillstånds- och ersättningsfrågor inte längre har incitament att träffa överenskommelser med sakägarna om ersättning. Utredningen har svårt att se en sådan konsekvens. Visserligen betungas inte längre tillståndsmålet av ersättningsfrågan, men den måste ju ändå lösas. Rätten till ersättning påverkas inte på något sätt av utredningens förslag.

4.2.5 Tillståndsansökans innehåll

I dag finns, som framgår av kapitel 3, en del skillnader i vad tillståndansökan ska innehålla om det är fråga om vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet. Vissa skillnader är alltjämt befogade och bör enligt utredningen bestå, medan andra kan utmönstras när tillståndsprövningen blir mer lika. Genom föreslagen ändring i 21 kap. 1 § första stycket 1 MB blir det som utgångspunkt tydligt att all tillståndspliktig verksamhet jämställs.

Även om tillståndsprövningen för vattenverksamhet renodlas och enligt utredningens förslag i framtiden endast innehåller en prövning av själva tillståndet och inte civilrättsliga frågor, bör bestämmelsen i 22 kap. 1 andra stycket 1 § MB behållas. Där anges att ansökan ska innehålla uppgifter om berörda fastigheter och eftersom dessa ofta riskerar att påverkas av den planerade verksamheten framstår det som värdefullt att förhållandena klargörs. Bestämmelsen är också kopplad till kungörelsereglerna, se nästa avsnitt.

Bestämmelsen i 22 kap. 1 § andra stycket 2 om uppgift om erbjuden ersättning till berörda fastighetsägare bör däremot utgå. Ska inte denna fråga behandlas i ansökningsmålet finns inga skäl till att den ska anges i ansökan. I stället flyttas bestämmelserna i 7 kap. 4 § om uppgifter i ansökan rörande strömfallsfastighet till denna punkt. De övriga bestämmelser i 7 kap. LSV om vad en tillståndsansökan ska innehålla utgår.

Vidare kompletteras 22 kap. 1 § med ett tredje och fjärde stycke. Dessa kompletterar bestämmelsen i andra stycket 1; alltså vad som avses med en fastighet i detta fall. Regleringen om detta fanns tidigare i 9 kap. 1–2 §§ LSV.

4.2.6 Tvångsrätter enligt 28 kap. MB

Att tvångsvis få tillgång till mark eller annat område enligt 28 kap. 10 § första stycket MB hänger samman med bestämmelserna om processuell rådighet i 2 kap. 4–5 §§ LSV, men gäller den faktiska rådigheten. Bestämmelsen får enligt utredningens förslag beteckningen 28 kap. 14 § MB.

Fler av de övriga bestämmelser om tvångsrätt i 28 kap. är hämtade från 2 kap. LSV. I 12 §, tidigare 2 kap. 8 § LSV, finns regler om vem som i vissa fall får ta ett strömfall i anspråk och i 13 §, tidigare 2 kap.

9 § LSV, regleras regeringens möjlighet att efter ansökan ge någon rätt att ta ett strömfall i anspråk. I 16 §, tidigare 1 kap. 4 § LSV, ges någon annan än verksamhetsutövaren möjlighet att vid tillståndsprövning begära villkor som gör att verksamheten bedrivs så att den medför betydande nytta för henne eller honom. Detta gäller om det inte finns förutsättningar att bilda en markavvattningssamfällighet eller en annan vattenrättslig samfällighet. Skyldigheten att i vissa fall avstå vatten tillförmån för det allmänna regleras i 18 §, tidigare 2 kap. 10 § LSV.

Därutöver finns några bestämmelser som sedan tidigare är placerade i 28 kap. MB. I 15 §, tidigare 11 §, ges den som är underhållsskyldig för en vattenanläggning rätt att nyttja annans mark eller annat utrymme för arbeten eller åtgärder som behövs för att fullgöra underhållsskyldigheten. I 17 §, tidigare 12 §, regleras möjligheten för annan att ändra en vattenanläggning, använda den för egen verksamhet eller för att förebygga eller minska skador av en egen vattenverksamhet, om det kan ske utan väsentlig olägenhet för ägaren av anläggningen. Av 19 §, tidigare 13 §, följer att förbud mot fiske får meddelas i samband med beslut om anordningar för att främja fisket eller för att förebygga skador på fisket.

Faktisk rådighet över det område som ska tas i anspråk måste verksamhetsutövaren ha för att kunna vidta åtgärder. Sådan rådighet eller förfoganderätt är oftast en civilrättslig fråga som får lösas skilt från tillståndsprövningen.

Som framgår ovan finns det i vissa fall möjligheten att få denna förfoganderätt genom tvångsrätt. Det följer inte alltid klart av respektive regel hur man kan få en sådan rätt. Ibland följer rätten direkt av lag och endast ersättningen blir en fråga för mark- och miljödomstol, ibland kan rätten yrkas i ett tillståndsmål och i vissa fall, som när det gäller nya 14 §, kan yrkande om tvångsrätt också framställas separat.

Utredningen anser att det är en brist att bestämmelserna är oklara och att det därför finns behov av att tydliggöra vad som gäller. Två av paragraferna får därför delvis ny lydelse. I 12 § förtydligas att det krävs ett särskilt beslut och att ett sådant endast kan meddelas i samband med ett tillståndsbeslut¹¹ och 17 § förtydligas att det krävs ett särskilt beslut som antingen kan ges i

¹¹ Prop. 1974:83 s. 167.

ett tillståndsbeslut eller efter en separat ansökan¹². För tvångsrätterna enligt 13–14 och 16 §§ framgår redan av lagtexten att särskilt beslut krävs. Tvångsrätterna enligt 15 § och 18 § får anses följa av lag¹³. Genom att det i övriga bestämmelser skrivs in i hur tvångsrätterna kan erhållas, blir det tydligare att dessa rättigheter följer av lag.

Bestämmelserna om tvångsrätt har expropriationsrättslig karaktär och bör finnas kvar i MB. Eftersom frågor om tvångsrätt inte inskränker sig till frågor mellan parterna utan gäller mot envar, precis som ett tillstånd, bör dessa frågor handläggas som ansökningsmål, vilket tydliggörs i lagtexten, både i 28 kap. och i 21 kap. 1 a § 8 MB. Ersättningsfrågan ska dock lösas som ett stämningssmål eftersom det är en fråga som endast rör verksamhetsutövaren och den vars mark tas i anspråk. Kumulation av tvångsrätts- och ersättningsmålen kan givetvis ske om de pågår samtidigt i samma instans.

De särskilda bestämmelserna i 22 kap. 1 § MB om vad en ansökan i ett ansökningsmål ska innehålla justeras bl.a. i anledning av detta. Enligt utredningens uppfattning bör det dock alltjämt ingå uppgifter om berörda fastigheter och regeln i 22 kap. 3 § MB att dessa fastighetsägare ska få del av kungörelsehandlingen i lösbrev bör också behållas, se mer om detta i nästa avsnitt. För de mål som inletts när bestämmelsen träder ikraft bör den tidigare ordningen fortsätta att gälla och ersättning för tvångsrätt prövas i ansökningsmålet.

4.2.7 Regler om kungörelse

Enligt utredningens uppfattning bör alltjämt ansökan om tillstånd till vattenverksamhet innefatta uppgifter om berörda fastigheter och regeln i 22 kap. 3 § tredje stycket MB att dessa fastighetsägare ska få del av kungörelsehandlingen i lösbrev bör som huvudregel också behållas.

Skälet till detta är att hon eller han ska få kännedom om verksamheten och ges möjlighet att inleda ett stämningssmål parallellt med tillståndsmålet eller, om så inte redan har skett, få underhandskontakter med verksamhetsutövaren och kunna lösa ut

¹² Prop. 1981/82:130 s. 464.

¹³ Prop. 1981/82:130 s. 410 och 595.

ersättningsfrågorna genom frivilliga överenskommelser. Någon motsvarande reglering finns inte för miljöfarlig verksamhet, men å andra sidan påverkar en vattenverksamhet normalt närliggande fastigheter på ett mer konkret sätt och regleringen av tillstånd och skador har under lång tid handlagts i samma mål. En sådan skillnad är därmed motiverad enligt utredningens bedömning.

Det har emellertid påtalats för utredningen att denna skyldighet blir mycket betungande för domstolen i mål med väldigt många sakägare och det kan ifrågasättas om det är en meningsfull extra åtgärd. Utskick av kungörelsehandlingarna är en ren serviceåtgärd och vattenrättsliga mål med väldigt många berörda fastighetsägare påminner ofta mer om mål om miljöfarlig verksamhet. Det framstår mot den bakgrunden som rimligt att ge domstolen en lättnad i den administrativa bördan. Ett sådant mål bör dessutom, till skillnad mot mindre mål som bara berör en eller några fastighetsägare, med större sannolikhet ändå komma till fastighetsägarnas kännedom.

Utredningen föreslår därför en justering i 22 kap. 3 § tredje stycket MB på så sätt att domstolen inte behöver skicka en utskrift till varje sakägare när det gäller mål med ett stort antal sådana. I de fallen får delgivning genom kungörelse anses vara en tillräcklig åtgärd.

4.2.8 Tillståndsdomens innehåll

Både i MB och i LSV finns vissa bestämmelser om vad en dom som rör vattenverksamhet ska innehålla utöver de allmänna reglerna i 22 kap. MB.

Bestämmelsen i 7 kap. 5 § andra stycket LSV om att det i en tillståndsdom i vissa fall ska utses en strömfallsfastighet bör behållas. Regeln inarbetas i 22 kap. MB som ny paragraf, 22 kap. 24 a § MB.

De särregleringar som finns i 7 kap. 6 § LSV bör i huvudsak finnas kvar och inarbetas i MB. Utredningen föreslår att detta sker i en ny paragraf, 22 kap. 25 g § MB. Bestämmelsen i 7 kap. 7 § LSV om uppskjutna frågor bör utgå, eftersom ersättningsfrågor inte längre ska avgöras inom ramen för tillståndsprövningen.

När det gäller MB:s regler i 22 kap. 25 § MB föreslås vissa mindre ändringar. För att regleringen ska bli mer lika föreslås att det i andra stycket både för miljöfarlig verksamhet och vattenverk-

samhet fastställs en tid när arbetena senast ska vara utförda. Detta gäller i dag för vattenverksamhet, medan det för miljöfarlig verksamhet är igångsättningstiden som anges.

När VL infördes diskuterades om en igångsättningstid för verksamheten behövdes vid sidan av reglerna om en arbetstid. En sådan regel fanns då i ML. Departementschefen ansåg dock att någon sådan inte behövdes, eftersom det låg i verksamhetsutövarens intresse att utnyttja en utförd anläggning inom rimlig tid.¹⁴

Motivet för en igångsättningstid för miljöfarlig verksamhet är att försäkra sig om att bästa möjliga teknik används enligt 2 kap. 3 § MB. Finns ingen tidsbegränsning för när ett tillstånd får tas i anspråk kan det innebära att tekniken när tillståndet väl tas i anspråk inte längre är den bästa, eftersom en teknisk utveckling kan ha skett under mellantiden. Bestämmelsen syftar främst på fall som gäller nyetablering eller sådana ändringar som förutsätter byggnadsåtgärder och verksamheten vid den nya eller ändrade anläggningen ska alltså ha satts igång inom den angivna fristen. Att påbörja byggnadsarbeten eller andra arbeten för att uppföra eller ändra en anläggning eller en verksamhet påverkar inte igångsättningstiden. Själva verksamheten ska ha satts igång innan tiden har löpt ut. Avser tillståndet en ändring som inte kräver byggnadsåtgärder eller motsvarande, t.ex. produktionsökning genom utökad skiftgång, bör inte någon igångsättningstid behöva anges. Koncessionsnämnden angav i sin tidigare verksamhet ingen igångsättningstid i sådana fall.¹⁵

Utredningen kan inte se att det är motiverat att ha olika regler för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet i dessa delar. Det är självklart viktigt att en anläggning utförs med bästa möjliga teknik och därför bör det finnas någon form av tidsgräns för när tillståndet senast måste ha tagits i anspråk. Precis som för vattenanläggningar finns det goda skäl att utgå från att en verksamhetsutövare som har byggt en anläggning för miljöfarlig verksamhet har intresse av att så fort som möjligt sätta igång med verksamheten. En föreskrift om när arbetena senast ska vara utförda bör därför fylla önskad funktion även för miljöfarlig verksamhet. Vilken tid som ska sättas avgörs av domstolen i varje enskilt fall och får anpassas efter aktuella förutsättningar.

¹⁴ Prop. 1981/82:130 s. 542.

¹⁵ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 jan 2013, Zeteo) kommentaren till 22 kap. 25 §.

4.2.9 Rättegångskostnader

Utredningens förslag: Den som ansöker om tillstånd till en vattenverksamhet ska inte vara skyldig att ersätta motparters rättegångskostnader inom ramen för tillståndsprövningen.

En fastighetsägare ska i vissa fall kunna få ersättning för sina rättegångskostnader i ett ersättningsmål även om han eller hon enligt RB:s regler inte har sådan rätt. Skillnaden är motiverad eftersom vattenverksamhet i större utsträckning än miljöfarlig verksamhet leder till intrång i enskildas rättigheter.

Vid talan om inlösen av fastighet eller del av fastighet är ExpL:s regler om rättegångskostnader tillämpliga.

Trots ambitionen om gemensamma regler när MB infördes, behölls den historiska skillnaden när det gäller verksamhetsutövarens ansvar att ersätta enskilda sakägare för rättegångskostnader. I motiven till MB framförde regeringen att den hade övervägt att utvidga rätten till ersättning för rättegångskostnader till att även avse miljöfarlig verksamhet. När det gällde luftföroreningar var dock sakägarbegreppets omfattning så vidsträckt att det inte skulle vara lämpligt att låta en sökande betala rättegångskostnader i sådan omfattning som skulle kunna bli fallet. Det ansågs därför olämpligt att ge sakägare i mål om miljöfarlig verksamhet rätt till ersättning för rättegångskostnader.¹⁶

Miljöprocessutredningens delbetänkande avseende vattenverksamhet – SOU 2009:42

Miljöprocessutredningen fann inte skäl att föreslå någon ändring i det befintliga systemet för rättegångskostnader. Utredningens slutsats synes kopplad till att frågorna om tvångsrätt och ersättning fortsättningsvis skulle behandlas tillsammans med tillståndsfrågan. Av utredningens skäl framgår att fördelarna med enhetliga regler för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet inte väger upp principen att den som utsätts för expropriativa ingrepp ska kunna processa utan egen kostnad i åtminstone en instans. Utredningen anförde följande.

¹⁶ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 469.

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. MB. 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 försvårad 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.¹⁷

¹⁷ SOU 2009:42 s. 196 f.

Miljöbalkskommitténs delbetänkande

Miljöbalken under utveckling – SOU 2002:50

Miljöbalkskommittén hade bl.a. i uppdrag att föreslå en ny provningsordning för vattenverksamhet. I samband med att detta förslag behandlades i delbetänkandet SOU 2002:50 togs även frågan om rättegångskostnad upp. För det fallet att myndighetens tillståndsprovning inte skulle omfatta civilrättsliga frågor ansåg kommittén att reglerna om ersättning för rättegångskostnader i större utsträckning än i dag 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 tillståndsprovningen. Det låg i stället närmast till hands att överväga om rätten till kostnadsersättning för sakägare i vattenmål i fortsättningen kunde begränsas till provningen av civilrättsliga frågor. En sakägare skulle alltså kunna få ersättning för kostnader i de delar som avser tvångsrätt och skadereglering. Däremot skulle inte eventuella kostnader för tillståndsprovningen ersättas av verksamhetsutövaren.

Alternativ för miljöbalkens provningsorganisation – SOU 2004:38

Kommittén anförde i delbetänkande SOU 2004:38 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. Intrångsersättning kan utgå till följd av att verksamhetsutövaren tar i anspråk annans mark- och vattenområden, exempelvis vid byggandet av en kraftverksdamm. Ersättning för skador kan utgå på grund av vattenverksamhetens mer allmänna inverkan på mark- och vattenområden. I omfattande vattenmål kan båda typerna av ersättning bli aktuella. När det gäller ersättning för skador på grund av vattenverksam-

hetens 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 genom 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 ExpL 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 skadeverkingarna av olika verksamheter. Vid en sådan miljöprövning framhävs betydelsen av officialprövningen, dvs. att prövningsmyndigheten ansvarar för att det finns ett tillräckligt underlag för att fatta ett korrekt beslut. Vid prövningen kommer fokus att hamna på frågan om verksamheten är tillåtlig utifrån MB:s 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.

Vattenverksamhetsutredningens överväganden

Några av utredningens experter har framfört att det förefaller rimligt att berörda sakägare medges rätt till ersättning för sina rättegångskostnader i första instans även när det gäller frågan om miljöfarlig verksamhet. Ingen ska behöva vara tveksam till att ta tillvara sina intressen p.g.a. oro över ombudskostnader. Även om sakägarkretsen är vidare beträffande miljöfarlig verksamhet är det befogat att även denna vidare krets har rätt till ersättning för sina kostnader.

Andra experter har framfört att bestämmelserna om rättegångskostnader kan vara mycket betungande för en sökande i mål om vattenverksamhet.

Som framgår ovan har tidigare utredningar ansett att det skulle vara en kraftig förskjutning av balansen mellan exploateringsintressena och de motstående enskilda intressena om sakägarna inte längre skulle kunna processa på sökandens bekostnad. Liksom i mål om miljöfarlig verksamhet finns det emellertid myndigheter som ska tillvarata åtminstone flertalet motstående intressen.

Utredningen anser att skyldigheten att ersätta motparterna för rättegångskostnader är en omotiverad skillnad mellan provningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. I båda fallen har provningsmyndigheten ett utredningsansvar. Utgångspunkten bör därför vara att ersättning för rättegångskostnader inte utgår i ärenden om tillstånd, anmälan och omprövning av verksamheter och åtgärder enligt MB, oavsett vilket slag av verksamhet det rör.

Detta nya system underlättas av att endast tillståndsfrågan ska prövas även när det gäller vattenverksamhet. De civilrättsligt präglade frågorna kan komma att prövas i samma rättegång genom gemensam handläggning av tillståndsmålet och stämningssmål som har samband med detta. Även vid en sådan gemensam handläggning blir det lättare än i dag att särskilja de rättegångskostnader som avser ersättning m.m. och reglerna blir mer konkurrensneutrala.

Utredningen överväger om det bör införas särskilda bestämmelser om rättegångskostnader till skydd för enskilda, som kanske i betydligt större omfattning än innan tvingas inleda stämningssmål för att få ersättning för skador. RB:s regler medför som huvudregel att en enskild, som stämmer verksamhetsutövaren och exempelvis yrkar ersättning för skada med 500 000 kr, får stå för hela sin rättegångskostnad om hon eller han endast får 250 000 kr. Får han eller hon lägre belopp innebär det en skyldighet att i motsvarande mån betala motpartens rättegångskostnader. Om talan ogillas får hon eller han stå både för sina egna och för motpartens rättegångskostnader.

Mot en sådan särreglering talar att det redan i dag är RB:s regler som gäller vid stämningssmål, men för talar att det i dag i relativt liten omfattning är fråga om stämningssmål, då huvudregeln för vattenverksamhet är att skadan ska regleras i tillståndsmålet och där

är verksamhetsutövaren skyldig att ersätta den enskildes samtliga rättegångskostnader.

Utredningen anser sammantaget att det finns skäl för att införa vissa specialregler för att möjliggöra avsteg från RB:s regler i stämningsmål.

Även om tillståndsfrågan skiljs från övriga frågor, kan det i vissa fall bli aktuellt med kungörelser, sakkunniga m.m. i stämningsmål. Jfr bestämmelsen i 25 kap. 2 § MB, som tidigare hade beteckningen 25 kap. 8 § MB, om sökandens ansvar för domstolens kostnader. När det gäller talan om inlösen av fastighet eller del av fastighet föreslår utredningen att ExpL regler om ersättning alltså vara tillämpliga, se 32 kap. 1 a § MB. Detta innebär enligt 7 kap. 1 § ExpL att verksamhetsutövaren får stå för samtliga kostnader om inlösen beviljas. För att det inte ska slå allt för hårt mot en enskild föreslås också en möjlighet att göra undantag från RB:s regler även i de fall en talan om inlösen ogillas, se 25 kap. 4 § andra stycket MB.

4.2.10 Prövningens omfattning och ändringstillstånd för vattenverksamheter

Utredningen har i SOU 2013:69 föreslagit att prövningens omfattning vid ändringstillstånd ska vara samma för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet och föras in i en ny paragraf i 16 kap. MB.¹⁸ Som huvudregel ska hela verksamheten prövas, men det finns möjlighet att, när så är lämpligt, ge ändringstillstånd. För vattenverksamhet kan detta t.ex. komma att ske vid tillstånd till säkerhetshöjande åtgärder.¹⁹ Liksom för miljöfarliga verksamheter ska även vid ändringstillstånd miljökrav kunna ställas för sådana delar av verksamheten som kan ha ett miljömässigt samband med ändringen.²⁰

¹⁸ SOU 2013:69 s. 289.

¹⁹ SOU 2013:69 s. 298.

²⁰ Prop. 2004/05:129 s. 62 ff.

4.2.11 Hänsyn till allmänna intressen och fisket; bygdeavgifter och fiskeavgifter m.m.

Utredningens förslag: De särskilda bestämmelserna om bygde- och fiskeavgifter utgår, liksom bestämmelsen i 11 kap. 8 § MB om fiskefrämjande åtgärder. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB med bl.a. försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § MB och de allmänna hushållningsreglerna i 3 kap. MB täcker behovet av skydd för bl.a. fisket och den biologiska mångfalden.

Bestämmelsen i 11 kap. 7 § MB utgår och ersätts delvis genom ett förtydligande i 16 kap. 7 § MB.

Allmänna avgifter till bygden och fisket i 6 kap. LSV samt hänsynsreglerna för framtida verksamhet i 11 kap. 7 § MB och för fisket i 11 kap. 8 § MB är alla hämtade från VL. Traditionellt sett är skydd för fisket centralt i vattenrättsliga sammanhang, främst då människor i närheten av vattendragen var beroende av detta för sin utkomst och överlevnad.

Skydd för fisket

Den särskilda hänsynsregeln i 11 kap. 8 § MB med skyldighet att vidta fiskefrämjande åtgärder är omdiskuterad. Vissa av utredningens experter har framfört att den bör finnas kvar och andra att den bör utgå, eftersom det saknas anledning att ha en särskild reglering av denna typ av försiktighetsmått.

Bestämmelsen tar sikte på just fisket och inte fisken eller den biologiska mångfalden, men som framgår av andra stycket avses med fisk även vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur.

Det har även framförts att det är viktigt att bibehålla syftet med bestämmelsen och att den i stället för att upphävas skulle kunna omformuleras så att den omfattar skydd för biologisk mångfald.

Om en föreskrift enligt 11 kap. 8 § MB inte är lämplig kan enligt 6 kap. 5 § LSV särskild fiskeavgift bestämmas. Bestämmelserna hänger därmed ihop och får hanteras enhetligt.

Utredningen återkommer nedan till särskilda fiskeavgifter. När det gäller 11 kap. 8 § MB föreslår utredningen att bestämmelsen ska utgå. De skyddsregler som i dag finns i 2 kap. 3 § MB och 3 kap.

har bedömts tillräckliga för miljöfarlig verksamhet. Det är svårt att se att vattenverksamhet i sig kräver större försiktighetsmått eller andra hänsyn än miljöfarlig verksamhet gör.

Kraven på verksamhetsutövaren ska genom detta inte minska, men genom att upphäva denna specialbestämmelse blir det tydligare att de generella reglerna i balken är tillämpliga och att ett större miljö- och hälsomässigt perspektiv ska användas både för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Fisket i sig är viktigt, men även biologisk mångfald och människors hälsa, och på detta sätt jämföras intressena.

Bygde- och fiskeavgifter

Bygdeavgifter och fiskeavgifter placerades i LSV när MB infördes och 27 kap. MB, som är ett gemensamt avgiftskapitel, hänvisar till dessa bestämmelser. Någon diskussion om avgifterna i sig fördes inte i förarbetena, endast ett konstaterande att dessa skiljde sig från övriga avgifter som fanns inom andra områden och att de därför placerades i LSV. Utgångspunkten för de avgifter som placerades i balken var att dessa skulle täcka myndigheternas kostnader för verksamheter enligt balken, främst för prövning och tillsyn enligt självkostnadsprincipen.²¹

Det finns enligt utredningens uppfattning två skäl till att dessa avgifter kan ifrågasättas. För det första är frågan om de fortfarande behövs eller om de endast är ett arv från tidigare, mer exploateringsinriktad reglering av vattenkraftsutbyggnaden. Kompensationsåtgärder för skador som verksamheten leder till kan krävas utifrån MB:s allmänna regler, jämför t.ex. rättsfallet MÖD 2006:49, där tillstånd till täktverksamhet beviljades mot att verksamhetsutövaren åtog sig att restaurera liknande områden i anslutning till detta. Därmed ökade livsmiljön bl.a. för en rödlistad fjärilsart. I målet stod två riksintressen, 3 kap. 6 § resp. 7 § MB mot varandra. Detta kan sannolikt bli fallet även i vattenrättsliga sammanhang och enligt MB kan samma krav ställas på den som utövar en vattenverksamhet eller är ansvarig för en vattenanläggnings underhåll som kan ställas på den som utövar miljöfarlig verksamhet.

²¹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 515 f.

Enskilda som lider skada av en vattenverksamhet eller vattenanläggning kan kräva kompensation i form av skadestånd enligt de bestämmelser som utredningen föreslår ska samlas i 32 kap MB.

Dessutom är de äldre vattenanläggningarna som tillkommit före år 1850 och miljöerna kring dessa skyddade som fasta fornlämningar enligt kulturmiljölagen (1988:950). Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet får vidta de åtgärder som behövs för att skydda och vårda dessa anläggningar.

Det andra skälet till att ifrågasätta avgifterna är frågan om de egentligen är skatter. I sådant fall kan de inte finnas kvar i nuvarande ordning, där beloppen betalas direkt till Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen.

Avgift eller skatt

För att bedöma om en pålaga är en avgift eller en skatt gäller följande. En skatt karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation medan med en avgift vanligen förstås en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Gränsen är dock flytande.²² Motprestationer kan vara varierande och troligen godkänns inte alla motprestationer i regeringsformens bemärkelse.²³

Avgifter sorteras vanligen som offentligrättsliga eller icke-offentligrättsliga. De offentligrättsliga har karaktären av tvingande eller belastande avgifter och avser prestationer som en myndighet vanligtvis utför med ensamrätt och den som vill utnyttja prestationen är tvingad att betala avgiften. De icke-offentliga avgifterna benämns ofta frivilliga avgifter och tas ut i samband med försäljning av varor och tjänster för vilka en myndighet inte har ett lagligt monopol (s.k. uppdragsverksamhet). Här är det belastande avgifter som är av intresse. Den praktiska betydelsen av gränsdragningen mellan skatt och belastande avgift aktualiseras i de situationer då riksdagen överväger att delegera beslutandekompetensen till regeringen. Enligt 8 kap. 3 och 7 §§ RF får sådan delegering ske i

²² Prop. 1973:90 s. 213.

²³ Ekonomistyrningsverket, ESV 2004:17, *Att avgränsa avgifter – kartläggning och probleminventering*, s. 12.

fråga om avgifter men inte skatt. Valet av benämning på en pålaga saknar betydelse för den statsrättsliga definitionen.²⁴

Motprestation som villkor för avgiftsdefinitionen medför utan tvekan att individuella tillsyns- och kontrollavgifter och avgifter för provtagning eller inspektion är att betrakta som avgifter i statsrättslig mening. Om motprestationen i stället utgörs av en s.k. kollektiv motprestation blir det otydligare. I den mån enskilda ska förpliktigas att erlägga en avgift för vilken någon direkt motprestation från det allmänna inte utgår – om man förutsätter att pålagan inte i själva verket utgör en skatt – har man otvivelaktigt att göra med ett åliggande som i princip bör kräva riksdagsbeslut. En penningpålaga anses alltså i vissa fall ha karaktär av avgift och inte skatt även om någon preciserad motprestation inte utgår.²⁵

Gränsdragningen mellan skatt och avgift har varit föremål för överväganden i ett flertal sammanhang när det gällt avgift för tillsyn över en grupp företag eller viss verksamhet. Två skäl till att dessa typer av avgifter ifrågasätts är dels motprestationens karaktär, dels det svaga sambandet mellan avgiftens storlek och samhällets motprestation i form av kostnader som riktas mot tillsynsobjektet.

HFD 2013 ref. 30

Vid tillsynsverksamhet finns inte alltid ett direkt samband mellan avgiften och den motprestation som staten svarar för. Se t.ex. rättsfallet HFD 2013 ref. 30, som rörde Transportstyrelsens tillsynsavgift för kör- och vilotider hos företag, där Högsta förvaltningsdomstolen tog ställning till om tillsynsavgift var en skatt eller en avgift. Kammarrätten hade funnit att den aktuella avgiften var en skatt eftersom det inte fanns tillräckligt samband mellan pålagan och den kollektiva motprestationen. Högsta förvaltningsdomstolen fann däremot att föreskriften om tillsynsavgift inte kunde anses utgöra en föreskrift om skatt. Som skäl härför anfördes följande.

Begreppet avgift har ansetts kunna innefatta vissa fall där vederlag inte är individuellt bestämt utan i stället utgör en s.k. kollektiv motprestation. Det kan vara avgifter som tas ut schablonmässigt av

²⁴ Prop. 2010/11:30 s. 45.

²⁵ Prop. 2010/11:30 s. 46.

viss bransch eller kollektiv för att finansiera en myndighets kontroll eller tillsyn över en viss näringsverksamhet eller i näringsreglerande syfte. För att dessa ska vara avgifter i RF:s mening krävs enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening dels att den som enligt föreskrift har att betala en sådan avgift kan bli föremål för den kontroll eller tillsyn som avgiften finansierar, dels att kontrollen eller tillsynen tillför verksamheten som sådan något mervärde, t.ex. genom att skapa eller vidmakthålla sunda konkurrensförhållanden. I förevarande fall kan kontroll ske på väg, i företagets lokaler eller genom kontroll hos Transportstyrelsen av dokument eller uppgifter som begärts in från ett företag. Reglerna får också anses tillräckligt avgränsade och den årliga avgiften finansierar enligt Transportstyrelsen tillsynsverksamheten beträffande vägtransporter. Samtliga företag som omfattas av bestämmelserna kan bli föremål för kontroll och syftet med kontrollen är att förbättra arbetsförhållanden och trafiksäkerhet samt att harmonisera konkurrensvillkoren inom främst vägtransportsektorn.

Exemplet allmän fiskevårdsavgift

Vid införandet av en allmän fiskevårdsavgift framhöll regeringen att en förutsättning för avgiften var att denna lagtekniskt betraktades som en avgift och inte som en skatt. Avgörande för den frågan är bl.a. om det kan konstateras att ett specifikt vederlag lämnas för den enskildes penningprestation. Om ett sådant vederlag lämnas är det som regel fråga om en avgift i konstitutionell mening, i annat fall är det en skatt. Regeringen anförde att fiskevårdsavgiften hade till syfte att finansiera åtgärder för fiskevården. Avgiften skulle erläggas av den fiskande som ett bidrag till statens kostnader på området. Avgiftsmedlens användning skulle komma de fiskande till del i form av åtgärder som på olika sätt befrämjade fiskevården och som därmed skapade goda fiskemöjligheter för den enskilde. Med en sådan motprestation ansåg regeringen att den föreslagna fiskevårdsavgiften var en avgift i lagteknisk mening.²⁶

²⁶ Prop. 1994/95:231 s 13 f.

Frågan om bygde- och fiskeavgifterna utgör skatt eller avgift

När det gäller bygde- och fiskeavgifterna i LSV står det klart att de inte är avsedda att täcka någon form av tillsynskostnad. Avgifterna ska inte heller leda till en s.k. kollektiv motprestation till verksamhetsutövarkollektivet eller utjämna konkurrensen i branschen. Det är i stället fiskare, "allmänheten" och bygden som får motprestation. För bygdeavgifter är det enskilda skadelidande som inte har fått motsvarande skada ersatt enligt MB:s regler samt till ändamål som främjar näringsliv eller service i bygden eller annars är till nytta för denna, se 4 och 8 §§ bygde- och fiskeavgiftsförordningen. Havs- och vattenmyndigheten bestämmer hur fiskeavgifterna enligt 6 kap. 5 § LSV ska användas, om inte annat framgår av domen eller beslutet. Fiskeavgifter som har fastställts enligt 6 kap. 6 § LSV ska användas för att bekosta forskning och utveckling inom fiskevården enligt vad Havs- och vattenmyndigheten bestämmer efter samråd med Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, se 10 § bygde- och fiskeavgiftsförordningen.

Det är mot bakgrund av ovanstående svårt att se att dessa avgifter egentligen är någonting annat än skatter.

Ytterligare omständigheter som talar för att avgiften kan ifrågasättas är att dess storlek bestäms redan vid tillståndsgivningen och varierar inte utifrån omfattningen av de medel som faktiskt utbetalas. Detta är emellertid normalt för vissa tillsynsavgifter och kan därmed godtas med tillräcklig koppling till tillsynen, se t.ex. ovan nämnt rättsfall HFD 2013 ref. 30.

Bygde- och fiskeavgifternas främsta syfte är vara en kompensation för de ingrepp vattenverksamheter av ett visst slag normalt medför. I sitt ursprung, när de fanns tillsammans med exploateringsinriktad lagstiftning, fanns säkert ett reellt behov av sådan ersättning. I dag, när MB:s prövning ställer helt andra miljömässiga krav och bedömningar görs ur delvis andra perspektiv, är det svårt att se hur dessa avgifter ska kunna behållas.

Det finns emellertid starka intressen för att dessa s.k. avgifter ska få vara kvar från Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna och kommunerna men även från verksamhetsutövarna. Det rör sig sammantaget om ganska stora belopp, särskilt för glesbygdskommuner med ansträngd ekonomi, men i sammanhanget oftast ganska små belopp för verksamhetsutövarna. Verksamheten får

kanske en större acceptans om bidrag kan sökas för lokala projekt. Det finns emellertid inget som hindrar att verksamhetsutövare, om avgiften utgår, på frivillig basis bidrar på motsvarande sätt till den lokala utvecklingen. Detta kan t.ex. ske genom bidrag eller donationer till lokal verksamhet som bygdeföreningar, fiskeområdesföreningar, elljusspår eller bredbandsutbyggnad.

Flera av utredningens experter anser att det alltså finns ett behov av dessa avgifter. Om de ska finnas kvar, måste de enligt utredningens bedömning omarbetas. Lämpligen sker detta genom att en särskild skatt införs. Denna kan sedan exempelvis användas till att öka Havs- och vattenmyndighetens och länsstyrelsernas anslag i statsbudgeten. Utredningen anser inte att det ingår i dess uppdrag att lämna några konkreta förslag i denna del och kan inte heller bedöma hur stort behovet egentligen är.

Till utredningen har också framförts att avgifterna bör vara kvar då de överensstämmer med principerna om att föreningen betalar, PPP. MB innehåller emellertid regler som gör att denna princip säkerställs, varför dessa avgifter får anses gå utöver detta ansvar. Någon motsvarande avgift finns inte heller på den miljöfarliga sidan, trots att etableringen av en större miljöfarlig verksamhet som t.ex. vindkraft också kan ha stor påverkan på bygden. Enligt uppgift till utredningen finns det stort intresse av att regler om en motsvarande avgift införs på den miljöfarliga sidan och både vindkraftsbransch och företrädare för bygden har uttryckt intresse av en sådan reglering för vindkraft.

Med hänsyn dels till att de anläggningar och verksamheter som har tillstånd enligt MB åläggs att iaktta de försiktighetsmått och stå för de kostnader som krävs för att få bedriva verksamheten och att avgifterna inte uppfyller lagstadgade krav på att vara just avgifter längre, anser utredningen att bestämmelserna ska utgå.

Bestämmelserna om bygde- och fiskeavgifter föreslås fortsätta att gälla för de föreskrifter som finns i gällande tillstånd, till dess tillståndet ersätts med ett nytt tillstånd enligt MB eller föreskriften upphävs vid omprövning eller ändringstillstånd och ersätts med annan föreskrift eller annat villkor med syfte att främja fisket eller den biologiska mångfalden. Under en ganska lång tid kommer alltså dessa bestämmelser tillämpas, men fasas ut genom nyprövning enligt MB och i takt med att omprövningar sker och ändringstillstånd som rör dessa föreskrifter meddelas.

Hänsyn till framtida verksamhet

Bestämmelsen i 11 kap. 7 § MB, som är hämtad från 3 kap. 7 § VL, gäller hänsyn till all framtida verksamhet, inte bara vattenverksamhet. Denna regel om hänsyn till framtida verksamheter i samma vattentillgång bör i och för sig redan täckas av balkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. och i prövningshänseende finns ett visst samband med hänsynskravet i 16 kap. 7 § MB, som är hämtad från 3 kap. 5 § VL och vid balkens införande fick giltighet även för miljöfarlig verksamhet.

Vattenresurser påverkas konkret av att en åtgärd vidtas, men även för miljöfarlig verksamhet finns liknande problem med resursers ändlighet och hur mycket påverkan en viss miljö tål. Utredningens uppfattning är därför att bestämmelsen kan utgå, men att det samtidigt bör införas ett tillägg i 16 kap. 7 § MB.

Tillägget träffar all verksamhet, vilket är en viss utvidgning för miljöfarlig verksamhet. Det rör sig dock endast om att beakta annan verksamhet av vikt som i framtiden kan tänkas bedrivas i närområdet. Den ansluter dessutom nära till den generella bestämmelsen i 16 kap. 11 § MB om samtida ansökningar rörande samma resurs och möjlighet för prövningsmyndigheten att jämka dessa. Också denna bestämmelsen har sitt ursprung i 3 kap. VL och fanns i 8 §. Utredningen kan inte se att utvidgningen till miljöfarlig verksamhet i 16 kap. 7 § MB skulle innebära någon konkret förändring. Det ställs redan krav på all verksamhet enligt 2 kap. 5 § MB samt enligt 3 kap. MB när det gäller användning av naturresurser m.m. enligt den s.k. hushållningsprincipen.

4.2.12 Rådighet

Utredningens förslag: Det särskilda kravet för vattenverksamheter att sökanden ska visa att han eller hon har processuell rådighet beträffande aktuellt område utgår.

Kravet på rådighet över det vatten där anläggningen och/eller verksamheten ska byggas och bedrivas innebär att domstolen ska kontrollera att sökanden har processuell rådighet över aktuellt område. En sådan prövning sker inte för miljöfarlig verksamhet och inte

heller vid t.ex. ansökan om mark- eller bygglov. Prövningsmyndigheten berör inte frågan om vare sig processuell rådighet eller faktisk rådighet, varför inte ens begreppet processuell rådighet finns. Tillståndsprocessen sker på sökandens egen risk och det är upp till henne eller honom att, innan verksamheten kan påbörjas, lösa frågan om markåtkomst eller faktisk rådighet över aktuellt område.

Att vattenverksamhet ska särbehandlas framstår inte som motiverat. Argumentet hittills har varit att det finns möjlighet att tvångsvis få sådan rätt, men denna möjlighet finns även för annan verksamhet i form av expropriation eller förrättning enligt FBL, ledningsrättslagen eller AL utan att det i sådana mål krävs processuell rådighet.

Miljöprocessutredningens delbetänkande avseende vattenverksamhet – SOU 2009:42

Miljöprocessutredningen fann att det förelåg skäl att behålla rådighetskravet, men att dessa skäl inte vägde särskilt tungt. Likheterna avseende störningar från miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet var enligt utredningen större än skillnaderna och sammantaget ansåg utredningen att det inte fanns några tunga argument för att behålla rådigheten som processförutsättning.

Vattenverksamhetsutredningens överväganden

Från utredningens experter har framhållits enkelheten med dagens system. Samtidigt riskerar rådighetsfrågan att bli en process i processen, jämför t.ex. rättsfallet NJA 2012 s. 362. Utredningens uppdrag är att förenkla och göra reglerna mer lika för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Utredningen kan inte se några bärande skäl för att behålla bestämmelsen om processuell rådighet, utan denna nödvändiga förutsättning för att en verksamhet ska kunna komma till stånd får lösas inom ramen för ett separat civilrättsligt förfarande. När det finns laglig möjlighet att tvångsvis få faktisk rådighet över ett område enligt 28 kap. MB, bör fråga normalt handläggas i samband med tillståndsprövningen, se avsnitt 4.2.6.

4.2.13 Samhällsekonomisk tillåtlighet

Utredningens förslag: Det särskilda kravet i 11 kap. 6 § MB att vattenverksamheter får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den utgår. Förslaget innebär inte någon förändring i sak, då de allmänna hänsynsreglerna och hushållningsbestämmelserna i 2–4 kap. MB ska tillämpas för alla typer av verksamheter.

I förarbetena till MB framhöll regeringen att grundläggande förutsättningarna för att få bedriva vattenverksamhet kommer att framgå av reglerna i första avdelningen som gäller för alla former av verksamhet. Det innebär att samma hänsyn ska tas till miljön vid vattenverksamhet som vid annan omgivningspåverkande verksamhet, dvs. balkens allmänna hänsynsregler och regler om resurshushållning, miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar kommer att tillämpas direkt vid tillståndsprövningen. Utöver detta kommer dessutom vissa särskilda krav att ställas på vattenverksamhet bl.a. att verksamheten ska uppfylla ett samhällsnyttokrav.²⁷

Av förarbetena till MB framgår också att Koncessionsnämnden för miljöskydd ville utmönstra regeln. Regeringen ansåg dock att det innebar ett extra skydd för miljön om prövningen av vattenverksamhet även innefattade en samhällsekonomisk bedömning utöver hänsynsreglerna och hänvisade till rättsfallet NJA 1989 s. 581. Regeringen såg inga uppenbara skäl att utmönstra regeln.²⁸ Frågan har sedan berörts av flera utredningar.

²⁷ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 367.

²⁸ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 369.

Miljöbalkskommitténs delbetänkande

Miljöbalken under utveckling – SOU 2002:50

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

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

Det framstår exempelvis som omotiverat att olika regler skall gälla för samma typ av verksamhet, beroende på om den är placerad i vatten eller på land. Med de nuvarande reglerna måste vindkraftanläggningar som uppförs till havs vara samhällsekonomiskt tillåtliga, medan likadana anläggningar på land inte behöver vara det. Ett annat exempel är att framställning av samma produkt skall bedömas enligt olika regler beroende på produktionsmetoden. Regeln om samhällsekonomisk tillåtlighet gäller exempelvis för vattenkraftbaserad elproduktion, men inte för elproduktion som baseras på förbränning. Båda produktionsmetoderna medför påverkan på omgivningen, även om påverkan är av olika karaktär.

Förekomsten av den särskilda hänsynsregeln försvårar också en integrerad provning av verksamheter som innehåller både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Om det exempelvis gäller en cellulosa-industri med en utsläppstub som är placerad i ett vattendrag, skall den samhällsekonomiska provningen gälla enbart utplaceringen av tuben, men inte fabriken i övrigt. Vid muddring då massorna läggs på land gäller regeln enbart själva muddringsarbetet, inte uppläggningsen.²⁹

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

Frågorna om tvångsrätt – markåtkomst och rätt till strömfall – intar därmed en särställning. Sådana frågor regleras i balken enbart för vattenverksamhet; inte för några andra typer av verksamheter eller åtgärder. De är närmast att jämföra med vad som regleras genom expropriationslagen. Innebörden i ExpL bestämmelser är att en annans fastighet inte får tas i anspråk med mindre än att det finns ett starkt allmänintresse. Markägare vars fastigheter tas i anspråk för vattenverksamhet bör givetvis ha skydd som motsvarar detta. Det skyddet har hittills utgjorts av

²⁹ SOU 2002:50 s. 119 f.

bestämmelsen i 11 kap. 6 § MB som säkerställer att tillstånd endast lämnas till samhällsnyttiga företag.

Slutsatsen blir att den särskilda hänsynsregeln om att vattenverksamhet skall vara samhällsekonomiskt tillåtlig bör kvarstå, men begränsas till att gälla enbart i samband med prövning av frågorna om tvångsrätt. Syftet med bestämmelsen bör alltså vara att förhindra att en enskilds rättigheter (mark eller strömfall) tas i anspråk med mindre än att det föreligger ett angeläget allmänt intresse.

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

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

I VL fanns inte den reglering som nu gäller enligt 2 kap. MB. Exempelvis avsåg 3 kap. 3 § VL enbart "olägenhet av betydelse för allmänna intressen" medan bestämmelserna i 2 kap. MB har en vidare tillämpning genom att de avser både allmänna och enskilda intressen. Det framgår exempelvis av 2 kap. 9 § MB som avser "skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön". För den renodlade miljöprövningen bör 2 kap. MB vara tillräckligt för vattenverksamheter på samma sätt som dessa regler är tillräckliga för bland annat miljöfarliga verksamheter.

I själva verket kan det i stället vara en fördel från miljösynpunkt att den allmänna miljöprövningen renodlas från det slag av avvägningar som skall göras enligt 11 kap. 6 § MB. På så sätt kan man undvika en fokusering på de ekonomiska avvägningarna vilka i sin tur ofta är inriktade på skaderegleringar där det finns parter med ett starkt intresse. Det finns alltså en risk att de allmänna miljöfrågorna kan komma i skymundan genom att de, som utvecklats ovan, är svårare att omsätta i ekonomiska termer.³⁰

Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation – SOU 2004:38

Miljöbalkskommittén följde upp frågan om samhällsekonomisk tillåtlighet i SOU 2004:38 och anförde följande.

Det framstår som omotiverat att olika regler skall gälla för samma typ av verksamhet, beroende på om den är placerad i vatten eller på land (till exempel vindkraftverk) eller för samma typ av produktion, bero-

³⁰ SOU 2002:50 s. 122 f.

ende på produktionsmetoden (till exempel elkraft). Förekomsten av särskilda hänsynsregler försvårar också en integrerad prövning av olika slag av verksamheter.

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

Den närmare utformningen av regeln måste utredas i samband med den fortsatta utredningen om prövningssystemet för vattenverksamheter.³¹

Miljöprocessutredningens delbetänkande avseende vattenverksamhet – SOU 2009:42

Miljöprocessutredningen anslöt sig till Miljöbalkskommitténs förslag om att den samhällsekonomiska bedömningen skulle behållas endast för särskilda tvångsrätter men i övrigt avskaffas vid prövningen av vattenverksamheter. Bl.a. anfördes följande.

Utredningen menar att de bedömningar som görs enligt 11 kap. 6 § MB 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 § MB 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. --- Den särskilda tvångsrätten [enligt 28 kap. 10 § MB] 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, jfr 2 kap. 18 § RF.³²

³¹ SOU 2004:38 s. 52 f.

³² SOU 2009:42 s. 192.

Beträffande om bestämmelsen i 11 kap. 6 § MB skulle omfatta även miljöfarlig verksamhet anförde Miljöprocessutredningen följande.

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. ---- Dessa störningar bedöms inte enligt någon särskild regel där den samhälls-ekonomiska tillåtligheten beräknas utan verksamheterna bedöms enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. ---- Nu aktuell samhälls-ekonomisk 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 § MB till att gälla även miljöfarlig verksamhet.³³

Vattenverksamhetsutredningens överväganden

Till utredning har det framförts både att den samhälls-ekonomiska tillåtlighetsregeln ska vara kvar och att den bör utgå på samma sätt som diskuterats i tidigare utredningar. För att behålla den talar att den ger ett förstärkt skydd mot olämpliga verksamheter, men det kan vara svårt att bedöma vissa värden i pengar såsom t.ex. naturvärden. För att ta bort den talar dels att reglerna för prövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet blir mer lika och dels risken för en felaktig tillämpning när hänsynsreglerna i 2 kap. MB egentligen skulle ha tillämpats.

Utredningen anser att det finns goda skäl att överväga att behålla bestämmelsen om samhälls-ekonomisk tillåtligheten och även låta den omfatta miljöfarlig verksamhet. Det finns tydliga paralleller mellan den samhälls-ekonomiska tillåtlighetsprövningen enligt 11 kap. MB och de särskilda behovsprövningsreglerna för bl.a. naturgrustäkter i 9 kap. 6 f–h §§ MB. Bestämmelserna bör i så fall placeras i 2 kap. MB, eftersom alla allmänna hänsynsregler enligt utredningens bedömning bör samlas där.

Precis som Miljöprocessutredningen påpekade kan det emellertid vara problematiskt att beräkna nytta för all typ av verksamhet. Dessutom finns redan i dag ganska långt gående krav när det gäller hushållning av resurser i 3–4 kap. MB.

³³ SOU 2009:42 s. 190 ff.

En aktuell diskussion som anknyter till detta är värdet av ekosystemtjänster, där utnyttjandet av vatten är en s.k. kollektiv nyttighet. Sådana nyttigheter riskerar att undervärderas systematiskt i beslutsfattande då dess fulla värden inte går att realisera på en marknad eller helt enkelt inte är kända. Många ekosystem förvaltas med syftet att maximera ekosystemtjänster som kan säljas på en marknad, t.ex. mat eller virke, vilket ofta lett till att viktiga ekosystemtjänster såsom pollinering, vattenrening och upprätthållande av livsmiljöer för biologisk mångfald minskat eller gått förlorade. Genom att värdera ekosystemtjänster kan de värden som ekosystemen och ekosystemtjänsterna genererar synliggöras för samhället.³⁴

Regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att synliggöra värdet av ekosystemtjänster.³⁵ Syftet var att bättre definiera värdet av ekosystemtjänster och integrera dessa värden i samhälls-ekonomi så att Sverige står bättre rustat för att bevara och hållbart nyttja ekosystemen. Utredningen skulle bl.a. föreslå kostnadseffektiva metoder och insatser för att värdera ekosystemtjänster och för att förbättra kunskapsunderlaget om ekosystemtjänsternas värde för samhället. Utredningens arbete redovisades i ett betänkande, SOU 2013:68, som publicerades i oktober 2013.

Med de förändringar Vattenverksamhetsutredningen föreslår om renodling av tillståndsprovningen även på vattensidan, tillsammans med det arbete som pågår för att värdera ekosystemtjänsterna, har behovet av ett extra skydd med hänsyn till tvångsrätter m.m. inte samma bärighet som tidigare. Samtidigt kan en värdering av ekosystemtjänsterna i och för sig förenkla den komplicerade beräkningen av den samhällsekonomiska nyttan. Problemen med bedömningen av nyttan kvarstår emellertid. Det har till utredningen framförts att nyttan är lika svår att beräkna för vattenverksamheter som för miljöfarliga verksamheter och utredningen finner att det sannolikt är på det sättet i många fall. Att behålla denna skillnad mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet framstår bl.a. därför inte som motiverat. Även det som framhållits av de två tidigare utredningarna, att det är en omotiverad skillnad som försvårar en integrerad provning av olika slag av verksamheter, är ett starkt argument mot att behålla denna särregel för vattenverksamhet.

³⁴ Naturvårdsverket, *Sammanställd information om Ekosystemtjänster*, den 31 oktober 2012, s. 8.

³⁵ Kommittédirektiv Dir. 2013:4, *Synliggöra värdet av ekosystemtjänster*.

Då kvarstår två alternativ, som båda innebär att befintlig regel i 11 kap. 6 § MB utgår. Antingen utmönstras regeln helt eller så införs en gemensam regel i 2 kap. MB. Behövs en gemensam regel om samhällsekonomisk tillåtlighet i 2 kap. MB? Som framförts av tidigare utredningar finns redan bestämmelser i 2 kap. och hushållningsregler i 3–4 kap. som bör ge samma resultat. En specialregel medför en fokusering på frågan i prövningen, vilket kan vara en fördel men också kan bli besvärande och ta fokus från annan väsentlig tillåtlighetsavvägning. Problemen med att göra en rättvisande bedömning av nyttan, utöver de krav som redan gäller, ska dock inte underskattas. För vattenverksamhet finns, som påpekats tidigare, en risk för att 11 kap. 6 § MB används i vissa fall när hänsynsreglerna i 2–4 kap. MB i stället ska tillämpas. Lagstiftarens tanke med att behålla kravet på samhällsekonomisk tillåtlighet för vattenverksamhet var, vilket framgår ovan, att balkens allmänna hänsynsregler skulle tillämpas i första hand.

Sammantaget anser utredningen att det är mest rationellt att utmönstra regeln och i stället tillämpa befintliga regler i 2–4 kap. MB. Någon förändring i sak innebär detta inte för vattenverksamheter, men reglerna för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet blir lika.

4.2.14 Arbeten i anslutning till tillståndspliktig verksamhet

Utredningens förslag: Den särskilda bestämmelsen i 11 kap. 10 § MB om att arbeten inte får utföras i anslutning till en tillståndspliktig vattenverksamhet innan tillstånd till denna har meddelats utgår.

Att alltså ha en specialregel, som säger att annan verksamhet i anslutning till tillståndspliktig vattenverksamhet inte får påbörjas förrän tillstånd till vattenverksamheten har meddelats, framstår inte som motiverat. Oavsett om den huvudsakliga verksamheten kräver tillstånd enligt reglerna för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet, bör reglerna vara desamma. Kräver t.ex. en vattenverksamhet tillstånd till annan verksamhet på land, handläggs normalt dessa frågor i dag i samma mål. Om så inte är fallet bygger verksamhetsutövaren på egen risk och utredningen utgår från att

benägenheten att chansa under sådana förhållanden är lika liten oavsett vilken typ av verksamhet som är huvudverksamhet. Regeln bör därför utgå.

4.2.15 Lagligförklaring

Utredningens förslag: Möjligheten att lagligförklara vattenanläggningar som har uppförts innan MB trädde ikraft utmönstras.

Ytterligare en särreglering för vattenverksamheter är att äldre vattenanläggningar kan lagligförklaras i samband med tillståndsprövning av vattenverksamhet. Som framgår ovan överfördes delar av det äldre institutet från VL med motiveringen att när anläggningen väl är uppförd saknas i praktiken möjlighet att återskapa den ursprungliga miljösituationen.

Möjligheten är endast öppen för vattenanläggningar som har tillkommit innan MB trädde i kraft och i praktiken är det främst anläggningar som tillkommit före ÄVL och i viss mån VL som kommer i fråga. Regeln gäller både för verksamheter som var lagliga när de byggdes, dvs. uppförda under VF när det var möjligt att bygga på egen risk, och de som faktiskt är olagliga, dvs. uppförda utan tillstånd trots att sådant krävdes.

För att få tillstånd till ändring av en sådan vattenanläggning krävs enligt 17 § andra stycket MP att anläggningen först lagligförklaras. Frågan aktualiseras därför oftast när ändringstillstånd söks, om verksamheten som bedrivs behöver söka tillstånd enligt MB, eller om det inte har bedrivits verksamhet vid anläggningen på en tid och sådan ska komma till stånd igen.

Det är svårt att bedriva tillsyn av dessa tillståndslösa anläggningar och av de anläggningar som har oklara tillstånd. Tillsynsmyndigheten vet kanske inte om en verksamhet har tillstånd och i så fall vad detta innehåller för villkor. Även för verksamhetsutövaren kan det vara svårt att visa att ett äldre tillstånd finns. Om denne lyckas visa att det finns ett sådant är det ofta oklart vad detta egentligen ger för rättighet, jämför t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 oktober 2013 i mål M 632-13 om Blankaströms kraftverk. Där grundade verksamhetsutövaren sin rätt på en dom från 1889 med rätt att bereda drivkraft åt en större industriell anläggning.

Både mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen fann att detta inte innefattade rätt att driva ett kraftverk.³⁶

När det i stället är klart att anläggningen inte har tillstånd riskerar verksamhetsutövaren ett förbud från tillsynsmyndigheten och blir därigenom tvungen att söka tillstånd eller lagligförklaring enligt MB eller MP.

Möjligheten att lagligförklara en anläggning som har uppförts olagligt framstår numera som främmande och argumentet i förarbetena till MB att när anläggningarna väl har kommit till stånd saknas det i praktiken möjlighet att återskapa den ursprungliga miljösituationen är inte lika självklart i dag. I vart fall gäller det inte alla typer av vattenanläggningar.

I SOU 2013:69 har utredningen föreslagit ett system med ny prövning av äldre verksamheter bl.a. för att få bukt med den osäkerhet som råder för äldre tillstånd och rättigheter. Många av de verksamheter eller anläggningar som drivs med gamla eller oklara tillstånd kommer enligt förslaget att föreläggas att söka tillstånd enligt MB. Detta gäller också de anläggningar som har lagligförklarats i efterhand, eftersom en sådan sker enligt de regler som gällde när anläggningarna uppfördes. Vattenanläggningen får nyprövas på samma sätt som många verksamheter med tillstånd från tiden före MB. En sådan nyprövning kommer att göras utifrån de faktiska förutsättningarna och självfallet kan prövningsmyndigheten inte bortse från att anläggningen redan finns. Bl.a. lokaliseringssprövningen enligt 2 kap. 6 § MB och eventuell prövning enligt 7 kap. 28 a § MB, om verksamheten riskerar att påverka ett Natura 2000-område, kommer att påverkas av detta.

Ett annat förslag i SOU 2013:69 som kommer att påverka behovet av lagligförklaring är att hela verksamheten som huvudregel ska prövas vid en ansökan om ändringstillstånd. Tidigare har varje ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövats för sig och i praktiken har inte grundtillståndet berörts alls, men nu är alltså tanken att hela verksamheten ska prövas. Om förslaget blir verklighet kommer det sannolikt innebära att hela verksamheten prövas när ändring begärs av en verksamhet med äldre tillstånd. Att gå omvägen via en lagligförklaring när grundtillstånd saknas eller är oklart, bedömer utredningen är en onödig omgång.

³⁶ Domen har överklagats till Högsta domstolen och handläggs i mål T 5630-13.

En situation där förfarandet att pröva hela tillståndet kan framstå som alltför omständigt är när behovet av säkerhetshöjande åtgärder brådskar för en anläggning utan tillstånd eller med oklart tillstånd. Utredningen gör bedömningen att detta normalt kan lösas inom ramen för provningen, i dag krävs ju lagligförklaring för sådana situationer och en tillståndsprovning bör kunna klaras av inom i stort sett samma tidsram. Skulle nyprovning eller en provning av hela verksamheten när ändringstillstånd sökts framstå som relativt omfattande och åtgärden är mycket brådskande kan möjligheten att söka tillstånd i efterhand enligt den bestämmelse som tidigare fanns i 11 kap. 16 § MB, men nu föreslås bli 11 kap. 12 § MB, aktualiseras, se mer om detta i nästa avsnitt. Åtgärden får vidtas och sedan provas både den nya åtgärden och den befintliga anläggningen enligt MB:s regler. Ett sådant förfarande är förenat med både miljömässig risk och risk för verksamhetsutövaren att senare få göra om eller riva ut. Risker får vägas mot risken för dammhaveri eller liknande och i varje enskild situation får verksamhetsutövaren i samråd med tillsynsmyndigheten bedöma vad som är mest lämpligt.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det är dags att utmönstra institutet lagligförklaring ur MP. Verksamhetsutövare och underhållsansvariga för vattenanläggningar kommer att få ha lite mer framförhållning i och med detta och får en större utredningsbörda, men som framgått ovan sker de största förändringarna genom de förslag utredningen redan har lagt i SOU 2013:69.

4.2.16 Godkännande i efterhand

Utredningens förslag: Möjligheten att genast utföra brådskande tillståndspliktiga åtgärder och ansöka om godkännande i efterhand behålls för vattenverksamhet. En sådan möjlighet bör även i vissa fall finnas för anmälningspliktig verksamhet.

Möjligheten att vidta en tillståndspliktig åtgärd utan tillstånd gäller om denna är så brådskande att den måste utföras genast. Praxis på området är relativt begränsad och det är svårt att avgöra i efterhand om kriterierna är uppfyllda, eller konstatera att de inte var det när åtgärden redan är vidtagen. Tillsynsmyndigheten kan förelägga en

verksamhetsutövare att ansöka om godkännande i efterhand för det fall denne underlåter att göra det, se avsnitt 4.2.3.

Bestämmelsen har sin bakgrund i att i princip alla åtgärder i vatten kräver tillstånd och att t.ex. ett dammhaveri kan få enorma konsekvenser. För att förhindra ett dammhaveri måste fysiska åtgärder vidtas och det är aldrig tillräckligt eller kanske ens möjligt att stänga ned verksamheten i stället. För de flesta miljöfarliga verksamheter, som t.ex. en industriell anläggning på land är det däremot ofta möjligt att stänga, om t.ex. en reningsutrustning eller någon annan del av processen slutar att fungera.

Utredningen anser att det är befogat att ha kvar denna särreglering med hänsyn till de speciella förutsättningar som gäller i vatten. Som en följd av andra ändringar i 11 kap. föreslår utredningen att bestämmelsen placeras i 12 §.

För åtgärder som endast kräver anmälan blir bestämmelsen normalt inte tillämplig, eftersom de åtta veckor som enligt regleringen i 11 kap. MB ska förflyta innan åtgärden får vidtas efter anmälan normalt inte medför något problem. Vid mycket brådskande åtgärder kan tillsynsmyndigheten enligt bestämmelsen medge kortare igångsättningstid. Det bör dock ändå finnas möjlighet att i vissa fall tillämpa bestämmelsen även på anmälningspliktiga verksamheter.

4.2.17 Anmälningsprocessen

Enligt det förslag utredningen har lämnat ovan under prövningens omfattning kommer vattenverksamheter att indelas i A- och C-verksamheter. Precis som för miljöfarlig verksamhet kommer det för C-verksamheterna vara tillräckligt med en anmälan till tillsynsmyndigheten. Eftersom 11 kap. MB finns kvar i förslaget, bör förteckningen över vilka verksamheter som är anmälningspliktiga respektive tillståndspliktiga finnas i FVV eller en bilaga till denna. Huvudsakligen kommer den befintliga anmälningslistan i vart fall initialt vara utgångspunkt, men arbetet med att definiera tillstånds- och anmälningsplikt kommer sannolikt att leda till en del förändringar. Det är troligt att fler verksamheter än i dag blir anmälningspliktiga.

Anmälningsplikten blir liksom tidigare positivt angiven – dvs. den gäller för all uppräknad verksamhet kategoriserad som C-verksamhet. Något annat än vissa följdändringar föreslås inte i förfarandet.

4.2.18 Övriga civilrättsligt präglade frågor m.m.

Utredningens förslag: De särskilda reglerna om oförutsedd skada utgår.

Eftersom de civilrättsliga frågorna enligt utredningens förslag ska handläggas som stämningssmål sker några följdändringar i MB i anledning av detta.

Bestämmelser om ersättning för skada och intrång för både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet samlas i 32 kap. MB och reglerna blir i möjligaste mån lika.

Oförutsedd skada

I framtida mål om tillstånd till vattenverksamhet kommer, enligt utredningens förslag, inte civilrättsliga frågor prövas. Någon tid som löper efter tillståndsprövningen och tillståndsgivningen för att anmäla oförutsedd skada kommer därför inte att föreskrivas i tillstånd. Däremot anser utredningen att i de mål som när reglerna träder ikraft har föreskrift om tid för att anmäla anspråk på grund av sådana skador även fortsättningsvis får handläggas enligt de tidigare reglerna. En redan fastställd anmälningsfrist påverkas alltså inte av utredningens förslag.

Här ska sägas att utredningsförslaget närmast är en konsekvens av strävandena enligt direktivet att skapa enhetliga regler för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet.

Från några av utredningens experter har framförts synpunkten att med en utmönstring av gällande 24 kap. 13 § MB följer att den gynnsamma preskriptionsregleringen i paragrafens sista stycke försvinner. Utredningen delar inte denna uppfattning. Genom att skadestandsfrågan frikopplas från tillståndet och i någon tid för anmälan av oförutsedd skada inte anges i detta, skapas samma förutsättningar som gäller i övriga skadestandsrättsliga sammanhang. En tioårig preskriptionstid gäller från det att skadan uppstår.

I dagens system kan inte en skada som uppstår efter att tiden för att anmäla oförutsedd skada har gått ut kompenseras med ersättning, men det blir möjligt i framtiden. Så länge vattenverksamheten pågår och medför skador kan kompensation för dessa erhållas.

Genom nuvarande 24 kap. 13 § andra stycket MB har uppräknade myndigheter möjlighet att i denna form föra talan om skadeförebyggande åtgärder eller kompensation. Hur 24 kap. 5 § första stycket 5 MB förhåller sig till denna reglering utvecklas närmare i avsnitt 5.3.2. Bestämmelserna överlappar varandra och en omprövning kan, beroende på vilken bestämmelse som används, få olika konsekvenser för verksamhetsutövaren. Det kan ifrågasättas om en sådan ordning är lämplig och någon motsvarande reglering finns inte för miljöfarlig verksamhet. Utredningen anser att detta är en omotiverad skillnad och föreslår att även denna reglering upphör att gälla.

Andelskraft m.m.

Utredningen återkommer till dessa frågor i samband med översynen av LSV, se avsnitt 9.7.

Ersättningsfrågor

Ersättningsfrågor kan, som framgår ovan, uppkomma i alla typer av ärenden enligt MB. Utredningen anser att dessa frågor ska behandlas lika oavsett vilken typ av verksamhet som avses och att detta bör ske i separata processer.

Om det i samband med tillståndsprövning av en vattenverksamhet redan är känt vilka skador eller andra ersättningsgilla förhållanden som kommer uppstå, kan den som kommer att drabbas initiera en sådan process redan då. Det är också möjligt att sökanden själv vill reda ut även de civilrättsliga frågorna under tillståndsprövningen och han eller hon kan då initiera en sådan process. Om det bedöms lämpligt kan denna process handläggas i samma rättegång som ansökningsmålet enligt RB:s regler om gemensam handläggning. Samma möjlighet som tidigare finns att träffa frivilliga överenskommelser.

För att tydliggöra att koncession skiljs från övriga anspråk flyttas bestämmelserna om ersättning vid vattenverksamhet från 31 kap. MB till 32 kap. MB.

I det nya 32 kap. behandlas alla enskilda anspråk. En del särregleringar behålls för vattenverksamhet, men även dessa enskilda anspråk ska alltså handläggas i stämningssmål och inte som i dag tillsammans med tillståndsfrågan i ett ansökningsmål. Utredningen har i stort strävat efter att reglerna ska vara lika för alla typer av verksamheter. Som framgår ovan har utredningen tagit hänsyn till att det för vattenverksamheter sannolikt oftare förekommer enskilda anspråk på grund av intrång i fastigheter och större delen av dessa särbestämmelser från 31 kap. behålls därför. Utredningen föreslår också att det i mål angående inlösen av fastighet införts vissa mer förmånliga regler vad gäller rättegångskostnader, se avsnitt 4.2.8.

När det gäller mål om inlösen av fastighet har för vattenverksamheter den ersättningskyldige i vissa fall enligt 31 kap. 17 § andra stycket MB, numera 32 kap. 18 § MB, rätt att lösa in hela fastigheten eller fastighetsdelen. I den regel som finns i 32 kap. 11 § MB saknas en sådan rätt för den som bedriver miljöfarlig verksamhet. Utredningen kan inte se några skäl för att ha olika regler beroende på vilken typ av verksamhet som bedrivs och föreslår därför att konkurrensneutrala bör införas. Den nya 32 kap. 18 § MB omfattar därför i sin helhet både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Även den princip som nu finns i 22 kap. 22 § MB, att domstolen när flera är berättigade till ersättning kan besluta om samma belopp till alla oavsett yrkande, behålls och placeras i 32 kap. 20 § MB.

4.2.19 Underhållsansvar m.m.

Utredningens förslag: Särreglerna för vattenverksamhet om underhållsansvar är motiverade och bör behållas.

Underhållsskyldighet föreligger för alla verksamhetsutövare och de som äger vattenanläggningar enligt MB. De skillnader som finns mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i dessa delar är motiverade av att anläggningar i vatten i sig utgör en risk som inte kan undvikas på annat sätt än genom löpande underhåll. Med detta

följer då naturligt ett strikt ansvar för skador. Utredningen föreslår därför inga förändringar i dessa bestämmelser. Möjligen finns anledning att överväga ett liknande ansvar för verksamhetsutövare som bedriver miljöfarlig verksamhet, då även sådana anläggningar i vissa fall utgör en risk på samma sätt som anläggningar i vatten.

Bestämmelser i 11kap. MB med bl.a. särskilda regler om dammsäkerhet har antagits i SFS 2014:114 och träder i kraft den 1 juli 2014. Tre nya paragrafer införs sist i 11 kap. enligt vilka de dammar som vid haveri kan leda till samhällliga konsekvenser av betydelse ska kategoriseras i dammsäkerhetsklass A–C. Genom dessa införs principen att en damm vid varje givet tillfälle ska ha den grad av säkerhet mot dammhaveri som är rimligt med hänsyn till kostnaden. Damminnehavaren (den som är underhållsskyldig för en damm) ska upprätta en konsekvensutredning där de konsekvenser ett haveri kan medföra ska bedömas. Denna utredning ska ges in till länsstyrelsen som sedan beslutar hur dammen ska klassas. Vidare ska damminnehavaren ha en väl fungerande egenkontroll och tillsynsmyndigheten ska kontrollera att egenkontrollen är ändamålsenligt utformad.

Särskilda regler om utrivning fyller också allttjämt en viktig funktion. Inga förändringar föreslås beträffande dessa regler. En utrivning bör innebära att tillståndet till den utrivna vattenverksamheten upphör. Utredningen föreslår i avsnitt 6.5 också att det ska bli möjligt även för den som bedriver vattenverksamhet att ansöka om att ett tillstånd ska upphöra.

Beträffande frågan vem som är rätt adressat för förelägganden och förbud finns inte heller skäl att göra någon förändring. När det gäller frågan om ansvar för s.k. herrelösa dammar hänvisas till kapitel 10.

4.2.20 Upplysningsskyldighet vid övertagande av tillståndsgiven eller anmäld vattenverksamhet

Utredningens förslag: En skyldighet att informera tillsynsmyndigheten bör införas i FVV för den som övertar en tillstånds- eller anmälningspliktig vattenverksamhet eller vattenanläggning.

Som konstaterats i avsnitt 3.3.3 finns en skyldighet för som övertar en tillstånds- eller anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet att snarast möjligt anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Någon motsvarande skyldighet finns inte för vattenverksamhet, men borde kanske införas.

Miljöprocessutredningen behandlade frågan i SOU 2009:42 och ansåg att en motsvarande skyldighet som för miljöfarlig verksamhet borde införas för vattenverksamheter eftersom en sådan regel skulle underlätta för tillsynsmyndigheten att hålla aktuella register över verksamhetsutövarna. Miljöprocessutredningen föreslog att en regel motsvarande den då gällande lydelsen i 32 § FMH skulle införas för vattenverksamheter. Det innebar att den som tog över en tillståndsgiven eller anmäld verksamhet skulle anmäla detta till tillsynsmyndigheten.³⁷

Vattenverksamhetsutredningen instämmer i Miljöprocessutredningens bedömning. Det finns många fördelar med en sådan upplysningsskyldighet och det förefaller både ändamålsenligt och naturligt att samma regler ska gälla för vattenverksamheter som för miljöfarliga verksamheter. Numera gäller dock enligt 32 § FMH att den nya verksamhetsutövaren snarast möjligt ska upplysa tillsynsmyndigheten om det ändrade förhållandet, när hon eller han tar över en verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt FMH eller MPF.

Genom de nya reglerna om dammsäkerhetsregler införs rapporteringsskyldighet för damminnehavare, se 26 kap. 19 a § MB. Genom dessa kontinuerliga rapporter till tillsynsmyndigheten kommer myndigheten också automatiskt få kännedom om vem som är underhållsansvarig.

³⁷ SOU 2009:42 s. 218.

Eftersom inte alla vattenverksamheter och vattenanläggningar omfattas av dammsäkerhetsreglerna anser utredningen att det bör införas en upplysningsskyldighet vid övertagandet av alla tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga vattenverksamheter. Underhållsansvar m.m. är inte begränsat till vattenverksamheter utan är även kopplat till vattenanläggningar och därför bör anmälningsskyldigheten även omfatta dessa. Bestämmelsen placeras lämpligen i FVV, precis som Miljöprocessutredningen föreslog.

4.2.21 Avgifter för prövning och tillsyn

Utredningens förslag: Avgifter för prövning och tillsyn föreslås bli lika för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, vilket för vattenverksamhet innebär en utmönstring av avgift för prövning och debitering per timme för utövad tillsyn. I stället ska en årlig tillsynsavgift debiteras på samma sätt som i dag gäller för miljöfarlig verksamhet.

Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket uppdatera bilagan till FAPT med vattenverksamheter.

I avsnitt 3.2.11 framgår att systemen för uttag av avgifter skiljer sig mellan vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Varför systemet är så olika beror sannolikt på att prövningssystemen skiljer sig åt. I avsaknad av en motsvarighet till indelning av verksamheterna i A-, B- och C-verksamheter har det saknats något konkret att hänga upp en löpande tillsynsavgift på. Enligt ÄVL fanns en särskild domstolsavgift, vilken gick till dessa då fristående domstolars organisation. Med VL utmönstrades regel, med motiveringen att vattendomstolarna hade införlivats i de allmänna domstolarnas organisation.

Med en övergång till ett prövningssystem för vattenverksamhet som överensstämmer med den för miljöfarlig verksamhet och en indelning i A- och C-verksamheter som utredningen föreslår, bör även tillsynsavgifterna kunna bli mer lika. Den särskilda avgiften som utgår vid prövning av vattenverksamhet bör i så fall också utgå.

Det har till utredningen framförts att en möjlighet att ta ut avgift per timme på samma sätt som gäller i dag bör finnas kvar för de verksamheter och anläggningar som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt men ändå blir föremål för tillsyn. I 7 kap. 14 § FAPT finns möjlighet för tillsynsvägledande myndigheter att inom sina ansvarsområden meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn som inte täcks av andra bestämmelser i förordningen. Sådana avgifter ska tas ut med ett bestämt belopp för varje hel timmes handläggningstid. För vattenverksamheter och -anläggningar finns därmed redan möjligheter för Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket att föreskriva om tillsynsavgifter utöver de som framgår av bilagan och är kopplade till ABC-verksamheter. I 8 kap. FAPT finns också möjlighet för myndigheten att ta ut avgift för övriga kostnader, som t.ex. kungörelse och provtagning.

Utredningen anser därmed att avgifterna för vattenverksamhet bör kunna anpassas till det system som gäller för miljöfarlig verksamhet. Anpassningen bör ske antingen genom att 2 kap. FAPT får omfatta båda typerna av verksamheter eller genom att 3 kap. skrivs om efter förebild från 2 kap. För bestämmande av avgiftens storlek får bilagan till FAPT kompletteras med vattenverksamheter.

Havs- och vattenmyndigheten i samråd med Naturvårdsverket får i uppdrag att utarbeta en lista med förslag till löpande tillsynsavgifter för vattenverksamhet.

5 Omprövning enligt gällande rätt

5.1 Inledning

Den verksamhet som avses med ett tillstånd och därtill hörande villkor m.m. kan under vissa förutsättningar tas upp till förnyad prövning. Som en samlad benämning på detta förfarande används uttrycket omprövning. Bestämmelserna om omprövning innebär således en begränsning av tillståndets rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB.

Enligt den nuvarande regleringen i 21 kap. 1 a § första stycket 7 MB följer att mål om omprövning är mål enligt 24 kap. 5–9 §§ MB och 7 kap. 13–15 §§ LSV. Detta innebär att både omprövning på myndighets initiativ och på verksamhetsutövarens initiativ utgör omprövningsmål i MB:s mening.

5.2 Äldre bestämmelser om omprövning

Omprövningsbestämmelser fanns tidigare i såväl ML som VL. Dessa bestämmelser fördes samman i MB och fick således genomslag för både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Omprövningsgrunderna i 24 kap. 5 § första stycket MB är till stora delar hämtade från 24 § ML. Det är endast punkterna 2 och 9–12 som inte härstammar från regleringen avseende miljöfarlig verksamhet. Omprövningsgrunderna i VL var mer allmänt hållna.

I ÄVL fanns regler om nyprövning av större vattenkraftanläggningar och vattenregleringar som i likhet med omprövning innebar att en tillståndsdom under vissa förutsättningar kunde prövas på nytt. Reglerna innebar i korthet att en tillståndsdom kunde omprövas för första gången 55 år efter byggnadstidens utgång och därefter vart 40 år. De nya villkoren fick däremot inte tillämpas förrän efter ytterligare fem år.

I förarbetena till VL konstaterades att det fanns ett behov av en omprövningsmöjlighet. Trots goda förutsättningar att förutse verksamhetens verkningar och anpassa villkoren därefter kunde det enligt motiven visa sig att tillståndet var olämpligt utformat. En omprövning kunde även motiveras av att nya omständigheter kunde uppkomma efter det att tillståndet meddelades, exempelvis ändringar i vattenförhållandena, ny teknik, nya samhällsliga värderingar rörande förhållandet mellan utbyggnadsintresset och bevarandebeståndet eller stora förändringar på det samhälls-ekonomiska området. Det infördes därför bestämmelser om omprövning till förmån för allmänna intressen och till skydd för fisket i 15 kap. 3 och 4 §§ VL. Med allmänna intressen avsågs det allmänna fiskeintresset, den allmänna miljövården, hälsovården, allmän farled och allmän flottled. Av motiven framgår att det inte ansågs lämpligt att ange vilka slags allmänna intressen som skulle tillgodoses genom omprövning. Detta för att undvika att man genom angivande av mer specifika omprövningsgrunder band upp utvecklingen inför framtiden. Däremot skulle det inte enligt motiven föreligga några begränsningar med avseende på arten av de förpliktelser som skulle kunna åläggas företagaren i samband med omprövning. Förpliktelserna kunde bestå i åläggande för verksamhetsutövaren att vidta skadeförebyggande åtgärder såsom spegeldammar och erosionsskydd, eller skadekompenserande åtgärder. Det kunde också innebära villkor om att avstå vatten, underkasta sig förlust av fallhöjd, ändrade tappningsbestämmelser eller begränsning av tidigare regleringstillstånd. Även ändrade eller nya kontrollåtgärder skulle kunna komma i fråga.¹

Omprövning till skydd för allmänna intressen kunde ske först efter den tid som domstolen meddelade i tillståndsdomen, minst 10 och högst 30 år från det att domen vann laga kraft. Om vattenförhållandena hade ändrats väsentligt kunde dock omprövning ske före den angivna tidpunkten. Med väsentligt ändrade vattenförhållanden avsågs endast ändring i de faktiska förhållandena såsom att nya vatten- eller avloppsföretag tillkommit och att dessa ändrat vattensituationen. I motiven angavs som konkret exempel den situationen att flottning läggs ned i ett vattendrag. För ägaren av ett kraftverk som tidigare har varit skyldig att släppa flottningvatten upphör

¹ Prop. 1981/82:130 s. 110 f.

denna skyldighet, fastän detta också har tillgodosett andra intressen än flottningen. Behov av förtida omprövning ansågs då kunna föreligga. Utanför regelns tillämpning föll t.ex. förändringar i samhällets uppfattning om vilka intressen som bör skyddas eller nya tekniska landvinningar.²

Omprövning till skydd för fisket enligt 15 kap. 4 § VL kunde däremot ske när som helst. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 24 kap. 5 § första stycket 11 MB.

Utöver omprövningsreglerna i 15 kap. 3 och 4 §§ VL fanns ytterligare bestämmelser i 15 kap. 9 och 11 §§ VL som gällde omprövning till förmån för enskilda intressen. Dessa bestämmelser motsvarar 7 kap. 13 och 14 §§ LSV. Vidare fanns bestämmelser om omprövning av fiske- och bygdeavgifter i 15 kap. 12 § VL, som motsvarar 7 kap. 15 § LSV, och om fastställande av bestämmelser om vattentappning och vattentäkter i 15 kap. 19 §, som motsvarar 7 kap. 16 § LSV.

5.3 Förutsättningar för omprövning

5.3.1 Vad i tillståndet och villkoren som kan omprövas enligt 24 kap. 5 § MB

Av 24 kap. 5 § första stycket MB följer att tillståndsmyndigheten får ompröva tillstånd såvitt avser bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana. Det kan dock noteras att vid omprövning av tillstånd meddelade enligt ML får, enligt 31 § MP, en produktionsmängd eller annan omfattning av verksamheten som angetts i tillståndet ändras mot tillståndshavarens vilja endast när omprövning görs enligt 24 kap. 5 § första stycket 2 MB dvs. vid överträdelse av en miljökvalitetsnorm.

Omprövningen kan således enligt bestämmelsens lydelse inte avse tillståndet i sin helhet utan endast vissa delar av tillståndet som avser verksamhetens omfattning t.ex. tillåten produktionsmängd. I övrigt kan omprövningen syfta till att meddela villkor och andra

² Prop. 1981/82:130 s. 114 f.

bestämmelser ändras eller upphävs eller att nya sådana meddelas. Vid omprövningen ska miljöintresset vägas mot hänsyn till den enskilde verksamhetsutövaren och en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § MB ska göras vid bedömningen av vilken produktionsmängd och vilka villkor som ska gälla för verksamheten.³

Gränsen för hur långt en omprövning kan gå anges i 24 kap. 5 § femte stycket MB där det stadgas att en omprövning inte får leda till så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras, se avsnitt 5.3.3 och 6.3.4. För upphävande av tillstånd i sin helhet ska i stället bestämmelserna om återkallelse i 24 kap. 3 § MB tillämpas.

Det aktuella stadgandet i 24 kap. 5 § MB ger miljömyndigheterna relativt långtgående möjligheter att skärpa miljökraven mot verksamheter som har tillstånd. Ett tillstånds rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB begränsas således av detta stadgande. Inskränkningar i själva tillståndet till följd av omprövning kan typiskt sett vara ändrade regleringsbestämmelser för vattenkraft (minskad regleringsamplitud) eller skyldighet att avstå vatten (ökad minimivattenföring). Vid tillstånd till vattenbortledning kan de tillåtna mängderna minskas o.s.v. Villkor som ändras eller tillkommer till följd av omprövning kan gälla skyldighet att vidta skadeförebyggande åtgärder som att anlägga fisktrappor eller omlöp, spegeldammar, erosionsskydd eller genomströmningsöppningar. Vidare kan kompensationsåtgärder såsom skyldighet att borra nya brunnar som ersättning för påverkade brunnar förekomma liksom ändrade eller nya kontrollåtgärder.⁴

Villkor eller andra bestämmelser som föreskrivs efter en omprövning med stöd av 24 kap. 5 § MB blir en del av det tillstånd som gäller för verksamheten. Har ett nytt villkor föreskrivits genom omprövning behöver ingen särskild tillståndsprövning ske för att åtgärder som omfattas av villkoret ska kunna utföras, se MÖD 2005:43. Detta innebär att villkor meddelade med stöd av nämnda bestämmelse endast kan riktas mot tillståndshavaren, se MÖD 2006:25.

³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 257.

⁴ Naturvårdsverket, *Omprövning av vattenverksamhet*, Fakta 8287, april 2007, s. 9.

5.3.2 Omprövningsgrunderna enligt 24 kap. 5 § MB

Tillstånd och villkor kan omprövas och ändras på de grunder som framgår av 24 kap. 5 § första stycket 1–12 MB. Rent allmänt kan omprövning göras när tio år har gått sedan tillståndet vann laga kraft, alternativt den kortare tid som följer av EU-rätten, se punkten 1. Omprövning kan även ske innan tio år har förflutit men då krävs att någon av förutsättningarna i punkterna 2–12 är för handen.

Omprövningsgrunderna kan delas in i följande tre huvudgrupper. Den första huvudgruppen av omständigheter för omprövning inbegriper förhållanden som är kopplade till miljön. Omprövning kan ske om en miljö kvalitetsnorm överträts, punkten 2, om det uppkommit olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när tillstånd lämnades, punkten 5, eller om omgivningsförhållandena har ändrats väsentligt, punkten 6. Punkten 9 behandlar omprövningsmöjligheten om verksamheten helt eller till väsentlig del är förslagen inom ett område där förbud råder mot att släppa ut avloppsvatten, lägga upp fasta ämnen m.m.

Den andra huvudgruppen gäller händelser som har med tillståndshavaren att göra. I punkterna 3 och 4 återfinns sådana klandervärda ageranden som även upptas i 24 kap. 3 §, om än med lite lägre trösklar.

Den tredje huvudgruppen utgörs av sådana förutsättningar som relaterar till verksamheten och utvecklingen av ny teknik. Omprövning enligt punkterna 7 och 8 kan ske om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik eller om användandet av någon ny mätningsteknik skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten. Omprövning kan även ske för att förbättra en anläggnings säkerhet, punkten 10, och om åtgärder till skydd för fisket visar sig mindre ändamålsenliga, punkten 11.⁵ Punkten 12 rör möjligheten att ompröva ställd säkerhet.

En redogörelse för respektive omprövningsgrund enligt 24 kap. 5 § första stycket 1–12 MB följer nedan.

⁵ SOU 2011:86 s. 235 f.

Punkten 1

Omprövning enligt första punkten kan ske tio år efter det att tillståndsbeslutet vann laga kraft. Om det följer av Sveriges medlemskap i EU får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva en kortare tid.

Det är inte fråga om någon obligatorisk omprövning efter tio år. Bestämmelsen innebär endast att det efter tioårsperiodens utgång inte är nödvändigt att någon av de övriga omprövningsgrunderna i 24 kap. 5 § första stycket 2–12 MB är aktuella och att omprövning stället kan ske utifrån allmänna överväganden om tillsyn, behov, prioritet m.m.⁶ Enligt bestämmelsens förarbeten är det verkningarna av verksamheten som ska ligga till grund för om omprövning ska ske eller inte.⁷

Genom bestämmelsens införande i MB kom samma frist att gälla för såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet. I fråga om vissa äldre tillstånd kan längre tider för omprövning gälla enligt 32 och 33 §§ MP, se avsnitt 5.3.5.

Punkten 2

Omprövning enligt andra punkten kan ske om en verksamhet med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Enligt bestämmelsen räcker det inte med en risk för överträdelse utan normen ska faktiskt ha överskridits och detta ska till någon del ha berott på verksamheten. Vidare utgör bagatellartade överträdelser, t.ex. vid något enstaka tillfälle, inte tillräcklig grund för att tillämpa bestämmelsen.⁸ Det innebär bl.a. att omprövning av verksamheter för att följa miljökvalitetsnormerna för vatten i dagsläget inte torde kunna begäras med stöd av denna omprövningsgrund. Detta eftersom dessa normer ska uppnås först i framtiden nämligen år 2015, 2021 eller 2027.

Enligt 5 kap. 2 § första stycket 1–4 MB finns fyra olika typer av miljökvalitetsnormer nämligen gränsvärdesnormer, målsättningsnormer, indikativa normer och övriga normer. Enligt förarbetena

⁶ Darpö, *Rätt tillstånd för miljön – Om tillståndet som miljömässigt instrument, rättskraften och mötet med nya miljökrav*, 2010, s. 154.

⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 257.

⁸ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 jan. 2013, Zeteo) kommentaren till 24 kap. 5 §.

utgör de normer som i RDV benämns miljömål, t.ex. normer avseende god ekologisk status, s.k. övriga normer enligt 5 kap. 2 § första stycket 4 MB.⁹ De normer som i RDV benämns miljö kvalitetsnormer, dvs. normer avseende god kemisk ytvattenstatus, utgör däremot s.k. gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 MB, se 4 kap. 8 b § VFF.

Utredningen har inte kunnat hitta något stöd för att tillämpningen av nu aktuell omprövningsgrund skulle vara begränsad till viss typ av miljö kvalitetsnorm. I praktiken torde det dock finnas en skillnad i och med kravet att en norm ska ha överträtts. En målsättningsnorm eller en indikativ norm tillämpas inte på det sättet. Vidare när det gäller de miljö kvalitetsnormer för vatten, som räknas som s.k. övriga normer, är den konkreta innebörden av normerna och vilka faktiska krav på miljön som de uppställer inte lika klara som när det t.ex. gäller gränsvärdesnormer. Detta innebär att det beträffande dessa miljö kvalitetsnormer för vatten kan vara svårt att avgöra om normen har överskridits eller inte och om det i sådant fall beror på verksamhetsutövaren.¹⁰

Punkterna 3 och 4

Omprövningsgrunderna i tredje och fjärde punkterna avser fall där tillståndshavaren vilselett prövningsmyndigheten t.ex. genom att lämna oriktiga uppgifter eller låta bli att lämna uppgifter av betydelse respektive inte följt tillståndet och däri angivna villkor. Ett vilseledande kan även leda till återkallelse enligt 24 kap. 3 § första stycket 1 MB. Underlåtenhet att följa tillståndet och däri angivna villkor bör inte i första hand föranleda omprövning utan istället att tillsynsmyndigheten använder de verktyg som finns i 26 kap. MB.

⁹ Prop. 2009/10:184 s. 42.

¹⁰ Se mer om detta i SOU 2013:69 s. 146.

Punkten 5

Omprövning enligt femte punkten kan ske om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts. För bestämmelsens tillämplighet torde räcka att det kan konstateras att villkoren skulle fått en annan utformning om olägenheten förutsetts. Någon försumlighet förutsätts inte hos verksamhetsutövaren, omprövning kan ske även när denne inte bort inse de negativa effekterna.¹¹

Enligt 24 kap. 5 § fjärde stycket MB får domstolen i fall som avses i punkten 5 också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheterna för framtiden, t.ex. efterbehandling. Motsvarigheten till 24 kap. 5 § fjärde stycket MB fanns tidigare i 24 § andra stycket ML. I förarbetena till den senare bestämmelsen angav departementschefen följande.

Omprövningsregeln i 8 kap. 40 § första stycket vattenlagen liksom motsvarande regel i sakkunnigförslaget är begränsad till omprövning av villkor som är förknippade med tillståndsbeslut. Däremot kan tillståndet som sådant inte rubbas. Naturvårdsverket har emellertid i sitt förslag till lagändring pekat på önskvärdheten av att få till stånd samordnad sanering av olika föroreningskällor vid samma vattenområde och har framhållit att det därvid också bör finnas möjlighet att pröva om gällande domar när särskilda skäl föreligger. Jag delar naturvårdsverkets uppfattning. En effektiv samordnad sanering inom ett område kan bromsas upp genom att vissa avloppsföretag inom området har gamla tillstånd att stödja sig på. Från allmän synpunkt är det önskvärt att ett ingripande inom ett saneringsområde kan ske över hela fältet. Det bästa resultatet, också från berörda företagens och kommuners egen synpunkt, kan ofta nås bara om ingripandet omfattar alla föroreningskällor. Andra stycket i paragrafen är i första hand till för att möjliggöra sådana samlade lösningar. Meningen är inte att tillståndet skall kunna återkallas helt. Men prövningsmyndigheten skall ha möjlighet att anvisa annan lösning av utsläppsfrågan, t.ex. att avloppsvattnet förs över till annan recipient.¹²

Det kan ifrågasättas om detta fjärde stycke fyller någon självständig funktion. Enligt utredningen torde t.ex. villkor om efterbehandling kunna meddelas med stöd av ingressen till första stycket och hänvisningen där till möjligheten att meddela nya villkor och bestämmelser.

¹¹ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 jan. 2013, Zeteo) kommentaren till 24 kap. 5 §.

¹² Prop. 1969:28 s. 279.

Hur 24 kap. 5 § första stycket 5 MB förhåller sig till reglerna om oförutsedda skador i 24 kap. 13 § andra stycket MB är, såvitt utredningen kunnat bedöma, inte helt klart. Dessa två stadganden förefaller i fråga om allmänna intressen vara tillämpliga samtidigt i vissa situationer och kunna leda till samma ändringar av verksamheten. Exempelvis torde båda stadgandena kunna leda till ändrade bestämmelser om innehållande och tappning av vatten eller om vattenuttag vid vattenbortledning och vattenöverledningar. Det allmänna förefaller således i dessa situationer kunna välja att antingen ansöka om omprövning enligt 24 kap. 5 § första stycket 5 MB eller om oförutsedd skada enligt 24 kap. 13 § andra stycket MB. Vid omprövning har verksamhetsutövaren under vissa förutsättningar rätt till ersättning av sökande myndighet enligt 31 kap. MB. Någon sådan ersättningsrätt finns dock inte vid ändringar av verksamheten till följd av oförutsedd skada utan dessa bekostas av verksamhetsutövaren. Se mer om oförutsedd skada i avsnitt 3.5.3 och 4.2.18.

Punkten 6

Omprövning enligt sjätte punkten kan ske om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt. Innebörden är att alla förhållanden i omgivningen som har ändrats väsentligt och som medför att störningarna eller påverkan från viss verksamhet för framtiden inte bör tålas i samma utsträckning som tidigare kan utgöra grund för omprövning. Efter det att ett tillståndsbeslut meddelats kan det tillkommit utsläpp från andra industrier och anläggningar i t.ex. samma vattenområde. Med hänsyn till detta kan riskerna för människors hälsa och för miljön ha ökat på grund av att mängden föroreningar ökat eller på grund av att effekten av föroreningarna har blivit kraftigare genom samverkan mellan olika förorenande ämnen (s.k. synergism). Det kan vidare förhålla sig så att den omgivande miljön efter tillståndsbeslutet har blivit känsligare för störningar eller påverkan från verksamheten. Det kan också vara fråga om faktiska förändringar av vattenförhållandena. Det kan t.ex. ha tillkommit nya vatten- eller avloppsföretag som förändrat vattensituationen.¹³

¹³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 258.

Ett tillstånd enligt ÄVL eller villkoren för ett sådant tillstånd får, enligt 33 § tredje stycket MP, omprövas enligt aktuell punkt endast om förändringen i omgivningen har skett efter den 31 december 1983.

Punkten 7

Omprövning enligt sjunde punkten kan ske om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik. Att tekniken angetts som ny betyder inte att den ska var ny i den bemärkelsen att den har uppfunnits först efter det att tillstånd meddelats. Tekniken kan mycket väl ha varit känd när tillstånd meddelades. Den kan ha varit för utvecklad eller för dyr för att användas. Vid omprövningen kan bedömningen vara en annan. Stor vikt bör fästas vid kostnaderna inom aktuell bransch för övergången till den nya tekniken och till den tid som behövs för övergången.¹⁴

Punkten 8

Omprövning enligt åttonde punkten kan ske om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten. Den nya tekniken kan t.ex. avse möjlighet att mäta en annan parameter än förut eller användandet av annan mätutrustning, varigenom det kan upptäckas nya störningskällor som bör åtgärdas.¹⁵

Punkten 9

Omprövning enligt nionde punkten kan ske om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där regeringen med stöd av 9 kap. 4 § MB på grund av särskilda skäl meddelat föreskrifter eller förbud mot att släppa ut avloppsvatten, fasta ämnen eller gas eller mot att lägga upp fasta ämnen.

¹⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 258.

¹⁵ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 258.

Punkten 10

Omprövning enligt tionde punkten kan ske för att förbättra en anläggnings säkerhet. Det torde krävas att säkerheten vållat bekymmer av en eller annan anledning eftersom det annars knappast vore rimligt att riva upp det tidigare tillståndet.¹⁶

Punkten 11

Omprövning enligt punkten elva kan ske om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § MB eller enligt 6 kap. 5 § LSV är mindre ändamålsenliga. Anledningen till omprövningen kan antingen vara att den tidigare föreskriften har varit olämplig redan från början eller att ändrade förhållanden senare inträffat i vattenområdet.¹⁷ Det har till utredningen framförts att det är oklart om den aktuella grunden kan åberopas för att få till stånd anordningar eller villkor till skydd för fisket när sådana saknas i den ursprungliga tillståndsdomen.

Punkten 12

Omprövning enligt punkten tolv kan ske om det kan antas att en ekonomisk säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 a §, 15 kap. 34 § eller 16 kap. 3 § MB inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.

Bestämmelserna i 24 kap. 5 § andra och tredje styckena MB behandlar kopplingen mellan s.k. ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § MB och omprövning enligt 24 kap. 5 § MB. När det för miljöfarlig verksamhet meddelas ett ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § MB kan villkor som tidigare har meddelats ändras även för de delar av verksamheten som inte omfattas av ändringen, om villkoren har ett samband med ändringen. Någon ansökan om omprövning krävs således inte. Ändringstillstånd får även omprövas i

¹⁶ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 jan. 2013, Zeteo) kommentaren till 24 kap. 5 §.

¹⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 258.

samband med att ett tillstånd som omfattar hela verksamheten omprövas utan begränsning av omprövningsgrunderna i övrigt i 24 kap. 5 § första stycket MB. Utredningen har i delbetänkandet SOU 2013:69 föreslagit att reglerna om ändringstillstånd och 24 kap. 5 § andra och tredje styckena MB ska gälla även vattenverksamhet.¹⁸

Bestämmelsen i 24 kap. 5 § fjärde stycket MB har redogjorts för ovan under punkten 5.

Bestämmelsen i 24 kap. 6 § MB stadgar att har villkor fastställts för två eller flera miljöfarliga verksamheter enligt 16 kap. 8 § MB och återkallas tillståndet eller omprövas villkoren för en av verksamheterna, får villkoren för de övriga verksamheterna omprövas.

En förutsättning för att villkor ska kunna fastställas för två eller flera miljöfarliga verksamheter med tillämpning av 16 kap. 8 § MB måste vara att tillstånden kan utformas på ett sådant sätt att verksamheterna genom villkor i tillståndsbesluten blir formellt bundna av den samverkan de ingått i. Detta förutsätter att villkoren för samtliga berörda företag prövas samtidigt. Skulle någon av verksamheterna av någon anledning upphöra eller annars bryta sig ur samverkan måste villkoren för samtliga verksamheter kunna omprövas.¹⁹

5.3.3 Särskilt om 24 kap. 5 § femte stycket MB

Som redan nämnts finns en begränsning av omprövningsmöjligheten i 24 kap. 5 § femte stycket MB. Där stadgas att tillståndsmyndigheten vid omprövning inte får meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. Med avsevärt försvåras förstås mycket ingripande föreskrifter eller villkor som i princip är att likställa med att verksamheten inte längre kan bedrivas. För att återkallelse eller förbud mot att fortsätta att bedriva verksamhet ska kunna meddelas måste någon av förutsättningarna i 24 kap. 3 § MB vara uppfylld.²⁰

En motsvarighet till 24 kap. 5 § femte stycket MB fanns, såvitt gäller vattenverksamhet, tidigare i 15 kap. 10 § andra stycket VL.

¹⁸ SOU 2013:69 s. 275 ff.

¹⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 259.

²⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 259.

Den senare bestämmelsen stadgade att det vid omprövning inte fick föreskrivas sådana villkor som medförde att ändamålet med företaget inte kunde tillgodoses eller att förutsättningarna för detta skulle rubbas avsevärt. Villkoren fick inte heller för tillståndshavaren, mottagare av andelskraft eller andra som inrättat sig efter företaget medföra kostnader som stod i missförhållande till de fördelar från allmän synpunkt som kunde vinnas. Man skulle även ta hänsyn till vad tillståndshavaren enligt tidigare omprövningsdomar hade fått underkasta sig till förmån för allmänna intressen. Skälen till taket för nya förpliktelser var att tillståndshavaren inte skulle bli alltför tungt ekonomiskt belastad. I motiven uttalades att om ändringsutrymmet i lagen ges en större omfattning än som senare utnyttjas i praktiken kan kostnaderna för en gardering för eventuella framtida händelser slå igenom och medföra alltför höga finansieringskostnader för osäkra företag.²¹ Någon lagstadgad motsvarighet till 24 kap. 5 § femte stycket MB fanns tidigare inte vid omprövning av miljöfarlig verksamhet enligt 24 § ML, men principen ansågs likväl gälla enligt praxis.

Begränsningsregeln i 24 kap. 5 § MB infördes i MB på inrådan av lagrådet. Lagrådet konstaterade att det framgick av de föreslagna motiven till bestämmelsen att tillståndsmyndigheten skulle vara begränsad att besluta om villkor som innebar att verksamheten inte längre kunde bedrivas eller att den avsevärt försvårades; myndigheternas befogenhet att återkalla tillstånd avsågs i stället vara reglerad i 24 kap. 3 § MB. Lagrådet konstaterade vidare att såvitt gällde vattenverksamhet framgick principen redan av 15 kap. 10 § VL och såvitt gällde miljöfarlig verksamhet framgick principen av praxis. Lagrådet konstaterade även att i efterhand meddelade villkorsändringar som avsevärt försvårar pågående markanvändning kan ge den som drabbas ett anspråk på ersättning enligt dåvarande 2 kap. 18 § RF. Mot den bakgrunden menade lagrådet att principen var så viktig att den borde framgå av lagtexten.²²

Räckvidden av 24 kap. 5 § femte stycket MB har prövats endast i ett fåtal fall och då vid tillstånd till vattenverksamhet.²³ I MÖD 2003:74 ansökte Kammarkollegiet om omprövning av villkoren för

²¹ Prop. 1981/82:130 s. 111 f.

²² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 503.

²³ Darpo, *Rätt tillstånd för miljön – Om tillståndet som miljömässigt instrument, rättskraften och mötet med nya miljökrav*, 2010, s. 60.

sjön Östens sänkningsföretag i syfte att säkerställa vissa längsta vattenstånd under tider av året till förmån för den allmänna naturvården. Omprövningsyrkandet innebar bl.a. att sänkningsföretaget skulle bli ansvarig för drift och skötsel av en dammanläggning. Miljööverdomstolen ogillade talan med hänvisning till att sänkningsföretagsverksamheten avsevärt skulle försvåras genom de nya villkoren. Det skulle enligt domstolen bli fråga om att bedriva en helt ny verksamhet med andra syften än den tillståndsgivna verksamheten och med högre ställda krav på verksamhetsutövaren.

I MÖD 2000:56 ansökte Kammarkollegiet om omprövning med yrkande om att fiskväg skulle öppnas vid tre vattenkraftverk. Kraftverksägaren anförde att byggandet av fiskvägar inte var samhällsekonomiskt försvarbart och att kostnaderna för uppförandet skulle innebära att förutsättningarna för kraftstationsföretagets drift skulle rubbas avsevärt. Ägaren menade att årskostnaderna för driften skulle öka med drygt 17 procent på grund av de nya villkoren. Miljööverdomstolen, som prövade ansökan enligt bl.a. 15 kap. 10 § andra stycket VL, ansåg att villkorsändringen inte skulle medföra kostnader för bolaget som stod i missförhållande till de fördelar från allmän synpunkt som kunde vinnas. Detta trots att det rådde osäkerhet om hur stora de samhällsekonomiska vinsterna var. Domstolen fann vidare att bolagets förutsättningar att driva verksamheten inte skulle rubbas avsevärt genom villkor om fiskväg. Härvid beaktade domstolen att kraftverket under lång tid drivits utan några inskränkningar av hänsyn till fisket.

5.3.4 Omprövning enligt 7 kap. 13–16 §§ LSV

Av 24 kap. 9 § MB framgår att det finns ytterligare regler om omprövning av vattenverksamheter i 7 kap. 13–16 §§ LSV vilka redogörs för nedan. Därutöver finns det, enligt 24 kap. 11 § MB, bestämmelser i 7 kap. 17–18 §§ LSV avseende omprövning vid ändrade förhållanden i samfälligheter, se avsnitt 7.8.3.

7 kap. 13 § LSV

Enligt 7 kap. 13 § LSV, som motsvarar 15 kap. 9 § VL, kan mark- och miljödomstolen fastställa ändrade eller nya bestämmelser om

innehållande och tappning av vatten, dvs. vad som vanligen kallas vattenhushållningsbestämmelser, efter ansökan av någon annan än tillståndshavaren, om han vill utnyttja vattenkraften i sitt strömfall bättre. Samma sak gäller en kommun eller ett vattenförbund som vill tillgodose den allmänna miljövården eller hälsovården eller främja fisket. Till förmån för allmänna farleder, allmänna hamnar, bevattnings- och markavvattningssamfälligheter samt avloppsföretag kan sådana bestämmelser fastställas på ansökan av huvudmannen. En sådan begäran om omprövning kan göras när som helst och handläggs enligt 21 kap. 1 a § första stycket 9 MB som ett ansökningsmål. Bestämmelsen kompletteras av 7 kap. 16 § LSV som avser det fallet att det saknas bestämmelser om tappning av vatten m.m.

7 kap. 14 § LSV

Enligt 7 kap. 14 § LSV, som motsvarar 15 kap. 11 § VL, får ett tillstånd till vattentäkt omprövas av mark- och miljödomstolen efter ansökan av den som driver en annan vattentäkt som är beroende av samma vattentillgång eller av den som söker tillstånd till en sådan vattentäkt. Den omprövning som kan ske enligt denna paragraf avser, till skillnad från övriga omprövningsfall i 7 kap. LSV, själva tillståndet. Till förmån för en vattentäkt ska alltså begränsningar kunna föreskrivas i ett vattenuttag som medgetts vid prövning av en annan vattentäkt.

Omprövning enligt denna paragraf är främst att se som en fråga om befogenhet att göra intrång i annans rätt. Bestämmelsen i 16 kap. 11 § MB om jämkning eller företräde vid konkurrens ska tillämpas. Frågan om omprövning kan tas upp i ett ansökningsmål om tillstånd till en ny vattentäkt eller i ett särskilt ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket 9 MB.²⁴

²⁴ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 januari 2013, Zeteo) kommentaren till 7 kap. 14 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

7 kap. 15 § LSV

Enligt 7 kap. 15 § LSV, som motsvarar 15 kap. 12 VL, får mark- och miljödombstolen på ansökan av länsstyrelse eller den avgiftsskyldige föreskriva den ändring av en bygdeavgift eller en allmän fiskeavgift som kan behövas med hänsyn till erfarenheterna av vattenverksamhetens verkningar eller till bestående hinder att utnyttja verksamheten i den avsedda omfattningen. Omprövning av avgiften kan påkallas när som helst och handläggs som ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket 9 MB. Frågan om ändring av en sådan avgift får även tas upp till prövning i samband med en omprövning enligt 24 kap. 5 och 8 §§ MB samt ovan nämnda 7 kap. 13 och 14 §§ LSV.

Enligt MÖD 2004:83 reglerar 7 kap. 15 § LSV exklusivt och uttömmande i vilka fall en allmän fiskeavgift får omprövas. Bestämelsen i 24 kap. 8 § MB är således inte tillämplig på sådana avgifter när tillståndshavaren ansöker om omprövning, se avsnitt 5.5.2.

Paragrafen gör det således möjligt att ompröva en bygdeavgift eller en allmän fiskeavgift utöver de årliga automatiska ändringarna till följd av penningvärdeförändringar. Detta kan aktualiseras t.ex. om det har tillkommit nya vattenverksamheter eller inträtt andra förändringar av bestående natur i vattenförhållandena, som föranlett inskränkningar i möjligheterna att bedriva verksamheten i avsedd, tillståndsgiven omfattning. Däremot föreligger inte grund för omprövning, om den avgiftspliktiga verksamheten på grund av ogynnsamma tillrinningsförhållanden eller liknande tillfälliga omständigheter inte har gett avsett utbyte. Omprövningen kan leda till att verksamheten placeras i en lägre eller högre avgiftsklass eller att antalet avgiftsenheter ändras.²⁵

7 kap. 16 § LSV

I 7 kap. 16 § LSV, som motsvarar 15 kap. 19 § VL, stadgas följande. Saknas bestämmelser om innehållande eller tappning av vatten beträffande en vattenverksamhet eller bestämmelser om nyttjandet av en vattentäkt eller är meddelade bestämmelser ofullständiga, får

²⁵ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 januari 2013, Zeteo) kommentaren till 7 kap. 15 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

mark- och miljödömsstolen på talan av den som lider skada genom de rådande förhållandena fastställa sådana bestämmelser som är ägnade att för framtiden förebygga eller minska skador. Bestämmelsen kompletterar således 7 kap. 13 § LSV när det gäller vattentappning och gäller också nyttjandet av vattentäkter.

Det är inte möjligt att med tillämpning av detta stadgande ändra det rådande rättsläget utan syfte är endast att kunna undanröja oklarheter gällande rättsläget. Talan enligt denna paragraf handläggs som ett stämningssmål enligt 7 kap. 2 § 8 LSV och får inte leda till att tredje mans rätt skadas. Det krävs inte att verksamheten är olovlig och att verksamhetsutövaren således har överskridit sin rätt för att talerätt ska föreligga. För att bemöta käromålet kan verksamhetsutövaren ansöka om fastställande av bestämmelser enligt 7 kap. 12 § LSV.²⁶

5.3.5 Förutsättningar för omrövning av äldre vattenrättsliga tillstånd

Alla tillstånd, rättigheter m.m. som omfattas av 5 § MP omfattas även av MB:s omrövningsregler i 24 kap. MB om inte övergångsbestämmelserna i 30–34 §§ MP stadgar annat. När det gäller särskilda rättigheter enligt 2 kap. 41 § ÄVL finns i dagsläget en särskild bestämmelse i 34 § MP som uttryckligen slår fast att MB:s omrövningsbestämmelser är tillämpliga. Utredningen, som har funnit att särskilda rättigheter omfattas av 5 § MP, har i delbetänkandet SOU 2013:69 föreslagit att 34 § MP upphävs eftersom den förefaller onödig.²⁷ Av 30 § MP framgår att lagligförklaringar enligt 17 § MP ska jämföras med tillstånd när det gäller 24 kap. MB.

De skillnader som enligt övergångsbestämmelserna till MB finns mellan vattenrättsliga tillstånd av olika ålder kan sammanfattas enligt följande.

- Tidsfristen för omrövning enligt 24 kap. 5 § första stycket 1 MB, se 32–33 §§ MP.

²⁶ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 januari 2013, Zeteo) kommentaren till 7 kap. 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

²⁷ SOU 2013:69 s. 187 ff.

- Möjligheten att ompröva med tillämpning av 24 kap. 5 § första stycket 6 MB (ändrade förhållanden i omgivningen). Ett tillstånd enligt ÄVL får omprövas endast om förändringen har skett efter den 31 december 1983, se 33 § tredje stycket MP.
- Den andel av förlust av vatten eller fallhöjd och liknande som tillståndshavaren ska tåla utan ersättning enligt 31 kap. MB, se 38–41 §§ MP.

Tidsfristerna varierar mellan olika lagar enligt följande.

- För tillstånd enligt MB löper fristen 10 år från det att tillståndet vann laga kraft, se 24 kap. 5 § första stycket 1 MB.
- För tillstånd enligt VL kan fristen vara mellan 10 och 30 år från det att tillståndet vann laga kraft. Fristen bestämdes i vattendomen, se 32 § MP.
- För tillstånd i allmänhet enligt ÄVL finns ingen särskild övergångsbestämmelse, vilket betyder att de kan omprövas 10 år efter det att tillståndet vann laga kraft. Det innebär att fristen måste ha löpt ut för praktiskt taget alla sådana tillstånd.
- Tillstånd enligt ÄVL till vattenkraftverk eller vattenreglering för kraftändamål kan omprövas 30 år efter utgången av den byggnadstid som var bestämd i domen, se 33 § första stycket MP.
- Var bestämmelserna om nyprövning tillämpliga på ett tillstånd enligt ÄVL och nyprövning hade kunnat begäras efter den 31 december 1983, får omprövning ske så snart fristen för nyprövning har gått ut (55 år från byggnadstidens utgång), se 33 § andra stycket MP. Om nyprövning faktiskt har skett är fristen för omprövning 30 år från det att nyprövningsdomen vann laga kraft, 33 § första stycket andra meningen MP.
- För tillstånd enligt 1879/80 års lagstiftning finns ingen särskild övergångsbestämmelse, vilket innebär att fristen i MB om 10 år gäller, dvs. alla tillstånd kan numera omprövas.²⁸

²⁸ Naturvårdsverket, *Omprövning av vattenverksamhet*, faktablad 8287, april 2007 s. 7 f.

5.4 Vem som får ansöka om omprövning

5.4.1 Ansökan på myndighets initiativ enligt 24 kap. 7 § MB

Ansökan om omprövning får göras hos mark- och miljödomstol av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelsen eller en kommun i de fall kommunen, med stöd av 26 kap. 3 § fjärde stycket MB, har tagit över tillsynsansvaret. Har tillståndet meddelats av länsstyrelsen, görs ansökan hos länsstyrelsen. Om frågan ska prövas av någon annan myndighet än domstol eller av kommun, får den dessutom tas upp utan någon särskild framställning. Frågor om omprövning i anslutning till behandlingen av ett ändringstillstånd enligt 24 kap. 5 § andra–tredje styckena MB får tas upp utan särskild ansökan.

Av 26 kap. 1 § andra stycket och 2 § andra stycket MB följer en uttrycklig skyldighet för tillsynsmyndigheten, dvs. länsstyrelse och kommun i fråga om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, att fortlöpande bedöma om villkor för tillståndsgivna verksamheter är tillräckliga. Om villkoren bedöms inte vara tillräckliga och förutsättningarna i övrigt föreligger enligt 24 kap. 5 § MB ska myndigheten ansöka om omprövning.

Genom MÖD 2011:46 har praxis ändrats och enskilda har, under förutsättning att den enskilde berörs av beslutet och beslutet gått denna emot, numera rätt att överklaga tillsynsmyndigheters beslut att inte ansöka om återkallelse eller omprövning enligt 24 kap. MB. Hur domstolen kommer att bedöma en invändning från myndighetens sida att det saknas ekonomiska resurser för att ompröva tillståndet i fråga har, såvitt utredningen känner till, ännu inte prövats.

Ett beslut av en länsstyrelse eller kommun att enligt 24 kap. 7 § MB självmant ta upp en fråga om omprövning av en miljöfarlig verksamhet får inte överklagas enligt 50 § andra stycket FMH. Något motsvarande stadgande för vattenverksamhet finns inte.

5.4.2 Ansökan på tillståndshavares initiativ enligt 24 kap. 8 § MB

I 24 kap. 8 § 1 MB, som tillkom efter en lagändring i januari 2013, stadgas att efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten besluta att upphäva ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet om verksamheten har anmälts till tillsynsmyndigheten. Detta förutsätter att tillståndsplikten för verksamheten har upphört eller att verksamheten slutligt har upphört. Den förstnämnda situationen kan aktualiseras både när en verksamhet som tidigare varit tillståndspliktig i stället blivit anmälningspliktig eller blivit en verksamhet som varken omfattas av tillståndsplikt eller anmälningsplikt antingen på grund av att reglerna ändrats eller till följd av att verksamhetsutövaren permanent har reducerat sin verksamhet på ett sådant sätt att den inte längre är tillståndspliktig.

Tidigare fanns endast möjligheten enligt 24 kap. 3 § första stycket 5 MB att, efter ansökan av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelsen eller kommunen, i vissa fall återkalla ett tillstånd när verksamheten slutligt upphört. Det fanns inte någon möjlighet för verksamhetsutövaren att påkalla prövningen. Ändringar i regelverket i FMH innebar att en del miljöfarliga verksamheter som tidigare var tillståndspliktiga i stället blev endast anmälningspliktiga. Bestämmelsen i 24 kap. 8 § 1 MB kom till för att verksamhetsutövare som inte vill fortsätta att bedriva en verksamhet enligt tillståndet utan som vill att den anmälningspliktiga verksamheten endast ska bedrivas med stöd av en anmälan bör ha en möjlighet till detta. Lagstiftaren ansåg även att samma möjlighet borde gälla för den verksamhetsutövare som frivilligt ansökt om tillstånd eller den som lagt ned verksamheten.²⁹ Bestämmelsen i 24 kap. 8 § 1 MB gäller dock endast miljöfarlig verksamhet.

Den 1 augusti 2005 infördes i 11 kap. 9 a § MB ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att vissa vattenverksamheter ska vara anmälningspliktiga i stället för tillståndspliktiga. Sådana föreskrifter har meddelats i 19–23 §§ FVV. Någon motsvarighet till 24 kap. 8 § 1 MB, som möjliggör att på verksamhetsutövarens initiativ upphäva ett tillstånd till vattenverksamhet, finns inte.

²⁹ Prop. 2012/13:35 s. 62 f.

Av 24 kap. 8 § 2 MB, som gäller både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, följer att efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten besluta att ändra eller upphäva andra bestämmelser och villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut än sådana som avser storleken av ersättningens belopp. Dock får villkor upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs. Syftet med 24 kap. 8 § MB är att ge tillståndshavaren möjlighet att, under angivna förutsättningar, åstadkomma villkorsändringar utan att behöva söka nytt tillstånd på andra villkor. Enligt praxis ska en ansökan om att ett villkor ska upphävas eller mildras behandlas restriktivt.³⁰

Det finns således inget utrymme för nya villkor i samband med en omprövning på begäran av en tillståndshavare. På tillståndshavarens begäran kan endast en omprövning leda till att upphäva eller ändra befintliga villkor och bestämmelser. Vill tillståndshavaren få till stånd en ändring i verksamheten som innebär nya villkor eller utökad verksamhet är denne hänvisad till bestämmelserna om tillståndsansökan i 9 och 11 kap. MB.

En tillståndsdom saknar i princip rättskraft mot tillståndshavaren såtillvida att denne när som helst kan söka nytt tillstånd för redan tillståndsgiven verksamhet.³¹ Tillståndshavaren torde således kunna begära nytt tillstånd för verksamheten och på det sättet få villkoren omprövade utan tillämpning av 24 kap. 8 § MB.³²

MÖD 2004:1, som avsåg Torphammars kraftverk, gällde en ansökan om ändring av villkor i gällande tillstånd för öppnandet av ett tidigare ingengjutet utskov i en kraftverksdamm för att höja säkerheten. Miljööverdomstolen ansåg att ändringen inte avsåg något befintligt villkor eller någon annan bestämmelse i gällande tillstånd och att 24 kap. 8 § MB därför inte var tillämplig. Domstolen ansåg i stället att åtgärden var en sådan ändring av damm som kräver tillstånd och MKB. Någon MKB hade, trots föreläggande därom, inte getts in och ansökan avvisades därför.

³⁰ Se t.ex. MÖD 1999:2, 2002:6, 2002:56, 2004:1 och NJA 2010 s. 77.

³¹ Lindblom, *Miljöprocess del II*, 2002, s. 670.

³² Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 januari 2013, Zeteo) kommentaren till 24 kap. 1 § MB.

MÖD 2004:83 gällde en ansökan om omprövning av den allmänna fiskeavgiften för Harsprångets kraftverk i Luleälven. Frågan i målet gällde bl.a. om omprövning av en allmän fiskeavgift på ansökan av tillståndshavaren kan göras såväl enligt 7 kap. 15 § LSV som enligt 24 kap. 8 § MB. Miljödomstolen, vars bedömning i allt väsentligt delades av Miljööverdomstolen, fann att 7 kap. 15 § LSV exklusivt och uttömmande reglerar i vilka fall en allmän fiskeavgift får omprövas. Domstolen ansåg följaktligen att 24 kap. 8 § MB inte är tillämplig på sådana avgifter när tillståndshavaren ansöker om omprövning. Vid en omprövning enligt 7 kap. 15 § LSV kan den ändring av avgiften ske som behövs med hänsyn till erfarenheter av vattenverksamhetens verkningar eller till bestående hinder att utnyttja verksamheten i den avsedda omfattningen. Grunden för bolagets talan i det aktuella målet hänförde sig bl.a. till avgifternas proportionalitet mellan olika anläggningar i Lule älv och till beräkningen av antalet turbinhästkrafter. Domstolen fann att dessa frågor inte kunde läggas till grund för omprövning enligt 7 kap. 15 § LSV eftersom de inte hade något samband med erfarenheter av vattenverksamhetens verkningar eller med bestående hinder i nyttjandet av anläggningen. Bolagets talan avslogs därför.

5.5 Prövningen av omprövningsmål

5.5.1 Ansvar att ta fram utredning

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

Bestämmelsen i 13 a § ML tillkom efter en lagändring år 1991. I förarbetena till lagändringen hänvisades till innebörden av ML enligt proposition 1969:28 s. 210, nämligen att den som vill släppa ut ett otillräckligt känt ämne som man har grundad anledning anta är skadligt måste kunna visa att olägenhet inte behöver befaras. Av detta drogs slutsatsen att utredningsskyldigheten låg hos den som bedrev den miljöfarliga verksamheten och att det av lagen borde

framgå hur tillståndshavaren var skyldig att medverka i utredningen inför en omprövning.³³

Av 2 kap. 1 § MB följer att det är verksamhetsutövaren som vid prövning av tillstånd eller villkor har bevisbördan för att de allmänna hänsynsreglerna iakttas. Bevisbörderegeln gäller inte endast den första tillståndsprövningen av en verksamhet utan även de fall då omprövning ska ske av tillståndet och villkoren för detta.³⁴ Tillsynsmyndigheten har även, i enlighet med 26 kap. 21 § MB, möjlighet att genom föreläggande begära in uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Vidare kan tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. 22 § MB förelägga en verksamhetsutövare att utföra undersökningar av verksamheten och dess verkningar.

Av ovanstående reglering kan slutsatsen dras att ansvaret för underlag inför omprövningar åligger den som bedriver verksamheten. Den 1 juli 2002 infördes dock en uttrycklig bestämmelse i frågan såvitt gäller miljöfarlig verksamhet. Regeln infördes som en ny 22 kap. 2 a § MB som stadgar följande.

I fråga om miljöfarlig verksamhet är den som erhållit tillstånd, dispens eller godkännande vid prövning av frågor som avses i 24 kap. 3, 5 och 8 §§ skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen. Mark- och miljödomstolen får förelägga denne att tillhandahålla den utredning som behövs. Föreläggandet får förenas med vite.

Möjligheten att enligt 22 kap. 2 a § andra meningen MB förelägga tillståndshavaren att tillhandahålla den utredning som behövs vid prövningen kan t.ex. bli aktuellt om verksamhetsutövaren inte velat medverka till att ta fram utredningen. Ett sådant föreläggande kan förenas med vite. Den aktuella bestämmelsen är enligt 19 kap. 5 § första stycket 3 MB även tillämplig när länsstyrelsen är tillståndsmyndighet.

När 22 kap. 2 a § MB infördes angavs bl.a. följande i förarbetena.

Det kan således konstateras att det redan med nuvarande bestämmelser finns stöd för att det är verksamhetsutövaren och inte den myndighet som tar initiativ till återkallelse eller omprövning som skall visa att verksamheten bedrivs så att de allmänna hänsynsreglerna iakttas. Vid en första tillståndsprövning av en verksamhet torde påföljden för den som inte förmår visa att de allmänna hänsynsreglerna iakttas

³³ Prop. 1990/91:90 s. 217.

³⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 12.

vara att något tillstånd inte lämnas eller att tillstånd i fråga om produktionsmängd eller dylikt inte ges i den omfattning som sökanden begärt. Vid en omprövning av ett tillstånd enligt 24 kap. 5 § på begäran av en myndighet får dock inte tillståndsmyndigheten meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras, vilket kan sägas försvaga innebörden av den bevisbörda som skall åvila verksamhetsutövaren enligt 2 kap. 1 §.

Enligt regeringens mening bör därför en uttrycklig bestämmelse om tillståndshavarens utredningsskyldighet i mål om återkallelse av tillstånd eller omprövningar av tillstånd eller villkor beträffande miljöfarliga verksamheter övervägas. När en verksamhetsutövare söker tillstånd åvilar det denne att visa att de allmänna hänsynsreglerna iakttas, bl.a. kraven på försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 §. Eventuella brister i detta hänseende torde som nämnts resultera i att tillstånd vägras eller förenas med andra villkor än de som sökanden förutsett. De omständigheter som kan ligga till grund för en myndighets ansökan om återkallelse av tillståndet eller omprövning av tillstånd eller villkor är sådana som – om de varit kända vid tidpunkten för tillståndsansökan – torde ha inneburit att tillstånd inte hade lämnats eller hade förenats med andra villkor, om inte sökanden förmått visa att de allmänna hänsynsreglerna ändå skulle komma att iakttas. Det förhållandet att en sådan omständighet blir känd först efter att tillstånd har meddelats bör inte föranleda någon förskjutning i fråga om den utredningsskyldighet som skall anses åvila verksamhetsutövaren. Det finns därför skäl att efter förebild i miljöskyddslagen ålägga tillståndshavaren att svara för sådana utredningar när det gäller villkor i fråga om miljöfarlig verksamhet. Huruvida detta kommer att öka tillsynsmyndigheternas beredvillighet att ansöka om omprövning av tillstånd eller villkor går dock inte att säga, motsvarande utredningsskyldighet i miljöskyddslagen synes inte ha ökat antalet omprövningar (se prop. 1997/98:45, del 1, s. 480).

Likaså bör tillståndsmyndigheten ges möjlighet att förelägga tillståndshavaren att ge in den utredning som behövs. Föreläggandet bör kunna förenas med vite.³⁵

Av förarbetena framgår att bestämmelsen inte skulle gälla för vattenverksamheter. Regeringen menade att frågan om utredningsskyldighet i samband med omprövningar av tillstånd till vattenverksamhet skulle anstå till dess att den pågående Miljöbalkskommittén redovisat sina överväganden i samband med kommitténs mer övergripande genomgång av prövningsordningen för dessa verksamheter.³⁶ I sitt huvudbetänkande SOU 2009:10

³⁵ Prop. 2001/02:65 s. 38 f.

³⁶ Prop. 2001/02:65 s. 39.

föreslog emellertid Miljöbalkskommittén en gemensam prövningsmyndighet för vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter. Regeln i 22 kap. 2 a § MB gäller dock alltjämt endast miljöfarlig verksamhet.

Tillsynsmyndigheten har således möjlighet att inom ramen för sin tillsynsverksamhet enligt 26 kap. 21–22 §§ MB begära in upplysningar och undersökningar. Den ytterligare utredning som behövs för prövningen i domstolen och som inte kan fås inom ramen för tillsynen kan tas fram med stöd av 22 kap. 2 a § MB. Det kan därför antas att domstolen skulle ställa sig tveksam till ett blankt yrkande om ändring av villkor utan någon utredning som helst till stöd för det.³⁷

Det kan i detta sammanhang noteras att reglerna i 26 kap. 21–22 §§ MB endast gäller tillsynsmyndigheten. Reglerna kan således inte åberopas av t.ex. Kammarkollegiet eftersom Kammarkollegiet inte är en tillsynsmyndighet, se 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen.

Tillsynsmyndigheten ska dock enligt 1 kap. 13 § miljötillsynsförordningen underrätta bl.a. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Kammarkollegiet om förhållanden som kan vara skäl för (1) ett förbud eller en återkallelse av tillstånd, dispens eller godkännande enligt 24 kap. 3 § miljöbalken, eller (2) en omprövning enligt 24 kap. 5 eller 6 § miljöbalken. Det kan även argumenteras för att de myndigheter som enligt 24 kap. 7 § MB får ansöka om omprövning med stöd av 28 kap. 1 § MB kan ha rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel och där utföra undersökningar och andra åtgärder som krävs vid omprövning.

5.5.2 Innehållet i ansökan om omprövning m.m.

Vad som utgör ansökningsmål specificeras i 21 kap. 1 a § MB. Även om den samlade benämningen är ansökningsmål görs i bestämmelsen tydlig åtskillnad mellan olika typer av mål, t.ex. tillstånd till miljöfarlig verksamhet/vattenverksamhet respektive mål om omprövning, genom att dessa räknas upp i olika punkter. I 21 kap.

³⁷ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 januari 2013, Zeteo) kommentaren till 22 kap. 2 a § MB.

1 § MB stadgas i punkten 1 att mark- och miljödomstol som första instans prövar miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket MB. När det gäller miljöfarlig verksamhet är det således tydligt att mark- och miljödomstol som första instans prövar de olika typerna av mål som ryms under benämningen ”ansökningsmål”. Detta är inte lika tydligt när det gäller vattenverksamhet då 21 kap. 1 § punkten 2 MB stadgar att mark- och miljödomstol som första instans prövar bl.a. vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. MB. Det har till utredningen framförts att hänvisningen till 11 kap. MB innebär att det finns risk för att omprövningsmål t.ex. när det gäller krav på ansökans innehåll m.m. likställs med mål om tillstånd till ny verksamhet.

Bortsett från att det enligt 6 kap. 1 § och 22 kap. 1 § första stycket 3 MB³⁸ inte finns något krav på MKB finns det i övrigt inte någon särreglering eller uttalande i förarbetena beträffande kravet på innehåll i en ansökan om omprövning. Vad som stadgas i 22 kap. 1 § MB om innehållet i en ansökan i ett ansökningsmål gäller därför i formell meningen inte bara tillståndsansökningar utan även omprövningsansökningar. En omprövning är dock mer begränsad än en tillståndsprövning eftersom den syftar till att komplettera ett tidigare givet tillstånd med nya villkor.

Frågan aktualiserades i MÖD 2006:25 som gällde en ansökan om omprövning enligt 24 kap. 5 § MB av villkoren för Duveströms kraftverk. Kammarkollegiet yrkade förpliktande för bolaget att sköta och bibehålla en fiskväg samt att släppa en viss mängd vatten genom fiskvägen. Fiskvägen skulle anläggas och bekostas av staten men något tillstånd för detta hade ännu inte meddelats. Miljööverdomstolen konstaterade bl.a. följande.

För att Miljööverdomstolen skall kunna bedöma hur ett villkor att släppa vatten bör vara utformat krävs att det är fastställt hur fiskvägen skall se ut. Här finns en mängd osäkra faktorer. Kammarkollegiet och bolaget är inte överens om utformningen av fiskvägen. Det är oklart med vilken rätt som staten skall kunna anlägga det föreslagna nya utskovet i kraftverksägarens lilla damm, särskilt som kraftverksägaren motsätter sig ett anläggande. Det är först vid en prövning av fiskvägens mer exakta utformning, innefattande bl.a. inrättande av utskov och stigränna, som det är möjligt att ta ställning till hur ett villkor för kraftverksägaren att släppa vatten bör utformas.

³⁸ Se även prop. 2001/02:65 s. 33.

Mot bakgrund av detta och då domstolen saknar möjlighet att föreskriva om fiskvägens utformning ansåg domstolen att det saknades förutsättningar att ta ställning till om omprövningsansökan skulle bifallas. Kammarkollegiets ansökan avslogs.

Därefter ansökte Kammarkollegiet på nytt om omprövning av villkoren för Duveströms kraftverk och yrkade bl.a. att tillståndshavaren skulle bygga, sköta och för framtiden bibehålla en fiskväg med viss angiven utformning samt släppa visst vatten härför. Mark- och miljödomstolen avslog ansökan även denna gång då underlaget i ansökan beträffande bl.a. fiskvägens utformning, miljökonsekvenserna av vattensläppet och nyttan av åtgärderna i förhållande till kostnaderna för verksamhetsutövaren inte var tillräckligt.

Domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen som inledningsvis konstaterade att en omprövning inte är en tillståndsprövning enligt 11 kap. MB utan en fråga om att komplettera ett tidigare givet tillstånd med nya villkor. Domstolen konstaterade vidare att vilken utredningsskyldighet som åvilar Kammarkollegiet varken framgår av lagtext eller förarbeten men att det är klart att denna på något sätt måste begränsas för att inte möjligheten till omprövning ska bli illusorisk.

När det gäller omprövning av ett tillstånd till en vattenkraftsanläggning med yrkande om fiskväg i form av ett omlöp och minimitappning m.m. fann domstolen att följande krav kunde ställas på omprövningsansökan.

Först och främst måste en grundlig miljöutredning presenteras som utvisar behovet av ändrade eller nya villkor och vilka risker sådana villkor i sin tur kan medföra för den omgivande miljön. En teknisk beskrivning som utvisar att det överhuvudtaget är möjligt att anlägga t.ex. ett omlöp samt en uppskattning av kostnaderna härför och för framtida drift och underhåll bör också inges till prövningsmyndigheten. När det gäller vilken produktionsmängd som tillståndshavaren är skyldig att tåla utan ersättning från staten gäller bestämmelsen i 31 kap. 22 § miljöbalken jämförd med 39 § första stycket 2 i miljöbalkens promulgationslag. Även övriga kostnader som de yrkade nya villkoren för med sig för kraftverksägaren, såsom kostnader för ansökningsförfarandet, byggkostnader (inklusive återstående detaljprojektering) och framtida kostnader för drift och underhåll måste beaktas vid den avvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § och 24 kap. 5 § sista stycket miljöbalken.

Ansökan bör även behandla frågan om eventuellt behov av och möjlighet att erhålla tvångsrätt för att kunna uppfylla de nya villkoren.

För att en talan om omrövning ska kunna prövas på ett meningsfullt sätt krävs emellertid medverkan av verksamhetsutövaren som i allmänhet är väl förtrogen med förhållandena på platsen och som har möjlighet att närmare redogöra för under vilka förhållanden verksamheten bedrivs. Verksamhetsutövaren kan sålunda inte bara hänvisa till brister i Kammarkollegiets utredning. I princip bör ansvaret för detaljprojektering ligga på verksamhetsutövaren som ju för sin egen del bl. a. har att väga kostnader i anläggningsskedet mot kostnader för framtida underhåll och även väga in sitt strikta ansvar för dammsäkerheten. För att undvika en eventuell ytterligare tillståndsprövning torde det även vara lämpligt att verksamhetsutövaren redan i omrövningsmålet framställer yrkanden om tvångsrätt om sådan behövs för att uppfylla nya villkor.

Domstolen fann sammanfattningsvis att Kammarkollegiets ansökan om omrövning uppfyllde de krav som rimligen kan ställas på en sådan och ansökan därför kunde tas upp till prövning i föreliggande skick. Med hänvisning till instansordningens princip undanröjdes mark- och miljödomstolens dom och målet återförvisades dit för prövning i sak.³⁹

Domen klargör således att kravet på ansökans innehåll är mer begränsat vid omrövning än vid tillståndsprövning. Domen klargör även i viss mån vilka krav som kan ställas när det gäller fiskväg men något generellt uttalande om vad en ansökan om omrövning ska innehålla görs inte.

5.5.3 Domen i omrövningsmål

I 22 kap. 25 § första stycket MB redovisas olika typer av bestämmelser som en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet kan innehålla, se avsnitt 3.2.8. Uppräkningen är inte uttömmande och är inte heller minimikrav utan ska snarare ses om en form av minneslista. Vad domen ska innehålla i varje enskilt mål måste anpassas till ansökan och de frågor som denna aktualiserar i det målet. Alla punkterna kommer således inte bli tillämpliga i alla ansökningsmål utan domstolarna måste anpassa innehållet i domen till varje särskilt fall.

³⁹ Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom den 12 februari 2014 i mål M 1423-13. Domen överklagades till Högsta domstolen som den 23 april 2014 i mål T 1386-14 beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Trots att paragrafen enligt ordalydelsen omfattar ”dom som innebär att tillstånd lämnas” hänvisas i förarbetena till ”dom i ett ansökningsmål”.⁴⁰ Enligt vad utredningen konstaterat i föregående avsnitt förefaller ”ansökningsmål” vara ett vidare begrepp än t.ex. tillståndsmål.

I 22 kap. 25 § andra stycket MB stadgas att om tillståndet avser arbeten för vattenverksamhet, ska den tid inom vilken arbetena ska vara utförda anges i domen. Denna tid får vara högst tio år. I fråga om miljöfarlig verksamhet ska det i domen anges den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång. Se mer om detta i avsnitt 3.2.8 och 4.2.8. Följs inte tiderna förfaller tillståndet enligt 24 kap. 2 §. Ibland kan det vara svårt för domstolen att fastställa villkoren i minsta detalj. 22 kap. 25 § tredje stycket MB innehåller därför en regel om att domstolen får överlämna åt tillsynsmyndigheten att fastställa villkor av mindre betydelse.

I 24 kap. 1 § tredje stycket MB stadgas att en omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdöm eller ett tillståndsbeslut. I 24 kap. 2 § stadgas att tillståndet förfaller om tillståndshavaren inte iakttar de bestämmelser som har meddelats i tillståndsdomen eller tillståndsbeslutet i fråga om tid inom vilken arbetena ska vara utförda eller den tid inom vilken igångsättning ska ha skett, jfr 22 kap. 25 § andra stycket MB.

Det har till utredningen framförts att det är oklart hur 24 kap. 2 § MB och 22 kap. 25 § andra stycket MB förhåller sig förordnanden om arbetstid i beslut eller domar till följd av myndighetsinitierad omprövning enligt 24 kap. 5 § MB. Om dessa bestämmelser skulle vara tillämpliga vid sådan omprövning har det framhållits att verksamhetsutövaren genom att förhålla sig passiv kan undgå de ytterligare förpliktelser som följer av omprövningsdomen eftersom domen då förfaller.

I kommentaren till 22 kap. 25 § andra stycket MB anges syftet med en arbetstid vara att det tillstånd som lämnats ska bygga på att bästa möjliga teknik tillämpas. Utan tidsgräns finns det en risk för att tekniken som tillståndet bygger på inte längre är den bästa när tillståndet väl tas i anspråk.⁴¹

⁴⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 246.

⁴¹ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 januari 2013, Zeteo) kommentaren till 22 kap. 25 § MB.

Bestämmelsens i 22 kap. 25 § andra stycket MB motsvaras av 18 § andra stycket ML och 13 kap. 47 § andra stycket VL och 24 kap. 2 § MB motsvaras av 29 § ML respektive 15 kap. 2 § VL. När det gäller tillämpningsområdet för 18 § ML angavs följande i förarbetena.

Andra stycket har sin tillämpning på sådana nyetablerings- och ändringsfall i vilka man inte vill ha frågan om tillståndets utnyttjande svävande under en oviss tid. I fråga om befintliga företag, t.ex. pågående avloppsutsläpp från fabrik eller kommun, gör sig inte samma synpunkt gällande. Också i sådana fall är det visserligen påkallat att fastställa tid inom vilken skyddsåtgärder o. d. skall ha utförts. En tidsgräns som fastställs i dessa fall har emellertid inte karaktär av frist inom vilken tillstånd skall ha tagits i anspråk med risk för att det annars förfaller (jfr 29 § första stycket). Tidsbestämmelsen är då i stället ett villkor av samma slag som villkor om reningsanordningar o. d. Åsidosätts en sådan bestämmelse, kan alltså lagens sanktionssystem träda i tillämpning.⁴²

I förarbetena till 29 § ML uttalade departementschefen följande.

Som jag har framhållit i motiven till 18 § är bestämmelsen om fastställelse av tidsfrist avsedd för fall då tillstånd lämnas till nyanläggning eller ändring av företag. När man däremot fastställer en tid inom vilken skyddsåtgärder skall vara utförda på befintliga anläggningar grundas beslutet inte på 18 § andra stycket. Följaktligen blir inte heller 29 § tillämplig i dessa fall.⁴³

Något motsvarande resonemang om tillämpningsområde för 13 kap. 47 § VL respektive 15 kap. 2 § VL förs, såvitt utredningen kunnat finna, inte i förarbetena till dessa bestämmelser.⁴⁴ Däremot nämner Vattenlagsutredningen i anslutning till sitt förslag till 15 kap. 23 §, som delvis kom att motsvara 15 kap. 2 § VL, att bestämmelsen inte gällde underlåtenhet att fullfölja föreskrift i omprövningsbeslut.⁴⁵

Enligt Darpö kan tillstånd definieras som ett skriftligt godkännande av en myndighet om att något får göras och som gäller till förmån för anmälaren.⁴⁶ En tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap. MB eller en ansökan om ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § MB⁴⁷

⁴² Prop. 1969:28 s. 274 f.

⁴³ Prop. 1969:28 s. 281.

⁴⁴ Prop. 1981/82:130.

⁴⁵ SOU 1977:27 s. 352.

⁴⁶ Darpö, *Rätt tillstånd för miljö- Om tillståndet som miljörättsligt instrument, rättskraften och mötet med nya miljökrav*, 2010, s. 9.

⁴⁷ Enligt utredningens förslag i SOU 2013:69, avsnitt 9.4, ska bestämmelsen betecknas 16 kap. 2 b § MB och omfatta även vattenverksamhet.

initieras av verksamhetsutövaren. En tillståndsdom innebär att något får göras och gäller till fördel för verksamhetsutövaren. För att tillståndets utnyttjande inte ska vara svävande under oviss tid finns bestämmelsen i 24 kap. 2 § MB som således utgör ett påtryckningsmedel på verksamhetsutövaren att faktiskt utföra det denne fått tillstånd till vid äventyr att tillståndet annars förfaller.

Vid en omprövning är både partsförhållandet och domens karaktär annorlunda. En omprövning enligt 24 kap. 5 § MB initieras av en myndighet och innebär ytterligare förpliktelser i förhållandet till det befintliga tillståndet och är således till nackdel för verksamhetsutövaren. Det är därför naturligt att 24 kap. 2 § MB, som ju stadgar att tillståndet förfaller om förordnanden om arbetstid inte följs, inte kan gälla sådana domar.

5.6 Rättegångskostnader

5.6.1 Äldre bestämmelser om rättegångskostnader vid omprövning

Huvudregeln om kostnadsfördelningen i ansökningsmål, dvs. att sökanden svarar för samtliga motparters rättegångskostnader, fanns tidigare i 11 kap. 65 § ÄVL och 20 kap 1 § första stycket VL. Som redan nämnts infördes bestämmelserna om omprövning genom VL och därmed även bestämmelser om rättegångskostnader vid omprövning. Bestämmelserna om rättegångskostnader vid omprövning och förverkande i VL överensstämmer i stort med dagens bestämmelser i MB.

Enligt 20 kap. 1 § andra stycket VL skulle Kammarkollegiet, som då var den myndigheten som kunde ansöka om omprövning, och tillståndshavaren stå för sina egna kostnader i första instans. I mål som avsåg omprövning för att tillgodose allmänna intressen enligt 15 kap. 3 § VL skulle dock Kammarkollegiet svara för kostnader som uppkom för andra motparter än tillståndshavaren, dvs. sakägare. Sakägares kostnader skulle dock betalas av tillståndshavaren för det fall omprövningen avsåg att förbättra anläggningens säkerhet. Bestämmelsen i 15 kap. 4 § VL om omprövning till förmån till fisket var inte omnämnd vilket innebar att det, liksom i dag, inte utgick någon ersättning för rättegångskostnader till sakägare i dessa fall.

5.6.2 MB:s bestämmelser om rättegångskostnader vid omprövning

Enligt 25 kap. 2 § MB ska sökanden i ansökningsmål om vattenverksamhet som huvudregel svara för sina egna och motpartens rättegångskostnader i mark- och miljödomstolen. Sökanden svarar således även för sakägares rättegångskostnader i första instans. Detta är en skillnad i förhållande till miljöfarlig verksamhet där var och en enligt 25 kap. 1 § MB svarar för sina egna rättegångskostnader och detta gäller även sakägare, se avsnitt 3.4.9 och 4.2.9. Bestämmelsen i 25 kap. 1 § MB är även tillämplig vid omprövning avseende miljöfarlig verksamhet.⁴⁸

Ett särskilt stadgande om rättegångskostnader vid omprövning avseende vattenverksamhet finns i 25 kap. 3 § MB. Enligt denna bestämmelse ska, i mål som gäller återkallelse, förbud mot fortsatt verksamhet eller omprövning enligt 24 kap. 3–6 §§ MB eller enligt 7 kap. 15 § LSV, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelsen och tillståndshavaren svara för sina egna kostnader vid mark- och miljödomstolen. Vid omprövning för att tillgodose allmänna intressen ska den myndighet som ansökte om omprövning dessutom svara för kostnader som uppkommer för sakägare. Sakägare får dock själva svara för sina rättegångskostnader vid omprövning enligt 24 kap. 5 § första stycket 11 MB av bestämmelser till skydd för fisket. Stadgandet i nämnda punkt är avsett att tillämpas om behov av omprövning uppkommer före utgången av den tioårsperiod som gäller som huvudregel i 24 kap. 5 § första stycket 1 MB. Om omprövning begärs efter tioårsperiodens utgång och endast sistnämnda punkt åberopas torde därför, i enlighet med huvudregeln, den sökande myndigheten behöva svara för sakägares rättegångskostnader och detta även om omprövningen avser bestämmelser till skydd för fisket. Detta var troligtvis inte lagstiftarens avsikt.

Om en omprövningsansökan gäller förbättring av en vattenanläggnings säkerhet enligt 24 kap. 5 § första stycket 10 MB ska vidare, enligt 25 kap. 3 § MB, tillståndshavaren i stället för de statliga myndigheterna svara för sakägares kostnader. Om omprövning begärs efter tioårsperiodens utgång, gäller, på samma sätt som redo-

⁴⁸ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 januari 2013, Zetec) kommentaren till 25 kap. 3 § MB.

gjorts för ovan, att den sökande myndigheten svarar för sakägares rättegångskostnader.

Lagstiftaren förefaller ha glömt bort att ange att även kommun, som övertagit tillsynen med stöd av 26 kap. 3 § fjärde stycket MB, omfattas av paragrafen.⁴⁹

Vid omprövning av vattenverksamhet efter ansökan av tillståndshavaren enligt 24 kap. 8 § MB eller vid omprövning på grund av enskilda intressen enligt 7 kap. 13 och 14 §§ LSV gäller, trots att även dessa mål utgör ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket 7 MB, huvudregeln i 25 kap. 2 § första meningen MB om sökandens kostnadsansvar.

Rättegångskostnadsreglerna i bl.a. 25 kap. 1–3 §§ MB utgör avsteg från RB:s huvudregel att kostnadsansvaret bestäms av vem som vinner eller förlorar processen.

5.7 Rätten till ersättning vid omprövning av vattenverksamhet

5.7.1 Ersättningsrättens omfattning

Enligt 31 kap. 20 § MB, som motsvarar 9 kap. 12 § VL, ska ersättning utgå vid omprövning enligt 24 kap. 5 § MB eller enligt 7 kap. 13 - 14 §§ LSV. Ersättning utgår för förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets avrinning som tillståndshavaren åsamkas till följd av en omprövning. Däremot ska i samband med omprövning ålagda förpliktelser för tillståndshavaren att vidta skadeförebyggande eller skadekompenserande åtgärder som inte innebär förlust av vatten m.m. inte vara förenade med en ersättningsrätt för denne. I motiven till motsvarande bestämmelse i 9 kap. 12 § VL anges att kostnader för spegeldammar, erosionsskydd och fisktrappor samt utsättning av fisk är exempel på sådana åtgärder där verksamhetsutövaren själv ska stå kostnaden.⁵⁰ Enligt 31 kap. 20 § första stycket andra meningen MB utgår inte heller någon ersättning i den utsträckning förlusten eller inskränkningen är att räkna som förbättring av vattenanläggningens säkerhet.

⁴⁹ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 januari 2013, Zeteo) kommentaren till 25 kap. 3 § MB.

⁵⁰ Prop. 1981/82:130 s. 117 f och 471.

I 31 kap. 20 § andra stycket MB medges rätt till ersättning även för annan än tillståndshavaren. De omprövningsvillkor som meddelas kan innebära att tillståndshavaren för att kunna uppfylla villkoren måste ta annans mark i anspråk. Begränsningsregeln i 31 kap. 22 §, som beskrivs i avsnittet nedan, gäller inte för annan än tillståndshavaren vilket medför att tredje man till skillnad från tillståndshavaren har rätt till full ersättning. Andra stycket innehåller även en hänvisning till 8 kap. 4 § LSV som begränsar ersättningen för mottagare av andelskraft.

Rätten till ersättning i samband med omprövning av vattenverksamhet skiljer sig från övriga ersättningsregler i MB i två avseenden. Dels kan bestämmelserna delvis ses som ett undantag från den allmänna principen att ingrepp av miljöhänsyn inte medför någon rätt till ersättning för den som utövar den miljöfarliga verksamheten⁵¹, dels begränsas rätten till ersättning inte genom något kvalifikationskrav utan genom att endast en del av den uppkomna skadan ersätts, se 31 kap. 22 § MB.⁵²

5.7.2 Begränsningar i ersättningsrätten

I 31 kap. 22 § MB föreskrivs vissa begränsningar i tillståndshavarens rätt till ersättning vid omprövning. Begränsningsregeln infördes genom 9 kap. 14 § VL men motsvarades av bestämmelser i äldre lag om s.k. kungsådra och om nyprövning.⁵³ I motiven till VL framförde departementschefen följande beträffande grunden till begränsningsregeln.

Utan en viss ersättningsfrihet skulle det allmänna ha svårt att hävda sina intressen. En finansiering t.ex. genom vattenrättsliga avgifter torde, bortsett i viss mån från fiskeavgifter, inte förslå för omprövningsåtgärder, eftersom avgifterna skall användas även till andra ändamål inom den av vattenföretaget drabbade bygden. Inte heller en anslagsgivning inom statsbudgetens ram torde alltid vara en framkomlig väg.

Det är också ett faktum att många vattenföretag, särskilt avskrivna vattenkraftverk, är mycket vinstgivande. Detta innebär att ett sådant vattenföretag – även med hänsyn tagen till dess roll vid finansieringen

⁵¹ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 januari 2013, Zeteo) kommentaren till 31 kap. 20 § MB.

⁵² SOU 2013:59 s. 77.

⁵³ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 januari 2013, Zeteo) kommentaren till 31 kap. 22-23 §§ MB.

av andra företag – väl kan bära en del av förlusten på grund av en omprövning.

Som jag tidigare har anfört har den enskildes rätt att råda över vattnet redan enligt vår äldre rätt varit begränsad och till sitt innehåll bestämmd av de allmänna ändamål som vattendragen har ansetts bära tillgodose. Kungsådre- och nyprövningsinstitutet möjliggör redan i dag att allmänna intressen kan hävdas utan alltför stora kostnader för det allmänna.

Jag delar utredningens uppfattning att det invecklade regelsystem som kungsådrebestämmelserna nu bildar bör ersättas med enklare regler om begränsning i tillståndshavarens rätt till ersättning för intrång i vattenrätten, när en omprövning sker i syfte att tillgodose allmänna intressen. Rätten till full ersättning bör falla bort, när preciserade allmänna intressen av kvalificerad natur är i fråga. Jag biträder utredningens förslag att till de kvalificerade intressena hänföra allmän farled, allmän hamn, allmän flottled, fiske och hälsovården samt den allmänna miljövården. Som utredningen anför bör däremot bland de nu berörda intressena inte räknas bevattning eller torrläggning, som visserligen är kungsådreintressen enligt gällande VL men som främst måste beaktas som privatekonomiska intressen.⁵⁴

Av 31 kap. 22 § MB följer således att verksamhetsutövaren måste tåla viss förlust eller inskränkning i samband med en omprövning utan att någon ersättning utgår. Det gäller dock endast omprövning för vissa kvalificerade intressen såsom allmänna fiskeintresset, allmän farled, allmän hamn eller hälsovården samt omprövning enligt 24 kap. 5 § MB eller 7 kap. 13 § LSV till förmån för den allmänna miljövården. Vad som avses med det allmänna fiskeintresset eller den allmänna miljövården framgår inte helt tydligt av motiven. Om omprövningen grundas på ett enskilt intresse utan någon större betydelse för miljön bör det inte ske någon reduktion av ersättningen.⁵⁵

I 31 kap. 22 § andra stycket MB regleras hur stor reduktionen av ersättningen ska vara och hur den ska beräknas för olika typer av vattenverksamheter. Den andel som inte kompenseras får motsvara högst en femtedel och lägst en tjugondel av produktionsvärdet i fråga om vattenkraftverk och vattenreglering för kraftändamål. Vad som utgör produktionsvärdet är dock olika för de olika verksamhetstyperna. För andra verksamheter utgörs också den andel som inte behöver kompenseras av högst en femtedel och lägst en tjugondel.

⁵⁴ Prop. 1981/82:130 s. 115 f.

⁵⁵ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 januari 2013, Zeteo) kommentaren till 31 kap. 22 § MB.

Det är dock svårt att uppskatta ett produktionsvärde för dessa, t.ex. en vattentäkt för kommunal vattenförsörjning. Ersättningsfriheten för det allmänna motsvarar i stället värdet av den vattenmängd, fallhöjd eller magasinvolym som omfattas av tillståndet.

Hur stor reduktionen ska vara i det enskilda fallet fastställs av domstol i samband med den ursprungliga tillståndsprövningen i enlighet med 31 kap. 22 § tredje stycket MB. För tillstånd meddelade med stöd av äldre bestämmelser finns särskilda övergångsbestämmelser, se 38–41 §§ MP.

5.7.3 Vem som betalar ersättning i samband med omprövning

Vem som betalar ersättning beror på vad omprövningen avser och om ersättningen ska betalas till tillståndshavaren eller tredje man. Detta regleras i 31 kap. 21 § MB som motsvarar 9 kap. 13 § VL. Bestämmelsens första stycke reglerar vem som betalar ersättning till tillståndshavaren medan andra stycket reglerar vem som betalar ersättningen till annan än tillståndshavaren.

Ersättning enligt 31 kap. 20 § första stycket MB, dvs. sådan ersättning som utgår till tillståndshavaren vid omprövning enligt grunderna i 24 kap. 5 § MB och 7 kap. 13 och 14 §§ LSV ska betalas av den som begär omprövning. I fråga om omprövning med stöd av 24 kap. 5 § MB är det således de myndigheter som kan ansöka om omprövning enligt 24 kap. 7 § MB och i förekommande fall kommun som kan bli ersättningsskyldiga.

Ändring av bestämmelser om innehållande och tappning av vatten kan enligt 7 kap. 13 § LSV sökas av annan enskild än tillståndshavaren för att utnyttja vattenkraften i sitt strömfall bättre. I detta fall blir det ett enskilt intresse som tillgodoses och den enskilde som också ska betala ersättningen. Av samma bestämmelse följer även att en kommun eller ett vattenförbund kan ansöka om sådan ändring för att tillgodose den allmänna miljövården, hälsovården eller främja fisket. Likaså kan huvudman för en allmän farled, allmänna hamnar, bevattnings- och markavvattningssamfälligheter samt avloppsföretag ansöka om sådan ändring. Dessa kan således också behöva stå kostnaden för ersättning förutsatt att de är sökande.

Vad gäller omprövning av tillstånd till vattentäkt kan sådan sökas enligt 7 kap. 14 § LSV av den som driver en konkurrerande täkt.

Vid en sådan omprövning kan det bli aktuellt att ersättning utges av såväl den tillståndshavaren vars verksamhet är föremål för omprövningen som för den som söker tillstånd.

Som redan nämnts behandlar 31 kap. 20 § andra stycket MB ersättningen till annan än tillståndshavaren. Vid omprövning enligt 24 kap. 5 och 8 §§, dvs. på statens eller tillståndshavaren initiativ är det tillståndshavaren som betalar ersättning till tredje man. Vid omprövning av konkurrerande vattentäkter är det den tillståndshavare som föranleder att den andres tillstånd jämkas som ska betala ersättning till tredje män som lider förlust av jämkningen. Vid all annan omprövning är det den som begärt omprövningen som ska ersätta tredje man.

Bestämmelsen i 31 kap. 21 § tredje stycket MB stadgar att ersättning för minskning av andelskraft från vattenkraftverk som omfattas av omprövningen betalas av den som har tillstånd till kraftverket.

5.7.4 Ersättningsrätt vid omprövning av tillstånd enligt äldre bestämmelser

Enligt 39 § MP ska andra bestämmelser gälla beträffande ersättning vid omprövning av äldre tillstånd. Den andel av förlust av vatten eller fallhöjd och liknande som tillståndshavaren ska tåla utan ersättning enligt 31 kap. 22 § MB varierar med hänsyn till tillståndets ålder och kan sammanfattas enligt följande.

- För tillstånd enligt MB och VL varierar andelen mellan fem procent och 20 procent. Andelen bestäms i domen.
- Andelen är alltid 5 procent för tillstånd enligt ÄVL och äldre bestämmelser, se 39 § första stycket 2 MP.⁵⁶

⁵⁶ Naturvårdsverket, *Omprövning av vattenverksamhet*, Fakta 8287, april 2007, s. 8.

6 Överväganden och förslag avseende omprövning

6.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska analysera det svenska systemet för omprövning av vattenverksamheter och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett effektivt system för omprövning av vattenverksamheter så att den frekvens av omprövningar som krävs för att se till att verksamheter bedrivs på ett sådant sätt att verksamheten lever upp till miljöbalkens hänsynsregler och EU-rättens krav i fråga om vattenkvalitet och påverkan på djur- och växtliv uppnås.

I syfte att åstadkomma ett effektivt system för omprövning av tillstånd till vattenverksamheter ska utredningen överväga om bestämmelserna om ersättningsrätt i MB, rättegångskostnader, tillståndets rättskraft och begränsning i tiden samt verksamhetsutövarens respektive tillsynsmyndighetens ansvar för omprövning är ändamålsenliga eller behöver ändras. Utredningen ska analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att ålägga verksamhetsutövaren ett större ansvar i omprövningsprocessen. Utredningen ska ta särskild hänsyn till förslagets konsekvenser för deltagarna i en markavvattningssamfällighet och till att det vid omprövning av tillstånd till markavvattning kan vara motiverat att avgränsa ansvaret för markavvattningssamfälligheter på annat sätt än för andra vattenverksamheter. Hänsyn ska även tas till de finansiella konsekvenserna för inblandade myndigheter.

Vid utformningen av systemet för omprövning bör hänsyn tas till verksamhetsutövarnas förutsättningar och behov såsom investeringscykler och ändring av produktion.

Utgångspunkten för utredningens förslag ska vara att åstadkomma ett system för omprövning av vattenverksamheter som säkerställer en hög nivå för miljöskydd och tar hänsyn till belastningen för

prövningsmyndigheterna samtidigt som de administrativa bördorna och andra kostnader för verksamhetsutövarna minimeras.

I den utsträckning som utredningens förslag till ändrade bestämmelser om omprövning av tillstånd innebär en förändring av rätten enligt 31 kap. 22 § MB till ersättning för produktionsvärdeförlust eller förlust av värdet av vattenmängd, fallhöjd eller magasinvolym ska den förväntade effekten på svensk vattenkraftproduktion särskilt belysas.

Skillnader i regleringen av omprövning av vattenverksamheter jämfört med miljöfarliga verksamheter ska vara motiverade.

Utredningens översyn omfattar inte bestämmelserna om vattenkraft i lagen (2011:1200) om elcertifikat.

Omprövning när det gäller markavvattning kommer att redogöras för i kapitel 7 och 8.

6.2 Analys av omprövningssystemet avseende vattenverksamhet

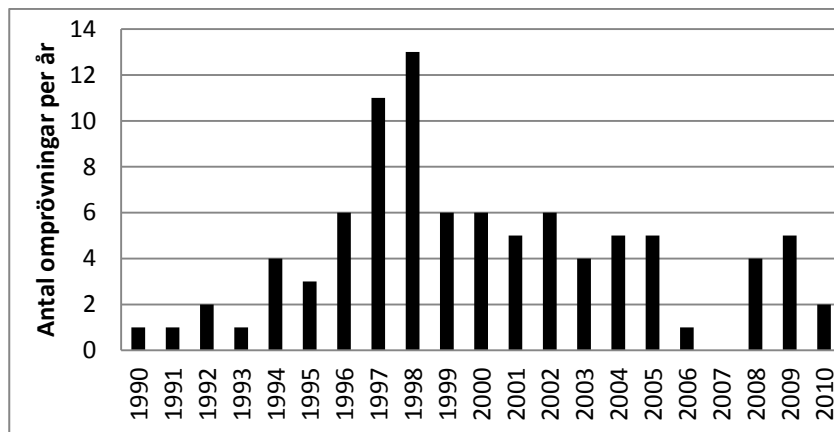
6.2.1 Statistik avseende omprövning

Enligt 26 kap. 2 § MB är tillsynsmyndigheten skyldig att ansöka om omprövning eller ta upp frågan om att ändra eller upphäva villkor i de fall villkoren i ett tillstånd inte är tillräckliga och förutsättningarna i övrigt föreligger enligt 24 kap. 5 § MB. I praktiken är dock antalet omprövningsansökningar avseende vattenverksamhet mycket få.

Länsstyrelsen i Värmlands län har i en rapport sammanställt data om omprövade vattendomar avseende vattenkraftverk och dammar.¹ Projektet har utförts i samråd med Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och Fiskeriverket och resultatet sammanfattas nedan.

¹ Länsstyrelsen Värmland, *Omprövning av vattendomar – Möjlig indikator för miljömålet Levande sjöar och vattendrag*, 2012:13.

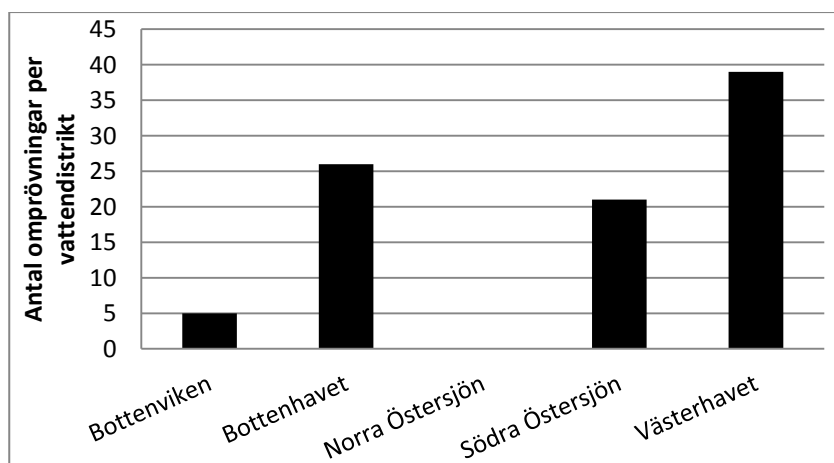
Diagram 6.1 Antal genomförda omprövningar av dammar och kraftverk per år



Källa: Länsstyrelsen Värmland, *Omprövning av vattendomar – Möjlig indikator för miljömålet Levande sjöar och vattendrag*, 2012:13, s. 4.

Mellan åren 1990 till 2010 genomfördes 90 omprövningar av dammar och kraftverk. Flest omprövningar ägde rum under perioden 1996 – 2005 där åren 1997 och 1998 hade toppnoteringar på 11 respektive 13 omprövningar per år. Det största antalet omprövningar har genomförts i Västerhavets vattendistrikt.

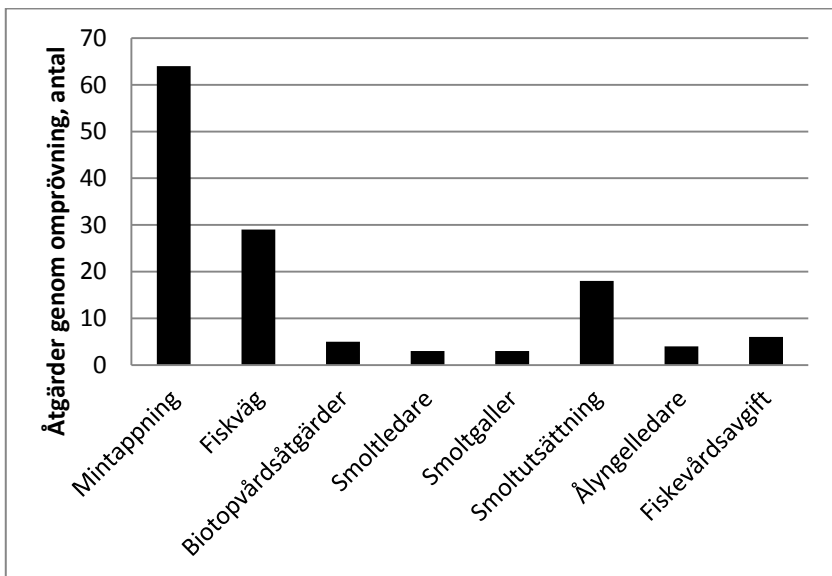
Diagram 6.2 Antalet genomförda omprövningar av dammar och kraftverk per vattendistrikt



Källa: Länsstyrelsen Värmland, *Omprövning av vattendomar – Möjlig indikator för miljömålet Levande sjöar och vattendrag*, 2012:13, s. 4.

Av rapporten framgår att 132 fiskevårds- och naturvårdsåtgärder har beslutats för 90 vattenkraftverk/dammar inom ramen för 70 omprövningsmål. Av dessa avsåg 64 minimitappning eller ökad minimitappning till fiskväg eller nedströmsliggande vattendrag. I 29 fall behandlades åtgärder för fiskväg. Andra omprövade åtgärder var smoltutsättning, fiskeavgift, biotopåtgärder, smoltledare/galler och ålyngelledare.

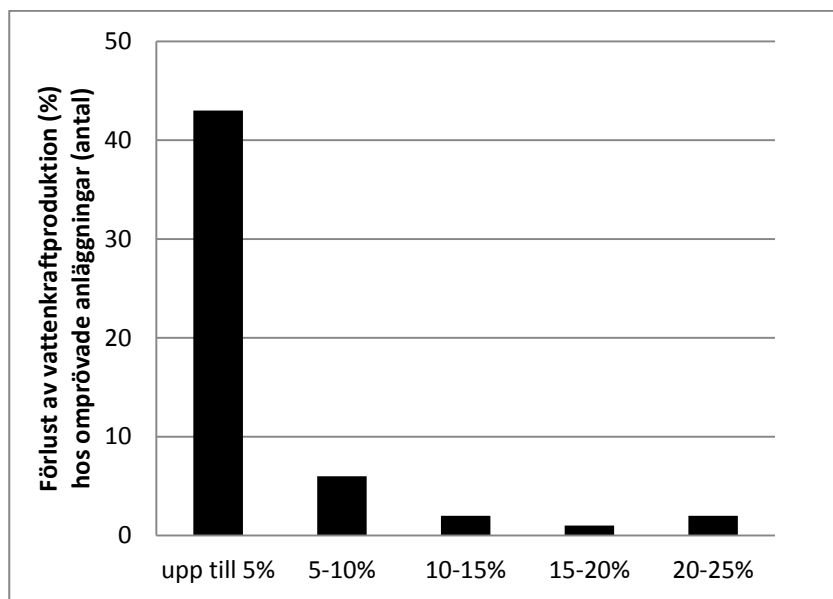
Diagram 6.3 Åtgärder till följd av omprövning av dammar och kraftverk



Källa: Länsstyrelsen Värmland, *Omprövning av vattendomar – Möjlig indikator för miljömålet Levande sjöar och vattendrag*, 2012:13, s. 3.

Länsstyrelsen Värmland tittade även på den beräknade produktionsförlusten med anledning av omprövningen. Av de 64 omprövningar som avsåg minimitappning var 43 av en storlek som motsvarade en förlust på maximalt 5 procent av respektive anläggnings normalproduktion. Endast i något enstaka fall uppgick förlusten till över 20 procent.

Diagram 6.4 Vattenkraftsproduktionsförlust i förhållande till respektive anläggnings normalårsproduktion på grund av omprövning för villkor om fiskvägar och minimitappning



Källa: Länsstyrelsen Värmland, *Omprövning av vattendomar – Möjlig indikator för miljömålet Levande sjöar och vattendrag*, 2012:13, s. 3.

Till följd av omprövningar avseende minimitappning eller motsvarande har cirka 14 GWh av vattenkraftsproduktionen förlorats. Förlusten motsvarar 0,02 procent av den totala svenska vattenkraftsproduktionen² eller 0,4 procent av den totala svenska vindkraftsproduktionen³.

² Cirka 67 TWh år 2010 enligt Energimyndigheten, *Energiläget i siffor 2011*.

³ 3,5 TWh år 2010 enligt Energimyndigheten, *Energiläget i siffor 2011*.

Tabell 6.1 Prövningar av kraftverk och regleringsdammar

Kraftverk och regleringsdammar ursprungligen prövade enligt	Antal	Antal senare prövade enligt MB
Äldre bestämmelser	127	0
1918 års vattenlag	3 266	64
1983 års vattenlag	261	14
Miljöbalken	73	-
Summa	3727	78

Källa: SOU 2009:42, s. 95.

Antalet omprövningar ska ses mot bakgrund av det stora antal vattenverksamheter som bedrivs med stöd av äldre rätt. Enligt den statistik som Miljöprocessutredningen inhämtat framgår att av totalt 3 727 kraftverk och regleringsdammar grundas 3 654 på tillstånd enligt äldre vattenlagstiftning, det stora flertalet enligt ÄVL (cirka 88 procent), och endast 78 stycken (cirka 2 procent) hade, vid tidpunkten för redovisningen, omprövats enligt MB, se tabell 6.1.

Den tidigare gällande vattenrättsliga lagstiftningen präglades inte av samma miljöhänsyn som MB och följaktligen uppfyller många äldre tillstånd inte de moderna miljökrav som ställs enligt MB och EU-rätten.⁴ Mot den bakgrunden torde omprövningsbehovet vara större än det antal omprövningar som faktiskt genomförts.

Merparten av de omprövningar som sker genomförs av Kammarkollegiet. I statistik från 2011 redovisar Kammarkollegiet att myndigheten under åren 2007 till 2011 har ansökt om omprövning i 22 ärenden. Kammarkollegiet gör bedömningen att det under de kommande fem åren kommer att genomföras ungefär lika många omprövningar som föregående år. Detta innebär en omprövningstakt av cirka 4,5 tillstånd per år.⁵ Det överensstämmer i princip med den omprövningstakt som rätt hittills enligt den redovisade statistiken ovan. Antalet omprövningar mellan åren 2000–2010 uppgår till sammanlagt 43 stycken, dvs. i snitt cirka 4 omprövningar per år.⁶ Det

⁴ Se även SOU 2013:69 s. 208 ff.

⁵ Kammarkollegiet, Omprövningar – sammanställning till Älvräddarna, dnr 4.1-3999-11.

⁶ Länsstyrelsen Värmland, *Omprövning av vattendomar – Möjlig indikator för miljömålet Levande sjöar och vattendrag, publikationsnummer 2012:13, s. 4.* Rapporten visar även statistik för åren 1990 till 2000.

kan i detta sammanhang nämnas att Kammarkollegiet och Fiskeriverket i en gemensam rapport till regeringen i april 2007 uppgett att Kammarkollegiet sedan 1994 genomfört närmare 200 omprövningar, dvs. i snitt cirka 15 omprövningar per år. Av dessa har, enligt rapporten, mer än 90 procent gällt vattendrag och innefattat olika åtgärder för fiskbestånden. Många har medfört ändrade vattenhushållningsbestämmelser samt nya fiskvägar.⁷

Med en omprövningstakt av 4,5 anläggningar per år skulle det ta drygt 800 år att ompröva de ovan nämnda 3 654 vattenkraftverken och regleringsdammarna som grundas på tillstånd enligt äldre vattenlagstiftning. Därutöver torde det finnas behov av att ompröva ett flertal andra typer av vattenverksamheter med gamla tillstånd. Med en omprövningstakt av 15 anläggningar per år skulle det ta drygt 200 år.

6.2.2 Brister i det nuvarande omprövningssystemet

Det finns flera anledningar till att omprövningsfrekvensen är låg. Till en början kan nämnas att systemet bygger på en fungerande tillsyn som i sin tur förutsätter ett fullgott tillsynsunderlag avseende t.ex. vilka tillstånd och villkor som gäller verksamheten och hur dessa följs samt verksamhetens påverkan på miljön. Utan detta underlag blir det svårt inte bara att bedriva en ändamålsenlig tillsyn utan även att bedöma behovet av omprövning.

Enligt 26 kap. 20 § MB ska alla som bedriver tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet årligen lämna en miljörapport till tillsynsmyndigheten som bl.a. ska innehålla information om vilka åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultatet av dessa åtgärder. Något krav på miljörapport finns i dagsläget inte för vattenverksamheter. Det innebär att det beträffande vattenverksamheter är svårare för tillsynsmyndigheten att avgöra vilka tillstånd och villkor som gäller för verksamheten, hur dessa följs och hur verksamheten påverkar miljön. Detta har i sin tur, enligt utredningen, en hämmande effekt på omprövningsfrekvensen. Utredningen har emellertid i delbetänkandet SOU 2013:69 föreslagit att det

⁷ Kammarkollegiet och Fiskeriverket, *Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor – Översyn av arbete med omprövning samt tillsyn av vattendomar och vattenföretag*, april 2007, s. 11.

införs ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att även den som bedriver vattenverksamhet ska lämna miljörapport till tillsynsmyndigheten. En sådan rapport kan förslagsvis innehålla t.ex. uppgift om vilka tillstånd och rättigheter som finns för verksamheten i fråga, hur verksamheten följt gällande tillstånd och villkor, vilka vattensystem anläggningen påverkar och verksamhetens påverkan i övrigt på miljön. De uppgifter som ska rapporteras kan även, för ett särskilt angivet år, utökas så att det ytterligare möjliggör för myndigheterna att bedöma behovet av omprövningar.⁸

Även om en miljörapport kommer att ge tillsynsmyndigheten bättre underlag att bedöma behovet av omprövning kommer svårigheten att avgöra vilka frågor som har prövats när det gäller äldre tillstånd och rättigheter att kvarstå. Det är nämligen inte helt klart efter vilka principer rättskraftens omfattning ska bestämmas när det gäller äldre tillstånd och rättigheter och, såvitt utredningen känner till, finns endast ett fåtal rättsfall på området.⁹ För att avgöra vilka frågor som har prövats krävs inte sällan kvalificerade juridiska bedömningar som förutsätter tillämpning av svårtillgänglig och svårtolkad äldre lagstiftning, förarbeten och praxis. Detta innebär att det kan vara svårt för tillsynsmyndigheten att avgöra vilka krav som inte inskränker tillståndets eller rättighetens rättskraft och därmed kan bli föremål för ett tillsynsföreläggande enligt 26 kap. 9 § MB respektive vilka krav som inskränker tillståndets eller rättighetens rättskraft och därmed förutsätter en omprövning enligt 24 kap. 5 § MB. Även om det ankommer på verksamhetsutövaren eller den som är ansvarig för en vattenanläggning att styrka sin ståndpunkt rörande rättskraftens omfattning är det utredningens uppfattning att detta bidrar till en tröghet i systemet.

Ytterligare en anledning till att omprövningssystemet inte fungerar tillfredställande är de kostnader som är förenade med

⁸ SOU 2013:69 s. 317 ff.

⁹ Se t.ex. Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom den 16 oktober 2013 i mål M 632-13 avseende ombyggnad och effektivisering av Blankaströms kraftverk. MÖD uttalade att det i målet aktuella tillståndet enligt VF, att bereda drivkraft åt en större industriell anläggning, inte kunde anses innebära att kraftverket och de anordningar som behövdes för driften av detta omfattades av prövningen och det meddelade tillståndet. Domen har överklagats till Högsta domstolen och handläggs i mål T 5630-13. Se mer om detta i SOU 2013:69 s. 170 f. Se även MÖD 2012:26-28 och Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom den 20 juni 2013 i mål M 5737-12. Den senare domen har överklagats till Högsta domstolen som den 28 oktober 2013 i mål T 3772-13 beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

omprövning och bristande ekonomiska resurser hos de myndigheter som är utsedda att driva omprövningsmål.¹⁰

En av utgiftspost vid omprövning är rättegångskostnader. I enlighet med 25 kap. 3 § MB står myndigheten och verksamhetsutövaren sina egna rättegångskostnader men myndigheten ska, förutom när omprövningen sker till förmån för fisket eller för att förbättra en anläggnings säkerhet, svara även för kostnader som uppkommer för andra motparter än tillståndshavaren t.ex. sakägare.

Ytterligare en utgiftspost vid omprövning är den rätt till ersättning som tillståndshavaren enligt 31 kap. 20–23 §§ MB har i de fall en omprövning medför en förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets fallhöjd. Verksamhetsutövaren är dock skyldig att tåla ett produktionsbortfall om 5–20 procent utan ersättning. Verksamhetsutövarens rätt till ersättning har i praktiken ofta varit styrande för vad staten har yrkat vid omprövningar av vattenverksamheter. Omprövningar har således inte nödvändigtvis gjorts där miljövinsten är som störst.¹¹ Det förhållandet att det finns en ersättningsfri del kan dessutom ge verksamhetsutövaren incitament att inte medverka i processen.¹²

Att ersättningsrätten vid omprövning kan ge upphov till förhållandevis höga kostnader illustreras av MÖD 2011:16. I målet, som gällde omprövning av det småskaliga vattenkraftverket vid Reinholdsfors, bestämdes ersättningen till två miljoner kronor. Släppandet av vattnet i den faunapassage som omprövningen syftade till att skapa ledde till en förlust av totalt 21 procent av bruttovärdet av kraftproduktionen, det rörde sig inte om något totalt stopp av produktionen. Att ersättningen trots detta uppgick till två miljoner kronor ger en indikation om att omprövningar kan leda till ersättning med betydande belopp.¹³

I detta sammanhang kan även nämnas en framställning den 20 maj 2011 från Jönköpings kommun till regeringen. I framställningen

¹⁰ Naturvårdsverket, *Bedömda behov av åtgärder och medel för restaurering av sjöar och vattendrag*, 2009, s. 31. Se även Lindqvist, *Den småskaliga vattenkraftens rättsliga förutsättningar i Sverige*, Uppsala universitet, Working Paper 2013:1, s. 52 ff.

¹¹ Se avsnitt 6.2.1 och Naturvårdsverket, *Omprövning av vattenverksamhet*, Fakta 8287, april 2007, s. 9.

¹² Rudberg, *Constant Concessions Under Changing Circumstances: the Water and Renewable Energy Directives and Hydropower in Sweden*, SEI Project Report 2011, 2 upplagan, s. 22.

¹³ Se även Lindqvist, *Den småskaliga vattenkraftens rättsliga förutsättningar i Sverige*, Uppsala universitet, Working Paper 2013:1, s. 52 f.

påtar kommunen att landhöjningen medfört ett ökat vattenstånd i Vättern och att det därför finns behov av omprövning av den vattendom från år 1958 som reglerar Vätterns vattenstånd. Kommunen har därför vänt sig till Kammarkollegiet med en begäran om att kollegiet ska ansöka om omprövning av domen. Kammarkollegiet har dock meddelat kommunen att någon ansökan inte kommer att ges in då kollegiet saknar ekonomiska medel för att betala de kostnader som kan komma att vara förknippade med en sådan ansökan, såsom rättegångskostnader och intrångsersättning. Kommunen har till regeringen framfört att det inte kan vara rimligt att myndigheter, av uteslutande ekonomiska skäl, tvingas avstå från omprövning av vattendomar.¹⁴

Ännu en faktor som bidrar till att omprövningar är kostsamma och resurskrävande för myndigheterna är att det till viss del är oklart vad en omprövningsansökan och en omprövningsdom ska innehålla och vem som är skyldig att presentera det underlag som ska ligga till grund för prövningen. Regleringen i MB av kraven på verksamhetsutövarna att ta fram underlag för omprövningar skiljer sig dessutom åt för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. För miljöfarlig verksamhet stadgas uttryckligen i 22 kap. 2 a § MB en skyldighet för verksamhetsutövaren att ta fram underlag vid omprövning. Denna bestämmelse gäller inte vattenverksamhet.

Ännu en begränsning avseende omprövningsinstitutets genomslag finns i 24 kap. 5 § femte stycket MB. Där framgår att en omprövning inte får medföra så ingripande villkor att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. Bestämmelsen tar sikte på situationer där de yrkade skyddsåtgärderna skulle göra det ekonomiskt orimligt att fortsätta driva verksamheten. En omprövning av vattenkraftverk syftar inte sällan till att en del av vattnet ska ledas vid sidan av turbinerna, t.ex. genom fiskväg eller minimitappning, vilket i sin tur kan leda till minskad produktion. Småskalig vattenkraft har inte sällan små marginaler och kan ha svårt att klara en omprövning som medför minskad lönsamhet och ökade kostnader. I sådana fall kan 24 kap. 5 § femte stycket MB innebära en begränsning av vilka åtgärder som kan föreskrivas vid omprövning.¹⁵

¹⁴ Regeringens ärende M2012/446/R. Regeringen har den 4 oktober 2012 beslutat att Jönköpings kommuns framställning ska överlämnas till Vattenverksamhetsutredningen.

¹⁵ Lindqvist, *Den småskaliga vattenkraftens rättsliga förutsättningar i Sverige*, Uppsala universitet, Working Paper 2013:1, s. 53 f.

Sammantaget är det således flera faktorer som bidrar till att göra omprövningssystemet kostnads- och resurskrävande. Utredningen menar att det mot bakgrund av dagens bestämmelser i MB såsom bevisbörderegeln och principen om att förorenare ska betala, inte går att behålla ett system där en stor del av ansvaret för genomförandet av omprövning ligger på myndigheterna. Detta ansvar tar sig uttryck i bl.a. att den sökande myndigheten har fått stå för stor del av utredningen, rättegångskostnader till sakägare och ersättning för intrång. Bestämmelserna i övrigt i MB ger i stället uttryck för att bördan och drivkraften ska ligga mer på verksamhetsutövaren.

6.2.3 Uppdraget avseende omprövning i förhållande till utredningens förslag om ny prövning

Utredningen har i delbetänkandet SOU 2013:69 föreslagit ett system med ny prövning av äldre tillstånd och rättigheter såvitt gäller tillståndspliktiga vattenregleringar, vattenbortledningar och vattenöverledningar samt för sådana verksamheter utförda vattenanläggningar.¹⁶ Syftet med detta förslag är att skapa ett system där verksamheter och anläggningar som grundas på äldre tillstånd och rättigheter nyprövas i sin helhet enligt MB.

Det förhållande att hela tillståndet respektive rättigheten kan bli föremål för ny prövning enligt MB är en skillnad i förhållande till omprövning enligt 24 kap. 5 § MB. En omprövning kan, enligt ordalydelsen i nämnda paragraf, endast avse vissa delar av tillståndet nämligen bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelser. Därutöver får tillståndsmyndigheten vid en omprövning ändra och upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana. Omprövningen avser således inte tillståndet i sin helhet. Bestämmelsen i 24 kap. 5 § MB är även tillämplig avseende särskilda rättigheter enligt 2 kap. 41 § ÄVL, t.ex. privilegiebrev och urminnes hävd.¹⁷ Vid omprövning ersätts således det gamla tillståndet eller rättigheten inte med ett nytt tillstånd enligt MB utan det justeras endast i vissa avseenden. Det innebär bl.a. att svårigheten att avgöra rättskraftens omfattning beträffande

¹⁶ SOU 2013:69 s. 205 ff.

¹⁷ I den nuvarande regleringen framgår detta av 34 § MP. Se utredningens förslag i detta avseende i delbetänkandet SOU 2013:69 s. 187.

det gamla tillståndet eller rättigheten, såvitt gäller de delar som inte omprövats, kvarstår.¹⁸ Detta i sin tur innebär problem t.ex. vid tillsynen eftersom tillsynsmyndighetens förelägganden och förbud, enligt 26 kap. 9 § tredje stycket MB, som huvudregel inte får begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB. För att kunna bedriva en ändamålsenlig tillsyn krävs att verksamheten i fråga har ett tydligt tillstånd med klara villkor som anger hur verksamheten ska bedrivas. Det är sällan fallet för de verksamheter som bedrivs med stöd av äldre tillstånd och rättigheter. Om en ändamålsenlig tillsyn inte kan bedrivas finns det risk för att gällande miljökrav enligt MB och EU-rätten inte får genomslag.

Ytterligare en skillnad mellan omprövningsreglerna och det föreslagna systemet med ny prövning är begränsningen i 24 kap. 5 § femte stycket MB som stadgar att villkor som meddelas vid en omprövning inte får medföra att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Vid ny prövning ligger dessutom en, i förhållande till vad som är fallet vid omprövning, större del av utredningsbördan på verksamhetsutövaren som ju har att både initiera och driva en helt ny tillståndsprocess.

Ett alternativ till utredningens förslag om ny prövning är att ändra befintliga regler avseende omprövning så att liknande resultat kan uppnås enligt dessa regler som enligt reglerna om ny prövning. Det kan exempelvis övervägas att införa regler som innebär att omprövningen kan omfatta hela tillståndet och resultera i ett nytt miljöbalkstillstånd eller att ta bort begränsningen i 24 kap. 5 § femte stycket MB. Eftersom omprövningsreglerna gäller även miljöfarlig verksamhet kommer sådana ändringar även att träffa denna typ av verksamhet. Frågan om ändringarna är motiverade och i sådant fall konsekvenserna av dessa för miljöfarlig verksamhet kommer utredningen, med den tid som finns till förfogande, inte att hinna utreda. Detta ingår inte heller primärt i utredningens uppdrag.

Det har även framförts till utredningen att behovet av myndighetsinitierad omprövning inte är lika stort när det gäller miljöfarlig

¹⁸ Se SOU 2013:69 s. 171 beträffande svårigheten att bedöma rättskraftens omfattning när det gäller äldre tillstånd och rättigheter.

verksamhet. Det är inte ovanligt att dessa verksamheter i samband med en ändring söker tillstånd för befintlig och utökad verksamhet och därigenom erhåller ett miljöbalkstillstånd. Detta tillsammans med skillnaden i förhållande till vattenverksamhet när det gäller rättsläget beträffande prövningens omfattning vid ändring och ändringstillstånd¹⁹ samt tydliga krav från EU gör att miljöfarliga verksamheter tenderar att ha modernare tillstånd än vattenverksamheter.

Att i de befintliga omprövningsreglerna införa särreglering för vattenverksamhet har utredningen inte bedömt utgöra ett enklare förfarande än det föreslagna systemet avseende ny prövning och detta skulle också innebära nya och för framtiden bestående skillnader i omprövningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Det föreslagna systemet med ny prövning har istället placerats i MP såsom en övergångsbestämmelse beträffande äldre vattenrättsliga tillstånd och rättigheter meddelade före MB:s ikraftträdande.

Mot denna bakgrund och med beaktande av att det befintliga systemet för omprövning av vattenverksamheter inte fungerar tillfredsställande har utredningen således funnit att det mest ändamålsenliga för att anpassa äldre tillstånd och rättigheter till gällande rätt är det av utredningen föreslagna systemet med ny prövning. När det gäller tillstånd meddelade enligt MB ska dock omprövningsreglerna tillämpas. Detsamma gäller verksamheter som inte omfattas av nyprövningsförslaget som ju är begränsat till vattenregleringar, vattenbortledningar och vattenöverledningar samt för sådana verksamheter utförda vattenanläggningar. Omprövningsreglerna utgör således ett komplement till reglerna om ny prövning.

Utredningen har under arbetet med detta slutbetänkande övervägt att utöka tillämpningsområdet för nyprövningssystemet till andra typer av vattenverksamheter. Med förslagets nuvarande utformning träffas dock inte bara sådana verksamheter och anläggningar som är kopplade till vattenkraft och dämning utan även t.ex. bevattnings- och dricksvattenuttag. Tillämpningsområdet för nyprövningssystemet är således redan nu relativt stort. Som utredningen konstaterar i delbetänkandet SOU 2013:69 är de aktuella verksamheterna och anläggningarna sällan prövade enligt MB och medför i många fall betydande konsekvenser för miljön.

¹⁹ Se SOU 2013:69 s. 285 ff.

De utgör dessutom en stor del av de vattenverksamheter som innebär en fysisk påverkan på vattenförekomster. Åtgärder för att motverka sådan påverkan är högt prioriterade för att kunna nå målen enligt RDV.²⁰ Nyprövningssystemet är som framgått ovan mer ingripande än omprövningssystemet. Utredningen har uppfattat att behovet av ny prövning inte är lika framträdande när det gäller övriga vattenverksamheter och anläggningar, jfr t.ex. avsnitt 8.8 om markavvattning. När det gäller dessa bedömer utredningen därför att omprövningssystemet, med de ändringar som föreslås, är tillräckligt. Någon utvidgning av förslaget om ny prövning föreslås följaktligen inte.

I utredningens uppdrag ingår att ta bort omotiverade skillnader i regleringen av miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet och att överväga om bestämmelserna bl.a. avseende ansvarsfördelningen mellan verksamhetsutövaren respektive tillsynsmyndigheten, rättsgångskostnader och ersättningsrätt för produktionsbortfall vid omprövning är ändamålsenliga eller behöver ändras. Utredningens förslag i dessa avseenden innebär att omprövningsreglerna för vattenverksamhet ändras så att de bättre överensstämmer med motsvarande regler för miljöfarlig verksamhet. Dessa ändringar kommer att bidra till ett effektivare omprövningssystem för vattenverksamhet. Om statsmakten väljer att inte införa det föreslagna systemet med ny prövning utan istället förlitar sig endast på systemet med omprövning kommer dock de ovan redovisade skillnaderna i effektivitet mellan omprövningssystemet och nyprövningssystemet att bestå.

Av remissvaren beträffande utredningens delbetänkande SOU 2013:69 framgår att många företrädare för branschen anser att utredningen, i stället för förslaget om ny prövning, borde ha föreslagit ändringar av omprövningsreglerna i 24 kap. MB. Utredningen har därför skissat på ett utkast till ändrade omprövningsregler som gör det möjligt att uppnå liknande resultat som vid ny prövning, se avsnitt 6.3.1. Eftersom dessa regler även kommer att träffa miljöfarlig verksamhet lämnar utredningen dock, av de skäl som redogjorts för ovan, inte ett skarpt förslag.

²⁰ SOU 2013:69 s. 214 ff.

6.3 Omprövning enligt 24 kap. 5 § MB

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 24 kap. 5 § första stycket 7 MB ändras till att omfatta all typ av teknik. Bestämmelserna i 24 kap. 5 § första stycket 11 och fjärde stycket upphör att gälla.

Av 2 kap. 15 § första stycket RF framgår att det allmänna endast får inskränka användningen av mark eller byggnad när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Ny lagstiftning som begränsar eller upphäver lagakraftvunna tillstånd att använda mark eller byggnad på visst sätt kan således innebära en rådighetsinskränkning i grundlagens mening och förutsätter att lagstiftningen är motiverad av angelägna allmänna intressen, se mer om detta i delbetänkandet SOU 2013:69, kapitel 8. Detta måste innebära att lagstiftaren bedömt att omprövningsgrunderna i 24 kap. 5 § MB utgör sådana angelägna allmänna intressen där en rådighetsinskränkning är tillåten enligt grundlag. Vid eventuella justeringar eller tillägg i 24 kap. 5 § MB måste således beaktas de grundlagsförutsättningar som ges för att inskränka givna tillstånd.

I anslutning till utredningens överväganden och förslag avseende markavvattning föreslås att 24 kap. 5 § första stycket MB förtydligas så att det framgår att även anläggningens utformning kan omfattas av omprövning, se avsnitt 8.8.

6.3.1 Vad i tillståndet och villkoren som kan omprövas enligt 24 kap. 5 § MB

Omprövningsbestämmelsen i MB är delvis hämtad från VL och ML, där det var möjligt att ompröva och föreskriva nya villkor, se 24 § ML och 15 kap. 3 § VL. Genom MB utvidgades rätten till att även omfatta själva tillståndet. I lagrådsremissen föreslogs följande lydelse av ingressen till 24 kap. 5 § MB.

Tillståndsmyndigheten får, efter vad som är skäligt, ompröva tillstånd samt ändra, upphäva eller meddela nya villkor eller andra bestämmelser för en miljöfarlig verksamhet eller en vattenverksamhet.²¹

²¹ Prop. 1997/97:45 del 3 s. 212.

I förarbetena till MB förs, såvitt utredningen kunnat finna, inte något resonemang om den utökade omprövningsmöjligheten som innebär att även tillståndet kan ändras. Det förs endast ett kortare resonemang om vad som kan ligga till grund för omprövning. Det konstaterades i detta avseende att också miljökvalitetsnormer och föreskrifter eller beslut som meddelas om förbud för utsläpp inom särskilda områden i landet kan ligga till grund för begäran av omprövning av tillstånd och villkor.²²

Lagrådet hade synpunkter på den föreslagna formuleringen av ingressen till 24 kap. 5 § MB och anförde följande.

I första stycket föreskrivs enligt förslaget att tillståndsmyndigheten efter vad som är skäligt får ompröva tillstånd samt ändra, upphäva eller meddela nya villkor eller andra bestämmelser för en miljöfarlig verksamhet eller en vattenverksamhet i vissa uppräknade fall. Av motiven framgår emellertid att avsikten inte är att myndigheten i dessa fall skall kunna återkalla ett tillstånd; myndighetens befogenhet att göra detta avses vara reglerad i 3 §. Föreskriften i förevarande paragraf om att tillståndsmyndigheten får ompröva tillstånd blir därför missvisande. Av motiven samt 29 § förslaget till promulgationslag (utredningens notering: det som nu är 31 § MP) synes kunna slutas att avsikten med formuleringen är att ge tillståndsmyndigheten befogenhet att ompröva sådana bestämmelser om produktionsmängd eller om verksamhetens omfattning i övrigt som utgör en del av själva tillståndet och alltså inte är att hänföra till villkor.²³

Bestämmelsen fick genom lagrådets förslag nu gällande utformning. Dessutom lades till det sista stycket i bestämmelsen, att så ingripande villkor eller andra bestämmelser inte fick meddelas med stöd av denna paragraf att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Den nuvarande formuleringen av ingressen till 24 kap. 5 § MB för tankarna till på miljöfarlig verksamhet och är relativt svårtolkad. Det är t.ex. inte helt klart vilka delar av tillståndet som faller utanför ”tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning” och som med denna formulering inte ingår i omprövningsmöjligheten. Enligt utredningen vore en enklare och tydligare formulering av ingressen, som i princip överensstämmer med den som föreslogs i lagrådsremissen, följande.

²² Prop. 1997/98:45 del 1 s. 349.

²³ Prop. 1997/98:45 del 2, bilaga 1, s. 503.

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd samt ändra, upphäva eller meddela nya villkor eller andra bestämmelser.

En sådan formulering skulle ge utrymme för att ompröva hela tillståndet dock med den begränsning 24 kap. 5 § femte stycket MB innehåller. Det skulle även kunna övervägas att i ett nytt stycke i 24 kap. 5 § MB ange att tillståndsmyndigheten, om en omprövning omfattar hela verksamheten, får besluta att omprövningsdomen ska ersätta det tidigare meddelade tillståndet eller rättigheten.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 3.5 reglerar tillstånd till vattenverksamhet ofta ett antal civilrättsligt präglade frågor såsom skyldighet att betala ersättning för skada, tvångsrätt, andelskraft m.m. Om en omprövningsdom ska kunna ersätta det gamla tillståndet måste övervägas om särskilda bestämmelser måste införas i 24 kap. MB som hanterar dessa frågor.

Med dessa ändringar skulle ett likande resultat kunna uppnås enligt omprövningsreglerna som enligt de föreslagna reglerna om ny prövning. Det förhållandet att lagrådet underkänt den ovan föreslagna formuleringen av ingressen till 24 kap. 5 § MB gör dock att förslaget framstår som något tveksamt. Vidare kommer dessa ändringar, till skillnad från nyprövningsförslaget, att gälla alla typer av vattenverksamheter och även miljöfarlig verksamhet. Som påpekats i avsnitt 6.2.3 kommer utredningen med den tid som finns till förfogande, inte att hinna utreda om ändringarna är motiverade och i sådant fall konsekvenserna av dessa för miljöfarlig verksamhet. Detta ingår inte heller primärt i utredningens uppdrag. Utredningen avstår därför från att lägga ett skarpt förslag i nu aktuellt avseende.

6.3.2 Omprövningsgrunderna

Som nämnts i avsnitt 5.3.2 är omprövningsbestämmelsen i 24 kap. 5 § MB uppdelad i en huvudregel som möjliggör omprövning tio år efter det att tillståndsbeslutet vann laga kraft (punkten 1) och därutöver räknas ett antal skäl upp som möjliggör förtida omprövning (punkterna 2–12). Efter det att tio år passerat kan således omprövning utföras oavsett anledning förutsatt att stöd finns i MB. För äldre vattenrättsliga tillstånd kan andra tider gälla, se avsnitt 5.3.5. I de

allra flesta fall torde dock dessa tider ha passerat vilket innebär att det är möjligt att ompröva även dessa enligt huvudregeln.

Att korta kravet enligt huvudregeln på att tio år ska ha passerat anser utredningen inte motiverat utifrån allmänna intressen. Detta skulle dessutom innebära en alltför stor osäkerhet för tillståndshavaren.

Nästa fråga gäller om omprövningsgrunderna i punkterna 2–12, som medger förtida omprövning, är tillräckliga.

Till utredningen har det framförts att möjligheten att enligt punkten 2 begära omprövning på grund av att en miljökvalitetsnorm inte följs är begränsad eftersom det förutsätter att en överträdelse kan konstateras. I fråga om miljökvalitetsnormer för vatten som fastställts i enlighet med RDV ska dessa uppnås först år 2015, 2021 eller 2027. Det innebär att någon överträdelse ännu inte skett och att det därför inte går att begära förtida omprövning på denna grund. För att vid en viss tidpunkt kunna följa en norm kan det emellertid krävas att åtgärder vidtas före det att normen ska uppnås. För vissa åtgärder kan det dessutom ta lång tid innan önskvärd effekt uppnås.

En lösning skulle vara att ändra bestämmelsen i 24 kap. 5 § första stycket 2 MB så att det blir möjligt att ansöka om omprövning vid en uppenbar risk för att en norm, som ska uppnås vid en viss framtida tidpunkt, inte kommer att följas. Utredningen anser dock att ett sådant system skulle bli alltför oförutsägbart eftersom det då skulle gå att ompröva en verksamhet i förtid på grund av de krav en norm, som ännu inte ska vara uppnådd, ställer. En sådan ändring, som ju skulle träffa alla typer av miljökvalitetsnormer, kan utredningen dessutom inte med den tid som står till förfogande överblicka konsekvenserna av. Att införa en särreglering för miljökvalitetsnormer för vatten framstår inte heller som motivera särskilt då de flesta verksamheter ändå torde kunna omprövas med stöd av 24 kap. 5 § första stycket 1 MB. Utredningen förslår därför inte någon ändring av 24 kap. 5 § första stycket 2 MB.

Av 24 kap. 5 § första stycket 7 MB följer att förtida omprövning kan begäras om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik. Det har framförts till utredningen att punkten inte ska begränsas till viss angiven teknik utan att all teknik bör omfattas. Omprövningsgrunderna i 24 kap. 5 § första stycket MB

är till stora delar hämtade från 24 § ML och hänvisningen i sjunde punkten till ”process- eller reningsteknik” för, enligt utredningen, tanken till miljöfarlig verksamhet trots att även vattenverksamhet omfattas. Någon förklaring till varför omprövningsmöjligheten är begränsad till viss teknik anges, såvitt utredningen kunnat finna, inte i motiven till ML eller MB. Utredningen ser dock inte någon anledning till denna begränsning. Det väsentliga är att det genom tekniken kan uppnås en från hälso- och miljösynpunkt väsentlig förbättring. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen ändras till att omfatta all typ av teknik.

Av 24 kap. 5 § första stycket 11 följer att förtida omprövning kan ske om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § MB eller enligt 6 kap. 5 § LSV är mindre ändamålsenliga. Detta är en särreglering för vattenverksamhet. I avsnitt 4.2.11 föreslår utredningen att de särskilda bestämmelserna om bygge- och fiskeavgifter i 6 kap. LSV liksom bestämmelsen i 11 kap. 8 § MB om fiskefrämjande åtgärder ska utgå. Detta då försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § MB och övriga allmänna hänsynsregler i 2 kap. MB enligt utredningen får anses täcka behovet av skydd för bl.a. fisket och den biologiska mångfalden. Enligt utredningen torde de övriga omprövningsgrunderna i 24 kap. 5 § första stycket MB t.ex. punkterna 5–7 vara tillräckliga om anordningar eller villkor som meddelats till skydd för fisket visar sig vara mindre ändamålsenliga. Utredningen föreslår därför att punkten 11 upphör att gälla.

I övrigt föreslår utredningen inte någon ändring av omprövningsgrunderna i 24 kap. 5 § första stycket 2–12 MB.

6.3.3 Bestämmelsen i 24 kap. 5 § fjärde stycket MB

Som utredningen redovisat i avsnitt 5.3.2 stadgar 24 kap. 5 § fjärde stycket MB att domstolen i fall som avses i punkten 5 också får besluta om andra åtgärder som behövs föra till förebygga eller minska olägenheterna för framtiden, t.ex. efterbehandling. Det kan ifrågasättas om detta fjärde stycke fyller någon självständig funktion. Enligt utredningen torde t.ex. villkor om efterbehandling kunna meddelas med stöd av ingressen till första stycket och hänvisningen där till möjligheten att meddela nya villkor och bestämmelser. Utredningen föreslår därför att denna bestämmelse upphör att gälla.

6.3.4 Begränsningen i 24 kap. 5 § femte stycket MB

Begränsningsregeln i 24 kap. 5 § femte stycket MB stadgar att tillståndsmyndigheten vid omprövning inte får meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras, se avsnitt 5.3.3.

Bestämmelsen i 24 kap. 5 § femte stycket MB infördes efter påpekande av Lagrådet bl.a. för att undvika att bestämmelsen skulle stå i strid med grundlagskravet om ersättningsrätt i dåvarande 2 kap. 18 § andra stycket RF.²⁴ Vid den tidpunkten var det dock, på grund av diskrepans mellan lagtexten och förarbetena, oklart och hur grundlagsbestämmelsen skulle tolkas. En bokstavstolkning av grundlagsbestämmelsen innebar att den grundlagsfästa ersättningsrätten omfattade även rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Om bestämmelsen istället tolkades i enlighet med förarbetena omfattades dock inte dessa rådighetsinskränkningar av den grundlagsfästa ersättningsrätten. Detta har numera klargjorts genom att det i den nya ersättningsbestämmelsen i 2 kap. 15 § RF har införts ett tillägg som innebär att i fråga om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl krävs lagreglering. Följden härav blir att ersättningsrätten för rådighetsinskränkningar på miljöområdet regleras uttömmande i 31 kap. MB.

Mot bakgrund av denna ändring ansåg Industriutsläppsutredningen att det bör vara möjligt att ta bort begränsningsregeln i 24 kap. 5 § femte stycket MB utan att MB:s förenlighet med grundlagen ifrågasätts. Vattenverksamhetsutredningen delar denna bedömning.

Industriutsläppsutredningen konstaterade emellertid att regeln innebär ett visst skydd för verksamhetsutövare mot allt för långtgående krav och föreslog därför att den inte skulle tas bort. Industriutsläppsutredningen konstaterade dock att en svensk domstol är skyldig att åsidosätta 24 kap. 5 § femte stycket MB när det gäller IPPC²⁵, IED²⁶ eller andra EU-direktiv. Industriutsläppsutredningen föreslog därför att det skulle införas ett nytt sjätte stycke i 24 kap.

²⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 503.

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (omarbetning).

5 § MB där det framgår att femte stycket inte gäller om något annat följer av Sveriges medlemskap i EU.²⁷

Vattenverksamhetsutredningen kan konstatera att de flesta miljörettsliga krav härstammar från EU-rätten och att den ändring Industriutsläppsutredningen föreslog i princip är att likställa med att 24 kap. 5 § femte stycket MB upphävs.

Det har till utredningen framförts att begränsningsregeln i 24 kap. 5 § femte stycket MB kan få till följd att det inte är möjligt att driva igenom de miljöförbättrande åtgärder som är motiverade och rimliga enligt gällande rätt på grund av att den aktuella verksamheten har låg lönsamhet.

Vid en omprövning ska, på samma sätt som vid en tillståndsprovning, hänsynsreglerna i 2 kap. MB tillämpas. Enligt 2 kap. 7 § MB gäller hänsynsreglerna i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska nyttan av skyddsåtgärder och försiktighetsmått vägas mot kostnaderna för åtgärderna. Enligt motiven till 2 kap. 7 § MB ska bedömningen av vad som är ekonomiskt rimligt utgå från branschförhållanden och inte från den aktuella verksamhetsutövarens betalningsförmåga.²⁸ Begränsningsregeln i 24 kap. 5 § femte stycket MB torde dock begränsa den avvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § MB eftersom kostnaderna dessutom inte får innebära att den enskilda verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. Utrymmet för att genom omprövning uppnå skärpta villkor, som i och för sig är motiverade av allmänna intressen och som utifrån branschförhållandena står i proportion till kostnaderna, torde således vara mindre beträffande verksamheter med dålig betalningsförmåga än verksamheter med god betalningsförmåga.

Det kan även konstateras att begränsningsregeln i 24 kap. 5 § femte stycket MB inte innehåller någon motsvarighet till 2 kap. 7 § andra och tredje styckena MB som bl.a. stadgar att den rimlighetsavvägning som ska göras enligt paragrafens första stycke inte får medföra att en sådan miljökvalitetsnorm som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 MB, dvs. gränsvärdesnorm, inte följs. Vid tillståndsprovning av en ny vattenverksamhet kan således, när det gäller gränsvärdesnormer såsom god kemisk ytvattenstatus enligt RDV, längre gående krav

²⁷ SOU 2011:86 s. 246 f.

²⁸ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 232 f. och del 2 s. 24 f.

ställas än vad som följer av en normal rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket MB. Vid omprövning torde dock utrymmet för tillämpning av 2 kap. 7 § andra och tredje styckena MB begränsas av 24 kap. 5 § femte stycket MB. Vid omprövning torde således, när det gäller gränsvärdesnormer, avsteg från en normal rimlighetsavvägning kunna ske men endast om detta inte resulterar i så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. Eftersom gränsvärdesnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 MB allt som oftast härstammar från EU-rätten torde det emellertid finnas en möjlighet att i vissa fall istället återkalla tillståndet om begränsningsregeln i 24 kap. 5 § femte stycket MB hindrar åtgärder som krävs för att uppfylla en gränsvärdesnorm, se 24 kap. 3 § första stycket 7 MB.

Utredningen anser att de miljökrav som kan ställas på en enskild verksamhetsutövare vid en omprövning bör avgöras genom en objektiv bedömning där miljönyttan av olika åtgärder vägs mot kostnaderna härför. Utredningen anser därför att den rådande ordningen, där de miljökrav som kan ställas vid omprövning är beroende och begränsade av verksamhetsutövarens betalningsförmåga i det enskilda fallet, kan ifrågasättas. Den rimlighetsavvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § MB speglar, enligt utredningen, de hänsyn som bör beaktas och torde utgöra ett tillräckligt skydd för verksamhetsutövaren även vid omprövning.

I detta sammanhang kan även nämnas att svenska domstolar har en skyldighet att åsidosätta en svensk regel som står i strid med EU-rätten. I detta avseende konstaterar Industriutsläppsutredningen att begränsningsregeln i 24 kap. 5 § femte stycket MB t.ex. inte kan upprätthållas i strid mot IPPC och IED. Skulle det exempelvis bli nödvändigt att ompröva tillståndsvillkoren till följd av att en IED-anläggning orsakar utsläpp som överstiger vad som högst accepteras enligt relevanta BAT-slutsatser måste nya eller reviderade begränsningsvärden för utsläpp införas. Tillståndsmyndigheten är då inte förhindrad att meddela sådana villkor ens i den situationen att det leder till att verksamheten inte längre kan bedrivas.²⁹ Samma resonemang torde kunna föras för vattenverksamhet när det gäller t.ex. gränsvärdesnormer avseende kemisk ytvattenstatus enligt RDV. Enligt 24 kap. 3 § första stycket 7 MB finns dessutom

²⁹ SOU 2011:86 s. 423 f.

möjligheten att återkalla tillstånd om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Eftersom de flesta miljökrav härstammar från EU-rätten kan det, enligt utredningen, ifrågasättas om begränsningsregeln i 24 kap. 5 § femte stycket MB innebär något verkligt skydd.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan finns det mycket som talar för att 24 kap. 5 § femte stycket MB är överspelat. Det kan dock inte uteslutas att regeln i vissa situationer fortfarande innebär ett skydd för verksamhetsutövaren mot allt för långtgående krav. Regeln ger även en tydlig signal om att en rimlighetsavvägning måste ske vid omprövning och att omprövning inte är tänkt som ett verktyg för att återkalla tillstånd. Utredningen avstår därför från att lämna ett förslag som innebär att 24 kap. 5 § femte stycket MB upphör att gälla.

6.4 Omprövning enligt 7 kap. 13–16 §§ LSV

Utredningen har i uppdrag att integrera LSV:s bestämmelser i MB eller i en förordning som meddelas med stöd av MB. I avsnitt 9.6 föreslår utredningen därför att omprövningsbestämmelserna i 7 kap. 13–16 §§ LSV ska placeras vid övriga omprövningsbestämmelser i 24 kap. MB och erhålla beteckningen 24 kap. 9–12 §§ MB.

6.5 Upphävande av tillstånd på tillståndshavarens initiativ enligt 24 kap. 8 § MB

Utredningens förslag: 24 kap. 8 § första stycket 1 MB, som reglerar upphävande av tillstånd till miljöfarlig verksamhet på tillståndshavarens initiativ, ändras så att den även omfattar vattenverksamhet.

I paragrafen införs även ett nytt andra stycke som innebär att om ett tillstånd upphävs på grund av att verksamheten slutligt har upphört och tillståndet avser verksamhet vid en vattenanläggning gäller 24 kap. 3 § andra stycket och 4 § MB och vad som där stadgas avseende bl.a. möjlighet att bibehålla anläggningen och utrivning.

Någon motsvarighet till 24 kap. 8 § första stycket 1 MB som stadgar att ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet under vissa förutsättningar kan upphävas på verksamhetsutövarens initiativ finns inte för vattenverksamhet.

Som redogjorts för i avsnitt 5.4.2 har ändringar i FVV, på liknande sätt som ändringar i FMH när det gäller miljöfarlig verksamhet, inneburit att en del vattenverksamheter som tidigare var tillståndspliktiga nu endast är anmälningspliktiga. Detsamma kommer att gälla enligt de föreslagna föreskrifterna om A- och C-verksamheter. De verksamhetsutövare avseende vattenverksamhet som inte vill fortsätta att bedriva en verksamhet enligt tillståndet utan som vill att den anmälningspliktiga verksamheten endast ska bedrivas med stöd av en anmälan bör ha samma möjlighet till detta som en verksamhetsutövare avseende miljöfarlig verksamhet. Detsamma bör gälla för den som frivilligt ansökt om tillstånd och den som lagt ned verksamheten.

Utredningen, vars uppdrag bl.a. är att ta bort omotiverade skillnader i den miljörättsliga regleringen mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, föreslår därför att 24 kap. 8 § första stycket 1 MB ska gälla även vattenverksamhet.

En återkallelse av ett tillstånd enligt 24 kap. 3 § MB innebär inte att tillstånd till en vattenanläggning som ingår i verksamheten automatiskt förverkas. I 24 kap. 3 § andra stycket MB föreskrivs därför att rätten att bibehålla en vattenanläggning får återkallas under vissa förutsättningar. Av 24 kap. 4 § MB framgår vidare att ett sådant beslut ska kombineras med åläggande att riva ut vattenanläggningen om inte någon annan övertar ansvaret för den.³⁰

Motsvarande situation torde uppstå om ett tillstånd upphävs enligt nu aktuell paragraf. Utredningen föreslår därför att det i 24 kap. 8 § MB införs ett nytt andra stycke som stadgar att om ett tillstånd upphävs på grund av att verksamheten slutligt har upphört och tillståndet avser verksamhet vid en vattenanläggning gäller 24 kap. 3 § andra stycket och 4 § MB och vad som där stadgas avseende bl.a. rätt att bibehålla anläggningen och utrivning.

³⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 256.

6.6 Prövningen av omprövningsmål

Utredningens förslag:

- Som alternativ eller komplement till utredningens förslag avseende ny prövning i delbetänkandet SOU 2013:69 ska Havs- och vattenmyndigheten i samråd med Kammarkollegiet och Energimyndigheten ges i uppdrag att ta fram nationella vägledande prioriteringsgrunder för omprövning av vattenverksamheter. När det gäller markavvattningsverksamheter, se utredningens förslag i avsnitt 8.8.
- I 22 kap. 1 § MB läggs till att en ansökan i ett ansökningsmål ”i förekommande fall” ska innehålla det som anges i paragrafen. Därigenom förtydligas att kravet på ansökans innehåll kan variera beroende på vilken typ av ansökningsmål det är fråga om.
- 22 kap. 2 a § MB, som idag endast omfattar miljöfarlig verksamhet, ändras så att den omfattar även vattenverksamhet.
- I 22 kap. 25 § första stycket MB förtydligas att alla typer av ansökningsmål omfattas av regleringen beträffande domens innehåll. Vidare förtydligas i en ny punkt 16 att en dom i förekommande fall även kan innehålla bestämmelser om den tid inom vilken villkor eller andra bestämmelser till följd av en omprövning enligt 24 kap. 5 § MB ska vara uppfyllda.
- Det förtydligas att 22 kap. 25 § andra stycket MB och 24 kap. 2 § MB endast omfattar domar eller beslut som innebär att tillstånd lämnas till en verksamhet och således inte t.ex. domar eller beslut till följd av omprövning.
- I 22 kap. 27 § MB förtydligas att prövotid kan användas vid omprövningar.

6.6.1 Förslaget om vägledande prioriteringsgrunder i delbetänkandet SOU 2013:69

Utredningen har i delbetänkandet SOU 2013:69 föreslagit att Havs- och vattenmyndigheten i samråd med Kammarkollegiet och Energimyndigheten ska ta fram vägledande prioriteringsgrunder för den nya prövningen av vattenverksamheter. Om statsmakten väljer att inte genomföra det föreslagna systemet med ny prövning anser utredningen att motsvarande behov av en nationell prioriteringsplan finns såvitt gäller omprövningssystemet. Behov av en sådan prioriteringsplan för omprövning torde dock finnas även om förslaget om ny prövning genomförs eftersom dessa system kommer att existera parallellt. Det kan t.ex. inte uteslutas att vissa ändringar med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet bedöms lämpligare att genomföra med stöd av omprövning i stället för nyprövning. Det finns dessutom ett stort antal vattenverksamheter som inte omfattas av utredningens förslag om ny prövning. Behovet av omprövning för dessa bedöms lämpligen också utifrån en nationell prioriteringsplan. Havs- och vattenmyndigheten i samråd med Kammarkollegiet och Energimyndigheten bör således ges i uppdrag att ta fram vägledande prioriteringsgrunder som kan ligga till grund för bedömningen av vilka verksamheter och anläggningar som ska prioriteras för omprövning. Vid framtagandet av dessa prioriteringsgrunder bör motsvarande överväganden som redovisas i delbetänkandet gälla.³¹ I detta arbete bör även anläggningars skydd enligt kulturmiljölagen beaktas.

När det gäller markavvattning har utredningen i avsnitt 8.8 föreslagit att motsvarande uppdrag ges till Havs- och vattenmyndigheten i samråd med Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen.

6.6.2 Förslaget om miljörapport även för vattenverksamheter i delbetänkandet SOU 2013:69

Utredningen har i delbetänkandet SOU 2013:69 föreslagit att det genom en ny 26 kap. 20 a § MB införs ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att även den som bedriver vattenverksamhet

³¹ SOU 2013:69 s. 222 ff.

ska lämna miljörapport till tillsynsmyndigheten.³² Syftet med miljörapporten är att få in uppgifter om hur tillstånden följs och hur verksamheten påverkar människors hälsa och miljön. Utredningen har föreslagit att en miljörapport kan innehålla bl.a. följande.

- Grunduppgifter om verksamhetsutövare, såsom adress och kontaktperson.
- En sammanställning av vilka domar och andra beslut, såsom tillstånd och rättigheter, som finns för respektive anläggning samt övriga rättsgrunder som kan ha betydelse för verksamheten. De verksamheter som inte täcks av en tillståndsdom 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.
- En sammanställning av verksamhetsutövarens befintliga dokumentation av verksamhetens risker från hälso- och miljö-synpunkt, som tagits fram enligt 6 § första stycket egenkontrollförordningen, samt övrig information om verksamhetens påverkan på miljön som verksamhetsutövaren tagit fram till följd av 26 kap. 19 § andra stycket MB.

Utöver att förbättra förutsättningarna för en ändamålsenlig tillsyn kommer ett krav på miljörapport även att ge ett bättre underlag för att bedöma behovet av omprövning. Det kan också tänkas att de uppgifter som ska rapporteras, för ett särskilt angivet år, utökas för att på ett bättre sätt kunna avgöra behovet av omprövning.

6.6.3 Ansvar att ta fram utredning

En utövare av vattenverksamhet kan av tillsynsmyndigheten förpliktigas att ta fram det underlag som behövs för en omprövning. Detta följer av MB:s allmänna regler om placeringen av bevisbördan i 2 kap. 1 § MB och reglerna om inhämtande av uppgifter och

³² SOU 2013:69 s. 317 ff.

utförande av undersökningar i 26 kap. 21–22 §§ MB. Dessa regler i kombination med tillsynsmyndigheternas skyldighet enligt 26 kap. 2 § MB att initiera omprövningar torde, enligt utredningen, vara tillräckliga för att säkerställa att tillsynsmyndigheten före ett omprövningsmål inletts i domstol kan få in det underlag som krävs. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter som behövs för att bedöma om en omprövning över huvud taget ska inledas och i sådant fall vad den ska omfatta.

När det sedan gäller mål i mark- och miljödomstol angående omprövning kan konstateras att regleringen i MB av kraven på verksamhetsutövarna att ta fram underlag för omprövningar skiljer sig åt för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Skillnaden innebär att en verksamhetsutövare avseende miljöfarlig verksamhet, enligt 22 kap. 2 a § MB, uttryckligen är skyldig att ta fram underlag för omprövningen. En utövare av vattenverksamhet omfattas inte av den regleringen.

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. Regeln i 22 kap. 2 a § MB har dock inte ändrats sedan den infördes den 1 juli 2002.

Utredningen anser att det saknas anledning att ha olika regler för vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter i nu aktuellt avseende. Utredningen föreslår därför att 22 kap. 2 a § MB ändras så att den omfattar även vattenverksamheter. Detta innebär att tillståndshavarens skyldighet att ta fram underlag för en omprövning klargörs även såvitt gäller vattenverksamhet. Ett likande förslag lämnades av Miljöprocessutredningen.³³

6.6.4 Myndigheter som kan begära utredning vid omprövning

Länsstyrelsen kan i egenskap av tillsynsmyndigheter med stöd av 26 kap. 21–22 §§ MB begära uppgifter, handlingar och undersökningar som behövs för tillsynen. Övriga myndigheter som enligt 24 kap. 7 § MB kan ansöka om omprövning, dvs. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Kammarkollegiet, har däremot inga

³³ SOU 2009:42 s. 223 f.

sådana befogenheter.³⁴ Dessa myndigheter är i stället hänvisade till att via länsstyrelsen få ut det underlag som krävs t.ex. för att kunna avgöra om en ansökan om omprövning över huvud taget ska ges in och i sådant fall vad den ska omfatta. Detta har ansetts medföra onödigt merarbete och onödig tidsutdräkt.³⁵

Utredningen har övervägt att i regelverket möjliggöra för samtliga de myndigheter som omnämns i 24 kap. 7 § MB att kunna begära uppgifter, handlingar och undersökningar om det behövs för en omprövning eller återkallelse. Ett sådant förslag lämnades av Miljöprocessutredningen som anförde följande.

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.³⁶

³⁴ Enligt 1 kap. 13 § miljötillsynsförordningen har dessa myndigheter endast rollen som mottagare av information om förhållanden som kan motivera omprövning.

³⁵ Kammarkollegiet och Fiskeriverket, *Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor – Översyn av arbete med omprövning samt tillsyn av vattendomar och vattenföretag*, s. 35.

³⁶ SOU 2009:42 s. 222 f.

Miljöprocessutredningen föreslog således att samtliga de myndigheter som omnämns i 24 kap. 7 § MB skulle ges befogenheter motsvarande de en tillståndsmyndighet har enligt 26 kap. 21–22 §§ MB att begära in uppgifter m.m. som behövs inför en omprövning eller återkallelse.

Vattenverksamhetsutredningen anser att ett sådant system riskerar att leda till samordningsproblem och svårigheter att avgränsa respektive myndighets arbets- och ansvarsområde. Vattenverksamhetsutredningen anser därför att den rådande ordningen ska bestå och således att även fortsättningsvis endast tillsynsmyndigheten ska omfattas av de befogenheter som framgår av 26 kap. 21–22 §§ MB.

I detta sammanhang kan även nämnas att tillsynsmyndigheten enligt 1 kap. 13 § miljötillsynsförordningen ska underrätta bl.a. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Kammarkollegiet om förhållanden som kan vara skäl för (1) ett förbud eller en återkallelse av tillstånd, dispens eller godkännande enligt 24 kap. 3 § miljöbalken, eller (2) en omprövning enligt 24 kap. 5 eller 6 § miljöbalken.

Om utredningens förslag i delbetänkandet SOU 2013:69 genomförs att införa krav på miljörapport även för vattenverksamhet kommer det att finnas ett bättre underlag än i dag för att kunna bedöma behovet av omprövning eller återkallelse. Miljörapporten torde samtliga de utpekade myndigheterna i 24 kap. 7 § MB i erforderlig omfattning kunna ta del av.

6.6.5 Innehållet i ansökan om omprövning m.m.

Som nämnts i avsnitt 5.5.2 finns det inte några särskilda regler om vad en omprövningsansökan ska innehålla förutom att det inte ställs något krav på en MKB.

Det har till utredningen framförts att avsaknaden av tydliga krav avseende innehållet i en omprövningsansökan kan utgöra hinder för att genom omprövning få till stånd de åtgärder ansökan avser. Som exempel har nämnts att domstolarna, trots att det i formell mening inte krävs någon MKB vid omprövning, indirekt ändå ställer den typen av utredningskrav på den myndighet som söker omprövning. Vidare har det framförts att det är svårt för den sökande myndigheten att skaffa sig den ingående kunskapen om

verksamheten som krävs för att t.ex. kunna beskriva den exakta utformningen av en åtgärd och att det framstår som mer ändamålsenligt att verksamhetsutövaren gör detta. Detta problem belyses i praxis bl.a. av MÖD 2006:25 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 februari 2014 angående omprövning enligt 24 kap. 5 § MB av villkoren för Duveströms kraftverk³⁷, se avsnitt 5.5.2.

I kommentaren till 22 kap. 2 a § MB anges att det är möjligt för de myndigheter som kan ansöka om omprövning att ge in en sådan ansökan utan att presentera en fullständig utredning om verksamheten och dess konsekvenser. Däremot måste det framställas ett klart yrkande om vilken ändring som begärs så att domstolen kan bedöma vilken utredning som är relevant att med stöd av 22 kap. 2 a § MB begära in av tillståndshavaren.³⁸

I Mark- och miljööverdomstolens senaste avgörande beträffande Duveströms kraftverk klagörs att en tillståndsprövning enligt 11 kap. MB inte är detsamma som en omprövning enligt 24 kap. MB som ju endast syftar till att komplettera ett tidigare givet tillstånd med nya villkor. Följaktligen är, enligt domstolen, kravet på ansökans innehåll mer begränsat vid omprövning än vid tillståndsprövning. Detsamma bör gälla vissa andra typer av ansökningsmål t.ex. mål om tvångsrätt och mål, enligt utredningens förslag, om överflyttande av underhållsskyldighet enligt 11 kap. 18 § MB. Då detta inte klart framgår av den nuvarande regleringen föreslår utredningen att det i 22 kap. 1 § MB läggs till att en ansökan i ett ansökningsmål ”i förekommande fall” ska innehålla det som anges i paragrafen. Därigenom förtydligas att kravet på ansökans innehåll kan variera beroende på vilken typ av ansökningsmål det är fråga om och vilka frågor som är aktuella i målet. Då paragrafen utgör ett förtydligande ser utredningen inte något problem med att den även träffar miljöfarlig verksamhet.

Utredningen har även föreslagit att 21 kap. 1 § 1 MB ska omfatta även vattenverksamhet. På detta sätt tydliggörs, på samma sätt som i dag gäller för miljöfarlig verksamhet, att mark- och miljödomstol som första instans prövar de olika typerna av mål som ryms under

³⁷ Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom den 12 februari 2014 i mål M 1423-13. Domen överklagade till Högsta domstolen som den 23 april 2014 i mål T 1386-14 beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

³⁸ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 januari 2013, Zeteo) kommentaren till 22 kap. 2 a § MB.

benämningen ”ansökningsmål” och att tillståndsmål således inte är detsamma som mål om omprövning och återkallelse.

Vidare kommer det, om utredningens förslag i delbetänkandet SOU 2013:69 genomförs avseende krav på miljörapport även för vattenverksamhet, att finnas ett bättre underlag än i dag för att utforma en ansökan om omprövning.

Utredningen bedömer att dessa ändringar torde kunna leda till en rättsutveckling beträffande kravet på innehåll i en ansökan om omprövning som ligger mer i linje med den som redovisas ovan.

6.6.6 Domen i omprövningsmål

Bestämmelsen i 22 kap. 25 § första stycket MB om krav på innehållet i dom har redogjorts för i avsnitt 5.5.3. Utredningen föreslår att det i bestämmelsen hänvisas till ”dom i ett ansökningsmål” och inte som nu ”dom som innebär att tillstånd lämnas”. Det kan i detta sammanhang nämnas att det i förarbetena till 22 kap. 25 § hänvisas till dom i ett ansökningsmål och inte dom i ett tillståndsmål.³⁹

Genom den föreslagna ändringen tydliggörs att kravet på doms innehåll, precis som när det gäller kravet på ansökans innehåll enligt 22 kap. 1 § MB, omfattar alla typer av ansökningsmål som räknas upp i 21 kap. 1 a § MB. Utöver tillståndsmål enligt 9 och 11 kap. MB omfattas således även t.ex. omprövningsmål. På samma sätt som nu är uppräknningen inte uttömmande och är inte heller minimikrav utan ska ses som en form av minneslista. Vad domen ska innehålla i varje enskilt mål måste anpassas till ansökan och de frågor som denna aktualiserar. Det förhållandet att kravet på ansökans innehåll är mer begränsat vid omprövning än vid tillståndsprövning bör innebära att även domens innehåll blir mer begränsat. Förslaget bedöms inte innebära någon större förändring i sak.

Som redogjorts för i avsnitt 5.5.3 har det till utredningen framförts att det är oklart hur 22 kap. 25 § andra stycket MB och 24 kap. 2 § MB och förhåller sig till förordnanden om arbetstid i beslut eller domar till följd av myndighetsinitierad omprövning enligt 24 kap. 5 § MB.

³⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 246.

I förarbetena till 18 § andra stycket ML (numera 22 kap. 25 § andra stycket MB) angavs att bestämmelsen var tillämplig på sådana nyetablerings- och ändringsfall i vilka man inte vill ha frågan om tillståndets utnyttjande svävande under oviss tid. Vidare angavs att när en tidsgräns fastställs för utförande av skyddsåtgärder på befintliga anläggningar grundas beslutet inte på 18 § andra stycket ML varför inte heller 29 § ML (numera 24 kap. 2 § MB) blir tillämplig. Detta då en sådan tidsgräns inte har karaktär av frist inom vilken tillstånd ska ha tagits i anspråk med risk för att det annars förfaller. Enligt förarbetena skulle tidsbestämmelsen i stället betraktas som villkor om reningsanordningar m.m. som om det åsidosätts gör att lagens sanktionssystem blir tillämpligt.

I kommentaren till 22 kap. 25 § andra stycket MB anges syftet med en arbetstid vara att det tillstånd som lämnats ska bygga på att bästa möjliga teknik tillämpas. Utan tidsgräns finns det en risk för att tekniken som tillståndet bygger på inte längre är den bästa när tillståndet väl tas i anspråk.⁴⁰

En tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap. MB eller en ansökan om ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § MB⁴¹ initieras av verksamhetsutövaren. En tillståndsdom innebär att något får göras och gäller till fördel för verksamhetsutövaren. För att tillståndets utnyttjande inte ska vara svävande under oviss tid finns bestämmelsen i 24 kap. 2 § MB som således utgör ett påtryckningsmedel på verksamhetsutövaren att faktiskt utföra det denne fått tillstånd till vid äventyr att tillståndet annars förfaller.

Vid en omprövning är både partsförhållandet och domens karaktär annorlunda. En omprövning enligt 24 kap. 5 § MB initieras av en myndighet och innebär ytterligare förpliktelser i förhållandet till det befintliga tillståndet och är således till nackdel för verksamhetsutövaren. Det är därför naturligt att 24 kap. 2 § MB, som ju stadgar att tillståndet förfaller om förordnanden om arbetstid inte följs, inte kan gälla sådana domar.

Det kan emellertid finnas behov av att fastställa den tid inom vilken villkor och andra bestämmelser till följd av en omprövning enligt 24 kap. 5 § ska vara utförda. Det kan finnas behov av

⁴⁰ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 januari 2013, Zeteo) kommentaren till 22 kap. 25 § MB.

⁴¹ Enligt utredningens förslag i delbetänkandet SOU 2013:69, avsnitt 9.4, ska bestämmelsen betecknas 16 kap. 2 b § MB och omfatta även vattenverksamhet.

tidsgräns inte bara när det gäller villkor som innebär arbeten för vattenverksamhet, t.ex. bygge av fiskväg, utan även när det gäller andra villkor såsom när viss minimitappning ska börja ske m.m. Sådana tidsbestämmelser bör dock, på det sätt som anförs i förarbetsuttalandena ovan, inte betraktas som en frist inom vilken omprövningsdomen ska ha tagits i anspråk med risk för att den annars förfaller utan är i stället ett villkor enligt 22 kap. 25 § första stycket MB.

För att tydliggöra detta föreslår utredningen att det ska läggas till en ny punkt 15 i 22 kap. 25 § som stadgar att en dom i förekommande fall ska innehålla den tid inom vilken villkor eller andra bestämmelser till följd av omprövning enligt 24 kap. 5 § MB ska vara utförda. Vidare förtydligas att 22 kap. 25 § andra stycket MB och 24 kap. 2 § MB inte är tillämpliga på omprövningsbeslut och omprövningsdomar. Utredningen har även i avsnitt 4.2.8 föreslagit att den skillnad som finns i 22 kap. 25 § andra stycket MB mellan vattenverksamhet, som hänvisar till tid för arbetes utförande, och miljöfarlig verksamhet, som hänvisar till tid för arbetes igångsättande, tas bort genom att den rådande ordningen för vattenverksamhet ska gälla även miljöfarlig verksamhet.

Utredningen har övervägt att omformulera 22 kap. 25 § andra stycket så att det även omfattar omprövningsbeslut och omprövningsdomar. Då denna bestämmelse är så nära sammankopplad med frågan om när tillstånd förfaller enligt 24 kap. 2 § MB och det kan finnas anledning att i en omprövningsdom ha en tidsgräns inte bara när det gäller villkor som innebär arbeten för vattenverksamhet har dock utredningen inte valt denna lösning.

Villkor och andra bestämmelser till följd av omprövning blir en del av tillståndet, se avsnitt 5.3.1. Det förhållandet att verksamhetsutövaren inte följer t.ex. villkor om tidsgräns i en omprövningsdom innebär att denna kan bli föremål för tillsynsföreläggande enligt 26 kap. MB och/eller kan bli dömd för otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § första stycket 2 MB.

6.6.7 Prövotid vid omprövning

Frågan om detaljeringsgraden i en ansökan när det gäller omprövning hänger samman med frågan om möjligheten för domstolen att förordna om prövotidsförfaranden. Enligt 22 kap. 27 § MB kan, när verkningarna av en verksamhet inte kan förutses, mark- och miljödomstolen vid meddelande av tillstånd skjuta upp frågor om ersättning eller andra villkor till dess erfarenhet vunnits av verksamhetens inverkan, se avsnitt 3.2.7. 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.⁴²

Som redan nämnts kan det vara svårt för den sökande myndigheten att i omprövningsansökan i detalj ange hur en åtgärd ska utformas. På samma sätt kan det finnas svårigheter att vid en omprövning t.ex. ange den exakta storleken på en ändamålsenlig minimitappning eller i detalj ange utformningen av en fiskväg. Det har därför framförts till utredningen att det bör vara möjligt att sätta den typen av villkor på prövotid.

Miljöprocessutredningen konstaterade att det är oklart om reglerna om prövotid, som enligt ordalydelsen i 22 kap. 27 § första stycket MB gäller ”vid meddelande av tillstånd”, syftar på alla de mål som benämns ansökningsmål i 21 kap. 1 a § MB eller bara syftar på de ansökningsmål som avser ”tillstånd”. Miljöprocessutredningen konstaterade vidare att Miljööverdomstolen, i samband med en remiss, uttalat att 22 kap. 27 § MB tillämpas vid omprövning av miljöfarlig verksamhet och att det vore osannolikt att den inte skulle tillämpas på samma sätt vid omprövning av vattenverksamhet om frågan aktualiseras i ett sådant mål. Domstolen ansåg därför att det inte fanns behov att klargöra detta i lagtexten. Miljöprocessutredningen menade dock att det är viktigt att den rätts-tillämpning som råder vid domstolarna i vattenrättsliga sammanhang går att läsa ut i lagtexten. Utredningen föreslog därför att

⁴² SOU 2009:42 s. 225.

22 kap. 27 § MB ändras på sådant sätt att det klart framgår att prøvotid kan användas vid omprövningar.⁴³

Vattenverksamhetsutredningen delar den ovan redovisade uppfattningen att det inte klart framgår av 22 kap. 27 § MB, som enligt ordalydelsen gäller ”vid meddelande av tillstånd”, att paragrafen är tillämplig även vid omprövning. Utredningen föreslår därför att det förtydligas i 22 kap. 27 § MB att prøvotid kan användas vid omprövningar. Detta kommer då att gälla såväl vattenverksamhet som miljöfarlig verksamhet.

6.7 Rättegångskostnader

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 25 kap. 3 § MB upphör att gälla vilket tillsammans med övriga i avsnitt 4.2.9 föreslagna ändringar i 25 kap. MB innebär att de regler avseende rättegångskostnader som gäller för miljöfarlig verksamhet blir tillämpliga även för vattenverksamhet. Vid omprövning och återkallelse svarar således var och en för sina rättegångskostnader. Detta gäller även sakägare.

Reglerna avseende rättegångskostnader vid ansökan om omprövning eller återkallelse skiljer sig åt mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, se avsnitt 3.4.9 och 4.2.9. Vid omprövning avseende miljöfarlig verksamhet gäller huvudregeln i 25 kap. 1 § MB, dvs. att var och en svarar för sina rättegångskostnader och att sakägare inte har någon rätt till ersättning. Vid omprövning avseende vattenverksamhet är huvudregeln, enligt 25 kap. 3 § MB, att sökande myndighet och tillståndshavaren ska stå för sina kostnader. Därutöver ska sökande myndighet stå för eventuella sakägares rättegångskostnader förutsatt att omprövningen inte utförs till förmån för det allmänna fisket. Gäller ett mål omprövning för att förbättra en vattenanläggnings säkerhet står istället tillståndshavaren för sakägares rättegångskostnader.

Varken i VL eller MB har lagstiftaren ansett det motiverat att låta sakägare få ersättning för rättegångskostnader när omprövningen

⁴³ SOU 2009:42 s. 225 ff.

avser åtgärder till skydd för fisket, se 20 kap. 1 § andra stycket VL respektive 24 kap. 5 § första stycket 11 MB. Skälen för detta har inte utredningen kunnat finna i motiven till vare sig MB eller VL. Däremot har det anförts beträffande den generella rätten för sakägare att få sina rättegångskostnader ersatta vid prövning av vattenverksamhet att detta beror på att de enskilda intressena inte, till skillnad från vad som anses vara fallet beträffande miljöfarlig verksamhet, anses sammanfalla med de allmänna intressena. Vattenlagsutredningen anförde följande i detta avseende.

Prövningen av miljöskyddsmål anses som nämnts i första hand gälla förhållandet mellan sökanden och motstående allmänna intressen. Enskild sakägare är visserligen oförhindrad att föra talan inför nämnden i ansökningsärenden. Hans intressen anses emellertid i stor utsträckning sammanfalla med de allmänna och han anses bl.a. fördens skull inte böra ha rätt att företa egna sakkunnigutredningar på sökandens bekostnad.

I vattenmålen kan de enskilda intressena inte på samma sätt anses sammanfalla med de allmänna. Från allmän synpunkt kan det t.ex. saknas anledning att bestrida en ansökt dämning eller vattentappning som ändå kan böra jämkas med hänsyn till skadeverkningarna på enskild egendom. Vidare kan enskild rätt böra vika till förmån för byggnadsintresset inte bara till följd av att företaget allmänt sett är tillåtligt i vad det påverkar vattenförhållandena utan också därför att det behövs olika arbeten på land för att det ska kunna genomföras. I den situationen står i regel inga allmänna intressen på spel. Från sakägarnas synpunkt bör också beaktas att tillståndsmyndighetens och fastighetsdomstolens befogenheter i fråga om föreskrifter om skyddsåtgärder delvis sammanfaller. Sakägarna måste därför vara beredda att i samtliga nu berörda hänseenden ställa preciserade yrkanden om jämkningar i utförandet eller om skyddsåtgärder.

Prövningen enligt VL-förslaget av den administrativa tillståndsmyndigheten avser sålunda inte bara frågor rörande företagens tillåtlighet. Ett tillstånd till ett vattenföretag medför också en rätt för sökanden att skada och kanske också att ta i anspråk sakägares egendom. Ett tillståndsbeslut kan vidare innebära en preklusion av annan än sökanden tillkommande rätt till vatten. För behandlingen av dylika frågor krävs ibland omfattande utredningar av såväl teknisk som rättslig natur. Förhållandena liknar mer expropriationsfallen än miljöskyddsfallen, som inte innefattar tvångsrättsfrågor. Sakägarna kan alltså ha stort intresse av att bevaka sin rätt redan i samband med tillståndsprövningen.

Det ska naturligtvis liksom f.n. främst åligga sökanden att tillhandahålla den utredning som behövs i tillståndsärendet och i målet om skadereglering. Fastighetsägare och andra sakägare kan emellertid som nyss anförts behöva verkställa kompletterande utredningar. Vattenföretagens ofta svåröverskådliga verkningar och komplicerade natur medför också att sakägarna kan behöva anlita juridiskt och tekniskt biträde.⁴⁴

Till skillnad från vad som gällde vid tidpunkten för Vattenlagsutredningens uttalande omfattas tillstånd till vattenverksamhet respektive miljöfarlig verksamhet numera av samma omprövningsregler i 24 kap. 5 § MB. De skäl för omprövning som anges i bestämmelsen avser allmänna intressen och gör sig gällande med samma styrka för båda typerna av verksamheter. Utredningen har även i avsnitt 4.2.4 föreslagit att prövningen av de civilrättsligt präglade frågorna vid vattenverksamhet, t.ex. skadeersättning och tvångsrätt, på samma sätt som när det gäller miljöfarlig verksamhet, ska prövas separat från koncessionsfrågorna. Detta kommer även att gälla eventuella civilrättsligt präglade frågor som aktualiseras vid omprövning. Genom detta kommer de enskilda intressena vid prövningen av ansökningsmål på liknande sätt som när det gäller miljöfarlig verksamhet att sammanfalla med de allmänna intressena vilka bevakas av det allmänna.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det saknas skäl att ha kvar skillnaderna i regleringen mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet när det gäller rättegångskostnader vid omprövning. Utredningen föreslår därför att de regler avseende rättegångskostnader som gäller för miljöfarlig verksamhet blir tillämpliga även för vattenverksamhet. Vid omprövning ska således var och en svara för sina rättegångskostnader och detta gäller även sakägare.

6.8 Ersättningsrätten vid omprövning

Utredningens förslag:

- Tillståndshavarens rätt till ersättning vid omprövning enligt 24 kap. 5 § MB tas bort. Detsamma gäller rätten till ersättning vid omprövning enligt nuvarande 7 kap. 13 § LSV på ansökan av en kommun eller ett vattenförbund som vill

⁴⁴ SOU 1977:27 s. 174.

tillgodose den allmänna miljövården eller hälsovården eller främja fisket. Bestämmelsen i 7 kap. 13 § LSV flyttas till 24 kap. 9 § MB. Rätten till ersättning ska dock finnas kvar under en övergångstid om fem år.

- Förslaget om ny prövning i delbetänkandet SOU 2013:69 förenas med en övergångsbestämmelse och den föreslagna ersättningsbestämmelsen i 19 g § MP tas bort.

En omprövning kan leda till rådighetsinskränkningar i form av att den rätt som tillståndshavaren har enligt det tillstånd som omprövas begränsas. När det gäller de rättsliga förutsättningarna för rådighetsinskränkningar och gällande rätt beträffande ersättning hänvisar utredningen till vad som redovisats i delbetänkandet SOU 2013:69, kapitel 8.

6.8.1 Äldre bestämmelser

Reglerna i 31 kap. 20 och 22 §§ MB innebär att ersättning ska ges om en omprövning av ett tillstånd till vattenverksamhet skett med stöd av 24 kap. 5 § MB eller 7 kap. 13 och 14 §§ LSV och för tillståndshavaren medfört en förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets fallhöjd.

Bestämmelserna i 31 kap. 20 och 22 §§ MB motsvarar 9 kap. 12 och 14 §§ VL och omfattade då omprövning i förtid av bl.a. följande skäl: för att tillgodose allmänna intressen som berörs av väsentliga ändringar i vattenförhållanden (15 kap. 3 § VL), om det visar sig att vissa anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket är mindre ändamålsenliga (15 kap. 4 § VL), eller, i fråga om villkor om innehållande och tappning av vatten, för att tillgodose den allmänna miljövården eller hälsovården eller främja fisket (15 kap. 9 § VL). Liksom i dag betalades ersättningen till tillståndshavaren av den som sökt omprövning och till andra motparter än tillståndshavaren, se 9 kap. 13 § VL.

Enligt specialmotiveringen i propositionen till VL kunde allmänna intressen enligt 15 kap. 3 § t.ex. vara det allmänna fiskeintresset, den

allmänna miljövården, hälsovården eller en Orts vattenförsörjning.⁴⁵ I propositionen uttalades att man ville hålla definitionen av vad som utgjorde allmänna intressen öppen och på så sätt undvika att binda utvecklingen för framtiden.⁴⁶ För att kunna ompröva ett tillstånd före den tid som bestämts i tillståndet krävdes dock, enligt bestämmelsen, att det var fråga om att tillgodose sådana allmänna intressen som berörs av väsentliga ändringar i vattenförhållandena.

Något motsvarande krav på att det är väsentliga ändringar i vattenförhållandena som orsakar det förhållande som aktualiserar frågan om omprövning uppställs inte i 24 kap. 5 § MB. Bestämmelserna i 24 kap. 5 § MB torde medge omprövning av vattenverksamhet på en mängd andra grunder än de som omfattades av ersättningsrätten i VL. Bland annat kan ersättning komma att utgå vid omprövning som beror på fel eller försummelse på verksamhetsutövarens sida, 24 kap. 5 § första stycket 3–4 MB. I och med MB:s införande kom därför bestämmelserna om ersättning, som i övrigt överfördes i princip oförändrade, genom kopplingen till 24 kap. 5 § MB att omfatta ett större område än tidigare. Rätten till ersättning på grund av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl utökades alltså trots uttalanden i balken om att något sådant inte var avsett.⁴⁷

Anledningen till att möjligheten att ompröva vattenverksamhet utvidgades och samordnades med bestämmelserna om omprövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet var att lagstiftaren ansåg att det saknades tillräckliga skäl att särbehandla vattenverksamhet som sådan och att det i stället borde vara verkningarna av en verksamhet som ligger till grund för om en omprövning ska ske.⁴⁸ Som Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar konstaterar förbisåg man möjligen att denna samordning ledde till en utökad rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar på grund av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.⁴⁹

⁴⁵ Prop. 1981/82:130 s. 567.

⁴⁶ Prop. 1981/82:130 s. 110.

⁴⁷ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 349 och del 2 s. 513. Se även SOU 2013:59 s. 78.

⁴⁸ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 257.

⁴⁹ SOU 2013:59 s. 79.

6.8.2 Ersättningsrätten vid omprövning enligt 24 kap. 5 § MB

Omprövning av ett tillstånd enligt 24 kap. 5 § MB medges om det i fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet förekommer någon sådan omständighet som nämns i paragrafens första stycke 1–12. Enligt Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar är möjligheten att ompröva ett tillstånd enligt 24 kap. 5 § MB knuten till betydande hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.⁵⁰ Mot bakgrund av 2 kap. 15 § tredje stycket RF finns det således inte någon grundlagsskyddad rätt till ersättning i dessa fall. Ur ett grundlagsperspektiv är lagstiftaren således fri att avgöra om ersättning ska lämnas och vilka förutsättningar som då ska vara uppfyllda. Det finns dock vissa grundläggande principer som får antas gälla generellt i fråga om rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar och som måste beaktas av lagstiftaren. Dessa principer är proportionalitetsprincipen, rättssäkerhetsaspekten, försiktighetsprincipen, principen om att förorenaren betalar, principen om lagenlighet, kvalifikationskrav, skadeståndsrättsliga principer och statsstödsreglerna.⁵¹

Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar har utifrån dessa allmänna principer analyserat omprövningsbestämmelsen i 24 kap. 5 § MB och den ersättningsrätt som är kopplad till bestämmelsen genom 31 kap. 20 och 22 §§ MB. Nämnda utredningen konstaterar att dessa regler skiljer sig från övriga ersättningsregler i MB i två avseenden. Dels kan bestämmelserna delvis ses som ett undantag från den allmänna principen att ingrepp av miljöhänsyn inte medför någon rätt till ersättning för den som utövar den miljöfarliga verksamheten⁵², dels begränsas rätten till ersättning inte genom något kvalifikationskrav utan genom att endast en del av den uppkomna skadan ska ersättas.⁵³

Tyngden av de miljöskydds-, hälsoskydds- och säkerhetsskäl som 24 kap. 5 § MB avser att skydda har beaktats inom ramen för dess utformning och påverkat vilka rekvisit som måste vara uppfyllda för att omprövning ska få ske. Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar

⁵⁰ SOU 2013:59 s. 139.

⁵¹ SOU 2013:59 s. 12 f.

⁵² Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 januari 2013, Zeteo) kommentaren till 31 kap. 20 § MB.

⁵³ SOU 2013:59 s. 77.

hetsinskränkningar konstaterar därför att det är naturligt att en rätt till ersättning inte finns.⁵⁴

När det gäller vattenverksamhet ska trots detta, enligt 31 kap. 20 och 22 §§ MB, ersättning lämnas om en omprövning av ett tillstånd till vattenverksamhet skett med stöd av 24 kap. 5 § MB eller 7 kap. 13 och 14 §§ LSV och för tillståndshavaren medfört en förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets fallhöjd. Utredningen om ersättning vid rådhetsinskränkningar konstaterar att bestämmelserna om ersättning i 31 kap. 20 och 22 §§ MB vid omprövning av vattenverksamhet enligt 24 kap. 5 § MB inte överensstämmer med gällande principer för ersättning och anför följande.

Tillstånd till vattenverksamhet omfattas alltså i samma utsträckning som miljöfarlig verksamhet av 24 kap. 5 § miljöbalken. Men till skillnad från vad som gäller vid omprövning vid miljöfarlig verksamhet lämnas ersättning under vissa förutsättningar.

Enligt 31 kap. 20 och 22 §§ miljöbalken ska ersättning lämnas om en omprövning av ett tillstånd till vattenverksamhet skett med stöd av 24 kap. 5 § miljöbalken eller 7 kap. 13 och 14 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och för tillståndshavaren medfört en förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets fallhöjd[...]

När det däremot gäller de skäl för omprövning som anges i 24 kap. 5 § miljöbalken får de sägas göra sig gällande med samma styrka som vid viss miljöfarlig verksamhet. En vattenverksamhet kan vara mycket omfattande och ha stor påverkan på miljön. Sett ur ett miljöskyddsperspektiv bör vissa vattenverksamheter därför vara minst lika riskabla som vissa tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. De skäl som i miljöbalkspropositionen anfördes för att samordna bestämmelserna om omprövning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet tyder närmast på att även lagstiftaren var av den uppfattningen (prop. 1997/98:45 del 2, s. 257).

När det väl blir aktuellt att ompröva ett tillstånd med stöd av bestämmelserna i 24 kap. 5 § måste det allmänna intresset av åtgärden alltså göra sig lika starkt gällande oavsett om det är fråga om en miljöfarlig verksamhet eller en vattenverksamhet.

Skulle det ha varit lagstiftarens uppfattning att det allmänna intressets vikt i typfallet är lättare vid vattenverksamhet än vid miljöfarlig verksamhet borde förutsättningarna för att ompröva en vattenverksamhet ha utformats på ett annat sätt. Det går således inte att argumentera för att en ersättningsrätt skulle vara nödvändig på den grunden.

⁵⁴ SOU 2013:59 s. 139 f.

En tänkbar förklaring till avvikelsen skulle kunna vara [...] samhälls-ekonomiska hänsyn eller svårigheter i genomförandet av bestämmelserna och liknande, med särskild styrka talar för att en rätt till ersättning bör finnas. Några uttalanden i den riktningen finns dock inte i motiven till miljöbalken.

Till detta kommer att möjligheterna att få ersättning vid omprövning av ett tillstånd till vattenverksamhet oavsiktligt utökades i och med miljöbalkens införande. Den möjlighet som fanns i 15 kap. 3 § vattenlagen att ompröva ett tillstånd på grund av miljö- och hälsovårdsskäl bör inte ha omfattat samtliga de skäl för omprövning som anges i 24 kap. 5 § miljöbalken. Dessutom kan ersättning komma att utgå även då omprövningen beror av fel eller försummelse på verksamhetsutövarens sida.

Sammanfattningsvis utgör alltså ersättningsrätten vid omprövning av vattenverksamhet av skäl som anges i 24 kap. 5 § MB en avvikelse från de gängse principer för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar som framträder i svensk rätt i övrigt.⁵⁵

Mot den bakgrund som tecknats i den citerade texten anser Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar att det bör övervägas om rätten till ersättning ska tas bort vid omprövning enligt 24 kap. 5 § MB men finner lämpligast att Vattenverksamhetsutredningen gör en närmare granskning av de praktiska konsekvenserna av detta.⁵⁶

Med anledning av denna redovisning ska inledningsvis påpekas att konsekvenserna av att ersättningsrätten tas bort blir olika beroende på om förslaget om ny prövning genomförs eller inte. Om det genomförs bedömer utredningen det som troligt att detta institut och inte omprövningsinstitutet kommer att användas för att anpassa äldre tillstånd och rättigheter till gällande rätt. Antalet omprövningar av äldre tillstånd och rättigheter bedömer utredningen därför kommer att minska även om ersättningsrätten tas bort. Omprövning är dock det institut som måste används för att anpassa de verksamheter som inte omfattas av förslaget om ny prövning och som i framtiden kommer att användas för att anpassa MB-tillstånd till gällande rätt varför dessa omprövningsmål bedöms öka något. Ersättningsrätten vid omprövning i förhållande till den föreslagna ersättningsrätten vid ny prövning diskuteras nedan i avsnitt 6.8.6.

⁵⁵ SOU 2013:59 s. 143 f.

⁵⁶ SOU 2013:59 s. 144 f.

Om förslaget om ny prövning inte genomförs är myndigheterna hänvisade till omprövningsinstitutet för att anpassa äldre tillstånd och rättigheter till gällande rätt. Vid dessa förhållanden kan borttagandet av ersättningsrätten vid omprövning få betydelse.

Ett sätt att påverka hur många omprövningar av givna tillstånd som görs för att gynna allmänna intressen 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. Genom att ta bort ersättningsrätten vid omprövning bedömer utredningen det därför som troligt att antalet omprövningar ökar. Vidare bedömer utredningen att detta i större utsträckning kommer att innebära att omprövningar görs där miljövinsten är som störst och inte begränsas till de fall där produktionsbortfallet till följd av omprövningen håller sig inom det icke-ersättningspliktiga produktionsbortfallet enligt 31 kap. 22 § MB.

Genom MB samordnades omprövningsbestämmelserna för vattenverksamheter och miljöfarlig verksamhet. Det gjordes ingen skillnad mellan de olika verksamhetstyperna vad gäller grunderna för omprövning. Att det skulle vara någon skillnad mellan miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet i fråga om påverkan på miljön framgår inte av motiven. Av motiven framgår tvärtom uttryckligen att lagstiftaren ansåg att det saknades tillräckliga skäl att särbehandla vattenverksamhet som sådan och att det istället borde vara verkningarna av en verksamhet som ligger till grund för om en omprövning ska ske.⁵⁷

Rätten till ersättning i samband med omprövning kan därför inte sägas vara motiverad utifrån att skälen eller motiven för omprövning skiljer sig åt mellan de olika verksamhetstyperna. Det kan inte anses som mer angeläget att omprövning av miljöfarlig verksamhet sker och att rådighetsinskränkningen som omprövningen kan innebära därför skulle vara undantagen ersättningsskyldighet från det allmänna. Om det hade varit lagstiftarens mening borde förutsättningarna för att ompröva ha utformats på annat sätt.

Den faktiska inskränkningen i samband med en omprövning kan inte heller anses skilja sig åt nämnvärt. För såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet innebär en omprövning typiskt

⁵⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 257.

sett att tillståndshavaren i något avseende måste begränsa sin verksamhet. Det kan handla om en kostnad för att installera ny reningsteknik eller en minskad produktion till följd av krav på minimitappning. I slutändan innebär således en omprövning en ekonomisk börda oavsett om det är fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. Med dagens system kompenseras dock endast vattenverksamheter för intrånget. Det innebär att de investeringar som görs i en vattenverksamhet skyddas utöver vad som gäller för andra verksamheter. Detta torde innebära en konkurrensnackdel för miljöfarlig verksamhet i förhållande till vattenverksamhet. Det kan även diskuteras om ersättningsrätten i samband med omprövning står i strid med EU:s bestämmelser om olagligt statsstöd.

Mot denna bakgrund anser utredningen att tillståndshavarens rätt till ersättning enligt 31 kap. 20–23 §§ MB vid omprövning enligt 24 kap. 5 § MB ska tas bort. Detta ska gälla även omprövning av äldre tillstånd och rättigheter. Förslagets påverkan på den svenska vattenkraftsproduktionen och behovet av övergångsbestämmelser diskuteras i avsnitt 6.8.4 och 6.8.5.

6.8.3 Ersättningsrätten vid omprövning enligt 7 kap. 13 och 14 §§ LSV

Det kan noteras att Utredningens om ersättning vid rådighetsinskränkningar förslag inte omfattar den ersättningsrätt som enligt 31 kap. 20 och 22 §§ MB är kopplad till omprövning enligt 7 kap. 13 och 14 §§ LSV. Omprövning enligt dessa bestämmelser kan ske för att tillgodose intressen som inte omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket RF, t.ex. till förmån för andra verksamhetsutövers intressen eller för allmänna farleder och hamnar, och ingick inte i det uppdrag Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar hade.⁵⁸ Omprövning enligt 7 kap. 13 och 14 §§ kan emellertid ske även för att tillgodose intressen som omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket RF, t.ex. till förmån för den allmänna miljövården eller hälsovården. Nämnade utredning konstaterade i detta avseende att skälen för omprövning i 7 kap. 13 och 14 §§ LSV skiljer sig från skälen för omprövning t.ex. enligt 24 kap. 5 § MB som i huvudsak har karak-

⁵⁸ SOU 2013:59 s. 77 f.

tären av skyddslagstiftning. Enligt Utredningen om ersättning vid rådhetsinskränkningar är de intressen 7 kap. 13 och 14 §§ LSV ska skydda möjligen att jämföra med de hänsyn som ligger bakom t.ex. bestämmelserna om inrättande av naturreservat eller biotopskyddsområde och som i huvudsak har karaktären av bevarandelagstiftning. Då hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetshänsynen inte kan sägas göra sig lika starkt gällande i dessa fall framstår, enligt Utredningen om ersättning vid vissa rådhetsinskränkningar, en rätt till ersättning inte som helt främmande.⁵⁹

Omprövningsgrunderna i 7 kap. 13–14 §§ LSV gäller bl.a. till förmån för andra verksamhetsutövers intressen och till förmån för huvudmannen avseende allmänna farleder, allmänna hamnar, bevattnings- och markavvattningssamfälligheter samt avloppsföretag. Majoriteten av dessa omprövningsgrunder företer expropriativa likheter och/eller avser privatekonomiska intressen varför en ersättningsrätt, enligt Vattenverksamhetsutredningen, är motiverad även här dock med följande undantag. Undantaget avser möjligheten enligt 7 kap. 13 § LSV för en kommun eller ett vattenförbund att genom omprövning utverka ändrade eller nya bestämmelser om innehållande och tappning av vatten till förmån för den allmänna miljövården eller hälsovården eller för att främja fisket. Dessa omprövningsgrunder och de intressen som avses skyddas företer stora likheter med de som finns i 24 kap. 5 § MB. Utredningen anser därför att ersättningsrätten vid sådana omprövningar ska tas bort av samma skäl som när det gäller borttagandet av ersättningsrätten vid omprövning enligt 24 kap. 5 § MB. Detta ska gälla även omprövningar av äldre tillstånd och rättigheter.

I övrigt föreslår utredningen att ersättningsreglerna i 31 kap. 20–23 §§ MB bibehålls oförändrade såvitt gäller omprövningar enligt 7 kap. 13–14 §§ LSV. Bestämmelserna i 7 kap. 13–14 §§ LSV flyttas dock till 24 kap. 9 § respektive 11 § MB och 31 kap. 20–23 §§ MB flyttas till 32 kap. 12–15 §§ MB, se avsnitt 4.2.18 och 9.6.5.

⁵⁹ SOU 2013:59 s. 143.

6.8.4 Påverkan på den svenska vattenkraftproduktionen

Av utredningens direktiv dir. 2012:29 följer att utredningen, om förslag avseende omprövningsbestämmelserna innebär en förändring av rätten till ersättning för produktionsvärdeförlust eller förlust av värdet av vattenmängd, fallhöjd eller magasinvolym på det sätt som framgår av 31 kap. 22 § MB, särskilt ska belysa den förväntade effekten på svensk vattenkraftsproduktion.

Miljöprocessutredningen hade i uppdrag att utreda vilka bestämmelser i MB som påverkar produktionskapaciteten för vattenkraftverk samt utreda behovet och lämpligheten av att ändra dessa bestämmelser för att främja en hög produktionskapacitet i vattenkraftverken. När det gäller ersättningsrätten vid omprövning och dess koppling till produktionskapaciteten uttalade Miljöprocessutredningen följande.

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 [...] 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. 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.⁶⁰

⁶⁰ SOU 2009:42 s. 274 f.

Miljöprocessutredningen, som övervägde dels att helt ta bort begränsningsregeln i 31 kap. 22 § och dels att minska den ersättningsfria delen, föreslog efter avvägning av olika motstående intressen att ersättningsbestämmelserna skulle behållas oförändrade.⁶¹ Detta ska emellertid ställas mot Utredningens om ersättning vid rådhetsinskränkningar slutsats att bestämmelserna i 31 kap. 20–22 §§ MB strider mot allmänna principer om ersättning vid rådhetsinskränkningar och de övriga skäl för att ta bort bestämmelserna som har redovisats ovan i avsnitt 6.8.2.

Som redan nämnts bedömer utredningen, under förutsättning att det förslagna nyprövningssystemet inte genomförs, att antalet omprövningar kommer att öka om ersättningsrätten tas bort. Detta i sin tur kan komma att påverka den svenska vattenkraftsproduktionen negativt. Effekten kan emellertid mildras och ges acceptans genom framtagandet av vägledande prioriteringsgrunder för omprövning, se avsnitt 6.6.1. Prioriteringen bör bl.a. utgå från var vinsterna av en miljöförbättring antas överstiga förlusten av en reducerad kraftproduktion. Prioriteringarna bör bl.a. beakta Sveriges energiförsörjning samt behovet av reglerkraft och produktion av förnybar energi. Det kan i detta sammanhang nämnas att av totalt cirka 2 000 vattenkraftverk i Sverige står drygt 200 storskaliga vattenkraftverk för cirka 94 procent av den totala vattenkraftproduktionen.⁶² Mot bakgrund av den kostnads-nyttoanalys som bör prägla den ovan nämnda prioriteringen bedömer utredningen det som osannolikt att dessa anläggningar, som är mycket viktiga för Sveriges energiförsörjning, kommer att bli föremål för omfattande omprövningsåtgärder. Utredningen har även i delbetänkandet SOU 2013:69 påpekat att Energimyndigheten bör ges i uppdrag att föreslå vilka vattendrag som är av riksintresse för produktion av förnybar energi, jfr 3 kap. 8 § MB.⁶³

Utredningen har i uppdrag att ta hänsyn till verksamhetsutövarnas förutsättningar och behov såsom investeringscykler och ändring av produktion vid utformningen av systemet för omprövning. Utredningens förslag att 22 kap. 2 a § MB ska omfatta även vattenverksamheter innebär att tillståndshavarens skyldighet att ta

⁶¹ SOU 2009:42 s. 299 f.

⁶² SOU 2013:69 s. 328 f.

⁶³ SOU 2013:69 s. 222 ff.

fram underlag för en omprövning klargörs. Genom att ansvaret för utredningen ligger på verksamhetsutövaren blir det lättare för denne att få in överväganden beträffande ovan nämnda hänsyn i omprövningsprocessen. Verksamhetsutövaren är ju den som känner sin anläggning och verksamhet bäst och som därför också är den mest lämpade att ta fram underlag där investeringscykler m.m. beaktas.

Vilken påverkan ett borttagande av ersättningsrätten vid omprövning får på vattenkraftsproduktionen är avhängigt flera oklara omständigheter bl.a. vilka resurser myndigheterna tilldelas för omprövningar, hur prioriteringsgrunderna utformas, vilka krav på åtgärder som kommer att yrkas i en omprövningsansökan, vilka med nödvändighet kommer att variera med hänsyn till förhållandena i varje enskilt fall, och vilken bedömning domstolen sedan gör beträffande de sökta åtgärderna. Utredningen anser att det är alltför många oklara omständigheter för att kunna göra en kvalificerad uppskattning av vilken påverkan ett borttagande av ersättningsrätten vid omprövning får på vattenkraftsproduktionen. En sådan uppskattning skulle även riskera att cementeras som en sanning. Genom att frågan innehåller en påtaglig dimension av politisk lämplighetsbedömning kan en vidare beredning av lagstiftningsärendet klarlägga de omständigheter som utredningen funnit ovissa.

I sammanhanget kan emellertid nämnas något om Havs- och vattenmyndighetens remissvar avseende utredningens delbetänkande SOU 2013:69 och förslaget däri om ny prövning. Som redogjorts för ovan är Havs- och vattenmyndigheten den myndighet som föreslås få i uppdrag att utforma prioriteringsgrunderna som i sin tur kommer att styra vilka verksamheter som kommer att nyprövas alternativt omprövas. Eftersom förslaget avseende ny prövning är mer genomgripande än förslaget avseende omprövning bedömer utredningen att konsekvenserna av omprövningsförslaget torde bli något mindre än de som beskrivs i remissvaret. Havs- och vattenmyndigheten anförde bl.a. följande.

För att komplettera utredningens konsekvensutredning har Havs- och vattenmyndigheten kombinerat uppgifter från SMHI samt tidigare insamlade uppgifter (av Havs- och vattenmyndigheten, vattenmyndigheterna och länsstyrelserna) om vattenkraftverken. Myndigheten vill med nedanstående exempel visa på kostnader för fiskvägar samt vilka produktionsförluster, vid vattenkraftverken, som skulle kunna uppstå vid t.ex. en bestämd minimitappning. Beräkningen är en förenkling och innebär troligen att produktionsbortfallet överskattas något.

Medelhöjden för dammarna i de små kraftverken är 5,5 meter enligt data från SMHI:s dammregister. Kostnad per meter fallhöjd är cirka 0,5 milj kronor för fiskvägar enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning. Total kostnad för alla fiskvägar i kraftverk under 10 MW skulle då bli 4,4 miljarder kronor eller 176 milj kronor/år under 25 år. Det kan jämföras mot produktionsvärdet som, enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning är 1,9 miljarder kr/år för dessa kraftverk.

I genomsnitt producerar vattenkraften 65 TWh/år. Om en minimitappning som motsvarar MLQ (medellägvattenföringen) skulle införas för alla kraftverk skulle Sverige tappa 10,7 % eller 6,3 TWh av vattenkraftsproduktionen. Vid en minimitappning på 5 % av MQ (medelvattenföringen) för alla kraftverk blir förlusten 3,18 TWh. En minimitappning motsvarande 2 % av MQ i kraftverk över 10 MW och MLQ i övriga skulle medföra ett produktionsbortfall på 1,5 TWh.

Om vi istället inför en minimitappning motsvarande MLQ i kraftverk mindre än 10 MW blir produktionsminskningen 423 GWh eller 0,67 % av den totala vattenkraftsproduktionen. Värdet på ekosystemtjänster som då återskapas i över 1 000 vattenförekomster är sannolikt många gånger större. Det skulle innebära minimitappning i över 1 600 vattenkraftverk. Det är dock inte säkert att förlusten blir så stor eftersom mindre kraftverk inte alltid kan köra på så låga flöden utan måste spilla vattnet. Om minimitappningen i kraftverk mindre än 10 MW istället sätts till 5 % av MQ (medelvattenföringen) tappas maximalt 189 GWh av produktionen.

Sammanfattningsvis menar Havs- och vattenmyndigheten att en ökad minimitappning samt byggande av fiskvägar inte behöver leda till några omfattande konsekvenser för Sveriges elförsörjning eller på vattenkraftsbranschen som helhet. Genom att avsätta en viss procent av produktionsvärdet i t.ex. en fond skulle branschen gemensamt kunna finansiera sina miljöåtgärder.

6.8.5 Övergångsbestämmelser

Som konstaterats ovan utgör ersättningsrätten vid omprövning av vattenverksamhet enligt 24 kap. 5 § MB en avvikelse från gängse principer för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar som framträder i svensk rätt i övrigt. Trots detta kan, vid överväganden om övergångstid, inte bortses från att verksamhetsutövare sedan lång tid tillbaka haft en sådan rätt. Verksamhetsutövaren kan ha gjort stora investeringar i verksamheten i förlitan på att denne vid en eventuell omprövning som resulterar i skärpta villkor av någon betydelse kommer att kompenseras med ersättning enligt 31 kap. 20–22 §§ MB. Mot bakgrund av att verksamhetsutövaren i dag kan

ha legitima förväntningar på att få ersättning om villkoren skärps vid omprövning bedömer utredningen därför att en övergångstid bör införas.

I detta sammanhang kan nämnas 1973 års ändring av 18 § NVL genom vilken tillstånd till täkt kunde återkallas. I förarbetena till ändringen av NVL konstaterades att en övergångstid om tio år skulle ge verksamhetsutövaren tillräcklig tid att anpassa sig.⁶⁴ Europadomstolen har i rättsfallet *Fredin mot Sverige*⁶⁵ funnit denna tid tillräcklig för att lagen skulle anses förutsägbar och proportionerlig. Var den nedre tidsgränsen går uttalar sig Europadomstolen inte om.

De förslag utredningen lämnar inskränker ersättningsrätten vid omprövning. En omprövning innebär inte att ett tillstånd återkallas. Möjligheten att ompröva tillstånd finns dessutom redan i dag och utredningens förslag innebär endast att rätten till ersättning vid omprövning tas bort. Detta till skillnad från 1973 års ändring av NVL som innebar att en möjlighet att återkalla tillstånd infördes. Den nuvarande ersättningsrätten vid omprövning är dessutom inte absolut utan verksamhetsutövaren är redan i dag skyldig att tåla viss inskränkning av sin verksamhet utan ersättning. Utredningens förslag är således mindre ingripande än den nämnda ändringen av NVL. Detta motiverar enligt utredningen en kortare övergångstid än tio år. Mot detta kan ställas vattenkraftsindustrins långa investeringscykler. Vidare är ett tillstånd till täkt i någon mening begränsat eftersom den naturresurs som nyttjas bara räcker viss tid. Detta till skillnad från ett tillstånd att utvinna vattenkraft, vilket avser en mer obegränsad naturresurs. Följaktligen har verksamhetsutövaren avseende vattenkraft större berättigade förväntningar att kunna bedriva verksamheten oinskränkt. Sammantaget anser utredningen dock att en övergångstid om fem år är tillräcklig.

6.8.6 Överensstämmelse med ersättningsrätten vid ny prövning

Utredningen har i delbetänkandet SOU 2013:69 förutskickat att ersättningsbestämmelserna vid omprövning kommer att behandlas först i slutbetänkandet och att utredningens slutsatser i detta

⁶⁴ Prop. 1973:101 s. 29.

⁶⁵ Ansökan nr 12033/86, dom den 18 februari 1991.

avseende kan innebära att den föreslagna ersättningsbestämmelsen vid nyprövning kan behöva ändras.⁶⁶

Den föreslagna ersättningsbestämmelsen vid ny prövning överensstämmer med vad Vattenverksamhetsutredningen uppfattar vara rådande principer för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar. Däremot överensstämmer den inte med de ersättningsbestämmelser som gäller vid omprövning. Utredningen ville dock inte föreslå en ny ersättningsbestämmelse som avviker från de ovan nämnda principerna. Detta innebär emellertid att det under den övergångstid om fem år, som ersättningsbestämmelserna vid omprövning fortsatt behöver gälla, kommer att finnas en till synes mera generös rätt till ersättning om verksamheten omprövas än om den nyprövas. Grunden för och omfattningen av de rådighetsinskränkningar som kan uppstå till följd av en ny prövning kommer dock att kunna vara samma som vid en omprövning. Som utredningen redan påpekat i delbetänkandet är denna inkonsekvens inte bra. Verksamhetsutövaren har i dagsläget legitima förväntningar på att få ersättning enligt det nuvarande systemet vid denna typ av rådighetsinskränkningar. För att åtgärda denna inkonsekvens utan att det blir för lagtekniskt komplicerat kan följande alternativ övervägas.

1. Att förena förslaget om ny prövning med ersättningsbestämmelser motsvarande de som i dag gäller vid omprövning. Dessa ersättningsbestämmelser ska endast gälla i tio år från ikraftträdandet och därefter upphävas. För konsekvensens skull fortsätter även de nuvarande ersättningsbestämmelserna vid omprövning att gälla under en övergångstid om tio år.
2. Att förena förslaget om ny prövning med en övergångsbestämmelse med innebörd att en ansökan om tillstånd enligt 19 a § MP som tidigast måste göras åtta år efter ikraftträdandet. Beslut om ny tillståndsansökan enligt 19 a § MP kan dock kunna fattas direkt efter ikraftträdandet.⁶⁷ Tillståndsprövningen skulle på detta sätt kunna påbörjas omedelbart efter åtta år, dvs. år 2023 om lagen träder i kraft år 2015. Ersättningsbestämmelserna vid omprövning upphör att gälla efter en övergångstid om fem år.

⁶⁶ SOU 2013:69 s. 272 f.

⁶⁷ Se vad som sägs om övergångstid i SOU 2013:69 s. 269 ff.

3. Att förena förslaget om ny prövning med en övergångsbestämmelse med innebörd att dom eller beslut till följd av domstolens prövning enligt 19 a–f §§ MP som tidigast kan börja gälla tio år efter ikraftträdandet. Länsstyrelsen kan på detta sätt fatta beslut om ny tillståndsansökan enligt 19 a § MP direkt efter ikraftträdandet. Även den efterföljande prövningen i domstol kommer att kunna påbörjas direkt. Om lagen träder i kraft år 2015 kommer således de verksamheter som nyprövats under tio år att ha miljöbalktillstånd år 2025. Ersättningsbestämmelserna vid omprövning upphör att gälla efter en övergångstid om fem år.

Fördelen med det första alternativet är att nyprövningsbestämmelserna kan träda i kraft direkt. Nackdelen är att nya ersättningsbestämmelser föreslås som avviker från de principer för rätten till ersättning vid rådgighetsinskränkningar som framträder i svensk rätt i övrigt. Vidare kommer den tröghet i systemet som de nuvarande ersättningsbestämmelserna bidrar till att bestå under tio år.

Fördelen med de två senare alternativen är att de är förenliga med de ovan nämnda principerna samtidigt som den enskildes rättsäkerhet tillgodoses. Nackdelen är att de inte helt överensstämmer med de tidsfrister som anges i RDV. De angivna målen om god vattenstatus ska vara uppnådda senast den 22 december 2015 med en möjlighet till förlängning till den 22 december 2021 eller 2027. Fram till dess att nyprövningssystemet får fullt genomslag kommer dock omprövningssystemet att kunna användas för att genomföra nödvändiga krav enligt RDV. Sammantaget anser utredningen att fördelarna med en övergångsbestämmelse överväger. Frågan är därför om alternativ 2 eller 3 bör väljas.

Med alternativ 2 finns det risk för en tröskeleffekt med en stor anhopning av nya tillståndsansökningar enligt 19 a § MP i domstol åtta år efter ikraftträdandet. Med alternativ 3 riskerar de villkor m.m. som föreskrivs i en tillståndsdom efter ny prövning enligt 19 a § MP att vara omoderna när tillståndet väl börjar gälla tio år efter ikraftträdandet. Utredningen uppskattar dock att det kommer att ta sammantaget flera år innan nationella vägledande prioriteringsgrunder för ny prövning har tagits fram, länsstyrelsen med stöd av dessa beslutat om ny prövning och tillståndsprocessen i domstol haft sin gång. Det innebär såvitt gäller alternativ 3 att tiden mellan tillstånds-

domen och det datum när den börjar gälla kommer att vara kortare än tio år. Med detta alternativ kan dessutom den ovan nämnda tröskel-effekten undvikas samtidigt som ny tillståndsprövning kan påbörjas tidigare än enligt alternativ 2 vilket tydligare visar Sveriges ambitioner avseende RDV. Utredningen förordar därför att alternativ 3 väljs. Följaktligen bör den föreslagna 19 g § MP tas bort och punkten 2 i de föreslagna övergångsbestämmelserna till förslaget om ny prövning ändras och således stadga att dom eller beslut till följd av domstolens prövning enligt 19 kap. a–f §§ MP börjar gälla tidigast tio år efter ikraftträdandet.

7 Markavvattning enligt gällande rätt

7.1 Bakgrund och utredningens uppdrag

Definitionen av markavvattning finns i 11 kap. 2 § MB. Med markavvattning avses en åtgärd som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten. Därtill krävs att syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något viss ändamål. Till skillnad mot övrig vattenverksamhet söks tillstånd som huvudregel hos länsstyrelsen enligt 11 kap. 9 b § MB, men ärendet kan överlämnas till mark- och miljödomstolen för beslut enligt 7 kap. 19 § LSV.

I Sverige finns det cirka 90 000 mil diken som är grävda eller anlagda på något sätt och uppskattningsvis finns det i vart fall drygt 50 000 markavvattningsverksamheter.¹ Denna infrastruktur har stor betydelse för avvattning av jord- och skogsbruk, men även för vägar, järnvägar och bebyggelse m.m. Markavvattningen är ofta en grundläggande förutsättning för ett fortsatt nyttjande av marken som jordbruksmark eller för infrastruktur och bebyggelse. Historiskt har också en omfattande dikning genomförts där delar inte längre har samma funktion som vid anläggningstillfället, men där tillståndshavaren har ett ansvar för åtgärder och underhåll. Dessutom har omgivande verksamheter under åren anpassat sig till de förutsättningar markavvattningen ger. Förändring av dessa anläggningar kan därför få negativa konsekvenser för exempelvis vägar, järnvägar samt avlopp och dagvatten från bebyggelse.

¹ Se avsnitt 8.1.

Huvuddelen av den markavvattning som har genomförts i Sverige har haft som syfte att avvattna mark för jord- eller skogsbruksändamål. Verksamheterna bedrivs antingen av enskilda fastighetsägare, arrendatorer, väghållare m.fl. eller av markavvattningssamfälligheter. När någon ansöker om tillstånd till markavvattning ska verksamheten bedrivas så att den blir till nytta även för en annan fastighet, om detta begärs av ägaren till den fastigheten och är lämpligt. Ägarna till de fastigheter som markavvattningen är till nytta för ska delta i verksamheten och för utförande och drift av denna utgör deltagarna en samfällighet. Kostnader för verksamheten fördelas mellan deltagarna på grundval av andelstal som bestäms i tillståndet efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta var och en har av verksamheten.

Om förändringar i omgivningen kring en markavvattning gör att det finns behov av omprövning, t.ex. för att fler fastigheter har nytta av verksamheten, bör detta ske. I dag kan de administrativa kostnaderna eller åtgärdskostnaderna vid ett sådant förfarande många gånger överstiga markavvattningssamfällighetens nytta med omprövningen och bl.a. därför sker få sådana.

Den verksamhet som bedrivs genom markavvattning omfattar vanligtvis inte hela avrinningsområdet, men åtgärderna som vidtas får normalt även effekter utanför det område som tillståndet avser. Verksamheten är begränsad till utförande, drift och underhåll av markavvattningsanläggningen. I det senare ligger rensningar som utförs mer eller mindre regelbundet.

För våtmarker är hydrologins beskaffenhet av helt avgörande betydelse. Förändringar i hydrologin, t.ex. genom markavvattning i form av dikningsverksamhet, kan närmast slå ut ekosystem och habitat och lokalt utrota arter. Även rensning av tidigare dikning, särskilt då det inte har skett under lång tid, kan ha en mycket stor påverkan på ekosystemen. Dikning kan också göra att överskottsvatten transporteras fortare och därmed indirekt bidrar till övergödning av hav och sjöar. Markavvattning kan dock även ha positiva effekter, exempelvis inom jordbruket, genom en bättre tillväxt, förbättrad markstruktur och en minskad ytvattenavrinning. Existerande öppna diken i odlingslandskapet, som orsakade miljöskada när de anlades, kan i dag utgöra en restbiotop för arter i odlingslandskapet och bör i sådana fall vårdas.

Huvuddelen av dikningstillstånden är, precis som övrig vattenverksamhet, meddelade med stöd av äldre lagstiftning och under en tid när påverkan på djur- och växtliv inte vägde lika tungt i prövningen. Dessa tillstånd innehåller därför sällan villkor om försiktighetsmått vid rensning och andra skötselåtgärder.

Fysisk påverkan har av vattenmyndigheterna identifierats som en av de största anledningarna till att man i dag inte uppfyller de kvalitetskrav om god ekologisk status och god ekologisk potential som gäller enligt VFF. Detta beror sannolikt bl.a. på att markavvattning och skyddsdikning medför att naturligt förekommande vatten i landskapet leds bort, vilket innebär en risk för erosion, grumling, igenslamning av bottenar och förändrad hydrologi i närmiljön.

Utredningens uppdrag är att se över regleringen rörande markavvattning och föreslå de ändringar som behövs för att miljörettens grundläggande principer ska få genomslag i bestämmelserna. De förändringar som föreslås ska vara enkla, tydliga, samordnade och ändamålsenliga. Skillnader mellan vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet ska vara motiverade. Ändringarna ska säkerställa att alla tillståndspliktiga verksamheter har tillstånd i överensstämmelse med de miljökrav som ställs i MB och EU-rätten i fråga om vattenkvalitet och påverkan på djur- och växtlivet. Samtidigt ska en väl fungerande markavvattning eftersträvas.

Utredningen ska göra en bedömning av möjligheterna att använda generella föreskrifter om försiktighetsmått i stället för villkor i enskilda tillstånd.

För att åstadkomma ett effektivt system för omprövningar ska utredningen överväga förändringar av bestämmelserna om bl.a. rättegångskostnader, rättskraft och verksamhetsutövarens respektive tillsynsmyndighetens ansvar vid omprövningar. Särskild hänsyn ska tas till konsekvenser för deltagarna i en markavvattningssamfällighet och till att det vid omprövning av tillstånd till markavvattning kan vara motiverat att avgränsa ansvaret för samfälligheter på annat sätt än för andra vattenverksamheter.

Markavvattningsanläggningar som inte underhålls och där ansvarsförhållandena för löpande underhåll och vidtagande av andra åtgärder är oklara har lyfts fram som ett problem av tillsynsmyndigheterna. Utredningen ska analysera om det finns behov av att klargöra ansvarsfördelningen och föreslå de regeländringar som analysen föranleder.

7.2 Äldre bestämmelser och rättskraft

7.2.1 Historisk tillbakablick

Dikning av åker- och ängsmark har varit nödvändig för att försörja landets befolkning och dränering av åkermark har stimulerats av statsmakten sedan medeltiden fram till 1970-talet. Det har funnits tidsperioder när Staten krävde att en viss mängd dikning årligen skulle utföras för att öka livsmedelsförsörjningen och därigenom den ekonomiska tillväxten och undanröja risken för svält. Lagstiftningen kombinerades med ekonomiska stöd och rådgivning vilket bidrog till jordbrukets tillväxt.

Regler för dikning fanns redan i 1200-talets landkapslagar. De handlade om rätten att släppa fram vattnet över annans mark och ersättning för skada. 1500-talet hade fogdar och häradshövdingar tillsyn över åkerdikning och att ingen led skada av dem. I föreskrifter från 1500- och 1600-talet om husesyn fanns detaljerade föreskrifter om dikningsskyldighet och om regelbunden uppföljning av att den iaktogs. Under 1700-talet och senare föreskrevs i byordningarna att dikessyn skulle hållas åtminstone två gånger per år, en på våren då man ser var vattnet blir stående, och en på hösten, då vidtagna åtgärder kan besiktigas. I 1734-års byggningsabalk fanns bestämmelser om utnyttjande av vatten. Den enskilde fick själv bedöma hur långt rättigheter och skyldigheter sträckte sig utan att skada uppstod för andra intressen. Fiskelagstiftning och regler kring t.ex. flottningsleder satte dock vissa gränser. I takt med befolkningsökningen dikades mer mark ut och flera större sjöar sänktes för att få utökade jordbruksarealer. Från tidigt 1800-tal stöddes dikningen genom regelbundna statliga anslag och lån.

De dikningsföretag som bildades före år 1880 och som finns kvar i dag är tillståndsgivna av häradsrätt och ofta saknas det bestämmelser om förvaltningen i tillstånden.

I dikningslagen från 1879 lades grunden för ett modernt regelverk med gemensamma åtgärder för att dränera åkermark. Där fanns regler kring avledning av vatten från den egna till nästa fastighet och regler kring samverkan om deltagarna inte var överens om nytta, utformning eller underhållsansvar.²

² LRF-handboken, *Äga och förvalta diken och andra vattenanläggningar i jordbrukslandskapet*, februari 2014, s. 35 f.

När ÄVL infördes inarbetades dikningslagens bestämmelser i denna lag. Genom VL skedde vissa förändringar. Reglerna återfinns i dag i MB och LSV i omarbetade former.

Tidpunkten när en dom är fastställd har stor betydelse eftersom den lagstiftning som gällde då ska tillämpas om inte domen har omprövats. Medan tiden har gått har antalet lagar att ta hänsyn till vid ingrepp i eller invid vattendraget blivit allt fler.

Äldre tillstånd kan vara svåröverskådliga, eftersom det tidigare saknades möjlighet till omprövning och nya tillstånd därför delvis fick ersätta de äldre. Detta medför att en jämförelse kanske måste ske av flera tillstånd av olika årgång för att få klarhet i vad som gäller.

7.2.2 Rättskraften för tillstånd och dispenser enligt äldre bestämmelser

I 4 kap. 27 § dikningslagen stadgades att om någon ville göra en dikning eller avvattning som berörde flera fastigheter och man inte var överens om dikets utformning eller placering eller om fördelning av underhållet, skulle dikningsföretaget prövas genom en syneförrättning. Konungens befallningshavande (länsstyrelsen) skulle efter ansökan förordna en förrättningsman, normalt statens lantbruksingenjör, lantmätare eller någon annan behörig tjänsteman med biträde av två gode män.³

Förrättningsmannen upprättade tillsammans med två gode män ett förslag till hur markavvattningen skulle genomföras och hur kostnaderna för arbetet och underhållet skulle fördelas. Om deltagarna enades om förrättningsmannens förslag fick det rättskraft genom att det avslutande protokollet tillsammans med övriga handlingar skickades till länets lantmäterikontor. Om förslaget överklagades till häradsrätten, fick det rättskraft först efter det att rätten avgjort ärendet och skickat handlingarna till lantmäteriet.⁴ Prövning enligt ovan krävdes dock inte om deltagarna var överens.

Också enligt ÄVL skulle en syneförrättning hållas när någon ville utföra markavvattning som berörde andra fastigheter än den egna och de inblandade fastighetsägarna inte kunde komma överens. En

³ 4 kap. 29-30 §§ dikningslagen.

⁴ 4 kap. dikningslagen.

nyhet var dock att det blev möjligt att frivilligt pröva en markavvattningsåtgärd för att få en tryggare situation inför framtiden.⁵ Länsstyrelsen skulle efter ansökan utse statens lantbruksingenjör eller någon annan behörig tjänsteman att handlägga syneförrättningen.⁶

Sedan alla frågor blivit utredda, upprättade förrättningsmannen ett utlåtande med uppgifter om bl.a. hur och var de ingående dikena skulle anläggas, hur broar och trummor skulle anläggas eller byggas om, vilka som skulle anses som delägare i markavvattningsföretaget och hur kostnaderna för utförandet och underhållet skulle fördelas.⁷ Förrättningsmannens utlåtande kungjordes, och efter en besvärstid om 30 dagar fick förrättningen rättslig kraft om ingen hade framfört synpunkter på förslaget.⁸

Genom 4 kap. 1 § VL infördes en generell tillståndsplikt som även omfattade markavvattningsföretag. Vissa undantag föreskrevs dock. Exempelvis behövde tillstånd, enligt 4 kap. 2 § VL, inte sökas om det var uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadades genom företagens inverkan på vattenförhållandena. I samma paragraf föreskrevs även att tillstånd till detaljdränering genom täckdikning krävdes endast om det förelåg sannolika skäl att allmänna eller enskilda intressen skadades genom företaget. Prövningen av markavvattningsföretag skedde vid förrättning och förrättningsmannens tillståndsbeslut överklagades till vattendomstol, se 12 kap. VL.

År 1986 infördes i NVL en ny bestämmelse, 18c §, som innebar att markavvattningsåtgärder inte fick utföras utan länsstyrelsens tillstånd. Definitionen av markavvattning överfördes från VL. Tillståndskravet gällde all typ av markavvattning, viss täckdikning och när frågan om markavvattning prövades inom ramen för lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter. Skyddsdikning i skogen undantogs, eftersom sådan dikning inte hade ansetts omfattad av VL:s definition av markavvattning.⁹

Tillståndspliktregeln i 18c § NVL innebar att det i vissa fall blev fråga om en prövning både enligt NVL och VL av markavvattningsföretag. Prövningen enligt NVL förutsattes ske före prövningen enligt

⁵ 7 kap. 36 § ÄVL.

⁶ 10 kap. 32 § ÄVL.

⁷ 10 kap. 62-67 §§ ÄVL.

⁸ 10 kap. 75 § ÄVL.

⁹ Prop. 1985/86:159 s. 10 f.

VL. I förarbetena konstaterades dock att ett meddelat tillstånd enligt NVL ofta kunde leda till att prövningen enligt VL kunde undvikas eller förenklas. Detta då ett tillstånd enligt NVL i regel ansågs kunna tolkas som att det var uppenbart, åtminstone såvitt gäller naturmiljön, att allmänna intressen inte skulle skadas. En sådan bedömning skulle således innebära att undantaget från tillståndsplikt enligt 4 kap. 2 § VL aktualiserades. Tillstånd skulle då inte behöva sökas annat än om det fordrades enligt 4 kap. 2 § andra stycket VL, dvs. när särskild tvångsrätt behövdes eller när två eller flera skulle delta i företaget och någon överenskommelse inte hade träffats om delaktigheten eller om enskilda intressen på annat sätt berördes.¹⁰

År 1991 infördes ett bemyndigande för regeringen i 18 d § NVL att förbjuda markavvattning i områden där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras. Med stöd av detta bemyndigande angav regeringen i 19 h § naturvårdsförordningen (1976:484) inom vilka områden markavvattning skulle vara förbjuden. Förbudet trädde i kraft år 1994. Ett okänt antal dikningsföretag har därefter, i enlighet med 19 h § andra stycket naturvårdsförordningen, prövats som dispensärenden av länsstyrelserna, utan att frågan om tillstånd enligt 18 c § NVL samtidigt har tagits upp.¹¹

När det gäller markavvattning torde beslut efter förrättningar enligt dikningslagen och ÄVL liksom tillstånd enligt VL och 18 c § NVL omfattas av 5 § MP och därmed ha rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB, dock endast såvitt avser de frågor som har prövats i domen eller beslutet. Frågan är vilken rättsverkan dispenser enligt 19 h § andra stycket naturvårdsförordningen har. Naturvårdsförordningen upphävdes den 1 januari 1999 i samband med ikraftträdandet av förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt MB m.m. Några övergångsbestämmelser till 19 h § naturvårdsförordningen finns inte. I 5 § MP stadgas emellertid att paragrafen omfattar bl.a. dispenser ”om de har meddelats genom beslut enligt bestämmelser i en lag som anges i 2 §”, däribland NVL, ”eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av sådana bestämmelser”. Bestämmelsen i 19 h § naturvårdsförordningen är en föreskrift som har meddelats

¹⁰ Prop. 1985/86:159 s. 12 f. och s. 42.

¹¹ Naturvårdsverket, *Markavvattning och rensning – Handbok för tillämpningen av bestämmelserna i 11 kapitlet i miljöbalken*, handbok 2009:5, augusti 2009, s. 111 ff.

med stöd av bemyndigande i 18 d § NVL. Följaktligen torde dispenser enligt 19 h § naturvårdsförordningen omfattas av 5 § MP. I 5 § andra stycket MP stadgas att första stycket inte gäller dispenser från skyldigheten att söka tillstånd enligt vissa paragrafer i ML. Något motsvarande undantag för dispenser enligt 19 h § naturvårdsförordningen finns inte vilket ytterligare talar för att dessa omfattas av 5 § första stycket MP.

Det förtjänar i detta sammanhang att påpekas att ett dispensbesluts rättskraft begränsar sig till själva dispensen och att ett sådant beslut inte är att jämföra med ett tillstånd.¹² För det fall anläggningens ägare har erhållit dispens men inte sökt tillstånd enligt t.ex. 18 c § NVL, trots att anläggningen vid tillkomsten var tillståndspliktig, torde anläggningen vara olaglig. Dock torde anläggningen med stöd av 17 och 18 §§ MP kunna lagligförklaras som om det var fråga om en ny tillståndsansökan enligt då gällande lag.

7.2.3 Rättskraften för lagliga verksamheter och anläggningar som saknar tillstånd

Utredningen har i delbetänkande SOU 2013:69 avsnitt 6.10 analyserat den rättsliga statusen avseende sådana anläggningar som har tillkommit och verksamheter som har påbörjats utan tillstånd före MB:s ikraftträdande och som inte var tillståndspliktiga enligt den lagstiftning som gällde vid tillkomsten. Dessa anläggningar anses i och för sig vara lagliga, men de saknar tillstånd. Detta är fallet beträffande många markavvattningsverksamheter och därtill hörande anläggningar. Utredningens slutsats är i korthet följande.

För att en anläggning som anses laglig med detta synsätt ska betraktas rättskraftigt legitim enligt MB krävs en lagligförklaring enligt 17 § MP. Anläggningens laglighet ska enligt 18 § MP bedömas enligt de bestämmelser som gällde vid dess tillkomst. Verksamhetsutövaren kan givetvis även välja att i stället söka tillstånd enligt MB. För att en laglig verksamhet ska få rättskraft enligt MB krävs tillstånd enligt balken med tillämpning av dess regler. Så länge lagligförklaring respektive tillstånd inte finns kan anläggningen respektive verksamheten fortfarande vara laglig, vilket innebär att det

¹² Jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 272.

inte finns någon skyldighet för verksamhetsutövaren att på eget initiativ söka lagligförklaring eller tillstånd. Vidare bör verksamhetsutövaren inte heller kunna dömas för brott t.ex. avseende otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § MB. Tillsynsmyndigheten kan dock när som helst förelägga verksamhetsutövaren att söka lagligförklaring eller tillstånd. Om föreläggandet inte följs kan tillsynsmyndigheten förbjuda verksamheten. Verksamhetsutövaren har inte heller något skydd mot förelägganden om ytterligare försiktighetsmått eller skyddsåtgärder. Vidare torde verksamhetsutövaren vara underkastad MB:s regler om underhåll. Den rättsliga statusen förefaller således kunna jämföras med anmälda vattenverksamheter.

Enligt ordalydelsen i 24 kap. 1 § MB omfattas inte heller en anmälan enligt 11 kap. 9 a § MB och underliggande regler i FVV av rättskraft. En vattenverksamhet som anmälts enligt MB:s regler gäller således inte mot alla såvitt avser de bedömningar som har gjorts i anmälningsärendet. En sådan vattenverksamhet kan även i alla delar angripas genom tillsynsåtgärder från tillsynsmyndigheten som t.ex. har möjlighet att förbjuda verksamheten enligt 26 kap. 9 § MB.¹³

Frågan aktualiserades i MÖD 2008:26 som gällde ett föreläggande av länsstyrelsen att återställa ett vattenavledningsföretag av år 1926 i ursprungligt skick. Rensningar hade utförts i företaget dels under 1970-talet, dels år 1999. Enligt Miljööverdomstolen hade i målet inte framkommit sådana omständigheter som gjorde det sannolikt att allmänna eller enskilda intressen hade skadats genom 1970-talets fördjupningsåtgärder. Mot denna bakgrund och då det vid den tiden endast fanns en deltagare i vattenavledningsföretaget bedömdes rensningarna under 1970-talet inte ha varit prövningspliktiga enligt ÄVL. Härigenom tillskapades dock, enligt domstolen, en ny och laglig vattenanläggning. Djupnivåerna efter 1970-talets rensning, och inte 1926 års djupnivåer, skulle således utgöra utgångspunkt för bedömningen av om 1999 års rensningar hade förändrat vattnets djup så att tillståndsplikt förelagat. Domstolen hänvisade till 16 kap. 10 § MB som stadgar att verksamhetsutövaren är beviskyldig i fråga om de förhållanden som rådde i vattnet innan en verksamhet som bedrivits utan tillstånd sattes igång. Detta gäller oavsett om tillståndsplikt förelagat eller inte. Denna bevisbörderegeln ska enligt

¹³ Prop. 2004/05:129 s. 73 f.

uttalande i förarbetena endast tillämpas i skadeståndsmål.¹⁴ Domstolen konstaterade att regeln inte var direkt tillämplig i det aktuella målet, som gällde återställningsåtgärder efter förläggande enligt 26 kap. 9 § MB, men att den ändå i viss mån hade betydelse för bevisprövningen i målet. Mot bakgrund av utredningen i målet fann Miljööverdomstolen inte visat att 1999 års resningar hade överskridit 1970-talets djupnivåer och att rensningarna därför inte varit tillståndspliktiga. Föreläggande om återställningsåtgärder kunde därmed inte lagligen riktas mot vattenavledningsföretaget och föreläggandet undanröjdes.

I MÖD 2010:47 hade länsstyrelsen inte vidtagit några åtgärder i anledning av fastighetsägares klagomål över att arbeten utförda i ett dike på fastigheten skulle ha varit en dikesfördjupning i stället för en rensning. Utgångspunkten för Miljööverdomstolens bedömning var hur diket såg ut innan grävningen. Beträffande frågan vem som har bevisbördan för detta hänvisades, med motsvarande resonemang som i MÖD 2008:26, till 16 kap. 10 § MB. Av ett utlåtande från Jordbruksverket framgick att diket före grävningen var ett mycket litet dike. Av uppgifterna sammantaget ansåg Miljööverdomstolen det visat att diket vid grävningen inte bara hade rensats och breddats utan även fördjupats. Därmed hade en tillståndspliktig markavvattning utförts. Miljööverdomstolen upphävde därför miljödomstolens dom och länsstyrelsens beslut och återförvisade målet till länsstyrelsen.

En möjlig slutsats av avgörandena ovan är att utgångspunkten beträffande vattendragets utformning efter rensning är följande. Om tillstånd finns är det den profil och sektion som anges i tillståndet som gäller. Om tillstånd inte finns, och markavvattning inte var tillståndspliktig enligt den lagstiftning som gällde vid tillkomsten, torde den profil och sektion som fanns vid tillkomsten utgöra utgångspunkt. Verksamhetsutövaren är, i analogi med 16 kap. 10 § MB, beviskyldig såvitt gäller den profil och sektion som fanns vid tillkomsten.

Som utredningen har konstaterat ovan föreligger såvitt gäller lagliga verksamheter och anläggningar, dvs. som inte var underkastade prövningsplikt enligt den lagstiftning som gällde vid tillkomsten, inte någon skyldighet för verksamhetsutövaren att på eget initiativ söka lagligförklaring eller tillstånd enligt gällande

¹⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 210 f.

miljörättslig lagstiftning. Det förhållandet att en laglig anläggning inte har lagligförklarats innebär dock att det inte finns någon rättskraftigt skyddad reglering beträffande verksamhetsutövarens rätt t.ex. avseende en viss bottenlutning och sektion. Detta i sin tur innebär en osäkerhet för verksamhetsutövaren som ju kan ha svårt att visa t.ex. till vilket djup rensning enligt 11 kap. 15 § MB kan ske utan att vattnets djup eller läge, i förhållande till vad som gällde vid anläggningens tillkomst, rubbas. Avsaknaden av laglighetsprövning torde även innebära problem vid avgränsning av underhållsansvaret enligt 11 kap. 17 § MB och det straffansvar som föreskrivs i 29 kap. 8 § första stycket 6 MB.

7.3 Markavvattnings funktioner och effekter

7.3.1 Markavvattnings samhällsfunktioner

Behovet av markavvattning och lagstiftningen kring denna vattenverksamhet har diskuterats under flera decennier. Uppfattningarna har gått isär – och gör så fortfarande – med grund i de uppenbara intressekonflikter som råder mellan ”miljösidan” och ”produktionssidan”. Den förra ser markavvattning som ett hot mot möjligheten att följa EU-krav och flera av våra svenska miljö kvalitetsmål, bl.a. myllrande våtmarker samt levande sjöar och vattendrag, medan den senare ser markavvattning som en given förutsättning för att bedriva jord- och skogsbruk i stora delar av landet. Det finns också intressekonflikter mellan olika miljö- och samhällsmål och en del aktörer ser frågan ur ett mer generellt samhällsbyggnadsperspektiv, dvs. utifrån perspektivet hållbar utveckling för bebyggelse, infrastruktur, vattenförsörjning, översvämningsskydd m.m.

Jordbruk¹⁵

Jordbruksmarken är en grundläggande resurs för livsmedels-, foder- och energiproduktion. En viktig faktor för att marken ska kunna producera livsmedel på ett resurseffektivt, miljövänligt och

¹⁵ Avsnittet är baserat på skrivelse till utredningen den 6 februari 2014 från experten Tomas Johansson, Jordbruksverket.

uthålligt sätt är att marken är väl-dränerad och skyddas mot översvämning.

I en dränerad jordprofil, dvs. ovanför grundvattenytan, finns luft och växttillgängligt markvatten som hålls uppe av kapillärkraften. Den maximala mängd vatten som en markprofil kan innehålla ovanför grundvattenytan kallas för markens fältkapacitet. Fördelningen mellan luft och markvatten vid fältkapacitet beror bl.a. på jordens kornstorleksfördelning och mullhalt.

Växternas rötter behöver både syre och vatten och är därför beroende av markvattnet ovanför grundvattenytan. Under en växtsäsong behöver en typisk gröda cirka 400 mm vatten (4 000 m³/ha) och 5 000 mm luft (50 000 m³/ha). I en mojord som är dränerad ner till 1 m ryms i storleksordningen 200 mm växttillgängligt vatten och 100 mm luft. Det innebär att vattenförrådet omsätts två gånger under en säsong medan luftförrådet omsätts femtio gånger. Annorlunda uttryckt kan växten klara en torrperiod på flera veckor, men drabbas av syrebrist redan efter några dagars översvämning.

Vid kraftig nederbörd fylls porsystemet med vatten. För att inte växten ska drabbas av syrebrist måste alltså dräneringen klara av att dränera bort överskottsvattnet inom två, till tre dagar. Om grundvattenytan är hög minskar utrymmet för markvatten i markprofilen. Eftersom rötterna är beroende av markvattnet innebär det att en dåligt dränerad mark har sämre förutsättningar att klara längre torrperioder än en väl-dränerad mark.

Dränerad mark har också högre bärighet, vilket möjliggör jordbearbetning, sådd och skörd vid rätt tidpunkt. Det minskar risken för skadlig markpackning när lantbrukaren kör på åkern och gör att växtsäsongen kan utnyttjas maximalt.

Under gynnsamma förhållanden krävs inga särskilda markavvattningsåtgärder för att marken ska kunna odlas. Om jorden är tillräckligt genomsläpplig, terrängen har tillräcklig lutning och det inte finns några hinder nedströms som dämmer avrinningen så är marken självdränerande. Mer än hälften av Sveriges åkerareal är dock inte självdränerande utan kräver någon form av åtgärd för att förbättra dräneringen.

Dränering av det enskilda fältet, detaljdränering, sker i dag uteslutande med täckta diken. För att detaljdräneringen ska fungera måste det finnas möjlighet att avleda dräneringsvattnet från fältet till nedströms liggande sjöar och vattendrag. I de flesta fall behövs

det anläggningar för huvudavvattning genom öppna diken eller rörledningar för att sänka vattennivån nedströms fältet och ibland för att skära av grundvatteninströmning uppströms fältet.

I gynnsamma fall kan dräneringsrör eller diken ledas direkt ut till ett naturligt vattendrag, men ofta är de inte tillräckligt djupa för att det ska vara möjligt. För att förbättra möjligheterna att avvatta åkermark och för att odla upp mark har många vattendrag fördjupats, breddats och rätats ut.

För att kunna få tillräcklig dränering av låglänt mark, exempelvis vid sjöar och vattendrag eller intill regleringsmagasin kan marken vallas in. Avrinningen inom det invallade området och vatten som läcker in genom vallarna måste vanligtvis pumpas bort.

Huvudavvattning i öppna diken, i fördjupade vattendrag eller genom invallning behövs inte bara i områden med detalldränering utan är ofta också en förutsättning för att få tillfredsställande dräneringsförhållanden i låglänta delar av områden med genomsläppliga jordar.

I dagsläget är markavvattning för att vinna ny jordbruksmark mycket sällsynt. Däremot finns ett stort behov att vidmakthålla och i vissa fall förbättra dränering och översvämningsskydd på den mark som redan används som jordbruksmark. Globalt sett ökar trycket på världens livsmedelsproduktion. Förändringar i klimatet förväntas innebära relativa fördelar för det svenska jordbruket, bland annat genom en längre odlingssäsong. För att kunna dra nytta av detta krävs en anpassning av befintliga anläggningar på de marker som fortsatt ska användas för jordbruksproduktion. I många fall kommer detta att kräva nya markavvattningsåtgärder.

Jordbrukets nytta av fungerande markavvattningsanläggningar kan sammanfattas i följande punkter:

- Ett stort utrymme för rötterna ger högre avkastning och bättre utbyte av insatt arbete, energi, växtnäring och andra insatsvaror.
- Ökad bärighet ger tidigare sådd, längre växtsäsong, säkrare skörd och mindre risk för packningsskador.
- Färre översvämningsskador ger mindre skördeföruster, mindre utläckage av växtnäring och växtskyddsmedel samt mindre skador på markstrukturen.
- Minskad ytavrinning ger mindre erosion och minskar läckaget av växtnäring.

Skogsbruk¹⁶

Nydikning på lämplig mark leder till en ökad skogsproduktion och den omfattande nydikning som skett under 1900-talet bedöms ha ökat skogsproduktionen påtagligt i Sverige. Eftersom nydikningens produktionseffekter är beroende av en rad faktorer som jordart och hydrologi är dock tillväxteffekten svårbedömd, men 2 m³ skog per ha och år har bedömts som en rimlig medeleffekt.

Vid dikning sänks grundvattennivån i marken, vilket förbättrar tillgången på syre för dels trädens rötter, dels markens mikroorganismer. Detta gör att trädens rötter kan växa bättre och dessutom tränga djupare ned och därmed få tillgång till en större yta för näringsupptaget. Ett djupare utvecklat rotsystem medför även en förbättrad stormfasthet. Den ökade syretillgången i marken leder även till en ökad nedbrytning av markens organiska material, vilket medför en ökad frigörelse av näring och därmed också en ökad näringstillgång för den växande skogen.

Med tiden förlorar dikena sin dränerande funktion. Orsaken kan vara att slam, vegetation, ris och nedfallna grenar täpper igen diket och gör så att dikets vattenavledande förmåga försämras eller helt upphör. Ytterligare orsaker till att dikets dränerande effekt försämras kan vara att marken har sjunkit ihop och blivit mer kompakt till följd av dräneringen, eller att torven har brutits ned och delar avgått som CO₂ till atmosfären, dvs. odlats bort. Enligt bedömningar är cirka 400 000 ha torvmarker i behov av dikesrensning och i vissa fall även i behov av kompletterande diken. Av den totalt dikade arealen finns det även en betydande andel misslyckade dikesföretag, dvs. diken som aldrig har medfört någon produktionsförbättring. Dessa diken är inte aktuella att rensa.

I de fall diket har täppts igen kan en dikesrensning till dikets ursprungliga djup och läge återställa den ursprungliga dränerande förmågan. Förutsatt att marken fortfarande har ett bra näringsinnehåll borde detta bidra till en fortsatt god skogsproduktion. Det finns dock inga svenska vetenskapliga underlag som beskriver effekten av rensning på skogsproduktionen och effekten är svår att skatta då den bl.a. beror av vattenföring, markfukt, jordart och tidigare tillväxt.

¹⁶ Avsnittet är baserat på skrivelsen *Sammanställning av underlag avseende dikningsåtgärder* till utredningen den 31 januari 2013 från Skogsstyrelsen. För källhänvisningar hänvisas till nämnda skrivelse.

Finska studier indikerar dock en ungefärligt årlig tillväxtökning med 10–20 procent dvs. 0,5–1 m³ skog under en 20-års period, förutsatt en medeltillväxt på cirka 5 m³ skog per ha och år. Med stöd av de finska resultaten bedöms att en dikesrensning och eventuell kompletteringsdikning av cirka 400 000 ha skogsmark skulle kunna leda till en årlig produktionsökning av cirka 500 000 m³ skog per år. Som nämnts ovan är dock detta endast baserat på skattningar från finska studier, varav flertalet har kombinerat rensning med näringsstillförsel i form av t.ex. aska eller PK¹⁷-gödsel. I de fall dikesrensning genomförs på mark som till följd av tidigare odling har utarmats på näringsämnen, erhålls inte en tillväxtökning av enbart rensning, utan denna måste kombineras med näringsstillförsel. Bristen på kunskap kring produktionseffekter av rensning på olika ståndorter leder till svårighet att bedöma vilka diken som över huvud taget ska rensas. Eventuell nytta av åtgärden kan inte heller viktas mot eventuella risker. Till detta kommer svårigheten att avgöra vilka marker där rensning måste kombineras med näringsstillförsel för en tillväxtökning.

Förutom att behålla en god skogsproduktion kan dikesrensningen även bidra till andra positiva effekter. Genom att dikenas vattenavledande funktion återställs, kan trädens rötter växa djupare ned i marken. Detta bör förbättra trädens stabilitet och göra bestånden mindre känsliga för stormskador. Markens bärighet förbättras också med sjunkande vattenhalt. Detta gör att risken för körskadorna vid skogliga åtgärder borde kunna minska på vissa marker, med fungerade dikessystem. Förutom de negativa effekterna på mark och vatten av själva markskadorna, borde risken för rotskadorna och därmed rottröta kunna minskas, liksom risken för markpackning och därmed negativ inverkan på tillväxt. Tillgängligheten för vissa områden borde också kunna påverkas positivt av en bättre markbärighet. Risken för insektsskador (granbarkborreangrepp) bör också minska eftersom träden (granar) blir mindre stressade av ett för högt vattenstånd. Således kan rensningen förmodas ha flera indirekta positiva effekter för skogsproduktionen, men det är starkt beroende av ståndortsegenskaperna liksom effekten av nydikningen.

¹⁷ Fosfor (P) och kalium (K).

Samhällsbyggande m.m.¹⁸

I Sverige är årsnederbörden större än den totala avdunstningen. Vissa områden är på grund av topografi och jordarter naturligt dränerade. I stora delar av landet finns dock behov av bortledning av vatten, t.ex. genom dikning, för att marken ska ha tillräcklig bärighet och stabilitet för att kunna användas. Andra områden behöver skydd mot vatten, t.ex. genom invallning, för att undvika översvämningar längs kuster och vattendrag.

Dessa slag av markavvattning är alltså i många fall en förutsättning för att kunna bygga och därefter säkert använda hus, vägar, järnvägar, flygplatser och andra anläggningar. Det handlar om allt från privatbostäder till samhällsviktig infrastruktur. Även vissa obebyggda platser, såsom deponier, behöver vara dränerade för att undvika giftläckage.

Ny bebyggelse lokaliseras inte sällan på jordbruksmark som kan ha tillskapats genom markavvattning. För att undvika skador på husgrunder, bärande konstruktioner och kringliggande naturmiljö till följd av höga grundvattenstånd eller översvämningar, måste markavvattningsanläggningarna underhållas och anpassas till nya förutsättningar. När t.ex. ett nytt köpcenter byggs i utkanten av en stad och det anläggs stora hårdgjorda parkeringsytor, finns dessutom skäl att ompröva delaktighet och ansvarsfördelning i markavvattningssamfälligheten.

Det finns flera fall från senare år där skador har skett till följd av att marken har innehållit för mycket vatten. År 2006 rasade t.ex. ett 500 m långt avsnitt av den nya motorvägen E6 i Munkedal i Bohuslän vid ett skred. Det hade fallit mycket regn och tillvägagångssättet vid vägbygget hade inte anpassats efter omständigheterna.¹⁹ Vidare föreligger latent skaderisker i vissa områden. I t.ex. Kristianstad i Skåne hotas stora delar av tätorten inklusive sjukhusområdet att översvämmas om de anlagda vallarna inte räcker till vid höga vattenstånd i Helge å.²⁰

¹⁸ Avsnittet baserat på skrivelse till utredningen den 3 februari 2014 från experten Kristin Land, Lantmäteriet.

¹⁹ *Skredet i Munkedal 2006*, www.krisinformation.se den 16 maj 2014.

²⁰ Michael Dahlman, *Så skyddas Kristianstad mot översvämningar*, bildspel, www.msb.se den 16 maj 2014.

Naturolyckor i bebyggd miljö medför stora kostnader för samhället. Att förebygga sådana olyckor är i regel lönsamma investeringar, och som incitament anvisade staten t.ex. för budgetår 2013 drygt 18 miljoner kronor till förebyggande åtgärder.²¹

Med hänsyn till de pågående klimatförändringarna, som torde innebära större regnmängder och stigande havsnivåer i vår del av världen, förblir markavvattning en viktig del i säkerställandet av en hållbar samhällsutveckling. Detta måste beaktas i fysisk planering på nationell, regional och lokal nivå.

Miljömålsberedningen har i uppdrag att föreslå en strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik och i detta ingår bl.a. problematik med översvämningar.²² Beredningen har också inom ramen för uppdraget att ta fram en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning²³ valt att utreda frågan om det finns behov av att förändra styrningen av markanvändningen för att möta ett förändrat klimat.²⁴ Beredningen ska redovisa båda uppdragen i juni 2014.

7.3.2 Markavvattningsens effekter på vattenmiljön

Detta avsnitt är hämtat från Naturvårdsverkets handbok *Markavvattning och rensning – Handbok för tillämpningen av bestämmelserna i 11 kapitlet miljöbalken*.²⁵ För ett mer utförlig resonemang och källhänvisningar hänvisas till nämnda handbok.

Att avvattna mark leder till att den naturliga hydrologin i våta marker och vattenmiljöer förändras. Dikning försämrar ofta vattenkvaliteten nedströms själva åtgärden. Invallningar, rätningar av vattendrag och avledning av vatten påverkar naturliga vattenflöden, bottenstruktur och ekologiska processer i sjöar och vattendrag.

Dikning av torvmark kan medföra nedbrytning och ökat läckage av löst organiskt material och näringsämnen. Dikningen riskerar

²¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Statsbidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor*, www.msb.se den 16 maj 2014.

²² Kommittédirektiv Dir. 2012:95, *Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) – strategi för en sammanhållen och hållbar vattenpolitik*.

²³ Kommittédirektiv Dir. 2011:91, *Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) Strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning – med syfte att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen*.

²⁴ SOU 2012:15.

²⁵ Naturvårdsverket, *Markavvattning och rensning – Handbok för tillämpningen av bestämmelserna i 11 kapitlet i miljöbalken*, 2009:5, s. 30 ff.

också att öka läckage av kvicksilver och metylkviksilver till vattendragen. Dessa effekter uppstår framför allt i samband med dikesgrävningen och avvattningsfasen och under närmast följande högvattenperioder.

Den mest uttömmande undersökningen av markavvattningsens miljöeffekter som gjorts i Sverige är troligen forskningsprojektet ”Konsekvenser av skogs- och myrdikning”, som genomfördes 1977–1984. I projektets slutrapport²⁶ finns en grundlig genomgång av dikningarnas miljöeffekter. Tabell 7.1 är till stor del en sammanfattning av dessa forskningsresultat.

Skogsdikningen har övervägande positiv effekt på det avrinnande vattnets pH, men det gäller inte för dikning av järnsulfidrika avlagringar. Dessa finkorniga sulfidhaltiga sediment förekommer framför allt i de delar av Sverige som varit täckta av ett saltvattenhav under någon period efter istiden. De finns framför allt längs norra Norrlands flacka kustland, runt Mälaren och i övriga Uppland och Södermanland.

Vid en sänkning av grundvattenytan kommer tillgången på syrgas att omvandla sulfidsvavlet till försurande svavelsyra, och avrinnande vatten kan bli extremt surt. Under denna försurningsprocess blir också halterna av löst aluminium mycket höga.

Dikning och rensning kan ofta ha en negativ påverkan på vattenkvaliteten men omfattningen och på vilket sätt påverkan sker är starkt beroende av typ av mark. Andra exempel än det ovan nämnda med järnsulfidjordar, är dikning och rensning i torvmarker som kan ge en kraftig humustransport, sediment som innehåller mycket finjordar som kan erodera och orsaka en kraftig slamtransport eller förorenade områden där kvicksilver m.m. kan frigöras.

²⁶ Naturvårdsverket, *Skogs- och myrdikningens miljökonsekvenser – slutrapport från ett projektområde*, rapport 3270.

Tabell 7.1 Exempel på miljöeffekter vid dikning och rensning

Effekter på hydrologin

- Ökad risk för negativa effekter av översvämningar och torra nedströms.
- Risk för lågvattentemperatur och torrläggning. Minskad avrinning kan ge ökad vattentemperatur och bottenfrysning (mindre vatten blir fortare varmt, men mindre vatten bottenfrysar också lättare). Ökad avrinning i form av markavvattning kan leda till torrläggning, eftersom markvattenmagasinen töms fortare.
- Grundvattenytan sänks, och det leder i vissa fall till att också marknivån sänks.

Effekter på vattenkvalitet

- Körning och grävning i våta områden ökar uttransporten av MeHg (metylkvikvsilver) och tot-Hg (totalkvicksilver).
- Sänkning av grundvattenytan ökar mineralisering av organiskt material i markens översta skikt. Det kan medföra ökad näringsutlakning (kan även bidra till klimatproblem genom emission av växthusgaser).
- Ökad uttransport av humusp Partiklar ger problem för vattenmiljöer och vattentäkter nedströms.
- Risk för ökad uttransport av minerogent material.
- Risk för kraftiga surstötter vid dikning av sulfidrika avlagringar.
- Borttagande av växtlighet och djuphålur som fungerar som fällor leder till ökad uttransport av fosfor. Diknas naturliga reningsförmåga försämras genom en snabbare och enklare uttransport till vattendrag nedströms.

Effekter på vattenlevande flora och fauna

- Igen slamning av lek- och uppväxtbottnar för fisk, bottenfaunan slås ut genom att djur och ägg kvävs och det blir svårare att finna föda. Musslor, snäckor, kräftdjur, fisk och insektslarver kan vara känsliga för ändrade flöden och temperaturer.
- Minskat livsutrymme för groddjur, flertalet är utrotningshotade på grund av den omfattande utdikningen under 1800- och 1900-talen.
- Ökad förekomst av påväxtalger till följd av den ökade näringstillgången.
- Risk för allvarliga försurningsskador på flora och fauna vid dikning av sulfidrika avlagringar.
- Borttagning av skuggande växtlighet kan innebära att temperaturen i vattnet ökar och gömslen och födokällor försvinner. Tillväxten av påväxtalger kan öka som en följd av ökad instrålning och tillgång på näringsämnen.
- Den naturliga variationen av livsmiljöer försvinner och ström- och bottenförhållanden blir mer homogena, vilket påverkar djur- och växtlivet. Musslor, snäckor, kräftdjur och insektslarver kan vara känsliga för ändrade flöden och temperaturer.
- Skyddsvärda djur och växter kan grävas upp och följa med rensmassorna upp på land.

Effekter på vegetation och landlevande flora och fauna

- Förutsättningarna för vegetationen förändras radikalt efter dikning, och vegetationstypen kan förändras. Hur stor effekten på den landlevande vegetationen blir beror på den ursprungliga vegetationstypen, hur mycket grundvattenytan sänks och om våtmarken beskogats eller ej.
- Faunaförändringen efter dikning är främst beroende av hur stora förändringarna blir på områdets hydrologi och vegetation.
- Våtmarksberoende fågelarter kommer successivt att försvinna från dikade områden. Om resultatet av dikningen blir sluten skog ersätts våtmarksarterna av allmänna skogsarter.
- Inledningsvis kan fodertillgången för klövvilt, hare och olika smågnagare öka vintertid.

Effekter på klimatet

- Dikning av torvmark leder till ökad avgång av växthusgaserna koldioxid och lustgas från marken. Detta kan kompenseras genom ökad inlagring av kol i träden och minskad metanavgång.

Effekter på landskapsbild och rekreation

- Olämplig upplagsplacering av massor kan skada omkringliggande värden, även kulturmiljövärden.
- Risk för körskadorna på omgivande mark och i vattendraget.
- Grävningen kan medföra skador på fornlämningar och arkeologiska föremål skyddade enligt lag.

Exempel flodpärlmussla

Det finns riktvärden för vad som kan orsaka negativa effekter på t.ex. flodpärlmusslor. Enligt en studie i Västernorrland utgör ett färgtal över 80 mg Pt/l och en turbiditet (grumlighet) över 1 FNU i vårfloed direkt negativ påverkan på musslornas föryngring. Tillskott av grumligt vatten från markavvattning eller rensning kan därför vara negativ, speciellt om det finns flera markavvattningsföretag i samma avrinningsområde. Eftersom Sverige har flest populationer av flodpärlmussla i världen, populationernas status fortsätter att försämrats och arten är såväl rödlistad som upptagen i EU:s art- och habitatdirektiv innebär detta att vi har ett speciellt ansvar för åtgärder som kan påverka vattenkvaliteten. Detta bör beskrivas och vägas in i tillståndsprovningen.

Källa: Naturvårdsverket, Markavvattning och rensning – Handbok för tillämpningen av bestämmelserna i 11 kapitlet i miljöbalken, 2009:5, s. 31 f.

7.4 Begreppet markavvattning och dess avgränsning

Markavvattning särregleras på flera sätt i förhållande till annan vattenverksamhet. Detta innebär att gränsdragningen mellan markavvattning och övriga former av vattenverksamhet har betydelse. Nedan lämnas en redogörelse för begreppet markavvattning och några av de gränsdragningsproblem som följer med begreppet.

7.4.1 Markavvattning

Såsom berörts i inledningen till avsnitt 7.1 avses med markavvattning åtgärder som utförs för att avvatta mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål.

Definitionen i 11 kap. 2 § MB överensstämmer utom i ett avseende med motsvarande bestämmelse i 1 kap. 3 § första stycket 4 VL. Där var formuleringen ”att sänka eller tappa ur en sjö” medan det i MB anges ”att sänka eller tappa ur ett vattenområde”. Begreppet markavvattning är alltså något vidare enligt MB.²⁷ Vattenlagsutredningen föreslog att det i definitionen av markavvattning i VL skulle specificeras vilka olika åtgärder som avsågs enligt följande.

markavvattning: grävning och rörläggning i mark (dikning), fördjupning, utvidgning och rätning av vattendrag (årensning), sänkning och urtappning av sjö (sjösänkning), uppförande av vall i eller invid ett vattenområde (invallning) eller reglering till förekommande av översvämning (översvämningsskydd), när sådan åtgärd utförs för att avlägsna överskott av vatten i marken eller av annat ytvatten än avloppsvatten eller för att skydda mot vatten och syftet med åtgärden är att varaktigt öka fastighets lämplighet för odling, bebyggelse eller liknande.²⁸

Departementschefen fann dock i likhet med flera remissinstanser att denna detaljerade uppdelning i olika typer av markavvattningsåtgärder var onödig och 1 kap. 3 § första stycket 4 VL formulerades

²⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 126.

²⁸ Se SOU 1977:27 s. 243 f. och förslaget till 1 kap. 1 § 8 VL.

därför på sätt som beskrivits ovan.²⁹ Någon ändring av gällande rätt var inte avsedd.³⁰

I ÄVL användes inte begreppet markavvattning utan torrläggning av mark genom dikning, vattenavledning eller invallning, se 7 kap. ÄVL. Under begreppet vattenavledning inrymdes åtgärder som avsåg att förbättra avrinningen och åstadkomma en sänkning av vattenståndet genom fördjupning, utvidgning eller rätning alternativt genom borttagande av något hinder i ett vattendrag.³¹

Markavvattningsbegreppet i MB omfattar ett antal olika åtgärder som vidtas för att avlägsna vatten eller för att skydda mot vatten. Exempel på sådana åtgärder är dikning, årensning, sjösänkning och invallning. Däremot undantas avledande av avloppsvatten. I 3 kap. LSV finns särskilda bestämmelser om markavvattning som sker samtidigt med avledande av avloppsvatten, se avsnitt 7.5.2. Inte heller sådant bortledande av vatten enligt 11 kap. 3 § MB som huvudsakligen sker för nyttiggörande, t.ex. bortledande av grundvatten, är att anse som markavvattning, se avsnitt 7.4.2.

Markavvattning i form av dikning kan ske för många olika ändamål. Vanligast är dikningar inom jord- och skogsbruket. Vidare kan nämnas dikning för vägbyggnad, bebyggelse, torvtäkt, trädgårdsanläggningar och golfbanor.³² Dikning kan avse nyanläggning av ett dike eller ökning av avvattningsförmågan i ett befintligt dike eller vattendrag. Ökad avvattning eller avbördning kan åstadkommas genom åtgärder som ändrar djup och/eller läge i befintliga diken.³³

Ett annat exempel på markavvattning är sänkning och urtappning av ett vattenområde. Reglering, fördjupning, utvidgning och rätning av ett vattendrag för att skydda mot översvämning, är också att hänföra till markavvattning. Detta gäller som regel även anläggande av vallar och liknande anläggningar i eller invid ett vattenområde till skydd mot vattnet.³⁴

²⁹ Prop. 1981/82:130 s. 399.

³⁰ Prop. 1981/82:130 s. 397.

³¹ NJA II 1920 s. 378 f.

³² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 127.

³³ Naturvårdsverket, *Markavvattning och rensning – Handbok för tillämpningen av bestämmelserna i 11 kapitlet i miljöbalken*, 2009:5, s. 19.

³⁴ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 jan. 2013, Zeteeo) kommentaren till 11 kap. 2 §. Jfr. dock NJA 2009 s. 321 som gällde en ansökan om tillstånd att anlägga bl.a. en skyddsamm. Projektet syftade till ett permanent skydd mot översvämningar i Arvika och kunde möjligen legat ha hänförs till markavvattning, men uppenbarligen betraktades syftet med åtgärden ligga närmare ett sedvanligt byggande i vatten.

För att det ska vara fråga om en markavvattning i MB:s mening måste syftet med åtgärden vara att varaktigt öka markens lämplighet för något visst ändamål, såsom odling, bebyggelse eller torvtäkt. Det är effekten av markavvattningen som ska vara varaktig. Av kravet på varaktighet följer att en invallning i samband med en tillfällig översvämning inte är markavvattning. Kravet på varaktighet är dock uppfyllt när invallningen avses bli kvar för att skydda även mot framtida översvämningar. Normalt utgör inte heller skyddsdikning, dvs. dikning som utförs efter skogsavverkning i avsikt att hindra att grundvattnet stiger, markavvattning i lagens mening. Skyddsdikningen sänker inte den nivå som grundvattenytan hade före avverkningen. Det betyder att markens tidigare produktionsförmåga inte ökas genom sådan form av dikning.³⁵ Se mer om skyddsdikning i avsnitt 7.6.6.

Att vissa åtgärder för att avvattna mark faller utanför begreppet markavvattning framgår även av 11 kap. 13 § första stycket andra meningen MB som stadgar att regeringen är bemyndigad att meddela tillståndsplikt för andra åtgärder som utförs för att avvattna mark, men som inte utgör markavvattning, i de fall den aktuella åtgärden kan förväntas få en bestående negativ effekt på växt- och djurliv. Frågan aktualiserades i MÖD 2014:5 där Mark- och miljööverdomstolen, som bl.a. hänvisade till 11 kap. 13 § första stycket andra meningen MB, fann att det aktuella avledandet av dagvatten utom detaljplan varken utgjorde avloppsvatten eller markavvattning, se avsnitt 7.4.3.

I MÖD 2012:7 prövades frågan om uppläggning av fyllnadsmassor i ett vattenområde utgjorde tillståndspliktig markavvattning. Länsstyrelsen, som ansåg att åtgärden var att betrakta som markavvattning, hade utfärdat ett föreläggande att vidta rättelse genom att ta bort massorna. Mark- och miljööverdomstolen fann att utfyllnaden inte hade utförts för att sänka vattennivån i området eller för att förbättra avvattningen av marken och att syftet inte heller varit invallning till skydd mot vatten. Ett väsentligt syfte med utfyllnaden ansågs istället vara att tillskapa en markyta som man med större lätthet kunde vistas på. Mark- och miljööverdomstolen instämde i mark- och miljödomstolens bedömning att den utfyllnad som hade vidtagits inte var att betrakta som markavvattning och att utfyllnaden inte på den grunden kunde anses vara tillståndspliktig markavvattning.

³⁵ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 127.

7.4.2 Bortledande av grundvatten

Bestämmelsen i 11 kap. 3 § 6 MB omfattar bortledande av grundvatten både för tillgodogörande av grundvatten, t.ex. för kommunal eller industriell vattenförsörjning eller för att utvinna värmen eller kylan i vattnet, och för bortskaffande av skadligt grundvatten som t.ex. kan ha läckt in i en tunnel eller gruva. Även utförande av anläggningar för bortledande av grundvatten omfattas av bestämmelsen.³⁶ Definitionen i 11 kap. 3 § 6 MB överensstämmer med den som tidigare fanns i 1 kap. 3 § första stycket 2 VL. Enligt Vattenlagsutredningens förslag till VL skulle bortskaffande av skadligt grundvatten samt byggnadsåtgärder under jord som medför grundvattensänkningar bedömas enligt byggnadslagstiftningen.³⁷ Efter påpekanden i remissbehandling kom emellertid definitionen i 1 kap. 3 § första stycket 2 VL, som ordagrant motsvarar 11 kap. 3 § 6 MB, att omfatta bortledande av grundvatten både för tillgodogörande av grundvatten och bortskaffande av skadligt grundvatten.³⁸

Med grundvatten avses liksom i tidigare gällande bestämmelser, 1 kap. 3 § VL respektive 1 kap. 15 § ÄVL, det vatten som finns under markens yta.³⁹ I förarbetena till ÄVL har grundvatten beskrivits som ”sådant underjordiskt vatten vilket helt fyller hålrummen, även de största, såväl i berggrunden som mellan de lösa jordlagrens bergartsfragment och vars hydrostatiska tryck är större än atmosfärstrycket”.⁴⁰

När det gäller gränsdragningen mellan bortledande av grundvatten och markavvattning uttalas i förarbetena till 1 kap. 3 § första stycket 2 VL att det vatten som omfattas av markavvattningsåtgärder enligt punkten 4 avser vatten på markens yta och annat vatten i marken än grundvatten. Skillnaden åskådliggjordes med följande exempel från lagrådet. Om man vill blottlägga en mineraltillgång för gruvidrift genom att avlägsna vatten som finns på ytan eller i marken och som täcker den, är åtgärden hänförlig till markavvattning enligt punkten 4. Pumpar man bort djupare liggande

³⁶ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 jan. 2013, Zeteeo) kommentaren till 11 kap. 2 §.

³⁷ SOU 1977:27 s. 242.

³⁸ Prop. 1981/82:130 s. 396.

³⁹ Prop. 1981/82:130 s. 396 f. och prop. 1997/98:45 del 2 s. 127.

⁴⁰ SOU 1937:35 s. 47.

grundvattenförekomster för att skydda en befintlig gruva mot skador blir istället punkten 2 rörande grundvatten tillämplig.⁴¹ Denna gränsdragning är emellertid omtvistad bl.a. då markavvattningsåtgärder i många fall avser såväl yt- som mark- och grundvatten.⁴² Som exempel kan nämnas dikning i åkermark. Syftet med dräneringsledningar i en åker är att hålla nere grundvattenytan så att växternas rotsystem får utrymme att utvecklas i den omättade zonen ovanför grundvattenytan. Det vatten som rinner in i en perforerad dräneringsledning är dock i huvudsak grundvatten. Ett annat exempel utgör torrläggning av en mosse eller annan våtmark där grundvattnet står högt.

7.4.3 Avloppsvatten

Med markavvattning avses enligt 11 kap. 2 § MB åtgärder som utförs för att avvattna mark, när det **inte** är fråga om avledande av avloppsvatten. Detta eftersom avledande av avloppsvatten enligt 9 kap. 1–2 §§ MB definieras som miljöfarlig verksamhet.

Enligt 9 kap. 2 § MB är avloppsvatten (1) spillvatten eller annan flytande orenlighet, (2) vatten som använts för kylning, (3) vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, eller (4) vatten som avleds för avvattning av en begravningsplats. Enligt förarbetena till MB stämmer definitionen av avloppsvatten överens med vad som tidigare gällde enligt 3 § ML.⁴³ Någon närmare ledning för hur begreppet ska tolkas finns dock, såvitt utredningen har kunnat finna, inte i förarbetena till ML.⁴⁴

Däremot innehåller förarbetena till vattentjänstlagen en redogörelse för hur begreppet avloppsvatten i 9 kap. 2 § MB har tolkats. Spillvatten och annan flytande orenhet omfattar bl.a. avloppsvatten från hushåll och industrier och lakvatten från deponier. Med vatten som använts för kylning avses alla slags kylvatten, exempelvis kylvatten från kylning vid en industriprocess och vatten som används för att kyla ett värmesystem. Med dagvatten avses tillfälliga flöden

⁴¹ Prop. 1981/82:130 s. 397.

⁴² Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 jan. 2013, Zeteo) kommentaren till 11 kap. 2 §.

⁴³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 108.

⁴⁴ Prop. 1969:28 s. 262.

av exempelvis regnvatten, smältvatten, spolvatten och framträngande grundvatten. Dränvatten är sådant vatten i marken som avleds genom dränering. Vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning har ansetts täcka merparten av allt dagvatten och dränvatten som avleds inom ett detaljplanelagt område. Att avledandet inte bara får gälla för en viss eller vissa fastigheter ska förstås så att det inte innefattar att enstaka fastigheter inom ett detaljplanelagt område avleder dag- och dränvatten genom särskild ledning enbart för sina fastigheter. I de fall dag- och dränvatten från exempelvis husgrunder, tomter, trädgårdar och trafikleder inom ett detaljplanelagt område avleds genom en för området eller del av området gemensam ledning är det dock i regel att anse som avledande av avloppsvatten och när avledandet sker genom en allmän avloppsanläggning är det alltid avloppsvatten.⁴⁵

Utom detaljplan gäller i regel att åtgärden är markavvattning om syftet med sådan är uppfyllt, se dock MÖD 2014:5 nedan.

I 2 § vattentjänstlagen definieras avlopp som bortledande av dagvatten och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse eller från en begravningsplats, bortledande av spillvatten eller bortledande av vatten som har använts för kylning. Avloppdefinitionen i vattentjänstlagen är således inte identisk med MB:s definition då skyldigheten enligt vattentjänstlagen att avleda dag- och dränvatten från fastigheter och allmänna platser gäller områden med samlad bebyggelse oavsett om detaljplan finns eller inte.⁴⁶ I förarbetena till vattentjänstlagen diskuteras skillnaden i detta avseende enligt följande.

Som angetts är det avseende dag- och dränvatten bara sådant vatten från ett område inom en detaljplan eller från en begravningsplats som i dag betraktas som avloppsvatten. Behov av markavvattning från bebyggelseområden lär typiskt sett också kunna hänföras till just detaljplanereglerade områden. I verkligheten kan dock ett sådant behov naturligtvis göra sig lika starkt gällande i andra bebyggelseområden. Planförutsättningarna är inte avgörande. Behovet av vattentjänster är mer beroende av bebyggelsens karaktär och utformning och områdets exploateringsgrad, markbeskaffenhet, arrondering och typografi. Det är därför inte ovanligt att allmänna dagvattenanläggningar även betjänar tätbebyggda områden som inte omfattas av en detaljplan. Lämpligen bör det också vara på det viset att det i första hand är det verkliga

⁴⁵ Prop. 2005/06:78 s. 44.

⁴⁶ Prop. 2005/06:78 s. 133.

behovet som skall avgöra om en vattentjänst skall tillhandahållas eller inte. För va-lagens del finns det mot denna bakgrund inte anledning att ha kvar avloppsbebyggelsens koppling till ett detaljplaneområde. Det bör i stället gälla alla områden med en samlad bebyggelse som kan ha behov av en allmän dagvattenanläggning.⁴⁷

Detta innebär att bortledning av dag- och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse utom detaljplan skulle kunna bedömas som markavvattning enligt MB samtidigt som åtgärderna kan hänföras till bortledning av avloppsvatten enligt vattentjänstlagen.

Det kan i detta sammanhang även uppmärksammas att PBL använder uttrycket ”sammanhållen bebyggelse” och inte som vattentjänstlagen ”samlad bebyggelse”. I 1 kap. 4 § PBL definieras ”bebyggelse” som en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader. Med en samling avses, enligt förarbetena, minst tre byggnader.⁴⁸ Bestämmelsen i 1 kap. 4 § PBL innehåller även en definition av ”sammanhållen bebyggelse” varmed avses bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark.

Uttrycket ”samlad bebyggelse” förekom tidigare i 8 kap. ÄPBL om krav på bygglov m.m. men ersattes genom införandet av motsvarande bestämmelser i 9 kap. PBL av ”sammanhållen bebyggelse” i syfte att uppnå en enhetlig begreppsbildning. För att denna förenkling inte skulle leda till ändringar i sak, förenades dock uttrycket ”sammanhållen bebyggelse” i 9 kap. 6–8 §§ PBL med ett krav på ”behov med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen”.⁴⁹ Av kommentaren till 9 kap. 6 § PBL framgår att det kan råda delade meningar om vad som är sammanhållen bebyggelse eller inte.⁵⁰ Av förarbetena till ÄPBL framgår att ”samlad bebyggelse” av Bostadsutskottet definierades som bebyggelsegrupper om 10–20 hus, om de bebyggda tomterna gränsar till varandra eller åtskiljs endast av väg, parkmark eller liknande. Med ”hus” avsågs inte bara bostadshus utan också andra byggnader som inte utgör komplementbyggnader till bostadshus, t.ex. butiker och industribyggnader.⁵¹

⁴⁷ Prop. 2005/06:78 s. 46 f.

⁴⁸ Prop. 2009/10:170 del 1 s. 143.

⁴⁹ Prop. 2009/10:170 del 1 s. 151 f.

⁵⁰ Didón m.fl., *Plan- och bygglagen* (1 juli 2013, Zeteo), kommentaren till 9 kap. 6 §.

⁵¹ BoU 1986/87:1 s. 99 och BoU 1986/87:8 s. 12.

Huruvida uttrycket ”sammanhållen bebyggelse” innebär någon skillnad i detta avseende framgår, såvitt utredningen kunnat finna, inte av förarbetena till PBL. Kommentaren till 8 kap. 4 b § ÄPBL respektive kommentaren till motsvarigheten i 9 kap. 6 § PBL förefaller likställa ”samlad bebyggelse” med ”sammanhållen bebyggelse”.⁵²

I MÖD 2014:5 har Mark- och miljööverdomstolen tagit ställning till frågan om länsstyrelsen enligt vad som följer av 26 kap. 1 § MB borde ha vidtagit tillsynsåtgärder med anledning av en anmälan om bortledning av dagvatten från en viss fastighet utom detaljplan. Avledande av avloppsvatten utgör miljöfarlig verksamhet, över vilken kommunen har tillsynsansvar, och markavvattning utgör vattenverksamhet, över vilken länsstyrelsen har tillsynsansvar. För att kunna avgöra om länsstyrelsen i det aktuella fallet var tillsynsansvarig bedömde domstolen först om det aktuella avledandet av dagvatten skulle ses som avledande av avloppsvatten eller markavvattning.

Domstolen konstaterade inledningsvis att begreppet dagvatten inte är definierat i MB eller vattentjänstlagen men att med dagvatten vanligtvis menas regn och smältvatten från snö och is som avrinner från hårdgjorda ytor såsom tak, vägar, parkeringsplatser m.m. Domstolen tog sedan ställning till om det aktuella dagvattnet utgjorde avloppsvatten enligt 9 kap. 2 § MB och anförde följande.

Det förhållandet att det i 9 kap. 2 § MB finns en särreglering som avser dagvatten inom detaljplanelagt område talar emot att dagvatten i övrigt skulle vara att se som ”annan flytande orenlighet”. Det finns heller ingen omständighet som talar för att dagvattnet i det nu aktuella fallet skulle innehålla någon annan flytande orenlighet och på den grunden anses utgöra avloppsvatten. Dagvattnet är därmed inte avloppsvatten i den mening som avses i 9 kap. 2 § MB.

Därefter bedömde domstolen om dagvattnet istället kunde hänföras till markavvattning enligt 11 kap. 2 § 4 MB, numera 11 kap. 2 § och 3 § 8 MB, och anförde följande.

De förhållanden som skulle kunna utgöra markavvattning i det aktuella målet är uppförandet av enstaka bostadshus med vad det innebär i form av bl.a. markarbeten, husgrundsdränering, tillskapande av hårdgjorda ytor och avledning av takvatten genom hängrännor och stuprör.

⁵² Didón m.fl., *Tidigare Plan- och bygglag* (1 oktober 2010, Zeteo), kommentaren till 8 kap. 4 b § jämfört med Didón m.fl., *Plan- och bygglagen* (1 juli 2013, Zeteo), kommentaren till 9 kap. 6 §.

Det har inte gjorts gällande att marken på X är i behov av att dräneras och avvattnas för att möjliggöra bebyggelse. De utförda åtgärderna kan visserligen i viss mån sägas vara till för att avlägsna vatten från byggnader och mark, men bedömningen av om åtgärderna är att se som markavvattning måste göras med utgångspunkt från syftet med bestämmelserna om markavvattning och med beaktande av omfattningen av de åtgärder som typiskt sett brukar hänföras till markavvattning. Vid en sådan bedömning finner Mark- och miljööverdomstolen att enbart det förhållande att enstaka bostadshus uppförts och försetts med takavvattningsanordningar och husgrundsdränering m.m. inte medför att det utförts några åtgärder för att avvattna mark i den mening som avses i 11 kap. 2 § MB. Av 11 kap. 13 § följer att samtliga åtgärder som avvattnar mark inte är att se som markavvattning. Den omständighet att dagvattnet inte utgör avloppsvatten enligt 9 kap. 2 § gör därmed inte heller att avledning av dagvattnet utgör markavvattning. Åtgärderna på X utgör således inte markavvattning i lagens mening.

Domstolens slutsats var således att avledandet av det aktuella dagvattnet, som avsåg vatten från byggnader och mark men som inte skedde för att möjliggöra bebyggelse på den aktuella fastigheten, varken utgjorde avledande av avloppsvatten eller markavvattning. Då länsstyrelsen således inte hade haft anledning att agera utifrån förhållandet att tillståndspliktig markavvattning förekommit och då det inte heller funnits andra skäl för länsstyrelsen att agera, fastställdes länsstyrelsen beslut att lämna anmälan utan åtgärd.

Avledning av vatten som varken är avloppsvatten eller markavvattning och som orsakar olägenheter för omgivningen kan omfattas av fastighetsägarens ansvar enligt PBL. Denne ska enligt 8 kap. 9 § första stycket 2 PBL ordna en obebbyggd tomt som ska bebyggas så att betydande olägenheter för omgivningen eller trafiken inte uppkommer. Vad som är en betydande olägenhet ska bedömas med urskiljning, bl.a. med hänsyn till de förhållanden som råder på platsen. I kraftigt sluttande terräng är det t.ex. naturligt att dagvatten i viss utsträckning rinner ner över lägre belägna tomter. Bestämmelsen träffar även t.ex. skymmande vegetation.⁵³ Den kompletteras av 8 kap. 15 § PBL, som föreskriver att en tomt ska hållas i vårdat skick och skötas så att risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer. Denna bestämmelse gäller både bebyggda och

⁵³ Didón m.fl., *Plan- och bygglagen* (1 juli 2013, Zeteo), kommentaren till 8 kap. 9 §.

obebyggda tomter.⁵⁴ Om det finns en anordning på tomten som är avsedd att uppfylla kraven i 8 kap. 9 § PBL, ska den enligt 8 kap. 15 § andra stycket PBL i skälig utsträckning hållas i sådant skick att den fyller sitt ändamål.

Dessa bestämmelser bör kunna användas i de fall nu aktuellt vatten orsakar betydande olägenheter för närboende. Den kommunala nämnden kan enligt 11 kap. PBL förelägga fastighetsägaren att vidta åtgärder och föreläggandet kan förenas med vite eller förbud. Tillämpningen av PBL:s regler i dessa avseenden förefaller dock vara restriktiv, även om praxis är högst begränsad.

Frågan aktualiserade i Mark- och miljööverdomstolens dom den 8 oktober 2013 i mål P 1715-13. I målet gjorde ägarna till en viss fastighet gällande att det förelåg betydande olägenhet för dem p.g.a. vatteninträngning från grannfastigheten som inte sköttes på rätt sätt. De begärde därför att byggnads- och miljönämnden skulle förelägga grannfastigheten att vidta åtgärder med det dike som orsakade vatteninträngningen. Nämnden beslutade dock att inte utfärda något föreläggande. Länsstyrelsen ansåg att olägenheten i fråga var betydande och återförvisade ärendet till nämnden för ny handläggning. Mark- och miljödomstolen upphävde länsstyrelsens beslut med motiveringen att frågan närmast var av civilrättslig karaktär och inte omfattades av ÄPBL. Mark- och miljööverdomstolen upphävde mark- och miljödomstolens beslut och återförvisade ärendet dit för fortsatt handläggning. Domstolen ansåg att olägenheter orsakade av att vatten rinner från en fastighet till en annan är en sådan fråga som ryms inom ÄPBL:s tillämpningsområde och skulle kunna utgöra en betydande olägenhet enligt 3 kap. 15 och 17 §§ ÄPBL, numera 8 kap. 9 och 15 §§ PBL. I målet ansågs klarlagt att bebyggandet av fastigheten hade lett till förändrade förhållanden på platsen. Om detta orsakat betydande olägenheter för grannfastigheten ankom i första hand på mark- och miljödomstolen att avgöra.

Ytterligare en aspekt angående gränsdragningen mellan avloppsvatten och markavvattning är lantmäterimyndighetens befogenheter att enligt AL bilda en gemensamhetsanläggning. Av 1 § AL följer att AL inte är tillämplig när en domstol eller annan myndighet enligt bestämmelser i annan författning än FBL kan pröva frågan om att

⁵⁴ Didón m.fl., *Plan- och bygglagen* (1 juli 2013, Zetco), kommentaren till 8 kap. 15 §.

inrätta en gemensam anläggning. I 3 kap. LSV regleras bildandet av markavvattningssamfälligheter. Mark- och miljödomstolen är, enligt se 7 kap. 19 § LSV och 21 kap. 1 § första stycket 3 MB, prövningsmyndighet för dessa åtgärder. Om en viss åtgärd utgör markavvattning innebär detta därmed att AL inte är tillämplig.

I Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 november 2013 i mål F 514-13 aktualiserades frågan om visst avledande av vatten avsåg avloppsvatten eller markavvattning och således om AL var tillämplig eller inte.⁵⁵ Lantmäterimyndigheten hade genom omprövning med stöd av AL kompletterat gemensamhetsanläggningen Uleberg ga:20 genom att tillföra den vissa anläggningar för dagvattenhantering.

Domstolen prövade först om målet avsåg avloppsvatten enligt 9 kap. 2 § 3 MB och fann inledningsvis att det var fråga om avledande av vatten för avvattning av mark inom byggnadsplan, som skulle jämföras med detaljplan. När det gäller frågan om det skedde för viss eller vissa fastigheters räkning konstaterade domstolen att den dagvattenhantering som lantmäterimyndighetens förrättning avsåg låg inom avbördningsområdet för fyra fastigheter. Vidare konstaterade domstolen att det på grund av bristfälliga anordningar för avledande av vatten orsakas översvämningar i en inte obetydlig omfattning på fastigheterna och den väg som gemensamhetsanläggningen Uleberg ga:20 svarade för. Att avvattningsproblemet genom olika åtgärder koncentrerats till en av de lågt liggande fastigheterna förändrade inte denna bedömning. Mot denna bakgrund och då den av lantmäterimyndigheten beslutade anordningen även avledde vatten för en delsträcka av vägen i området fann domstolen att det inte var fråga om avledande av vatten för en viss eller vissa fastigheters räkning. Eftersom de aktuella åtgärderna således utgjorde avloppsvatten fann domstolen att AL var tillämplig och lantmäterimyndigheten var behörig myndighet att fatta beslut om komplettering av gemensamhetsanläggningen.

I 3 kap. 5–8 §§ LSV finns vissa bestämmelser som möjliggör avledande av avloppsvatten till ledningar för markavvattning. Dessa bestämmelser redogörs för i avsnitt 7.5.2.

⁵⁵ Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom den 13 november 2013 i mål F 514-13.

7.4.4 Vägvattnen

Gränsdragningen mellan markavvattning, bortledande av grundvatten och avledande av avloppsvatten vällar ofta diskussioner vid infrastrukturprojekt av olika slag. När markområden måste avvattas för att t.ex. vägar och järnvägar ska kunna anläggas är det tämligen klart att det kan bli fråga om markavvattning. Däremot är det inte lika klart vilken typ av verksamhet det är fråga om när diken ska anläggas vid befintliga vägar och järnvägar för att hålla dessa fria från vatten. Frågan bedömdes i Växjö tingsrätts, miljödomstolen, dom den 16 januari 2002 i mål M 420-00 och 70-01 som gällde tillstånd enligt 11 kap MB för att anlägga ett stort antal diken m.m. i anslutning till och i samband med ombyggnad av viss del av riksväg 29. Domstolen konstaterade inledningsvis att det är syftet med en viss åtgärd som avgör om den ska betraktas som markavvattning eller inte. Att varaktigt förbättra en fastighets lämplighet för ett visst ändamål kan normalt, enligt domstolen, vara att sänka vattennivån i marken och härmed öka förutsättningarna för skogs- och jordbruksproduktion eller förbättra förutsättningarna för att anlägga en täkt eller bygga en väg.

Domstolen fann att avledandet av vatten från vägområdet och uppströms liggande markområden utgjorde markavvattning med hänsyn till syftet, att omläggning eller flyttning av diken utan ytterligare avvattande effekt kunde utgöra antingen markavvattning eller annan vattenverksamhet beroende på syftet med åtgärden, samt att anläggande av skärningsdiken genom en höjdkropp i terrängen och av bankdiken för dränering av väggroppen i det aktuella fallet inte gjordes i markavvattningssyfte utan för bortledande av inträngande grund- och ytvatten. Utförande av skärningsdiken och bankdiken med syfte att även avvattna uppströms liggande eller angränsande markområden kunde däremot utgöra markavvattning.

Som framgår av domen kan vägdiken grävas i flera olika syften bl.a. för att leda bort vägdagvatten, för att avvattna väggroppen och för att avvattna angränsande markområden. Vissa åtgärder utgör markavvattning medan andra utgör bortledande av grundvatten eller annan vattenverksamhet. Bortledande av vägdagvatten torde dessutom, i vart fall när det gäller starkt trafikerad vägyta, kunna betraktas som "annan flytande orenlighet" enligt 9 kap. 2 § 1 MB och

därmed utgöra avledande av avloppsvatten som är en miljöfarlig verksamhet.⁵⁶ Detsamma torde gälla dagvatten från hårdgjorda ytor vid en flygplats. Huruvida bortledande av vägdagvatten från en vägyta som inte är starkt trafikerad ska betraktas som avledande av avloppsvatten eller inte förefaller dock inte vara helt klart. Om det inte ska anses som avledande av avloppsvatten är det möjligt att sådant vägdagvatten skulle kunna falla in under sådana ”andra åtgärder som utförs för att avvattna mark” som omfattas av 11 kap. 13 § första stycket andra meningen MB och som regeringen har en möjlighet att föreskriva tillståndsplikt för. Bortledande av vägdagvatten torde inte falla in under 11 kap. 3 § 3 MB eftersom det inte är fråga om bortledande av vatten från ett vattenområde.

Inte sällan anläggs ett vägdike utifrån en kombination av angivna syften. Vidare kan syftet med ett och samma vägdike vara olika på olika delsträckor. Det innebär att tillståndsplikten beträffande ett och samma vägdike kan se olika ut för olika sektioner.

7.5 Prövningen av markavvattning

7.5.1 Prövningsplikt enligt MB

Markavvattning får enligt 11 kap. 13 § första stycket MB inte utföras utan tillstånd. Till skillnad från annan vattenverksamhet gäller således inte undantagsregeln i 11 kap. 12 § MB. Anledningen till det stränga kravet på tillstånd till markavvattning är att skyddet av våra våtmarker inte får bli beroende av vilken bedömning verksamhetsutövaren gör av verksamhetens skadlighet.⁵⁷ Även mer tillfälliga åtgärder för att avvattna mark, som enligt begreppets definition inte utgör markavvattning, kan medföra negativa effekter. För att motverka detta finns i 11 kap. 13 § MB även ett bemyndigande för regeringen att föreskriva om tillståndsplikt för andra åtgärder som utförs för att avvattna mark i de fall åtgärden kan förväntas få en bestående negativ effekt på växt- och djurlivet. Med andra åtgärder avses framför allt s.k. skyddsdikning av

⁵⁶ Se t.ex. Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 20 september 2012 i mål M 884-11 där domstolen konstaterade att det vägdagvatten från E 22 som skulle avledas var att betrakta som avloppsvatten enligt 9 kap. 2 § 1 MB.

⁵⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 134.

skogsmark.⁵⁸ Regeringen har för närvarande inte meddelat några sådana föreskrifter. Även om tillstånd inte uttryckligen är föreskrivet för åtgärden i fråga kan det ändå föreligga en samråds-skyldighet enligt 12 kap. 6 § MB, se nedan avsnitt 7.6.6.

Regeringen får enligt 11 kap. 14 § MB förbjuda markavvattning som skulle kräva tillstånd enligt 11 kap. MB i områden där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras. I bilagan till FVV anges de län och kommuner i sin helhet och andra områden inom vilka förbud mot markavvattning gäller. Förbud gäller i större delen av södra Sverige och för övriga delar av landet beträffande särskilt värdefulla moss- och myrmarker.

Länsstyrelsen får enligt 11 kap. 14 § andra stycket MB meddela dispens från ett förbud om det finns särskilda skäl. Bedömningen av vad som ska anses utgöra särskilda skäl måste enligt förarbetena främst ske mot bakgrund av intresset från naturvårdssynpunkt att bevara de återstående våtmarkerna inom området. Möjligheten att meddela dispens är avsedd att utnyttjas restriktivt. Som förutsättning för dispens ska gälla att området som berörs av markavvattning i princip saknar betydelse från naturskyddssynpunkt.⁵⁹

Om dispens meddelas fordras för utförandet av markavvattningen att tillstånd söks enligt 11 kap. 9 § MB. Tillståndsmyndigheten är inte formellt bunden av dispensbeslutet utan kan avslå ansökningsen vid sin prövning enligt de allmänna hänsynsreglerna m.m. Beslutet om dispens upphör att gälla om tillstånd till markavvattningen meddelas.

Utöver dispens från markavvattningsförbudet och tillstånd till vattenverksamhet kan en markavvattningsåtgärd kräva dispensprövning enligt bestämmelserna om biotopskydd, strandskydd och artskydd samt tillståndsprövning enligt bestämmelserna om Natura 2000 och kulturmiljölagen, se nedan avsnitt 7.5.9–12.

⁵⁸ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 135. Se även rättsfallet MÖD 2014:5 som redogörs för i avsnitt 7.4.3.

⁵⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 136.

7.5.2 LSV:s regler om prövning

Materiella regler om prövningen finns, vid sidan av 11 kap. MB, även i LSV.

Om någon ansöker om tillstånd till markavvattning ska verksamheten bedrivas så att den blir till nytta för en annan fastighet, om det begärs av ägaren till den andra fastigheten och det är lämpligt. Ägare till de fastigheter för vilka markavvattningen medför nytta ska delta i verksamheten. För andra verksamheter än dikning föreligger skyldighet att delta endast om detta begärs av fastigheter som får mer än hälften av den beräknade nyttan av verksamheten. Även väghållare som inte är fastighetsägare är skyldig att delta om vägen medför en avsevärd inverkan på markavvattningen. Detta följer av 3 kap. 1 § LSV. Gruvinnehavare jämställs med fastighetsägare i enlighet med 9 kap. 1 § LSV, vilket betyder att även en sådan person kan vara skyldig att delta.

För utförande och drift av verksamheten utgör deltagarna en samfällighet. Det är samfälligheten som är rättighetshavare och verksamhetsutövare, se 3 kap. 2 § LSV.

När samfälligheten bildas ska det enligt 3 kap. 3 § LSV fastställas andelstal för varje deltagare. Andelstalen ska bestämmas utifrån vad som är skäligt främst med hänsyn till den nytta varje deltagare har av verksamheten. Kostnader som uppstår i verksamheten fördelas därefter enligt andelstalen.

Trots uppdelningen mellan markavvattning och avledande av avloppsvatten i MB finns det i 3 kap. 5–8 §§ LSV särskilda bestämmelser avseende markavvattning som sker samtidigt som avledande av avloppsvatten. Bestämmelserna motsvarar vad som gällde enligt 5 kap. 5–8 §§ VL. I och med utbyggnaden av samhällen och annan exploatering berörs ofta någon redan befintlig markavvattningsanläggning. Dagvatten från hårdgjorda ytor behöver avledas till diken och ledningar som markavvattningssamfälligheten ansvarar för.

Kan ledningar för en markavvattning med väsentlig fördel användas för att avleda avloppsvatten från en fastighet ska ägaren av denna fastighet delta i verksamheten, om ägaren själv eller den sökande till markavvattningen begär det, se 3 kap. 5 § LSV. Förutom fastighetsägare och väghållare, enligt vad som sägs ovan, kan även huvud-

mannen för allmän va-anläggning ansöka om att delta eller bli skyldig att delta.

Frågan om en anslutning av avloppsvatten till en markavvattningsanläggning kan tas upp i samband med att markavvattningsanläggningen prövas. Vanligast är dock att anslutning sker till en befintlig anläggning genom omprövning enligt 7 kap. 17 § andra stycket LSV. De berörda parterna kan också träffa en överenskommelse om anslutning som kan godkännas av mark- och miljödomstolen enligt 7 kap. 18 § LSV, i stället för att begära omprövning.

Bestämmelsen 3 kap. 3 § LSV reglerar hur kostnaderna för verksamheten ska fördelas utifrån främst den nytta som deltagarna har av markavvattningsanläggningen. Ansluts avloppsvatten till markavvattningsanläggningen ska kostnadsfördelning först ske mellan markavvattningsintresset och avloppsintresset enligt 3 kap. 6 § LSV. Först därefter kan fördelningen av kostnader beräknas inom ramen för respektive intressegrupp.⁶⁰

Av 3 kap. 7 § LSV följer att även avloppsvatten från byggnader och anläggningar som inte hör till någon fastighet, dvs. som står på ofri grund, i vissa fall kan anslutas till en markavvattningsanläggning. Denna rätt gäller bara behovet av att avleda avloppsvatten. Motsvarande rätt för byggnader och anläggningar på ofri grund finns inte för att tillgodose ett behov av markavvattning, vilket grundar sig på att det är marken byggnaden eller anläggningens står på som kan ha ett sådant behov.

Rätten att ansluta avloppsvatten till en markavvattning gäller inte enskilda fastigheter inom verksamhetsområdet för allmän va-anläggning enligt vattentjänstlagen, se 3 kap. 8 § LSV. Inom ett sådant verksamhetsområde är anläggningens huvudman skyldig att sörja för de enskilda fastigheternas behov av vatten och avlopp enligt 6 § vattentjänstlagen. Som nämnts ovan har huvudmannen rätt och skyldighet att ingå i en markavvattning för avledande av avloppsvatten från verksamhetsområdet i enligt med 3 kap. 5 § LSV.

Vidare finns i 3 kap. 9–13 §§ LSV bestämmelser om byggande av vattenavlopp för befintlig eller framtida markavvattning genom en väg eller banvall för järnväg, tunnelbana och spårväg.

⁶⁰ Strömberg, *Vattenlagen med kommentar*, 1984, s. 89 f.

7.5.3 Övriga samfälligheter enligt LSV

Förutom markavvattningssamfälligheter regleras även bevattnings- och vattenregleringssamfälligheter i LSV. Dessa behandlas i kapitel 9. Utredningen föreslår att dessa fortsättningsvis regleras separat och delvis enligt andra regler än markavvattningssamfälligheter, se avsnitt 9.4.3.

7.5.4 Prövningsmyndighet

Ansökan om tillstånd till markavvattning prövas enligt 11 kap. 9 b § MB av länsstyrelsen, om den inte ska prövas av mark- och miljödomstolen enligt 7 kap. 19–20 §§ LSV.

Enligt 5 § FVV ska en ansökan om tillstånd till markavvattning som prövas av länsstyrelsen vara skriftlig. Bestämmelsen hänvisar till 22 kap. 1 § första stycket 1–5 och andra stycket 1 samt 2 § MB för ansökans innehåll. Den ska bl.a. omfatta ritningar och tekniska beskrivningar över förhållandena på platsen, produktionsmängd m.m. En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå när det krävs enligt 6 kap. MB. Även uppgift om samråd enligt 6 kap. 4 och 6 §§ MB, förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått, övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB iakttas, förslag till övervakning och kontroll samt uppgifter om det finns fastigheter som berörs av vattenverksamheten ska ingå i ansökan.

Enligt 7 kap. 19 § LSV ska länsstyrelsen överlämna ärenden enligt MB om tillstånd till markavvattning till mark- och miljödomstolen i tre fall. Dessa är om det framställs yrkande om att även någon annan än sökanden ska delta i markavvattningen, yrkande om särskild tvångsrätt enligt 28 kap. 10 § MB och yrkande om ersättning enligt 31 kap. 16 § MB eller inlösen enligt 31 kap. 17 § MB. Länsstyrelsen får också överlämna ärenden till domstolen om andra fastigheter än sökandens kan komma att beröras. Vid en sådan överlämning ska länsstyrelsen bifoga ett eget yttrande avseende den ansökta verksamhetens inverkan på allmänna intressen med särskild vikt vid naturvårdsfrågorna. Om samtliga berörda fastighetsägare lämnar in en ansökan, kan alltså länsstyrelsen meddela tillstånd, men däremot kan den inte inrätta en samfällighet, vilket är inkonsekvent.

Om det vid en fastighetsreglering beslutas att en fråga om markavvattning ska prövas enligt MB ska detta anmälas av lantmäterimyndigheten till mark- och miljödomstolen enligt 7 kap. 20 § LSV. Ett sådant beslut kan enligt 9 kap. 7 § FBL tas om en markavvattning ska utföras som s.k. gemensamt arbete. Enligt 9 kap. 1 § FBL kan detta omfatta vissa enklare former av markavvattning, mer om detta i avsnitt 7.5.8 nedan. Anmälningsskyldigheten gäller alltså endast vid fastighetsreglering och inte andra fastighetsbildningsåtgärder såsom avstyckning, klyvning eller sammanläggning.⁶¹

Miljöprocessutredningen genomförde en enkätundersökning ställd till samtliga länsstyrelser och resultatet redovisades i betänkandet SOU 2009:10. Av undersökningen framgår att antalet ärenden om tillstånd till markavvattning för åren 2003–2007 har varit relativt konstant. År 2003 tillståndsprövades totalt 61 markavvattningsverksamheter⁶² i landet och motsvarande siffror för år 2004 är 64 stycken, år 2005 63 stycken, år 2006 78 stycken och år 2007 76 stycken. Antalet markavvattningsärenden som överlämnats från länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten till miljödomstolen med stöd av 7 kap. 19 och 20 §§ LSV är mycket litet. Under åren 2004–2007 var det totalt nio ärenden till domstolen. Under samma period överklagades totalt 13 ärenden i hela landet.⁶³

7.5.5 Markavvattningsakkunnig

Den sakkunniges huvuduppgift är att säkerställa att markavvattningsanläggningen får en ändamålsenlig utformning för att den samlade nyttan av anläggningen ska bli så stor som möjligt, att alla deltagares intressen tas till vara och att kostnaderna för anläggningen fördelas rättvist mellan deltagarna.

Förebilden för sakkunnigfunktionen är det förrättningsinstitut som inrättades med dikningslagen och som fanns kvar fram till MB:s ikraftträdande. Under utbyggnadsepoken från år 1880 och

⁶¹ Lantmäteriet, *Handbok FPL, Fastighetsbildningslagen, kapitel 5-19 och FBLP*, s. 316.

⁶² Miljöprocessutredningen använde beteckningen "markavvattningsföretag". Enligt prop. 1997/98:45, del 1, s. 369 ersattes i MB termen "vattenföretag" med begreppet "vattenverksamhet". Utredningen använder därför begreppet markavvattningsverksamhet i stället för det äldre begreppet markavvattningsföretag.

⁶³ SOU 2009:10 s. 348 f.

framåt var förrättningsmannen som regel en statligt anställd lantbruksingenjör. För att bli lantbruksingenjör i slutet av 1800-talet krävdes minst fyra års utbildning inom jordbruk och lantmäteri varvad med fyra års praktisk erfarenhet som elev hos lantbruksingenjör, lantmätare och vid ett större avvattningsprojekt.⁶⁴ En omfattande utbyggnad gav stora möjligheter att skaffa sig praktiska erfarenheter inom området.

Aktiviteten inom området var fortsatt hög under första delen av 1900-talet. In på 1980-talet fanns på lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna cirka 100 personer som arbetade med avvattningsfrågor varav 35 var ingenjörer.⁶⁵ Runt år 1990 ändrades inriktningen på jordbrukspolitiken. Staten upphörde med produktionsrådgivning och lantbruksnämnderna införlivades i länsstyrelserna. Flertalet som arbetade med markavvattningsfrågor fick andra arbetsuppgifter men för att upprätthålla förrättningsmannainstitutet anställdes nio lantbruksingenjörer på det nybildade Jordbruksverkets vattenenhet. Enheten finansieras med avgifter från externa uppdrag. Efter år 1991 var antalet förrättningar avseende ny markavvattning få. I stället var det ofta fråga om omprövning av äldre anläggningar på grund av ändrade förhållanden i samband med utbyggnad av väg, järnväg och exploateringsområden. För att upprätthålla den vattentekniska kompetensen åtog sig enheten även andra uppdrag inom vattenhushållningsområdet. Det kunde röra sig om bevattningslegalisering, rådgivning till samfälligheter om underhålls- och förvaltningsfrågor, hydraulisk dimensionering av trummor/broar samt projektering av våtmarksanläggningar. Denna uppdragsverksamhet bidrog till finansieringen av vattenenhetens verksamhet.

För 100 år sedan var som regel förrättningsmannen den enda ingenjör som var inblandad i ett markavvattningsprojekt. Efterhand har antalet ingenjörer och andra expertfunktioner i samhället ökat och det har blivit mer naturligt för den sökande att ha egen sakkunskap eller anlita konsulter. Tendensen är därför att en stor del av utredningen numera utförs av den sökande.

⁶⁴ 4 § Reglemente för de i statens tjänst anställda lantbruksingenjörer (SFS 1889:58).

⁶⁵ Rapport från lantbruksstyrelsens arbetsgrupp för översyn av verksamheten inom vattenhushållningsområdet, lantbruksverket 1980.

Denna tendens förstärktes när förrättningsmannainstitutet, genom införandet av MB, försvann och ersattes med sakkunnigfunktionen.

Förändringen innebär att mängden arbete per ärende minskar för den sakkunniga samtidigt som de frågor som den sakkunniga ska ta ställning kräver minst lika hög kompetens som tidigare.⁶⁶

I dagens system med prövning enligt MB och LSV gäller följande. Om det vid prövningen av markavvattning enligt MB framställs yrkande om att även någon annan än sökanden ska delta i markavvattningen, ska mark- och miljödomstolen normalt förordna en markavvattningssakkunnig enligt 7 kap. 21 § LSV. Detsamma gäller om målet inleds genom en anmälan av lantmäterimyndigheten enligt 7 kap. 20 § LSV. Om det är uppenbart hur frågan om delaktighet ska lösas behöver någon markavvattningssakkunnig dock inte förordnas. Mark- och miljödomstolen får även i annat fall förordna en markavvattningssakkunnig. Länsstyrelsen har inte getts möjlighet att förordna en markavvattningssakkunnig, eftersom huvuduppgiften för denna är att utforma anläggningen så att den blir till nytta för flera fastigheter och fördela kostnaderna mellan deltagarna. Föreligger sådana omständigheter ska målet överlämnas till domstol.

Bestämmelser om markavvattningssakkunniga finns i 7 kap. 21–26 §§ och 29 § LSV. Särskilda bestämmelser om behörighet att vara markavvattningssakkunnig meddelas av Jordbruksverket och Skogsstyrelsen i enlighet med 7 kap. 22 § och 6 § FVV.

Av Jordbruksverkets författningssamling (SJVFS 1998:128, ändrad genom SJVFS 2009:87) framgår att Jordbruksverket beslutar om behörighet att vara markavvattningssakkunnig när det gäller verksamhet avseende avvattning av mark som inte endast består av skogsmark. När det gäller verksamhet där det endast är fråga om avvattning av skogsmark är det i stället Skogsstyrelsen som efter ansökan meddelar behörighet att vara markavvattningssakkunnig (SKSFS 2000:2).

Behörighet att vara markavvattningssakkunnig enligt Jordbruksverkets föreskrifter kan meddelas den som har avlagt civilingenjörsexamen med vattenbyggnadsteknisk inriktning kom-

⁶⁶ Avsnittet är baserat på skrivelse till utredningen den 5 mars 2014 från experten Tomas Johansson, Jordbruksverket.

pletterad med av Jordbruksverket godkänd agrar utbildning eller den som har avlagt agronomexamen med hydroteknisk inriktning kompletterad med godkända studier i vattenbyggnadstekniska ämnen vid teknisk högskola. En sökande ska dessutom ha genomgått en av Jordbruksverket anordnad kurs och genom praktisk tjänstgöring ha vunnit grundlig kännedom om behandlingen av vattenfrågor.

Behörig enligt Skogsstyrelsens föreskrifter är den som med godkänt resultat har genomgått en minst treårig skoglig högskoleutbildning. Även i detta fall finns krav på en genomgången kurs i handläggning av uppdrag som markavvattningssakkunnig och praktisk erfarenhet som har gett grundlig kännedom om markavvattningsfrågor.

Den markavvattningssakkunniga bör samråda med sökanden och övriga sakägare samt med de myndigheter som berörs av markavvattningen. För att utföra sina uppgifter kan den markavvattningssakkunniga enligt 7 kap. 25 § LSV genomföra en besiktning. Sökanden, övriga sakägare och de myndigheter som berörs av markavvattningen ska underrättas om besiktningen. Om det behövs med anledning av besiktningen, har den markavvattningssakkunniga enligt 7 kap. 26 § LSV rätt att gå in i byggnader, beträda ägor, göra mätningar och markundersökningar samt utföra därmed sammanhängande eller jämförbara åtgärder. I trädgårdar eller liknande planteringar får träd inte skadas eller fällas utan ägarens samtycke. Även i övrigt ska skador undvikas, om det är möjligt. Rätt att beträda annans ägor har också den som vid mark- och miljödomstolen för talan i målet.

Den markavvattningssakkunniga ska enligt 7 kap. 29 § LSV ge in ett yttrande till mark- och miljödomstolen. Om den markavvattningssakkunnige anser att ansökan ska bifallas, ska yttrandet innehålla förslag om hur markavvattningen ska utformas, med angivande av de miljökonsekvenser en sådan utformning kommer att medföra, vilka som ska delta i markavvattningen, och varje deltagares andelstal i fråga om kostnaderna för verksamheten.

7.5.6 Särskilda handläggningsfrågor

Av 7 kap. 1 § LSV framgår att omprövning av en markavvattning är ett ansökningsmål. En omprövning sker alltså hos mark- och miljödomstolen.

En ansökan om markavvattning sker däremot som huvudregel hos länsstyrelsen och i 5 § FVV finns bestämmelser om vad ansökan ska innehålla, om kungörelse m.m. Sker ansökan hos en mark- och miljödomstol ska den handläggas som ett ansökningsmål.

Någon möjlighet att särskilt överklaga ett yttrande från länsstyrelse i samband med att ett ärende överlämnas till domstol eller den markavvattningssakkunniges yttrande till domstolen finns inte. Den som är missnöjd med yttrandet kan i stället framföra sina åsikter till domstolen, som är oförhindrad att göra en annan bedömning än den som länsstyrelsen eller den markavvattningssakkunnige har gjort.

Därefter ska mark- och miljödomstolen pröva målet i sin helhet enligt de vanliga bestämmelserna om ansökningsmål och avgöra det genom dom.

7.5.7 Rättegångskostnader

Liksom för andra vattenverksamheter gäller huvudregeln i 25 kap. 2 § MB om att sökanden ska svara för sina egna och motpartens kostnader i första instans. Av bestämmelsen följer dock att om ett ansökningsmål innefattar bildande av vattenrättsliga samfälligheter ska sökanden inte svara för kostnaderna som uppstår för deltagare i samfälligheten utan dessa får stå för sina egna kostnader. Bakgrunden till det undantaget är att deltagande fastigheter har nytta av den verksamhet som ansökan gäller. Vidare framgår av 25 kap. 10 § MB att om tillstånd meddelas till en markavvattning ska sökandens kostnader fördelas mellan deltagarna i markavvattningen efter vad som är skäligt. Det gäller dock enbart i mål där mark- och miljödomstolen är första instans. Även dessa mål utgör ansökningsmål. Som huvudregel ska sökanden betala kostnaderna om tillstånd inte medges, men undantag från detta kan göras om särskilda omständigheter föreligger. Bestämmelsen är hämtad från 20 kap. 8 § andra och tredje stycket VL. Tanken är att kostnaderna ska fördelas efter nyttan för varje delägare.⁶⁷

⁶⁷ Strömberg, *Vattenlagen med kommentar*, 1984, s. 341.

7.5.8 Gemensamt arbete enligt FBL

Lantmäterimyndigheten har i dag möjlighet att vid fastighetsreglering besluta om att vissa enklare markavvattningsanläggningar ska utföras som gemensamt arbete enligt 9 kap. 1 § FBL. Ett sådant beslut är ett effektivt sätt att säkerställa att behövliga anläggningar kommer till stånd. I bestämmelsens förarbeten nämns vägbyggen och dikning som exempel på åtgärder som lämpligen utförs gemensamt.⁶⁸ Beslut om gemensamt arbete får endast fattas om det främjar fastighetsregleringens syfte och arbetet inte lämpligen bör ombesörjas av en enskild sakägare. Vidare kan beslutet endast avse antingen sådan täckdikning som enligt 11 kap. 13 § andra stycket MB inte kräver tillstånd, eller annan markavvattning vars inverkan på vattenförhållandena uppenbarligen inte skadar vare sig allmänna eller enskilda intressen. Bestämmelsen är i och för sig aningen främmande, då något motsvarande undantag från tillståndsplikten som den senare typen av markavvattning innebär inte finns i 11 kap. 13 § MB.

Enligt uppgift till utredningen tillämpas möjligheten att besluta om gemensamt arbete för markavvattning ganska sällan. Det torde vara något vanligare att lantmäterimyndigheten förordnar om prövning genom anmälan till mark- och miljödomstol i enlighet med 9 kap. 1 § tredje stycket FBL och 7 kap. 20 § LSV. Dessa möjligheter att besluta om gemensamt arbete eller förordna om prövning saknas vid andra fastighetsbildningsåtgärder än fastighetsreglering. Det har till utredningen framförts att det åtminstone vid avstyckning och klyvning torde föreligga ett liknande behov.

Det har också framförts till utredningen att lantmäterimyndigheten skulle kunna göra vissa andra prövningar rörande markavvattning. Utredningen återkommer till detta nedan i avsnitt 8.4.

7.5.9 Biotopskyddet

Biotopskyddsområden ska enligt 7 kap. 11 § MB omfatta små mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda. Regeringen

⁶⁸ Prop. 1969:128 del B s. 619.

kan enligt punkt 1 förklara samtliga områden av ett visst slag inom landet eller del av landet som biotopskyddsområden.

Enskilda särskilt skyddsvärda mark- eller vattenområden som anges i områdesskyddsförordningen får enligt 7 kap. 11 § punkt 2 MB förklaras som biotopskyddsområden. Beslut fattas enligt 6 § områdesskyddsförordningen av Skogsstyrelsen, enligt 7 § av länsstyrelsen och enligt 7 a § av en kommun.

Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta åtgärder som kan skada naturmiljön. Dispens från detta kan medges om särskilda skäl föreligger. Länsstyrelsen prövar enligt 5 § områdesskyddsförordningen frågor om dispens enligt punkt 1 i 7 kap. 11 § MB. I andra fall prövar den myndighet som har beslutat om skyddsområdet även frågan om dispens, se 7 kap. 11 § andra stycket MB.

För att en markavvattning ska få genomföras kan således, förutom dispens från eventuellt markavvattningsförbud, även behövas dispens från biotopskyddet.⁶⁹

7.5.10 Art- och habitatskyddet

Det finns en rad internationella överenskommelser för att skydda växter och djur och deras livsmiljöer. Överenskommelserna och reglerna gäller dels skydd av växter, djur och deras livsmiljöer, dels skydd av djur- och växtarter som hotas på grund av att det pågår en handel med dem. I svensk lagstiftning finns ett antal författningar som bl.a. ansluter till dessa internationella överenskommelser och direktiv.

Inom EU finns t.ex. Art- och habitatdirektivet och Fågelskyddsdirektivet. Dessa är implementerade i svensk lagstiftning dels i MB, dels i artskyddsförordningen (2007:845). I 7 kap. MB finns regler om Natura 2000-områden och i 8 kap. MB om skydd för djur- och växtarter. I artskyddsförordningen finns bestämmelser om fridlysning av vilda djur och växter och den reglerar dessutom import, export, transport, förvaring, handel, preparering och förevisning av djur och växter av arter som lever vilt.

⁶⁹ Naturvårdsverket, *Markavvattning och rensning, Handbok för tillämpningen av bestämmelserna i 11 kapitlet i miljöbalken*, handbok 2009:5 s. 96 f.

Både Art- och habitatdirektivet och Fågeldirektivet är minimidirektiv, vilket innebär att de enskilda medlemsländerna kan införa längre gående bestämmelser. I t.ex. artskyddsförordningen är fåglarnas skydd något förstärkt jämfört med i fågeldirektivet.

Artskyddsförordningen innehåller inga särskilda processuella regler för hur tillståndsärenden ska handläggas, varför FL:s regler om handläggning av ärenden blir tillämpliga.

Om ett område omfattas av särskilt skydd enligt någon av MB:s regler, exempelvis naturreservat, Natura 2000-område eller biotopskyddsområde, ska verksamheten bedrivas på ett sådant sätt att skyddssyftet inom det skyddade området inte motverkas. Det gäller även om själva verksamheten bedrivs utanför det skyddade området. För nya verksamheter krävs tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB för åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön negativt i ett Natura 2000-område. Tillståndsprövningen sker hos länsstyrelsen. För en verksamhet eller åtgärd som omfattas av tillståndsplikt eller dispensprövning till följd av bestämmelserna i 9 kap. eller 11–15 kap. MB ska dock frågan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB prövas av den myndighet som prövar den andra tillståndsfrågan eller dispensen, se 7 kap. 29 b MB. För nya verksamheter som påverkar en art som är fridlyst enligt artskyddsförordningen krävs även dispens enligt 14 eller 15 §§ i förordningen. Dispensprövningen sker hos länsstyrelsen.

För att en markavvattning ska få genomföras kan således krävas dispens från artskyddsförordningen och tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB.

7.5.11 Ramsarkonventionen

Konvention om våtmarker av internationell betydelse, i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar, vardagligt kallad Ramsarkonventionen eller våtmarkskonventionen, är en internationell konvention som undertecknades 1971 och trädde i kraft 1975. Sverige har ratificerat konventionen och två ändringsprotokoll.

Ramsarkonventionen är fristående och tillhör inte FN-systemet. Konventionsarbetet sker dock i nära samarbete med flera andra internationella överenskommelser och samarbetsorgan.

Syftet med konventionen är att skydda, bevara och förvalta värdefulla våtmarker och vattenmiljöer. Varje medlemsstat åtar sig att peka ut och bevara minst ett område av internationell betydelse. Kriterierna för utpekande baseras på ekologisk, botanisk, zoologisk, limnologisk eller hydrologisk betydelse. Ramsarområden kan ha värde till exempel som rast- eller häckningsområde för flyttande fåglar, som uppväxtområde för fisk eller som en viktig resurs för vattenförsörjning.

I Sverige har 66 Ramsarområdet pekats ut. Inom dessa områden gäller det generella markavvattningsförbudet enligt 11 kap. 14 § MB och bilagan till FVV. Här krävs alltså dispens från länsstyrelsen och, om sådan beviljas, tillstånd från länsstyrelsen eller mark- och miljödomstol för att ny markavvattning ska kunna komma till stånd.⁷⁰

7.5.12 Kulturmiljölagen

Det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö. Ansvar för detta delas av alla. Enskilda och myndigheter ska visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön och den som planerar att utföra ett arbete ska se till att skador på kulturmiljön undviks eller begränsas. Detta följer av 1 kap. 1 § kulturmiljölagen(1988:950).

Enligt 2 kap. kulturmiljölagen kan t.ex. varaktigt övergivna dikningsföretag vara fasta fornlämningar som skyddas av lagen, då de får anses vara lämningar efter arbetsliv och näringsfång. En förutsättning för att lämningen ska definieras som fast fornlämning är att den har tillkommit före 1850. Särskilda regler gäller i så fall. Det är t.ex. förbjudet att utan tillstånd ta bort, rubba, gräva ut eller ändra fornlämningen. Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen får vidta de åtgärder som behövs för att skydda och vårda en fast fornlämning. Medför åtgärderna kostnader eller skada för ägaren eller någon annan har han eller hon rätt till skäligen ersättning av allmänna medel.

Länsstyrelsen är beslutsmyndighet för tillstånd att rubba, ändra eller ta bort en fast fornlämning samt i ersättningsfrågor.

Åtgärder för markavvattning kan kräva tillstånd från länsstyrelsen även enligt kulturmiljölagen.

⁷⁰ www.naturvardsverket.se den 14 februari 2014.

7.6 Rensning och underhåll

7.6.1 Underhållsskyldighet enligt lag

I 24 kap. 1 § första stycket tredje meningen MB stadgas att om ett tillstånd avser utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Enligt 11 kap. 17 § första stycket MB är den som äger en vattenanläggning skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena.

Underhållsskyldigheten gäller vattenanläggningar, oavsett om tillstånd till dem har lämnats eller inte. Eftersom underhållsskyldigheten endast gäller vattenanläggningar gäller den inte för naturliga vattendrag. Enligt 11 kap. 4 § MB avses med vattenanläggning en anläggning som har kommit till genom en vattenverksamhet, tillsammans med manöveranordningar som hör till en sådan anläggning. Exempel på vattenanläggningar avseende markavvattning är anlagda diken och kanaler. Vidare torde av människan fördjupade, breddade och rätade vattendrag i många fall vara vattenanläggningar. Kraven på skötsel och underhåll varierar med hänsyn till vattenverksamhetens och anläggningens art och omfattning. Underhållsskyldigheten gäller så länge anläggningen finns kvar. Även om anläggningen inte vidare ska användas får den inte lämnas i ett sådant skick att det är risk för att den orsakar skada. För att anläggningsägaren ska bli kvitt underhållsskyldigheten måste anläggningen rivas. När det gäller markavvattningsanläggningar torde en utrivning kunna ske t.ex. genom återställande, igenläggning eller möjligen genom att domstolen fastställer att anläggningen ska lämnas för naturlig utveckling.

Underhållsskyldigheten innebär att ägaren är skyldig inte bara att utföra löpande reparationer utan även att bygga om en anläggning som har tjänat ut. Det sista gäller dock inte beträffande sådana delar som saknar betydelse för annan än ägaren.⁷¹ Underhållsskyldigheten omfattar således sådana åtgärder som utförs i skadeförebyggande syfte. Åtgärder som utförs i annat syfte, t.ex. rena effektiviseringsåtgärder, omfattas inte av denna skyldighet.

⁷¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 139 och Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 jan. 2013, Zetec) kommentaren 11 kap. 17 §.

Underhållsskyldigheten är enligt 29 kap. 8 § 6 MB straffsanktionerad. Av bestämmelsen framgår att den som med uppsåt eller oaktsamhet bryter mot den skyldighet att underhålla en vattenanläggning som följer av 11 kap. 17 § första stycket MB döms till böter eller fängelse i högst två år. Den som är skyldig att underhålla en damm för vattenreglering har dessutom enligt 11 kap. 18 § MB ett s.k. strikt ansvar att ersätta skada som orsakats av att anläggningen havererar. Den nya definitionen av damm i 11 kap. 4 § omfattar bl.a. invallningar och andra fördämningar som uppstår vid markavvattning.⁷² Bestämmelsen i 11 kap. 18 § MB gäller emellertid endast damm för vattenreglering. Med vattenreglering avses enligt 11 kap. 5 § MB ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annan vattenverksamhet. Det förhållandet att det ska vara fråga om en damm för vattenreglering innebär, enligt uttalanden i förarbetena, att kraftverksdammar för strömkraftsdrift omfattas av 11 kap. 18 § MB men att sådana dammar som annars avser att skydda mot vatten, t.ex. i händelse av översvämning, eller som tidigare satts upp för att underlätta flottning, inte omfattas.⁷³ Detta torde innebära att invallningar och andra fördämningar tillkomna vid markavvattning, som således inte utgör dammar för vattenreglering, inte omfattas av 11 kap. 18 § MB och det strikta ansvaret däri för skador. Ersättning för skada kan dock bli aktuellt enligt 32 kap. MB men normalt krävs då vårdslöshet eller uppsåt, jfr 32 kap. 1 § MB.

När det gäller markavvattning torde verksamhetsutövarens underhållsskyldighet inte gå längre än vad som krävs för att upprätthålla syftet med markavvattningen. Om en markavvattningsanläggning exempelvis har anlagts i syfte att avvattna jordbruksmark torde underhållsskyldigheten endast gå så långt som krävs för jordbruksmarken. Sådana markavvattningsanläggningar kan mycket väl vara dimensionerade så att verksamhetsutövaren räknar med att jordbruksmarken översvämmas med vissa tidsintervall. Problem kan uppstå om det inom båtnadsområdet uppförs bebyggelse som förutsätter att översvämning inte sker. Verksamhetsutövaren torde inte vara skyldig att vidta åtgärder som går utöver de som krävs för jordbruksmarken och som följer av det ursprungliga syftet med

⁷² Prop. 2013/14:38 s. 56 f.

⁷³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 140.

markavvattningen. Detta gäller så länge som fastigheten med den nya bebyggelsen inte i juridisk mening har anslutits till markavvattningen, även om ytterligare åtgärder är nödvändiga för att undvika översvämning vid bebyggelsen. Följaktligen torde verksamhetsutövaren inte heller kunna bli skadeståndsansvarig för eventuella översvämningsskador som uppstår om sådana åtgärder inte vidtas.

7.6.2 Underhållsåtgärder i förhållande till tillståndsplikt och rättskraft

Stadgandet i 11 kap. 17 § MB reglerar inte vilka underhållsåtgärder som är anmälnings- eller tillståndspliktiga utan detta regleras av MB:s bestämmelser om anmälnings- och tillståndsplikt i 9 och 11 kap. En underhållsåtgärd som t.ex. innefattar grävning eller rensning i vattenområde utgör vattenverksamhet enligt 11 kap. 3 § MB och omfattas därför, som huvudregel, av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 11 kap. 9 § MB eller 19 § FVV om inte undantagen i t.ex. 11 kap. 12 och 15 §§ MB är tillämpliga. Underhållsåtgärder, som utgör vattenverksamhet, och som inte är att beteckna som rensning enligt 11 kap. 15 § MB och som inte heller omfattas av övriga lagstadgade undantag från tillståndsplikten i 11 kap. MB, är således antingen anmälnings- eller tillståndspliktiga. Det förhållandet att det finns ett tillstånd med fastställda sektioner och bottenprofiler får, enligt utredningen, betydelse vid bedömningen av om åtgärden omfattas av undantagen, t.ex. om det är fråga om en rensning för att bibehålla vattnets djup eller läge i den mening som avses i 11 kap. 15 § första stycket MB, och således om åtgärden är undantagen huvudregeln om anmälnings- eller tillståndsplikt.

Det förhållandet att verksamhetsutövaren en gång fått tillstånd att utföra en viss vattenanläggning, vilken denne enligt 24 kap. 1 § MB har rätt att bibehålla, innebär alltså inte per automatik att alla underhållsåtgärder som krävs för att återställa anläggningen i tillståndsgivet skick är undantagna MB:s regler i 9 och 11 kap. MB om anmälnings- och tillståndsplikt.

Om det krävs tillstånd för en underhållsåtgärd har emellertid det givna tillståndets rättskraft betydelse för vilket utrymme domstolen har att bedöma tillåtlighet och utforma villkor i tillståndsprocessen avseende underhållsåtgärderna. Det rättskraftiga tillståndet i dessa fall

kan alltså få betydelse, inte för frågan om anmälnings- eller tillståndsplikt föreligger, men väl för prövningens omfattning. Detta illustreras av följande rättsfall.

MÖD 2009:44 gällde en ansökan om tillstånd enligt 11 kap. MB att utföra dammsäkerhetshöjande åtgärder vid Lagfors kraftverk. Domstolen konstaterade att det fanns ett rättskraftigt tillstånd att under vissa villkor reglera vattenståndet vid och driva Lagfors kraftstation. Därefter konstaterade domstolen att en ansökan om att få bygga om regleringsdammen med enda syfte att underhålla och förbättra säkerheten vid denna inte kan föranleda en omprövning av hela verksamheten vid kraftstationen eller av villkor som inte har ett direkt samband med ombyggnaden. De frågor som Kammarkollegiet hade väckt i målet, om ändrad vattenhushållning m.m., kunde således endast prövas enligt reglerna i 24 kap. 5 och 7 §§ MB. Att ett delvis nytt naturtillstånd inträtt på grund av att en tillståndsgiven damm med åren blivit otät torde, enligt domstolen, sakna betydelse för frågan om tillåtligheten att återställa dammen i tillståndsgivet och dammsäkerhetsmässigt förbättrat skick, jfr 24 kap. 1 § MB och 7 kap. 13 § LSV.

MÖD 2012:56 gällde en ansökan om tillstånd att utföra dammsäkerhetshöjande åtgärder vid Klinte kraftverk.⁷⁴ Området nedströms Klintedammen omfattas av områdesskydd enligt 7 kap. 27 § första stycket 2 MB (Natura 2000) och innehåller arter, såsom flodpärlmussla och tjockskalig målarmussla, som omfattas av artskydd enligt 8 kap. 1 § MB och den med stöd därav meddelade artskydds-förordningen (2007:845). Av utredningen framgick att den tätning av dammen som tillståndsansökan avsåg skulle medföra att torrfåran i stort sett skulle bli torrlagd eftersom inget läckage av vatten längre skulle kunna ske. Detta skulle bl.a. innebära att både flodpärlmussla och tjockskalig målarmussla inte längre skulle ha möjlighet att fortleva i torrsträckan.

⁷⁴ De sökta åtgärderna avsåg bl.a. ersättning av befintlig utskovsdamm med ny, höjning av tåtkärnan i fyllningsdammen, höjning och breddning av dammkrönet, utbyte av befintligt erosionskydd vid fyllningsdammen, installation av stag på klumpdammens uppströmssida, installation av isolervägg på klumpdammens nedströmssida, rivning av betongklädnad på klumpdammens nedströmssida för inspektion och därefter utförande av nödvändiga åtgärder för att minska läckage, åtgärdande av eventuella läckage på klumpdammens uppströmssida innefattande bortschaktning under vatten av cirka 500 m³ massor, utbyte av befintlig isolervägg vid valvdammen, komplettering av kanaldammens erosionskydd och anläggande av fångdammar under byggnadstiden.

Mark- och miljödomstolen, som konstaterade att de sökta åtgärderna var nödvändiga och ändamålsenliga för att säkerställa dammanläggningen och att åtgärderna uppfyllde MB:s tillåtlighetsregler, biföll tillståndsansökan och föreskrev vissa villkor. Domstolen fann sig dock förhindrad att föreskriva villkor om minimitappning till skydd för musslorna då detta skulle inskränka sökandens rätt enligt tidigare meddelat och lagakraftvunnet tillstånd.

Domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen som fann att det, utan hinder av tidigare tillstånds rättskraft, med stöd av 2 kap. 3 § MB gick att föreskriva villkor om minimitappning. Detta då ett tillstånd till vattenverksamhet med vissa villkor att reglera vattenståndet inte innebär att verksamhetsutövaren efter att ha tillåtit läckage som medfört att ett delvis nytt naturstånd inträtt kan få ett nytt tillstånd att åtgärda detta i strid mot annan lagstiftning, i detta fall områdes- och artskyddslagstiftningen. HD meddelade inte prövningstillstånd.

Frågan om tillståndets rättskraft i förhållande till krav på dispens enligt artskyddsförordningen aktualiserades i Växjö tingsrätts, miljödomstolen, dom den 29 september 2009 i mål M 1289-09 angående rensning i underhållssyfte i Bråån.⁷⁵ Länsstyrelsen hade, p.g.a. otillräcklig utredning, avslagit Brååns dikningsföretags ansökan om dispens från fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen. Dikningsföretaget, som prövats genom en förrättningsbeslut år 1928, yrkade i första hand att domstolen skulle undanröja länsstyrelsens beslut och fastställa dikningsföretagets rätt att utföra underhåll i överensstämmelse med förrättningsbeslutet utan dispens från artskyddsförordningen och i andra hand att domstolen skulle medge den sökta dispensen.

Domstolen konstaterade inledningsvis att förrättningsbeslutet för dikningsföretaget gällde som ett tillstånd enligt MB med rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB mot alla såvitt avsåg de frågor som hade prövats i beslutet. Därefter anförde domstolen följande.

⁷⁵ Frågan om tillståndets rättskraft i förhållande till krav på dispens enligt artskyddsförordningen vid rensning aktualiserades även i t.ex. Växjö tingsrätts, miljödomstolen, dom den 8 juni 2004 i mål M 3005-04 (Almaån). Se även Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 10 april 2012 i mål M 2613-11 (Saxån) och Växjö tingsrätts, miljödomstolen, dom den 17 mars 2006 i mål M 2537-05 (Almaån). De två sistnämnda domarna överklagades till Mark- och miljööverdomstolen respektive Miljööverdomstolen som beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Vid tidpunkten för förrättningen var det emellertid inte aktuellt att pröva sådana frågor som numera omfattas av bestämmelserna om fridlysning i artskyddsförordningen. Någon prövning av sådana frågor har således inte gjorts i samband med förrättningen och förrättningsbeslutet saknar därför rättskraft i detta avseende (jfr prop. 1997/98:45, del 2, s. 252 samt Per Henrik Lindblom: Miljöprocess, 2002, del II, s. 697–702). Det saknas vidare övergångsbestämmelser till artskyddsförordningen som undantar verksamheter som påbörjats innan fridlysningsbestämmelserna trädde ikraft från kravet på dispens (jfr övergångsbestämmelserna till 7 kap. 28 a § miljöbalken). Det krävs därför att dikningsföretaget medges dispens från fridlysningsbestämmelserna för att få vidta de aktuella åtgärderna. I Handbok för artskyddsförordningen 2009:2, del 1, Bilaga 7 har Naturvårdsverket också anfört att ett dikningsföretags rättighet enligt 11 kap. 17 § miljöbalken att utföra rensning i enlighet med ett förrättningsbeslut inte ger det rätt att åsidosätta bestämmelserna i artskyddsförordningen.

Mot denna bakgrund fann domstolen att dikningsföretagets förstahandsyrkande skulle avslås.

När det gäller dikningsföretagets andrahandsyrkande instämde domstolen i länsstyrelsens bedömning att de uppgifter som hade lämnats i ansökan var otillräckliga och att det, då dikningsföretaget inte velat komma in med förelagda kompletteringar, funnits fog att avslå ansökan. Även andrahandsyrkandet avslogs därför. Domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen som beslutade att inte meddela prövningstillstånd.⁷⁶

När det gäller markavvattning förekommer det att formerna och tidpunkten för kommande underhållsarbeten är reglerade i det ursprungliga tillståndsbeslutet. När det framtida underhållet är reglerat i tillståndet eller i en förrättning som omfattas av 5 § MP, omfattas detta av rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB, dock endast beträffande de underhållsåtgärder som prövats. Någon anmälning- eller tillståndsplikt torde inte föreligga när dessa prövade underhållsåtgärder senare ska utföras. För att ändra en tillståndsprövad reglering avseende framtida underhåll såsom rensning krävs omprövning eller återkallelse enligt reglerna i 24 kap. 3 och 5 §§ MB. Även meddelandet av generella föreskrifter kan bryta igenom en sådan reglering, se avsnitt 8.11.

Det måste understrykas att det endast är framtida underhåll som har ”prövats” som omfattas av rättskraft. Att i det enskilda fallet avgöra vad som har prövats och rättskraftens omfattning kan dock

⁷⁶ Svea hovrätts, Miljööverdomstolen, beslut den 23 april 2010 i mål M 7770-09.

vara svårt. Detta särskilt som regleringen i tillståndsdomen angående framtida underhåll kan vara allmänt hållen, t.ex. att det åligger styrelsen att vidta åtgärder för att vidmakthålla diken/kanalerna och att arbetena ska utföras på den tid av året när grödan tar minst skada. Rättskraftens omfattning i dessa fall är en fråga som ytterst får avgöras av rättstillämpningen.

7.6.3 Undantaget från tillståndsplikt vid rensning enligt 11 kap. 15 § MB i förhållande till rättskraft och nytt naturtillstånd

Tillståndspliktens utformning när det gäller markavvattning har beskrivits i avsnitt 7.5. Enligt 11 kap. 15 § första stycket MB får rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart återställa ett vattendrag som har vikit från sitt förra läge eller som på något annat sätt har förändrat sitt lopp ske utan tillstånd. Bestämmelsen, som motsvarar 4 kap. 3 § VL, 18 c § andra stycket tredje meningen NVL samt 2 kap. 36–37 §§, 5 kap. 9 §, 6 kap. 26 § och 7 kap. 48 § ÄVL, stadgar alltså under vissa förutsättningar undantag från huvudregeln om tillståndsplikt i 11 kap. 9 och 13 §§ MB. Om förutsättningarna i paragrafen inte är uppfyllda, vilket t.ex. kan vara fallet om en rensning inte avser att bibehålla vattnets djup eller läge, omfattas rensningen av tillståndsplikt enligt huvudregeln, såvida inte annat följer av 11 kap. 12 § MB eller andra undantag i 11 kap. MB.⁷⁷ Bestämmelsen torde, enligt vad som beskrivits i föregående avsnitt, vara tillämplig även på åtgärder för att återställa en tillståndsgiven bottennivå och sektion, inom ramen för det underhållsansvar som följer av 11 kap. 17 § MB.

Regleringen i 11 kap. 15 § MB är tillämplig inte bara vid rensningar i markavvattningsanläggningar såsom diken i skogs- och jordbruksmark utan även vid rensningar i t.ex. kraftverkskanaler och dammar. I RH 2009:82, som avsåg åtal för brott avseende otillåten miljöverksamhet, fann Hovrätten över Skåne och Blekinge att en rensning för att få bort sediment och växter i en damm, vilken syftade till att bibehålla vattnets djup sådant det varit sedan

⁷⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 137.

kullerstensbotten kommit till, var undantagen tillståndsplikt enligt 11 kap. 15 § MB och därför inte kunde föranleda straffansvar.

Med rensning avses normalt åtgärder för att ta bort lösa sediment, nedrasat material och vegetation.⁷⁸ I 11 kap. 15 § MB stadgas att tillstånd inte behövs för att utföra rensningar för att *omedelbart återställa ett vattendrag som har vikit från sitt förra läge eller som på något annat sätt har förändrat sitt lopp*. Med detta avses genomgripande förändringar av naturförhållandena, såsom uppgrundning av vattendragets fåra eller genomskärning av strandvallarna. Förutsättningen för att bestämmelsen ska vara tillämplig är dock att återställandet sker omedelbart. Kravet anses uppfyllt om återställningsarbetet påbörjas så snart det med hänsyn till årstid och väderlek är möjligt och därefter fullföljs utan onödigt dröjsmål.⁷⁹

Undantaget från tillståndsplikt i 11 kap. 15 § MB gäller även rensningar som utförs för att *bibehålla vattnets djup eller läge*. Frågan är vilket djup eller läge som ska utgöra utgångspunkt vid denna bedömning.

I propositionen till bestämmelsens motsvarighet i 4 kap. 3 § VL uttalas att tillståndsplikt inte bör föreligga vid rensningar som utförs med ett intervall på omkring sex år. Däremot bör tillstånd krävas om rensningarna utförs efter så lång tid att ett nytt naturtillstånd kan anses vara etablerat.⁸⁰ Vid riksdagsbehandlingen av VL anförde Jordbruksutskottet att rensningsåtgärder kan göras med längre tidsintervaller än sex år utan att något nytt naturtillstånd måste anses etablerat. Utskottet, som delade Lantbruksstyrelsens uppfattning, menade att undantaget från tillståndsplikt även kan avse rensning av öppna avlopp som sker med flera decenniers mellanrum.⁸¹

I propositionen till MB uttalas att om en förändring fått bestående karaktär, dvs. om ett nytt naturtillstånd har inträtt, krävs normalt tillstånd för rensningen. Vidare uttalas att det är svårt att generellt säga hur lång tid som får ha gått sedan senaste rensning utan att tillstånd behöver inhämtas. Det hänvisas till förarbetena till VL men också till Naturvårdsverkets allmänna råd 96:3 om

⁷⁸ Naturvårdsverket, *Markavvattning och rensning – Handbok för tillämpningen av bestämmelserna i 11 kapitlet i miljöbalken*, 2009:5, s. 25.

⁷⁹ Prop. 1981/82:130 s. 406 f. och prop. 1997/98:45 del 2 s. 138.

⁸⁰ Prop. 1981/82:130 s. 433.

⁸¹ JoU 1982/83:30 s. 27.

markavvattning. I de allmänna råden, som närmast gällde för 18 c § andra stycket NVL, stadgas att ett nytt naturtillstånd inträtt när flora och fauna eller naturmiljön i övrigt under tiden efter den senaste dikningen förändrats och detta naturtillstånd genom en upprepad dikning eller rensning skulle försvinna. Som vägledning uttalas att detta är fallet när ett handgrävt dike maskinrensas, eftersom handgrävning sedan länge inte tillämpas, och vidare när ett maskingrävt dike i skogsmark inte underhållits under cirka 30 år i norra Sverige eller cirka 20 år i södra Sverige.⁸²

Som påpekas i kommentaren till MB är frågan emellertid om de ovan angivna uttalandena i förarbetena kan anses gälla i fråga om tillståndsprövade vattenanläggningar med en i tillståndsbeslutet föreskriven bottenprofil och sektion.⁸³ Riksdagsuttalandena ovan gjordes efter en framställning från Lantbruksstyrelsen som efterlyste ett förtydligande i lagtexten eller förarbetena att underhållsrensning måste kunna ske utan tillstånd under förutsättning att det ursprungliga företagets tillåtlighet prövats enligt ÄVL eller motsvarande äldre lagstiftning. Riksdagen fann dock att något förtydligande i detta avseende inte behövdes eftersom det i 4 kap. 3 § VL stadgade undantaget från tillståndspflicht borde kunna avse även sådana rensningsarbeten som avsågs i Lantbruksstyrelsens framställning.⁸⁴ Vidare uttalades i propositionen till 4 kap. 3 § VL att den av fiskevårdsskäl motiverade anmälningsskyldigheten i allmänhet måste fullgöras även när det gäller normala underhållsåtgärder i vatten beträffande tidigare medgivna vattenföretag, om inte något annat framgår av tillståndsbeslutet.⁸⁵ Dessa uttalanden talar för att 4 kap. 3 § VL i sin helhet ansågs tillämplig även i fråga om tillståndsprövade vattenanläggningar.

Frågan om tillämpningen av 11 kap. 15 § MB i förhållande till tillståndsprövade markavvattningsanläggningar, med en i tillståndsbeslutet föreskriven bottenprofil och sektion, aktualiserades i MÖD 2007:32. I målet hade länsstyrelsen, efter att ett sänkingsföretag gjort en anmälan om samråd avseende underhållsrensning av en å, förbjudit rensningen. Med hänvisning till 5 § MP konstaterade Miljööverdomstolen inledningsvis att sänkingsföretagets med-

⁸² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 137.

⁸³ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 jan. 2013, Zeteo) kommentaren till 11 kap. 15 §.

⁸⁴ JoU 1982/83:30 s. 27.

⁸⁵ Prop. 1981/82:130 s. 433.

givande enligt dikningslagen gällde som tillstånd enligt MB. Därefter uttalade domstolen följande.

Av rättskraftsregeln i 24 kap. 1 § miljöbalken följer att en dom eller ett beslut som avser tillstånd till en verksamhet och som vunnit laga kraft gäller mot alla, om inte tillståndet inskränkts genom föreskrifter för särskilda skyddsområden eller återkallats eller ändrats efter ansökan hos miljödomstol.

Tillståndet till sänkingsföretaget har inte återkallats eller omprövats. Vid detta förhållande krävs inget nytt tillstånd för underhålls- och rensningsåtgärder som följer av det ursprungliga medgivandet.

Endast om ett tillståndsbeslut enligt allmänna rättsgrundsatser kan anses förfallet på grund av att sänkingsföretaget sedan länge är övergivet bör tillståndsplikt för rensningar kunna aktualiseras i de fall det görs gällande att ett nytt naturtillstånd har inträtt (se Bengtsson m.fl., Miljöbalken, En kommentar, Del I, s. 11:41 och rättsfallen NJA 1984 s. 790 och Miljööverdomstolens dom den 11 april 2003 i mål nr M 1367-02, MÖD 2003:36). Detta är i sin tur en förutsättning för att länsstyrelsen som tillsynsmyndighet skall kunna genom föreläggande förbjuda åtgärderna.

I fråga om sänkingsföretaget skulle anses övergivet och således om tillståndsbeslutet förfallit konstaterade domstolen att den omständigheten att lång tid förflutit utan att rensningsarbeten förekommit inte ensamt var avgörande för frågan om företaget skulle anses övergivet. Det måste också, enligt domstolen, vägas in om det förelegat behov av sådana åtgärder och hur lång tid som förflutit sedan sådant behov uppstått. I bedömningen måste också vägas in vilken bevakning och aktivitet som sänkingsföretaget utövat. Miljödomstolen hade inte prövat frågan om sänkingsföretaget skulle betraktas som övergivet. Miljööverdomstolen upphävde därför, med hänvisning till instansordningen, miljödomstolens dom och återförvisade målet till miljödomstolen för fortsatt handläggning.

I MÖD 2003:36 hade länsstyrelsen förelagt en markägare att återställa en dikesrensning med hänvisning till att tillståndet för dikningen från år 1906 hade förfallit och att ett nytt naturtillstånd hade inträtt. Efter överklagande från markägaren upphävde miljödomstolen föreläggandet och domen fastställdes av Miljööverdomstolen, som uttalade att frågan om ett vattenföretag är övergivet får avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, jfr NJA 1984 s. 790. Eftersom länsstyrelsen inte kunde vederlägga uppgifterna från markägaren att rensning hade

genomförts regelbundet och en större rensning hade skett så sent som år 1992, kunde vattenföretaget inte anses övergivet och tillståndet ansågs därför inte förfallet. Tillstånd till de underhållsåtgärder i utloppskanalen som bolaget genomförde år 1999 krävdes därför inte. Miljööverdomstolen fann följaktligen att det saknades laglig grund för föreläggandet.

Utredningens tolkning av förarbetsuttalanden, praxis och doktrin är följande. Bestämmelsen i 11 kap. 15 § MB är tillämplig även när rensningar och återställningsåtgärder sker av tillståndsprövad verksamhet, se dock vad som sägs i avsnitt 7.6.2 om sådana tillstånd där den framtida rensningsåtgärden redan prövats i det ursprungliga tillståndet. Ett tillstånds rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB får betydelse såtillvida att det djup eller läge som följer av tillståndet utgör utgångspunkt för bedömningen. Om rensning endast sker till det djup eller läge som följer av tillståndet är undantaget från tillståndsplikt i 11 kap. 15 § första stycket MB tillämpligt även om ett nytt naturtillstånd kan anses ha inträtt. Detta förutsätter dock att tillståndet inte är förfallet enligt allmänna rättsgrundsatser eller återkallat enligt 24 kap. 3 § MB.

Bestämmelsen i 11 kap. 15 § MB är tillämplig även beträffande tillståndslösa anläggningar, som inte var tillståndspliktiga enligt den lagstiftning som gällde vid tillkomsten. Beträffande sådana lagliga anläggningar torde, i enlighet med redogörelsen i avsnitt 7.2.3 och den praxis som återges där, utgångspunkten för att bedöma om en rensning är undantagen tillståndsplikt enligt 11 kap. 15 § MB eller inte vara det djup eller läge som fanns vid tillkomsten. Om flera rensningar skett under årens lopp torde det djup eller läge som fanns efter den senaste lagliga rensningen utgöra utgångspunkt. Vid en sådan rensning tillskapas, i enlighet med MÖD 2008:26 och MÖD 2010:47, en ny och laglig vattenanläggning. Verksamhetsutövaren är, i analogi med 16 kap. 10 § MB, bevisskyldig. Om ett nytt naturtillstånd har inträtt sedan tillkomsten av anläggningen eller sedan den senaste lagliga rensningen skedde av anläggningen förefaller dock undantaget i 11 kap. 15 § MB inte vara tillämpligt vilket innebär att rensningen är underkastad övriga bestämmelser om anmälnings- och tillståndsplikt i 11 kap. MB.

Frågan är om 11 kap. 15 § MB är tillämplig även i förhållande till naturliga vattendrag. Naturvårdsverket konstaterar att rensningsbegreppet, som avser åtgärder för att behålla vattnets djup eller

läge, kan omfatta både naturliga vattendrag och vattenanläggningar. I naturliga vattendrag är dock igenväxning och uppgrundning vanligen en kontinuerlig process, vilket innebär att djup eller läge varierar. Mot denna bakgrund anser Naturvårdsverket att åtgärder som påverkar den variation av djup och läge som normalt förekommer i naturliga vattendrag inte kan betecknas som rensning. Istället anser Naturvårdsverket att rensningsbegreppet, och således undantaget från tillståndsplikt i 11 kap. 15 § MB, såvitt gäller naturliga vattendrag endast bör omfatta åtgärder som krävs då yttre händelser som fallande träd, extrema flöden eller materialflykt från verksamheter uppströms har orsakat en omedelbar förändring.⁸⁶ I alla övriga fall torde, med denna tolkning, åtgärder som påverkar djup eller läge i naturliga vattendrag inte omfattas av undantaget utan vara anmälnings- och tillståndspliktiga enligt övriga bestämmelser i 11 kap. MB. Tillämpligheten av 11 kap. 15 § MB i förhållande till naturliga vattendrag är emellertid omdiskuterad och vissa menar att den endast är tillämplig beträffande naturliga vattendrag. Av äldre motsvarigheter till rensningsbestämmelsen i 2 kap. 36–37 §§, 5 kap. 9 §, 6 kap. 26 § och 7 kap. 48 § ÄVL framgår inte om någon åtskillnad görs mellan rensning i naturliga vattendrag och rensning av vattenanläggningar. I Gärdes kommentar till 2 kap. 36 § ÄVL uttalas att med rensning avses åtgärder i ett vattendrag vilka endast syftar till att bibehålla vattendraget genom undanröjande av de orsaker som har vållat förändringen, dvs. åtgärder för bibehållandet av status quo.⁸⁷ Utredningen konstaterar att det får anses oklart i vilken omfattning 11 kap. 15 § MB är tillämplig när det gäller naturliga vattendrag.

7.6.4 Anmälningsplikt för resningar som kan skada fisket

När rensningar och återställanden, som är undantagna tillståndsplikt enligt 11 kap. 15 § första stycket MB, kan skada fisket ska enligt bestämmelsens tredje stycke anmälan ske till länsstyrelsen innan arbetena påbörjas. Motsvarande regel fanns tidigare i 4 kap. 3 § VL. När det gäller den av fiskevårdsskäl motiverade anmälningskyldigheten i förhållande till sådana rensningar som ingår

⁸⁶ Naturvårdsverket, *Markavvattning och rensning – Handbok för tillämpningen av bestämmelserna i 11 kapitlet i miljöbalken*, 2009:5, s. 25.

⁸⁷ Gärde, P.M. vid föredragning inför Konungens Lagråd av Förslag till Vattenlag, s. 316 ff.

som ett led i underhållet av redan tillståndsgiven verksamhet uttalades i propositionen till VL följande.

Utredningen har vid behandlingen av förevarande bestämmelse uttalat att den inte omfattar sådana rensningar som ingår som ett led i underhållet av ett tidigare medgivet vattenföretag. Enligt utredningen bör behövliga föreskrifter om sådana åtgärder ha meddelats i tillståndsbeslutet. Som har påpekats av Svea hovrätt förekommer emellertid f.n. endast undantagsvis att formerna och tidpunkten för kommande underhållsarbeten anges i det ursprungliga tillståndsbeslutet. Förhållandena kommer förmodligen att vara desamma vid tillämpningen av den nya lagen.

Mot denna bakgrund ansåg departementschefen att den av fiskevårdsskäl motiverade anmälningsskyldigheten i allmänhet måste fullgöras även när det gäller normala underhållsåtgärder i vatten beträffande tidigare medgivna vattenföretag, om inte något annat framgår av tillståndsbeslutet. Kravet på anmälan för en vattenverksamhet som har tillstånd torde därför gälla när frågan om skyddsåtgärder i samband med underhåll inte har prövats inom ramen för tillståndet.

Med ”fisket” avses, enligt förarbetena, både allmänt och enskilt fiske och såväl yrkesfiske som fritidsfiske. Någon vidare definition av ”fisket” förekommer dock inte.⁸⁸

I detta sammanhang kan nämnas 11 kap. 8 § MB vilken föreskriver skyldighet för verksamhetsutövaren att vidta åtgärder till skydd för eller främjandet av fisket. Genom MB infördes, i förhållande till motsvarigheten i 3 kap. 11 § VL, ett tillägg i 11 kap. 8 § andra stycket MB där nu stadgas att vad som sägs om fisk i paragrafen ska gälla även vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur. I 4 § fiskelagen (1993:787) finns ett motsvarande stadgande.

Det förhållande att det i 11 kap. 15 § MB inte, på motsvarande sätt som i 11 kap. 8 § MB respektive 4 § fiskelagen, finns något uttryckligt stadgande som anger att med fisk jämställs vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur, skulle kunna tyda på att paragrafen endast omfattar fisk. Detta är emellertid oklart.

En annan oklarhet gäller att det som förutsättning för anmälningsskyldighet enligt 11 kap. 15 § krävs att ”fisket kan skadas”. Enligt t.ex. 5 § fiskelagen stadgas att med fiske avses verksamhet

⁸⁸ Prop. 1981/82:130 s. 433 och prop. 1997/98:45 del 2 s. 138.

som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk. Mot bakgrund av att det i förarbetena till 11 kap. 15 § MB hänvisas till, allmänt och enskilt fiske samt såväl yrkesfiske som fritidsfiske, förefaller stadgandet ta sikte på verksamhet som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk.⁸⁹ Enligt Naturvårdsverkets bedömning bör det som kan påverka fiskens levnadsförutsättningar ingå i bedömningen av risken för skada på fisket. I princip innebär det påverkan på såväl de fiskarter som har betydelse för fisket som den miljö som fisken behöver för att leva i livskraftiga populationer.⁹⁰

Detta skulle innebära att anmälningsskyldighet enligt 11 kap. 15 § MB endast föreligger om rensningen kan skada yrkes- eller fritidsfisket. Med denna tolkning skulle det således inte föreligga någon anmälningsskyldighet enligt 11 kap. 15 § MB bara för att en rensning riskerar att skada biologisk mångfald, t.ex. flodpärlmusslor eller tjockskalig målarmussla, utan det krävs att den art som riskerar att skadas samtidigt är en förutsättning för att bedriva fiske. Den aktuella åtgärden kan dock kräva dispensprövning enligt biotopskyddsbestämmelserna och artskyddsförordningen samt tillståndsprövning enligt Natura 2000-bestämmelserna, se avsnitt 7.5.9–10.

7.6.5 Rådighet och tvångsrätt vid rensning

Om en rensning eller ett återställande, som omfattas av undantaget i 11 kap. 15 § första stycket MB, berör en fastighet som tillhör någon annan ska fastighetsägaren enligt bestämmelsens andra stycke alltid underrättas innan arbetena påbörjas. Detta hänger samman med bestämmelsen i 2 kap. 5 § andra stycket LSV vilken ger annan än fastighetsägaren, som är beroende av att vattenförhållandena består, rådighet att utföra rensningar och återställande. Till den som har sådan rådighet ges i 2 kap. 6 § LSV en tvångsrätt att lägga de massor som har uppkommit genom rensningen på närmaste strand. Tvångsrätten förutsätter inte något särskilt beslut. En förutsättning är dock att massuppläggningsen inte orsakar avsevärda olägenheter från allmän eller enskild syn-

⁸⁹ Prop. 1981/82:130 s. 433 och prop. 1997/98:45 del 2 s. 138.

⁹⁰ Naturvårdsverket, *Markavvattning och rensning – Handbok för tillämpningen av bestämmelserna i 11 kapitlet i miljöbalken*, handbok 2009:5, s. 66.

punkt. En sådan olägenhet kan vara att närliggande bostäder utsätts för stank eller att massorna innehåller ogräsfrö som riskerar att medföra olägenheter för näraliggande jordbruksmark.

Den aktuella tvångsrätten avser endast massor till följd av sådan rensning som är undantagen tillståndsplikt enligt nuvarande 11 kap. 15 § första stycket MB. Massor som kommer från rensningar, som förutsätter tillstånd enligt 11 kap. MB kan tvångsrätt i stället meddelas enligt t.ex. 28 kap. 10 § MB.⁹¹ Se mer om rådighet och tvångsrätt i avsnitt 9.3.4.

I detta sammanhang kan även nämnas 28 kap. 11 § MB som i första stycket stadgar att den som är skyldig att underhålla en vattenanläggning har rätt att nyttja annans mark för arbeten eller åtgärder som behövs för att underhållsskyldigheten ska kunna fullgöras. Enligt andra stycket ska den underhållsskyldige betala ersättning för skada och intrång. Talan om ersättning ska väckas vid mark- och miljödomstol.

7.6.6 Rensning i skogsmark och samråd enligt 12 kap. 6 § MB

Bestämmelsen i 11 kap. 15 § MB om undantag från tillståndsplikt enligt MB är tillämplig även för rensningar i skogsmark. Anmälningsskyldighet till länsstyrelsen om fisket kan skadas föreligger således även beträffande sådana rensningar.

I 12 kap. 6 § första stycket MB stadgas en skyldighet att göra anmälan för samråd om en verksamhet eller en åtgärd, som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet enligt andra bestämmelser i MB, kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. En sådan anmälan för samråd ska göras hos den myndighet som utövar tillsynen.

Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt MB i vissa fall. Av 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen följer att Skogsstyrelsen i vissa fall har ansvar för tillsynen i fråga om biotopskyddsområden. Detta gäller bl.a. på sådan mark som omfattas av bestämmelser i SVL och som Skogsstyrelsen har beslutat om samt vissa skogsbruksåtgärder när verksamheterna och åtgärderna är sådana som avses i 12 kap. 6 § MB och omfattas av SVL. Länsstyrelsen har

⁹¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 349 f.

ansvar för stora delar av tillsynen i övrigt av vattenverksamhet enligt MB, se t.ex. 2 kap. 8 § 9 och 29 § första stycket 2 miljö-tillsynsförordningen.

Med stöd av ett bemyndigande enligt 12 kap. 6 § andra stycket MB har Skogsstyrelsen nyligen meddelat föreskrifter om anmälningsskyldighet för samråd bl.a. avseende dikesrensning.⁹² Av 5 § i dessa föreskrifter framgår att följande rensningar ska anmälas för samråd. Dikesrensning som kan ha en tydlig negativ påverkan på sjöar och vattendrag eller som utförs i eller i anslutning till områden med höga naturvärden eller rensning av diken med inslag av långtgående igenväxning men där ett nytt naturtillstånd ännu inte har inträtt. Därefter anges exempel på anmälningsskyldiga dikesrensningar och vad som ska anges i anmälan.

Vid en dikesrensning i skogen är Skogsstyrelsen således samrådsmyndighet enligt 12 kap. 6 § MB, men endast under förutsättning att rensningen inte är anmälningsskyldig eller tillståndsskyldig enligt MB. Skogsstyrelsen utövar dock, enligt 33 § SVL, tillsyn över efterlevnaden av SVL. I SVL och föreskrifter meddelade med stöd av bemyndigande däri, finns regler om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av skog, t.ex. dikning och rensning av diken, se 30 § SVL, 30 § skogsvårdsförordningen och 7 kap. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen, SKSFS 2011:7.

Det har till utredningen framförts att samrådsbestämmelsen i 12 kap. 6 § MB, som ju är tillämplig på åtgärder som väsentligt kan komma att ändra naturmiljön, är svårförenligt med det förhållandet att vattenverksamhet är undantagen tillståndsskyldighet endast om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas, se 11 kap. 12 § första stycket MB. Det har framförts att en vattenverksamhet som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön enligt ordalydelsen i 12 kap. 6 § MB torde falla in under den obligatoriska anmälningsskyldigheten eller tillståndsskyldigheten i 11 kap. MB eftersom det beträffande en sådan åtgärd inte är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas enligt undantaget i 11 kap. 12 § MB.

Utredningen kan konstatera att rensningar för att bibehålla djup eller läge är undantagna tillståndsskyldighet enligt 11 kap. 15 § MB och

⁹² Skogsvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § MB avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3.

inte 11 kap. 12 § MB. Om det således är fråga om en rensning enligt 11 kap. 15 § MB torde denna vara undantagen tillståndsplikt även om den skulle skada allmänna eller enskilda intressen. Någon motsättning mellan 11 kap. 12 § MB och 12 kap. 6 § MB förefaller därför inte, såvitt gäller rensning, föreligga.

I detta sammanhang kan även nämnas något om s.k. skyddsdikning. Dikning i skogsmark där syftet är att varaktigt höja markens produktionsförmåga utgör markavvattning i MB:s mening. Av kravet på varaktighet följer dock att skyddsdikning, dvs. dikning som utförs efter skogsavverkning i avsikt att hindra att grundvattnet stiger, normalt inte utgör markavvattning i lagens mening. Syftet med sådan dikning är att leda bort överskottsvatten under föryngringsfasen. Förutsatt att dikningen utförs som en tillfällig åtgärd är den därför inte tillståndspliktig enligt MB. Skogsstyrelsen ska dock underrättas om en skyddsdikning minst sex veckor innan åtgärden påbörjas, se 14 § 2 SVL samt 15 och 15 b §§ skogsvårdsförordningen (1993:1096). En sådan underrättelse ska innehålla uppgifter om fastighetsägare, berörd fastighetsbeteckning och karta eller kartsnitt över det planerade dikets sträckning.

Tanken är att skyddsdikets dräneringsförmåga ska ha upphört när avdunstningen från ungslogen motverkar försumpningen. Diket ska därefter växa igen. Det har till utredningen framförts att det kan uppstå svårigheter när ett skyddsdikey övergår till att ha en mer varaktig funktion. Får diket en sådan funktion att det avvattnar marken med syfte att öka markens produktionsförmåga är det markavvattning och därmed en tillståndspliktig åtgärd.

7.7 Tillsynsmyndigheter

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för markavvattning enligt 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen. Skogsstyrelsen har också tillsyn enligt 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen över biotopskyddsområden som omfattas av SVL och som myndigheten beslutat om, den verksamhet som har anknytning till skogsbruket och omfattas av 12 kap. 6 § MB och SVL samt skogsbruksåtgärder som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område.

Tillsynsvägladande ansvar för markavvattning har Naturvårdsverket enligt 3 kap. 2 § jämförd med 5 § miljötillsynsförordningen, där

markavvattning undantas från Havs- och vattenmyndighetens ansvar för vattenverksamhet enligt 11 kap. MB. Skogsstyrelsen har enligt 3 kap. 10 § miljötillsynsförordningen tillsynsvägladande ansvar i de skogsrelaterade frågor som myndigheten har tillsyn över samt tillämpningen av 14 kap. MB som rör skogsbruket och inte omfattas av Kemikalieinspektionens vägledningsansvar.

7.8 Omprövning

Som framgår av kapitel 5 kan omprövning av tillstånd och villkor till en verksamhet ske enligt 24 kap. MB när justeringar behövs av miljöskäl eller andra förhållanden. En sådan omprövning initieras av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet eller länsstyrelsen enligt 5 och 7 §§, men även verksamhetsutövaren kan i vissa fall begära omprövning enligt 8 §. En begäran om omprövning enligt 24 kap. MB handläggs som ett ansökningsmål i mark- och miljödomstol, se 21 kap. 1 a § 7 MB.

För en samfällad markavvattningsanläggning tillkommer möjligheten enligt 7 kap. 17–18 §§ LSV att begära omprövning på grund av ändrade förhållanden i samfälligheten. Detta har sin grund i att det är en samfällighet som är verksamhetsutövare. Denna typ av omprövning gäller alltså själva förvaltningen av anläggningen och inte tillståndet eller villkoren i sig. Ansökan om omprövning enligt 7 kap. 17–18 §§ LSV är också ansökningsmål i mark- och miljödomstol, se 7 kap. 1 § p. 4 LSV. Mark- och miljödomstolen kan enligt 7 kap. 21 § LSV förordna en markavvattningsakkunnig även i omprövningsmål.

Utredningen föreslår att civilrättsliga frågor ska skiljas från tillståndsfrågor vid prövning av vattenverksamhet, se kapitel 4. Det har framförts till utredningen att så även bör ske för markavvattning. Det blir då främst fråga om att skilja tillståndsfrågor från frågor som rör samfälligheten.

7.8.1 Omprövning av tillståndet eller samfälligheten

Beträffande omprövning av tillståndet till verksamheten rör det sig om en omprövning i förhållande till de miljökrav som kan ställas utifrån MB, medan det i fråga om förvaltningen av samfälligheten

handlar förändringar i deltagarkretsen, kostnadsfördelningen, samfällighetens bestånd eller andra förhållanden som inverkar på frågan hur verksamheten ska bedrivas. Omprövning handläggs i båda fallen som ansökningsmål i mark- och miljödomstolen och de ändrade villkoren eller andelstalen gäller som en del av tillståndet.

7.8.2 Omprövning av tillståndet eller villkoren på grund av miljöskäl

Omprövning kan behöva ske för att tillståndet i sig behöver uppdateras av olika skäl. Kanske anser tillsynsmyndigheten att verksamheten bidrar till att en miljökvalitetsnorm inte följs, tillståndet eller villkoren inte har följts eller det genom verksamheten har uppkommit en olägenhet som inte förutsågs när verksamheten tilläts, eller någon annan omständighet som anges i 24 kap. 5 § MB föreligger. Närmare om förutsättningarna för omprövning enligt 24 kap. MB, se kapitel 5–6.

Några sådana yrkanden om omprövning rörande markavvattning har prövats och ett urval redovisas nedan. Den myndighet som initierat omprövningarna har av olika skäl inte haft framgång med sina yrkanden.

MÖD 2008:26, Närsätters Vattenavledningsföretag

Rättsfallet gäller visserligen inte omprövning, men kan ändå ha visst intresse här. Länsstyrelsen hade förelagt Närsätters vattenavledningsföretag av år 1926 att återställa företaget i ursprungligt skick. Miljööverdomstolen fann att den fördjupning som skett av företaget under 1970-talet hade tillskapat en laglig vattenanläggning enligt ÄVL. Klagandena hade anfört att den aktuella rensningen inte skett till större djup än rensningarna på 1970-talet. Domstolen fann detta sannolikt och därmed var det inte visat att aktuell rensning var tillståndspliktig. Länsstyrelsens föreläggande undanröjdes därför.

MÖD 2003:74, Sjön Östens Sänkningsförening

Kammarkollegiet yrkade omprövning av villkoren för sjön Östens sänkningsföretag i syfte att säkerställa vissa lägsta vattenstånd under tider av året till förmån för den allmänna naturvården. Omprövningsyrkandet innebar bl.a. att sänkningsföretaget skulle ansvara för drift och skötsel av en dammanläggning. Miljööverdomstolen fann att omprövningsreglerna i 24 kap. 5 § MB var tillämpliga, men att ett bifall till ansökan skulle innebära en delvis helt ny verksamhet med högre ställda krav på verksamhetsutövaren och med andra syften än den tillståndsgivna verksamheten. Sänkningsföretagets verksamhet skulle därför avsevärt försvåras genom de nya villkoren och domstolen ogillade talan.

Miljööverdomstolens dom angående Smedjeåns Regleringsföretag⁹³

Laholms kommun ansökte dels om tillstånd enligt 11 kap. MB att återskapa en meandrande åfåra och fylla igen vissa delar av befintlig åfåra, dels omprövning av Smedjeåns Regleringsföretag av år 1928 så att den nya sträckningen av ån skulle omfattas av företaget. Miljödomstolen gav tillstånd till vattenverksamheten, men ogillade yrkandet om att den nya sträckningen skulle omfattas av regleringsföretaget. Skälet till detta var att syftet med åtgärderna var att främja fisk och fisket och det skulle därmed strida med regleringsföretagets syfte att låta detta omfatta den nya sträckningen av ån. Laholms kommun överklagade och anförde att praktiska problem kunde uppstå om underhållsansvaret skulle ligga på olika huvudmän samt att det inte var rimligt att regleringsföretaget helt befriades från underhåll av den omgrävda ån. Miljööverdomstolen fastställde den överklagade domen.

⁹³ Svea hovrätts, Miljööverdomstolen, dom den 19 september 2006 i mål M 1855-06.

*Nacka tingsrätts, miljödomstolen, dom angående Vansjö-Gårdsjö
Vattenavledningsföretag⁹⁴*

Kammarkollegiet ansökte om omprövning av vattenregimen för Vansjön och Nordsjön, innefattande att anlägga en damm för detta ändamål. Miljödomstolen konstaterade att syftet med åtgärderna var att bromsa den negativa utvecklingen med igenväxning av sjöarna, varför det inte fanns något formellt hinder mot omprövning. De nya bestämmelserna fick dock inte leda till att verksamheten inte längre kunde bedrivas eller avsevärt försvåras. Domstolen konstaterade vidare att oavsett att det var oklart om 1985-års reglering till fullo var genomförd var ansökan närmast att likna vid ny verksamhet med andra syften än den verksamhet vattenavledningsföretaget har och med högre krav på tillståndshavaren. Bifall till Kammarkollegiets talan skulle därför innebära att vattenavledningsföretagets verksamhet avsevärt skulle försvåras. Ansökan lämnades utan bifall.

Sammanfattande synpunkter

Dessa avgöranden visar att det är svårt att driva omprövningsmål för att skapa en bättre miljö om verksamhetsutövaren ska stå för kostnaden. Syftet med åtgärderna som ska vidtas är att förbättra miljön och minska verksamhetens negativa miljöpåverkan. Enligt utredningens uppfattning kan det ifrågasättas om inte prövningen i vissa fall är allt för strikt i jämförelse med hur reglerna har tillämpats på andra områden. Det ursprungliga syftet med markavvattningen kvarstår, även om syftet med själva omprövningen är ett annat och den befintliga verksamheten påverkas.

7.8.3 Omprövning på grund av ändrade förhållanden i samfälligheten

För de markavvattningsverksamheter som har fler än en deltagare och utgör samfälligheter uppstår ibland behov av omprövning för att förvaltningsfrågor aktualiseras. Ofta uppstår dessa behov i samband med olika fastighetsbildnings- eller planåtgärder. Kretsen av

⁹⁴ Nacka tingsrätts, miljödomstolen, dom den 24 augusti 2009 i mål M 1712-08.

fastigheter inom båtnadsområdet ändras eller nya verksamheter i närheten blir på grund av ändrad markanvändning beroende av en fungerande markavvattning. Samfälligheten behöver då utökas med nya deltagare eller, om fastigheter slås ihop, minskas genom att någon deltagare tas bort.

Reglerna om omprövning av förvaltningen finns i LSV. Enligt 7 kap. 17 § LSV kan frågan om vilka som ska delta i en markavvattnings-samfällighet och kostnadsfördelningen mellan dem omprövas. En sådan omprövning kan enligt första stycket ske i samband med en omprövning för t.ex. allmänna intressen. Omprövningen kan leda till sådana inskränkningar i verksamheten att deltagare får mer eller mindre nytta av denna, varför andelstalen måste ändras. Ett sådant mål är enligt 21 kap. 1 a § 7 MB ett ansökningsmål i mark- och miljödomstol.

Det kan även ske en omprövning av delaktighetsfrågorna fristående från en omprövning av verksamheten enligt 7 kap. 17 § andra stycket LSV. För att en sådan prövning ska ske måste de ändrade förhållandena mer än i ringa mån inverka på frågan om sättet för verksamhetens bedrivande, kretsen av deltagare eller kostnadsfördelningen mellan dem. När omprövningen av de för en samfällighet gällande bestämmelserna aktualiseras som en fristående fråga, handläggs målet också som ett ansökningsmål vid mark- och miljödomstolen, men i enlighet med 7 kap. 1 § 4 LSV. En sådan prövning kan t.ex. aktualiseras efter det att fastighetsindelningen har förändrats genom en fastighetsbildningsåtgärd enligt FBL.

En ansökan enligt 7 kap. 17 § andra stycket LSV görs av en deltagare i samfälligheten. Av andra meningens i andra stycket framgår även att omprövning kan ske om någon annan vill ansluta sig som deltagare till samfälligheten. Det framgår inte klart av lagtexten om någon som inte är deltagare i samfälligheten då får ansöka om omprövning och därmed eget deltagande. Så måste det dock vara, eftersom det är orimligt att den som vill ansluta sig endast kan göra det under förutsättning att en deltagare ansöker om detta.

I stället för omprövning kan deltagarna komma överens om ändrade andelstal, deltagares utträde ur samfälligheten och dennas upphörande. Även inträde i samfälligheten kan deltagarna och den som vill inträda komma överens om. Sådana överenskommelser har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut om

överenskommelsen på ansökan av en deltagare godkänns av mark- och miljödomstolen, se 7 kap. 18 § LSV.

Det har framförts till utredningen att det torde finnas många markavvattningssamfälligheter som inte har ansökt om omprövning efter det att förhållandena har ändrats. Någon anpassning av markavvattningssamfälligheter till nya fastigheter som t.ex. har avstyckats från en eller flera deltagande fastigheter sker därför inte. Efter decennier av faktiska förändringar i fastighetsindelningen uppstår då ofta oklarheter kring rättighets- och ansvarsförhållanden, vilket riskerar att kraftigt försämra drift och underhåll av anläggningarna. Detta kan leda till allvarliga problem inte bara för de berörda fastighetsägarna utan även för omkringliggande områden.

Det är många gånger oklart vilka som ansvarar för en markavvattningsanläggning. Vidtar någon deltagare eller berörd fastighetsägare åtgärder som t.ex. tillsynsmyndigheten eller någon närboende har synpunkter på, kan ansvarsförhållanden vara krångliga att reda ut.

Ett av problemen kopplat till markavvattning är att kringboende, som är beroende av verksamheten och därför egentligen skulle vara deltagare, inte upplever sig ha några incitament att inleda en omprövning och därmed själva få ett kostnadsansvar. En omprövning är också, som närmare redogörs för i nästa avsnitt om rättegångskostnader, enligt dagens regler ganska kostsam för sökanden. Bitvis förefaller också en stor okunskap finnas om markavvattningsanläggningar och -samfälligheter; nya fastighetsägare informeras inte och i avsaknad av koppling till fastighetsregistret eller annat centralt register finns det ingen lättillgänglig information för den nya ägaren.

Det finns ett refererat avgörande rörande ändrade andelstal m.m. och det redovisas nedan.

MÖD 2004:81, Nossans Regleringsföretag

Skara Stift yrkade att det andelstal i Nossans regleringsföretag av år 1922 som hade fastställts för en stamfastighet som numera var i stiftets ägo i stället skulle belasta en avstyckad fastighet. All jordbruksmark ingick i den avstyckade fastigheten och därmed också all nytta av företaget. Motparten invände att nyttan för

fastigheten i stället endast tillgodosågs av ett invallningsföretag av år 1957. Miljööverdomstolen fann att yrkandet i målet var avgränsat till en begäran om ändring av samfällighetens deltagarkrets och att ingen hade yrkat att hela regleringsföretaget skulle omprövas. Någon skyldighet att göra en fullständig omprövning förelåg därför inte, men domstolen konstaterade att omprövning av en viss fråga kan ha ett sådant samband med andra frågor att även dessa måste prövas på nytt. I målet var inte visat att den ursprungliga nyttoberäkningen var felaktig. Domstolen fann att den avstyckade fastigheten hade en sådan nytta av företaget att ändring av deltagarkretsen skulle ske på sätt miljödomstolen hade beslutat.

7.8.4 Rättegångskostnader

Rättegångskostnader vid ansökan om ny markavvattning behandlas i avsnitt 7.5.7.

Som redogjorts för ovan kan det i samband med en omprövning av en samfällighets verksamhet uppstå behov att även ändra på bl.a. kretsen av deltagare eller kostnadsfördelningen. Ett sådant behov kan även uppstå utan att en omprövning enligt bestämmelserna i 24 kap. MB har begärts. Sättet för hur verksamheten bedrivs, kretsen av deltagare eller kostnadsfördelningen kan omprövas av mark- och miljödomstol. Vid en sådan omprövning gäller att varje part ska svara för sina kostnader, se 25 kap. 4 § MB. Det innebär att den som söker om omprövning enligt 25 kap. 8 § MB får stå för domstolens kostnader för bl.a. kungörelser och ersättning till markavvattningsakkunnig. Någon bestämmelse om fördelning av kostnaderna efter vad som är skäligt finns inte eftersom 25 kap. 10 § MB endast gäller vid tillstånd till ny markavvattning. Fördelningen av sökandens kostnader efter vad som är skäligt gäller alltså endast vid prövning av ny markavvattning och inte vid omprövning.

Tidigare gällde att vardera parten svarade för sina kostnader vid denna typ av omprövning enligt 20 kap. 1 § andra stycket VL. Förrättningskostnaderna fördelades emellertid enligt 20 kap. 8 § VL efter vad som var skäligt både vid ny prövning och vid omprövning.⁹⁵

⁹⁵ Prop. 1981/82:130 s. 614.

Den förändring som genomfördes med MB och LSV kan innebära en kraftig fördyring för sökanden i omprövningsmål. Såvitt utredningen kan se var detta inte en avsedd skillnad, utan den har uppstått på grund av att begreppet förrättningskostnader har utgått.

En process i domstol är alltid förenad med kostnader, men denna ojämlikhet medför, enligt vad som har framförts till utredningen, att det är förhållandevis vanligt att ändrade förhållanden i en samfällighet regleras genom överenskommelser mellan berörda parter. Vad som överenskommit ska senare ligga till grund för utdebitering av kostnader. Om överenskommelsen inte har godkänts av mark- och miljödomstol, kan utdebiteringen emellertid inte drivas in med kronofogdemyndighetens hjälp och den är inte heller bindande för nya fastighetsägare som inträder i samfälligheten. Det är därför mycket viktigt att en sådan överenskommelse godkänns av mark- och miljödomstolen, vilket sker genom att någon av parterna ansöker om detta. Enligt uppgift till utredningen är det emellertid förhållandevis vanligt att överenskommelser inte lämnas in till domstol för godkännande. I slutänden kan detta bli kostsamt, om en omprövningsprocess i stället måste inledas när parterna inte längre är överens.

8 Överväganden och förslag avseende markavvattning

8.1 Statistik avseende markavvattning

I Sverige finns cirka 90 000 mil diken som är grävda eller anlagda på något sätt. Ungefär 9 000 mil av dessa ligger i jordbrukslandskapet. Detta kan jämföras med cirka 50 000 mil naturliga vattendrag och 40 000 kvadratkilometer sjöar.¹

De tillstånd till markavvattning som genom åren har meddelats via förrättningar, domar, eller andra myndighetsbeslut finns sparade i olika arkiv beroende på när i tiden tillstånden meddelades. Markavvattningssamfälligheter som är bildade före år 1880, när dikningslagen började gälla, finns arkiverade i landsarkiven eller Riksarkivet. Markavvattningssamfälligheter bildade enligt dikningslagen är arkiverade hos lantmäterimyndigheten, enligt ÄVL eller VL är arkiverade hos länsstyrelserna och enligt MB är registrerade hos mark- och miljödomstolarna eller länsstyrelserna.² Därutöver finns troligtvis ett relativt stort antal markavvattningsverksamheter som inte var tillståndspliktiga vid tillkomsten och som därför inte finns registrerade alls.

Det finns i dag inte någon exakt siffra på hur många markavvattningsverksamheter³ som finns i Sverige. Av den statistik Vattenverksamhetsutredningen har inhämtat från samtliga länsstyrelser framgår att det totala antalet uppgår till drygt 57 000, se

¹ LRF, *Åga och förvalta diken och andra vattenanläggningar i jordbrukslandskapet*, 2014, s. 18.

² LRF, *Åga och förvalta diken och andra vattenanläggningar i jordbrukslandskapet*, 2014, s. 41 f.

³ Utredningen ställde bl.a. frågan om totalt antal markavvattningsföretag. Samma fråga ställdes av Miljöprocessutredningen, se SOU 2009:42 s. 81. Enligt prop. 1997/98:45, del 1 s. 369 ersattes i MB termen "vattenföretag" med begreppet "vattenverksamhet". Utredningen använder därför begreppet markavvattningsverksamhet i stället för det äldre begreppet markavvattningsföretag.

tabell 8.1. Flera av länsstyrelserna har påpekat att lämnade uppgifter är osäkra och att det finns ett stort mörkertal. Enligt motsvarande statistik inhämtad av Miljöprocessutredningen uppgår antalet markavvattningsverksamheter till knappt 50 000 varav cirka 80 % är prövade enligt äldre bestämmelser än MB.⁴ Då något samlat register avseende tillståndsprövade markavvattningsverksamheter inte finns och då det kan antas att många markavvattningsverksamheter saknar tillstånd och därmed inte är registrerade alls är de redovisade siffrorna mycket osäkra. Den enda slutsatsen som kan dras är att antalet markavvattningsverksamheter är stort.

Tabell 8.1 Antal markavvattningsverksamheter per län

Län	Antal markavvattnings-verksamheter
Stockholm	1400
Uppsala	2400
Södermanland	980
Östergötland	2770
Jönköping	2350
Kronoberg	Ca 3000
Kalmar	Ca 1450 ⁵
Gotland	Ca 560 ⁶
Skåne	Minst 6500 ⁷
Blekinge	700 ⁸
Halland	1983 ⁹
Västra Götaland	Ca 7000
Värmland	988

⁴ SOU 2009:42 s. 82.

⁵ 900 där Kalmar län är aktförvarare och 550 där lantmäterimyndigheten är aktförvarare.

⁶ Siffran avser de markavvattningsverksamheter som finns i Länsstyrelsens arkiv. Länsstyrelsen har fullständigt arkiv över de markavvattningsverksamheter som bildats enligt ÄVL eller senare lagstiftning. Markavvattningsverksamheter som bildats enligt tidigare lagstiftning finns hos Lantmäteriet. Ca 100 av de verksamheter som finns i Länsstyrelsens arkiv utgörs av sådana äldre verksamheter, med det finns säkert många fler.

⁷ 5500 avser jordbruksmark och cirka 1000 avser skogsmark.

⁸ Siffran avser de markavvattningsverksamheter som finns i Länsstyrelsens arkiv. Dessa är bildade enligt ÄVL eller senare lagstiftning. Markavvattningsverksamheter som bildats enligt tidigare lagstiftning finns hos Lantmäteriet. Länsstyrelsen har inga uppgifter om dessa.

⁹ 891 avser dikningsverksamheter och 1092 avser markavvattning/skogsdikning.

Örebro	1409
Västmanland	Ca 1000
Dalarna	1369
Gävleborg	Ca 1555
Västernorrland	Ca 2642
Jämtland	3880
Västerbotten	7007
Norrbottn	6105
Summa	57048

8.2 Begreppet markavvattning och dess avgränsning

Utredningens förslag: Regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att göra en generell översyn av den befintliga lagstiftningen som berör frågor kring avledning av vatten och föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga för att klargöra ansvarsförhållandena i detta avseende.

Som framgått av avsnitt 7.4 är begreppet markavvattning förenat med en del gränsdragningsproblem t.ex. i förhållande till bortledande av grundvatten och avloppsvatten. Gränsdragningen är av betydelse. Avledande av avloppsvatten utgör miljöfarlig verksamhet och markavvattning utgör vattenverksamhet. För dessa två verksamhetstyper gäller delvis olika regler i MB såvitt gäller tillståndsplikt, prövningsmyndighet, tillsynsmyndighet m.m. För övrig avvattning av mark enligt 11 kap. 13 § första stycket andra meningen MB saknas för närvarande regler utöver delegationsbestämmelsen i MB och sådana frågor får istället lösas med stöd av annan lagstiftning. De gränsdragningsproblem som finns i detta avseende innebär även svårigheter vid prövning och tillsyn. Om en ändamålsenlig prövning och tillsyn inte kan bedrivas finns det en risk för att gällande miljökrav enligt MB och EU-rätten inte får genomslag.

Gränsdragningsproblemen innebär även att anmälnings- och tillståndsplikten blir oklar vilket är en rättsäkerhetsfråga för bl.a. verksamhetsutövare som riskerar straffansvar om denne underlåter att anmäla eller söka tillstånd för en åtgärd som är anmälnings- eller tillståndspliktig. De gör även att tidskrävande diskussioner uppstår mellan olika myndigheter respektive mellan enskilda och myndig-

heter. Vidare innebär gränsdragningsproblemen att enskilda som drabbas av skada, t.ex. översvämning, och verksamhetsutövare bollas mellan olika tillsynsmyndigheter och måste utstå långdragna processer.

Som exempel kan nämnas ett fall som gällde hantering av dagvatten inom detaljplan i Tanums kommun och som var föremål för process åren 2005–2012.¹⁰ I samband med en byggnation grävdes vissa delar av en myr ut samtidigt som vissa försumpade ytor i anslutning till myren torrlades och hårdgjordes. Dagvatten från de nyuppförda byggnaderna avleddes till myren. I enlighet med krav i detaljplanen anlades också ett utjämningsmagasin till vilket vatten från myren avleddes via en dräneringsslang med utlopp strax ovanför nedanförliggande bostadshus. De boende där upplevde att vidtagna åtgärder ledde till ökad vattentillströmning och översvämningar på deras fastigheter. De begärde därför att länsstyrelsen, i egenskap av tillsynsmyndighet, skulle ingripa. Länsstyrelsen fann dock att några tillsynsåtgärder inte skulle vidtas. Ett av skälen till beslutet var att det aktuella vattnet, efter ett resonemang om definitionen av markavvattning respektive avloppsvatten, bedömdes vara avloppsvatten för vilket kommunen har tillsynsansvar. Mark- och miljödomstolen, som också bedömde det aktuella vattnet som avloppsvatten, avslag överklagandet av länsstyrelsens beslut att inte utöva tillsyn. Domstolen konstaterade att kommunen var tillsynsmyndighet och underströk samtidigt att tillsynsåtgärder framstod som angelägna. Sedan ärendet anhängiggjorts hos kommunen beslutade kommunen att inte vidta några åtgärder eftersom dagvattenhanteringen inte bedömdes medföra någon olägenhet för människors hälsa eller miljön enligt MB. Beslutet överklagades till länsstyrelsen och vidare till mark- och miljödomstolen som delade kommunens bedömning att det inte fanns skäl att inleda tillsyn enligt MB:s regler. Mark- och miljödomstolen konstaterade också att en kommun enligt vattentjänstlagen är skyldig att tillse att allmän va-anläggning kommer till stånd om omhändertagandet av bl.a. dagvatten med hänsyn till hälsa eller miljö behöver ordnas i ett större sammanhang. Om ansvaret i stället faller på den enskilde fastighetsägaren kan avvattningsfrågan lösas på olika sätt. Vad som låg närmast till hands

¹⁰ Se bl.a. Vänersborgs tingsrätts, miljödomstolen, dom den 12 februari 2009 i mål M 174-08 och Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom den 24 maj 2012 i mål M 9186-11.

i aktuellt fall syntes, enligt domstolen, vara någon form av gemensamhetsanläggning enligt AL. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att med annan påverkan eller störning för miljön kunde förstås bl.a. översvämning av mark på grund av utsläpp av vatten. Domstolen fann dock inte, genom vad de boende anfört eller övrig utredning i målet, klarlagt att det förelåg sådana störningar att det fanns skäl för tillsynsåtgärder enligt MB. Överklagandet avslogs därför.

Genom utredningens förslag att införa föreskrifter om A- och C-verksamheter, där alla anmälnings- och tillståndspliktiga vattenverksamheter specificeras, och att ta bort många av skillnaderna i prövningssystemet som finns, dels för vattenverksamheter av olika slag, dels för vattenverksamhet jämfört med miljöfarlig verksamhet, blir begreppsbildningen och föreliggande gränsdragningsproblem inte av lika stor betydelse. Utredningen finner därför i nuläget inte anledning att föreslå några ändringar av definitionerna men vill ändå lyfta vissa frågor i detta avseende.

Som redogjorts för i avsnitt 7.4.1 är syftet avgörande för om en viss åtgärd ska betraktas som markavvattning eller inte. Det är fråga om markavvattning endast om syftet är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål.

Enligt utredningen är det svårt att utifrån definitionen av markavvattning och hänvisning däri till syftet särskilja situationen att det krävs en avvattning för att kunna bygga från den situationen att det krävs avvattning, t.ex. genom husgrundsdränering, för att kunna behålla det som byggts. Det skulle kunna hävdas att i det förra fallet är syftet att varaktigt öka en fastighets lämplighet för att kunna bygga t.ex. ett hus eller väg medan i det senare fallet är syftet att varaktigt öka en fastighets lämplighet för att kunna ha kvar huset eller vägen som byggts. Trots detta anses t.ex. husgrundsdränering normalt inte utgöra markavvattning.¹¹ Ytterligare ett problem kopplat till definitionen markavvattning och hänvisning däri till syftet är att diken, t.ex. skärnings- och bankdiken vid väg, inte sällan anläggs utifrån en kombination av syften. Frågan är vilket syfte som ska vara styrande för vilken vattenverksamhet åtgärden ska bedömas

¹¹ MÖD 2014:5.

som. Enligt utredningens tolkning av den begränsade praxis som finns förefaller huvudsyftet med diket vara styrande.¹²

Gränsdragningen mellan bortledande av grundvatten enligt 11 kap. 3 § 6 MB och markavvattning enligt 11 kap. 3 § 8 MB har redogjorts för i avsnitt 7.4.2. Mot bakgrund av de resonemang som förs i förarbetena är utredningens tolkning att såvitt gäller bortskaffande av skadligt grundvatten är 11 kap. 3 § 6 MB endast tänkt att vara tillämplig på djupare liggande grundvatten som avleds med syfte att avvattna anläggningar under mark, t.ex. gruvor och tunnlar. Avledning av grundvatten med syfte att dränera det översta marklagret och markytan förefaller istället vara att hänföra till markavvattning enligt 11 kap. 3 § 8 MB, dvs. om syftet är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för ett visst ändamål. Enligt utredningens tolkning torde de övre marklagren innefatta markytan och sträcka sig ned till en nivå om 1,5 meter. Med utredningens tolkning är således uttalandet i förarbetena till VL att "[d]et vatten som omfattas av markavvattningsåtgärder enligt punkt 4 avser vatten på markens yta och annat vatten i marken än grundvatten" missvisande eftersom markavvattning även kan omfatta grundvatten i de översta marklagren.¹³

Gränsdragningen mellan bortledande av avloppsvatten enligt 9 kap. 2 § MB respektive 2 § vattentjänstlagen och markavvattning enligt 11 kap. 2 § 4 MB har redogjorts för i avsnitt 7.4.3.

Det har framförts till utredningen att skillnaden i definitionerna av avlopp i 2 § vattentjänstlagen och avloppsvatten i 9 kap. 2 § MB leder till begreppsförvirring. Som redogjorts för i avsnitt 7.4.3 kan bortledande av dag- och dränvatten från ett område med samlad bebyggelse utom detaljplan vara att bedöma som markavvattning enligt MB samtidigt som åtgärderna är att bedöma som bortledande av avloppsvatten enligt vattentjänstlagen. I PBL används uttrycket "sammanhållen bebyggelse" till skillnad från 2 § vattentjänstlagen som använder uttrycket "samlad bebyggelse". Någon större skillnad i innebörd mellan dessa olika uttryck förefaller inte, såvitt nu är av intresse, finnas, se avsnitt 7.4.3. Den miljörättsliga regleringen och PBL har flera beröringspunkter och utredningen anser därför att en

¹² Se t.ex. Växjö tingsrätts, Miljödomstolen, dom den 16 januari 2002 i mål M 420-00 och M 70-01.

¹³ Prop. 1981/82:130 s. 397.

enhetlig begreppsbildning är att föredra. Vidare är både ”bebyggelse” och ”sammanhållen bebyggelse” definierat i 1 kap. 4 § PBL vilket kan ses som en fördel.

Utredningen har därför övervägt att dels ändra definitionen av avloppsvatten i 9 kap. 2 § 3 MB så att den överensstämmer med definitionen av avlopp i 2 § vattentjänstlagen, dels utmönstra uttrycket ”samlad bebyggelse” och i enlighet med begreppsbildningen i PBL ersätta det med uttrycket ”sammanhållen bebyggelse”. Ändringen skulle innebära att definitionen av avloppsvatten i 9 kap. 2 § 3 MB skulle få en något vidgad betydelse genom att den även skulle omfatta avvattning av mark utom detaljplan. Detta i sin tur skulle innebära att definitionen av markavvattning i 11 kap. 2 §, som ju undantar avledande av avloppsvatten, skulle få en något inskränkt betydelse. Utredningen avstår dock från att lämna ett sådant förslag då frågan inryms i en större problematik som utredningen förenklat vill beskriva enligt följande.

Hårdgjorda ytor eller annan förändring av markanvändningen, t.ex. vid enskilda byggnader, vägar och flygplatser, kan leda till ökade flöden och förändrade flödesmönster med effekter på omgivande mark, t.ex. i form av översvämning. I nuläget är det delvis oklart vilken lagstiftning som är tillämplig beträffande detta vatten, t.ex. dagvatten, vilket bl.a. innebär att det är oklart vem som är ansvarig för skador som vattnet orsakar. Dessa oklarheter har bl.a. sin grund i de gränsdragningsproblem som omgärdar definitionerna i MB. Det kan konstateras att frågan om hur detta vatten ska regleras är komplex och anknyter till olika rättsområden och regelverk, exempelvis MB, PBL, FBL och vattentjänstlagen liksom även allmänna grannelags- och civilrättsliga regleringar. Utredningen anser att det är angeläget att klargöra ansvarsförhållandena för detta vatten. Då frågan sålunda måste angripas från flera håll och omfattar områden som ligger utanför utredningens uppdrag föreslås i detta sammanhang att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att göra en generell översyn av den befintliga lagstiftningen som berör frågor kring avledning av vatten samt med uppdrag att utifrån den problembild som har skisserats här föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

8.3 Prövningssystemets struktur och brister

Reglerna kring markavvattning är, vilket framgår i kapitel 7, inte helt enkla. Systemet för prövning av markavvattningsverksamheter skiljer sig dessutom från prövningen av övrig vattenverksamhet.

Ett av problemen, som i och för sig finns även för andra verksamheter enligt MB men som blir väldigt påtagligt för markavvattning, är att en verksamhet kan ge upphov till en rad olika prövningar. Förutom tillstånd behövs ofta dispens från det generella markavvattningsförbudet. Därtill behövs i vissa fall dispens från biotopskyddet och artskyddet och möjligen även strandskyddsdispens. Vidare kan tillstånd enligt kulturmiljölagen behövas. Dessutom kan en och samma verksamhet i dag vara markavvattning, avledande av avloppsvatten, bortledande av grundvatten och annan vattenverksamhet. För en rensning, som endast behöver anmälas om fisket berörs, kan även dispenser och tillstånd krävas. En rensning eller en underhållsåtgärd kan också, beroende på hur den utförs, utlösa tillståndsplikt enligt 11 kap. MB.

För en enskild verksamhetsutövare eller en samfällighet är regelssystemet komplicerat och svåröverskådligt. Dessutom kan flera tillsyns- respektive tillståndsmyndigheter vara berörda och därmed nödvändiga att kontakta.

I och med att reglerna om markavvattning finns i MB bör en samlad prövning av alla frågor om tillstånd och dispenser kunna ske i ett sammanhang, oavsett om prövningen sker i mark- och miljödomstol eller länsstyrelse. Det kan också ifrågasättas om det generella markavvattningsförbudet behövs, eftersom en samlad prövning enligt MB ger möjlighet att iaktta de försiktighetsmått m.m. som är nödvändiga vid prövningen.

Vidare finns anledning att överväga en förändring av själva prövningssystemet. Utredningens uppdrag är framför allt koncentrerat till hur omprövningar ska förenklas och effektiviseras, samtidigt som en hög nivå av miljöskyddet säkerställs och hänsyn tas till belastningen på prövningsmyndigheter. De administrativa bördorna och andra kostnader för verksamhetsutövarna bör minimeras. Dessutom ska en väl fungerande markavvattning eftersträvas.

Det är svårt att föreslå ett nytt system för omprövningar, om detta inte samtidigt kopplas till prövningen av nya verksamheter. Därför anser utredningen att det är nödvändigt att börja med en

översyn av själva provningssystemet. Det har till utredningen framförts att en uppdelning liknande den på den miljöfarliga sidan för t.ex. avloppsanläggningar bör tillämpas också när det gäller markavvattning och att det därför finns anledning att överväga om delar av provningen kan överlåtas till lantmäterimyndigheten. Värdet av att bibehålla den kompetens som de markavvattningssakkunniga har är också något som framhållits.

Inför analysen av dagens system är en jämförelse med en liknande miljöfarlig verksamhet av intresse. För att t.ex. tillgodose flera fastigheters behov av en avloppslösning kan i vissa fall gemensamhetsanläggningar inrättas enligt AL, medan nödvändiga miljötillstånd erhålls genom en provning enligt MB.

8.3.1 Gemensamhetsanläggningar för avlopp

Utsläpp av avloppsvatten är miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1–2 §§ MB och kräver tillstånd eller anmälan i enlighet med de regler som finns i 9 kap. MB samt till denna lag hörande förordningar, FMH och MPF.

En avloppsanläggning kan i vissa fall inrättas som en gemensamhetsanläggning för flera fastigheter. Det krävs då att fastigheterna inte ligger inom ett område som omfattas av en allmän vanläggnings verksamhetsområde enligt 2 och 6 §§ vattentjänstlagen. Dessutom ska anläggningen betjäna mer än en fastighet och tillgodose ett ändamål av stadigvarande betydelse för fastigheterna enligt 1 § AL. En gemensamhetsanläggning inrättas genom en lantmäteriförrättning enligt AL. Anläggningen sköts av en samfällighet, antingen genom delägarförvaltning eller genom föreningsförvaltning. I det senare fallet bildas en samfällighetsförening genom ett sammanträde enligt SFL i anslutning till att gemensamhetsanläggningen inrättas. Båda åtgärderna utförs av lantmäterimyndigheten.

För denna typ av anläggning erhålls alltså tillstånd enligt MB för t.ex. utsläpp till luft och vatten alternativt sker en anmälan enligt regler meddelade med stöd av 9 kap. MB, medan gemensamhetsanläggningen och eventuell samfällighetsförening bildas genom förrättning respektive konstituerande sammanträde vid lantmäterimyndigheten.

Ska en sådan anläggning senare ändras, kan tillståndet enligt MB ändras genom ansökan om detta till tillståndsmyndigheten. En ny

förrättning (omprövningsförrättning) kan ske enligt 35 § AL, genom vilken anläggningen, deltagarkrets, andelstal m.m. kan justeras. Ändring av t.ex. andelstal kan även ske enligt 24 a § AL genom beslut i en samfällighetsförenings styrelse, om denna har getts sådan rätt i ett anläggningsbeslutet.

Om en fastighet som är ansluten till en gemensamhetsanläggning ingår i en sammanläggning eller till sin helhet överförs till en annan fastighet, övergår skyldigheterna gentemot övriga delägare automatiskt på den nybildade eller utökade fastigheten, se 41 § AL. Om däremot en ingående fastighet delas, eller del av den överförs till en annan fastighet, får fastigheternas skyldigheter gentemot övriga delägare fördelas mellan de särskilda delarna genom beslut vid fastighetsbildningsförrättningen, se 42 § AL. I samband med fastighetsbildning får lantmäterimyndigheten också besluta att en nybildad eller ombildad fastighet ska anslutas till en befintlig gemensamhetsanläggning, se 42 a § AL. Vidare kan parterna själva träffa en överenskommelse om att en fastighet ska inträda eller utträda eller att andelstalen ska ändras. Om överenskommelsen godkänns av lantmäterimyndigheten får denna samma verkan som ett beslut vid en ny förrättning. Detta framgår av 43 § AL.

Vid behov av särskild fackkunskap får lantmäterimyndigheten förordna en lämplig person som sakkunnig, se 4 kap. 34 § FBL. Vidare finns enligt 4 § AL en möjlighet att förordna en särskild förrättningsman som har kunskap och erfarenhet av saken. Denna förrättningsman blir i och med detta funktionellt inordnad under lantmäterimyndigheten.

Ett lagakraftvunnet förrättningsbeslut enligt AL registreras i fastighetsregistret, som förvaltas av Lantmäteriet. Där redovisas bl.a. gemensamhetsanläggningar och de förändringar som sker i dessa.

8.3.2 Vattensamfälligheter

För de samfälligheter som bildas enligt LSV gäller inte AL, se 1 § AL. Både meddelande av miljötillstånd och bildande av samfällighet sker enligt MB och LSV. När det gäller markavvattning utförs ofta arbetet av en särskilt förordnad markavvattnings-sakkunnig. Beträffande förvaltningen gäller, om inget annat beslutas, delägarförvaltning, se 4 § SFL. Om samfälligheten däremot ska förvaltas av

en förening bildas denna genom ett sammanträde enligt SFL, vilket begärs hos lantmäterimyndigheten, se 20 § SFL. Om en juridisk person har bildats enligt äldre lagstiftning, t.ex. enligt ÄVL, kan beslut tas direkt på samfällighetens stämma att samfälligheten ska ombildas till en samfällighetsförening enligt 19 § införandelagen för AL och SFL.

Omprövning sker genom ansökan till mark- och miljödomstol, där den handläggs som ett ansökningsmål. Det finns också möjlighet för deltagarna att komma överens om inträde/utträde, ändrade andelstal och att samfälligheten ska upphöra. Om överenskommelsen godkänns av domstolen har den samma verkan som en dom, se avsnitt 7.8.3.

8.3.3 Framtida lösning för vattensamfälligheter

Vid en första anblick kan det förefalla krångligt med det system som gäller för t.ex. avloppsanläggningar, där tillstånd till olika delar av verksamheten krävs i olika led. Dagens system för vattensamfälligheter är emellertid inte heller helt enkelt och lättöverskådligt.

Utredningens uppdrag är att så långt möjligt och lämpligt anpassa vattenrättsliga regler till de som gäller för miljöfarlig verksamhet. Markavvattning är i dag ett specialreglerat område på vattensidan. Det finns såvitt utredningen har uppfattat det också en stor osäkerhet inom flera delområden. Dessutom tillkommer problematiken med många gamla tillstånd där det är oklart både vad tillståndet eller tillstånden innefattar efter rensningar under senare år och vilka som är delägare i samfälligheten.

Enligt utredningens uppfattning finns sammantaget goda skäl för att överväga regeländringar inom detta område.

8.4 Nytt system för prövning av markavvattning

Utredningens förslag: Den eller de som vill utföra markavvattningsverksamhet får söka tillstånd till eller anmäla vattenverksamheten enligt 11 kap. MB. När fler än en fastighet har nytta av anläggningen, ska en gemensamhetsanläggning inrättas, vilket sker enligt AL efter ansökan till lantmäterimyndigheten. Som tidigare bildas en samfällighetsförening enligt SFL, om det inte är lämpligt med delägarförvaltning.

Eftersom AL tillämpas vid inrättandet av gemensamhetsanläggningar för markavvattning kommer information om dessa att införas i fastighetsregistret.

Skyldigheten att delta i en markavvattningssamfällighet förändras inte, men blir numera fastighetsanknuten, med möjlighet enligt AL att även ansluta vissa byggnader eller andra anläggningar på ofri grund. När en sådan lösning inte är lämplig skapas en möjlighet att upplåta rätt för en juridisk person att nyttja anläggningen mot en avgift.

Markavvattningssakkunniga kommer i vart fall under en övergångsperiod att finnas kvar och kunna förordnas enligt 4 kap. 34 § FBL eller 4 § AL för handläggning vid lantmäterimyndigheten. Även en mark- och miljödomstol kan förordna en sakkunnig om behov uppstår. Bestämmelser om detta tydliggörs i LOMM.

Bestämmelsen i 19 kap. 3 § MB ändras så att länsstyrelsen när ett ärende anmäls dit ska kunna pröva alla dispenser och tillstånd enligt MB som aktualiseras av anmälan, på samma sätt som mark- och miljödomstolen kan i mål och ärenden enligt 21 kap. 3 § MB.

8.4.1 Alternativa system för den framtida prövningen

Den särreglering som finns i dag av markavvattning framstår inte som ändamålsenlig. Trots det stora antalet markavvattningsverksamheter som finns, både med och utan tillstånd, är mål och ärenden angående markavvattning inte särskilt ofta förekommande. Utredningen föreslår i kapitel 4 att prövningen av vattenverksamheter ändras och omdefinieras, genom att tillstånds- respektive anmälningsplikten ska framgå av regeringens föreskrifter och de verksamheter som kräver tillstånd eller anmälan ska indelas i A-

och C-verksamheter. För A-verksamheter krävs tillstånd och detta ska prövas av mark- och miljödomstol och för C-verksamheter ska anmälan göras till tillsynsmyndigheten. Det blir därmed naturligt att även infoga markavvattning i systemet med särskild föreskriven tillstånds- respektive anmälningsplikt och indelning i A- och C-verksamheter.

Enligt utredningens uppfattning bör även reglerna för prövning av markavvattning ändras. Om ändringen ska innebära att hela prövningen ska ske i mark- och miljödomstol som en A-verksamhet eller anmälas till tillsynsmyndigheten, företrädesvis länsstyrelsen, som en C-verksamhet, eller om en uppdelning på tillstånds- och förvaltningsfrågor bör ske på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet, är nästa steg i analysen.

Alternativ ett: Anpassning till övriga vattenverksamheter

Reglerna kring och processen vid prövning av markavvattning kan anpassas till de regler som gäller övrig vattenverksamhet. Anläggningens omfattning, dess förmodade påverkan på miljön och eventuellt andra faktorer får avgöra om en åtgärd är tillstånds- eller anmälningspliktig. Att det i stora delar av landet gäller ett markavvattningsförbud gör sannolikt att tillstånd kommer att krävas för de övervägande antal åtgärder som blir aktuella.

Genom en sådan förändring skulle länsstyrelsens formella ställning som första instans försvinna och i stället styr indelningen i A- och C-verksamheter om tillstånd krävs av mark- och miljödomstol eller om anmälan till tillsynsmyndigheten ska ske.

När det gäller dagens system med markavvattningssakkunniga, är det en särreglering inom vattenrätten och det finns därför goda skäl att se över detta. Utredningen återkommer till frågan nedan under rubriken "Markavvattningssakkunniga".

Det alternativ som väljs kommer att få betydelse även för framtida omprövningar, då ett enhetligt system måste införas. Om detta alternativ väljs bör det övervägas att, i enlighet med ett tidigare förslag från Lantmäteriet, utöka lantmäterimyndighetens möjlighet att vid vissa fastighetsbildningsåtgärder fatta intermistiska beslut rörande befintliga samfälligheter. Allt för att

skapa ett så enkelt system som möjligt och där markavvattningsverksamheter inte glöms bort vid t.ex. avstyckningar.¹⁴

Alternativ två: Uppdelning i miljötillstånd och förrättning

Ett alternativ till att anpassa prövningen av markavvattning till övrig vattenverksamhet är att utgå från det system som finns i dag och som är hämtat från dikningslagen. Detta system var i grunden mycket likt det som i dag gäller för miljöfarlig verksamhet. En miljöprövning skedde enligt gällande miljölagstiftning och sedan inrättades markavvattningsverksamheten genom ett förrättningsförfarande.

Med en sådan ordning skulle själva miljötillståndet provas enligt 11 kap. MB och följa den indelning i A- och C-verksamheter som föreslås. En gemensamhetsanläggning skulle sedan inrättas enligt AL och, precis som i dag, eventuell samfällighetsförening bildas enligt SFL. Föreningen skulle då kunna bildas i samband med anläggningsförrättningen. Ett sådant system skulle alltså innebära att lantmäterimyndigheten inrättar en gemensamhetsanläggning och bildar en markavvattningssamfällighet. Det skulle innebära att Lantmäterimyndigheten behöver tillföras kompetens rörande markavvattningsfrågor.

En förrättning enligt AL är knuten till de fastigheter som ska ingå i gemensamhetsanläggningen. I vissa fall kan även bl.a. en byggnad eller annan anläggning på ofri grund ingå i en gemensamhetsanläggning enligt 2 § AL. En markavvattningssamfällighet enligt LSV kan innefatta andra verksamhetsutövare, som väghållare eller huvudmän för allmänna va-anläggningar vilka har nytta av verksamheten. Sådana anläggningar kan vara byggnader eller andra anläggningar på ofri grund och därför täckas in av lydelsen i 2 § AL. I vissa fall, kanske främst när det gäller enskilda vägar, kan dock en specialbestämmelse om rätt att ansluta en sådan anläggning behövas.

Deltagandet i en gemensamhetsanläggning enligt AL har en sakrättslig koppling till fast egendom eller är knuten till en anläggning som inte är fastighetstillbehör, till skillnad mot deltagandet enligt LSV som är bundet till person. Det senare har skapat problem vid

¹⁴ Se bl.a. Lantmäteriet, *Översyn av anläggningslagen*, LMV-rapport 2002:9, s. 47 ff.

förändringar i fastighetsägarkretsen eller fastighetsindelningen, se närmare om detta i avsnitt 7.8.3 ovan. En anpassning av markavvattningssamfälligheter till AL:s systematik skulle därför underlätta för framtiden. Genom att en förrättning sker enligt AL registreras resultatet i fastighetsregistret. Eftersom ägare av byggnad och annan anläggning på ofri grund i 2 § AL jämställs med fastighetsägare, får även dessa möjlighet att påkalla en förrättning.

Med ett sådant system kan det när omprövning behöver ske både av förvaltningsskäl och av miljöskäl riskera att bli något krångligare, eftersom omprövningen får då ske på två håll. Det framstår som naturligt att omprövning av miljöskäl får ske först och sedan omprövas själva anläggningen och samfälligheten samt de frågor som hör till dessa av lantmäterimyndigheten. Om omprövning av anläggningen inleds först och det sedan visar sig att även miljötillståndet behöver omprövas, kan lantmäterimyndigheten med stöd av 19 § AL, som hänvisar till 4 kap. 39 § FBL, vilande-förklara förrättningen i avvaktan på miljöprövningen. Lantmäterimyndighetens beslut kan sedan överklagas till mark- och miljödomstolen.

Utredningens slutsats

Båda alternativen har för- och nackdelar. När VL skulle införas diskuterades om markavvattning skulle anpassas till AL, vilket Lantmäteriverket ansåg. Vattenlagsutredningen ansåg också att en anpassning skulle ske till AL, men att markavvattningsföretagens särart gjorde att en fullständig anslutning inte var möjlig, bl.a. i fråga om anslutningsrätt och anslutningstvång.¹⁵ Departementschefen ansåg att det visserligen fanns många beröringspunkter, men att sambandet ändå var större med de företag som behandlades i VL än med AL. Även om en sakkunnig i markavvattningsfrågor anlätades, ansåg departementschefen att bl.a. bevakningen av allmänna intressen krävde att markavvattningsfrågor prövades av en förrättningsman som var insatt i markavvattningsfrågor.¹⁶

Lantmäteriverket ansåg även när MB skulle införas att markavvattning borde handläggas enligt AL, men verket fick inget gehör

¹⁵ SOU 1977:27 s. 266.

¹⁶ Prop. 1981/82:130 s. 153.

för detta. Regeringen ansåg att markavvattning hade ett nära samband med övrig vattenverksamhet och överförde befintliga bestämmelser i 5 kap. VL till LSV.¹⁷ Frågan diskuterades igen i början av 2000-talet utan att leda till några förändringar.¹⁸

För miljöfarlig verksamhet har konstruktionen med miljö-tillstånd enligt MB och förrättning enligt AL fungerat väl. Utredningen kan inte se några allt för stora problem med att göra AL tillämplig även för markavvattningsverksamhet. Ett sådant system skulle innebära att miljöprövningen alltjämt finns kvar i mark- och miljödomstolen, eller, om åtgärden blir anmälningspliktig, hos länsstyrelsen. För både lantmäterimyndigheten och domstolen kan det finnas behov av att kunna anlita sakkunniga med markavvattningskompetens. För lantmäterimyndighetens del finns, som framgår ovan, möjlighet att anlita extern sakkunnig. Utredningen föreslår att möjligheten för mark- och miljödomstolen att anlita en sakkunnig tydliggörs i LOMM.

Sammantaget anser utredningen att det med hänsyn till uppdraget framstår som mest lämpligt att förorda en uppdelning av miljö- respektive förvaltningsfrågor.

Det finns flera fördelar med att AL blir tillämplig förutom att systematiken blir tydligare. Dessa är bl.a. att uppgifterna om anläggningen förs in i fastighetsregistret, se avsnitt 8.4.3, att styrelsen kan ges befogenhet att besluta om ändrade andelstal enligt 24 a § AL, samt att en gemensamhetsanläggning kan inrättas för flera syften samtidigt, t.ex. vatten, avlopp, väg och markavvattning. Vidare uppstår samordningsvinster genom gemensam praxis, rådgivning och kunskapsuppbyggnad, teknikutveckling etc. Om det finns flera samfälligheter kan deras inbördes förhållanden regleras vid en förrättning. Andelstalen kommer dessutom att justeras i samband med förändringar i fastighetsindelningen och därmed få direkt genomslag i markavvattningssamfälligheten i enlighet med 41–42 a §§ AL eller kan regleras genom en överenskommelse enligt 43 § AL.

¹⁷ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 474 f samt del 2 s. 351 ff.

¹⁸ Lantmäteriet, *Översyn av anläggningslagen*, LMV-rapport 2002:9, s. 47 ff.

8.4.2 Markavvattning handläggs enligt anläggningslagen

Utredningen förordar alltså att markavvattningsverksamheter som blir gemensam för flera fastigheter ska handläggas enligt AL. Detta kommer medföra vissa nödvändiga justeringar och en del förtydliganden i lagstiftningen.

En konsekvens av att AL blir tillämplig på markavvattning är att anslutningen till en gemensamhetsanläggning blir fastighetsanknuten i stället för personanknuten. Detta har fördelar när deltagande fastigheter byter ägare, när fastighetsbildningsåtgärder vidtas och genom att en registrering av gemensamhetsanläggningen sker i fastighetsregistret. Det är alltså önskvärt att vägar och allmänna va-anläggningar ska kunna ansluta sig till markavvattningssamfälligheter. Utredningen bedömer att detta är möjligt, då 2 § AL föreskriver att lagens bestämmelser om fastighet om det är lämpligt ska tillämpas även på byggnad eller annan anläggning som inte tillhör fastighet.

Allmänna vägar är som regel uppförda med vägrätt som är en särskild rättighet och därmed är inte vägen fastighetstillbehör. Den kan då anslutas till en gemensamhetsanläggning för markavvattning som annan anläggning, när detta enligt 2 § AL är lämpligt.

Möjligen uppstår problem med enskilda vägar, som efter en noggrann analys kan visa sig i alla fall delvis vara tillbehör till fast egendom. Att ansluta just den fastigheten till vilken del av vägen är tillbehör kan vara en otillfredsställande och kanske orättvis åtgärd. Att ansluta en vägsamfällighet eller liknande är inte heller en godtagbar lösning, då detta skulle innebära ett avsteg från principen att deltagandet är fastighetsanknutet. Denna tanke förkastades bl.a. i samband med att lagen (1939:608) om enskilda vägar upphävdes.¹⁹ I stället bör det skapas en möjlighet för väghållare att i dessa fall nyttja befintliga markavvattningsanläggningar genom att upplåta rättighet till detta. Denna fråga bör kunna lösas på samma sätt som frågan lösts i vissa fall för nyttjande av enskilda vägar, se 50 a § AL. Det skulle innebära att i stället för att ansluta vägen får väghållaren betala ersättning motsvarande sitt nyttjande av anläggningen. Här får vägens belastning av anläggningen, som utsläpp av vatten och dess behov av avvattning kapacitet, vara vägledande.

¹⁹ SOU 1996:46 s. 111 f.

När det är fråga om avledande av avloppsvatten från en fastighet eller ett hus på ofri grund, vållar detta inga problem. Fastigheten som sådan kan då anslutas till gemensamhetsanläggningen för markavvattning liksom huset på ofri grund som enligt 2 § AL likställs med fastighet.

För allmänna va-anläggningar torde oftast huvudmannen även vara fastighetsägare och då kan en lämplig fastighet som har koppling till va-verksamheten anslutas. Är huvudmannen inte fastighetsägare, eller om det saknas fastighet med koppling till va-verksamheten, kan själva anläggningen, om denna är lös egendom, anslutas som "annan anläggning" i enlighet med regleringen i 2 § AL.

Utredningen lämnar ett förslag i 58 § AL till en särreglering med möjlighet för rättighetsupplåtelse till en juridisk person i de fall då en anslutning av fastigheten eller anläggningen inte bedöms som lämplig. Bestämmelsen kompletterar regleringen i 2 § AL att en annan anläggning kan anslutas när det är lämpligt. Är det i och för sig lämpligt att ansluta anläggningen, men oklart om anläggningen verkligen är en sådan anläggning som avses i 2 § AL, kan lantmäterimyndigheten om det är lämpligare besluta att en juridisk person har rätt att nyttja markavvattningssamfälligheten. Med juridisk person avses främst väghållare eller möjligen huvudmän för allmänna va-anläggningar.

Vidare bedömer utredningen att bestämmelserna i 3kap. 9–13 §§ LSV bör inarbetas i AL som nya 59–63 §§. Dessa bestämmelser reglerar kostnadsfördelningen i vissa fall mellan väghållare eller den som ansvarar för spårbunden infrastruktur och den för vilken markavvattning görs.

I övrigt föreslås vissa språkliga moderniseringar av 2, 5 och 15 §§ AL, samt ändring i 17 § AL. Den senare ändringen är en konsekvens av utredningens förslag till ny bestämmelse i 4 kap. 11 b § FBL som möjliggöra för lantmäterimyndigheten att initiera en omprövning av en markavvattningssamfällighet i samband med prövningen av en fastighetsbildningsåtgärd.

8.4.3 Registrering i fastighetsregistret

Markavvattningsverksamheter aktualiseras i dag i princip inte i samband med fastighetsbildning och de finns inte heller upptagna i fastighetsregistret. Lantmäteriförrättningar som berör områden med sådana anläggningar riskerar därför att ur ett helhetsperspektiv få ett otillfredsställande resultat, vilket är till nackdel inte minst för de berörda fastighetsägarna. Andra gemensamma anläggningar för t.ex. vägar eller avlopp registreras i fastighetsregistret och beaktas vid lantmäteriförrättningar.

Genom att prövning och omprövning av markavvattningsanläggningar och markavvattningssamfälligheter, enligt utredningens förslag, kommer att handläggas inom ramen för lantmäteriförrättningar enligt FBL och AL kommer uppgifter om samfällighetsdeltagande och andelstal registreras i fastighetsregistret. Även sådana anläggningars geografiska lägen skulle komma att redovisas i den till registret hörande kartan (digitala registerkartan). En sådan registrering vore ändamålsenlig för både berörda fastighetsägare och för samhället i övrigt, eftersom det finns mycket att vinna på lättillgänglig officiell information om befintliga markavvattningsverksamheter. Mycket annan samhällsintressant geografisk information utbyts och offentliggörs redan i dag inom ramen för geodata-samverkan mellan olika myndigheter och det vore därför värdefullt om även markavvattningssamfälligheter och -anläggningar fanns med i registret.

Fastighetsregistret redovisar bl.a. vilka som deltar i en gemensamhetsanläggning. Redan i dag kan deltagare vara andra objekt än fastigheter, t.ex. byggnad på ofri grund eller en anläggning som inte hör till en fastighet.

Genom att alla markavvattningsanläggningar som i framtiden inrättas eller ändras genom en lantmäteriförrättning förs in i fastighetsregistret, kommer detta så småningom att bli komplett med avseende på sådana anläggningar.

Samfällighetsföreningar som har bildats genom en förrättning enligt VL eller genom prövning med stöd av MB och LSV och där en förening har bildats enligt SFL har redan registrerats av lantmäterimyndigheten i samfällighetsföreningsregistret, se 25 § SFL. För äldre samfälligheter gällde som regel att registrering skedde hos

länsstyrelsen. Dessa register är, enligt uppgift till utredningen, varken kompletta eller aktuella.

Med utredningens förslag kommer alltså de markavvattningsanläggningar som utgör gemensamhetsanläggningar att succesivt införas i fastighetsregistret.

Det har till utredningen framförts önskemål om en obligatorisk registrering av markavvattningssamfälligheter, för att snabbt skapa klarhet i vilka som finns och hur ansvarsförhållandet ser ut i dessa. Som utredningen konstaterar nedan i avsnitt 8.8.3 är det inte lämpligt att ålägga deltagare i en markavvattningssamfällighet skyldighet att söka omprövning av en anläggning eftersom deltagandet kan vara okänt för berörda parter. Av samma skäl är det inte heller lämpligt att föreskriva om en obligatorisk registreringskyldighet av befintliga samfälligheter. Dessutom skulle en sådan ordning kräva särskilda regler och medföra kostnader för deltagarna. Blir en omprövning enligt AL dessutom aktuell i nära anslutning till detta, framstår det som en onödig omgång.

Utredningen föreslår därför inte någon ordning med krav på obligatorisk registrering. De förslag som lämnas angående omprövningar som initieras av part eller av lantmäterimyndigheten, se avsnitt 8.8.2, bör enligt utredningens uppfattning vara tillräckliga för att på sikt åstadkomma en registrering av de samfälliga markavvattningsanläggningar som utgör gemensamhetsanläggningar. Registreringen kan befaras ta mycket lång tid, men utredningen anser att förslagen ändå möter behovet av att klargöra ansvarsförhållandena på ett kostnadseffektivt sätt som inte blir allt för betungande för enskilda och prövningsmyndigheten. Självfallet kan det att innebära en kostnadsökning för enskilda i vissa fall, då omprövning sker utan att de själva tagit initiativ till det samt ett utökat ansvar för lantmäterimyndigheten, men i förhållande till alternativen med obligatorisk registrering eller nyprövning av alla markavvattningsverksamheter är kostnaderna ändå begränsade. Att över huvud taget inte inkludera någon officialprövning för lantmäterimyndigheten när det gäller omprövningar skulle å andra sidan göra att förslaget endast har begränsad möjlighet att leda till klargörande av ansvarsförhållandena inom rimlig tid.

Ett komplement till ovanstående skulle vara att låta berörda myndigheter såsom bl.a. länsstyrelserna och Skogsstyrelsen ta initiativ och bekosta en kartläggning av befintliga markavvattningar.

En sådan kartläggning skulle syfta till att få kännedom om var anläggningar finns i landet. I viss utsträckning skulle den även kunna identifiera deltagare och andelstal i respektive anläggning. För ett definitivt fastställande av deltagarantal krävs dock en prövning och ett beslut av en myndighet. Utredningens uppfattning är därför att en sådan kartläggning inte kommer att kunna klargöra deltagare och andelstal i sådan utsträckning att det löser problematiken med oklara ansvarsförhållanden för markavvattningsverksamheter. Kartläggningens primära syfte och resultat skulle i stället vara att ange markavvattningsanläggningarnas geografiska läge och skulle även kunna identifiera särskilt skyddsvärda vattendrag med höga miljövärden. Det senare är nödvändigt för att kunna veta vilka markavvattningsverksamheter som ska prioriteras för omprövning enligt de vägledande prioriteringsgrunder utredningen föreslår ska tas fram, se avsnitt 8.8.1 under rubriken "Vägledande prioriteringsgrunder" nedan.

Utredningen vill dock återigen understryka att antalet markavvattningsverksamheter uppgår till minst 50 000. Omfattningen av en fullständig kartläggning av dessa skulle kräva både omfattande resurser och stora arbetsinsatser. Utredningen är därför tveksam till att kostnaden för en sådan kartläggning står i rimlig proportion till det resultat som kan uppnås och lämnar därför inte något sådant förslag. Den föreslagna succesiva registreringen i fastighetsregistret får anses tillräcklig även för att få klarhet i markavvattningsanläggningarnas geografiska läge.

8.4.4 Markavvattningssakkunniga

Systemet med markavvattningssakkunniga har av flera framhållits som mycket värdefullt. Främst, såvitt utredningen förstår, för att kompetensen är ovärderlig och nödvändig för att handlägga markavvattningsfrågor i mark- och miljödomstolen. Markavvattningssakkunniga har funnits allt sedan dikningslagen då de benämndes Statens Lantbruksingenjörer. Den markavvattningssakkunniga har samma uppgift som en förrättningsman hade och utför allt praktiskt arbete som en fristående konsult, men till skillnad från äldre rätt är denne inte behörig att besluta genom förrättning. Hon eller han avslutar sitt arbete med att ge in ett yttrande till rätten, se

7 kap. 29 § LSV. Om den markavvattningssakkunniga anser att ansökan ska bifallas, ska yttrandet innehålla förslag till utformning, vilka som ska delta och varje deltagares andelstal. Avgörande sker därefter genom dom och domstolen är inte bunden av den sakkunnigas yttrande, men dennas kunskaper är ofta nödvändiga som underlag.

Rent juridiskt är konstruktionen udda. En extern konsult är under en stor del av målets handläggning i domstol i praktiken ansvarig för handläggningen, medan det i andra mål i domstolen är sökanden som ansvarar för att redovisa sin planerade verksamhet och dess miljökonsekvenser. Domstolen är alltjämt ansvarig för att denna sker på ett riktigt sätt utan onödiga uppehåll eller allt för tidskrävande åtgärder. I förlängningen kan staten bli skadeståndsskyldig om målets handläggning fördröjs i betydande omfattning. Insynen i konsultens handläggning kan också vara begränsad.

För närvarande finns det 15 personer med behörighet som markavvattningssakkunniga för markavvattningsverksamheter som inte enbart berör skogsmark. Av dessa arbetar tre på Jordbruksverket. Ytterligare fem åtar sig sakkunniguppdrag i eget företag eller som anställda. Fyra är anställda som tekniska råd vid mark- och miljödomstolarna och övriga tre åtar sig för närvarande inga uppdrag. I praktiken innebär det att endast åtta personer arbetar aktivt med uppdrag som markavvattningssakkunniga.

Hittills har de flesta som haft behörighet varit civilingenjörer med vattenbyggnadsteknisk inriktning kompletterad med för ändamålet relevant agrar fortbildning och fått den erfarenhet som krävs genom att arbeta på Jordbruksverkets vattenhet. Fram till för något år sedan hade alla som haft förordnande antingen varit förordnade under sin anställning på Jordbruksverket eller som pensionärer, tidigare anställda på Jordbruksverket. De senaste åren har domstolarna börjat förordna sakkunniga anställda utanför Jordbruksverket. Utvecklingen beror dels på att antalet sakkunniga på Jordbruksverket har minskat, dels på att behovet av sakkunniga har ökat.

De förändrade förutsättningarna för de sakkunniga kan sammanfattas i följande punkter:

- Mycket begränsad tillgång på personal som har tillräckliga kunskaper i hydrologi och hydraulik och samtidigt har agrar kompetens och kunskap om markavvattningssystemens uppbyggnad.
- Relativt liten ärendemängd och liten volym investeringar i markavvattningsanläggningar gör att det är svårt att skaffa sig erfarenhet inom området.
- Antalet behöriga har minskat och är spridda på flera arbetsgivare samtidigt som domstolarnas efterfrågan på sakkunniga har ökat.

För att möta de nya förutsättningarna och säkerställa tillgången på behöriga sakkunniga med rätt kompetens har Jordbruksverket påbörjat en översyn av sakkunnigbehörigheten. Behörighetsutbildningen ses över och de agrara inslagen ges större utrymme. En regelbunden fortbildning för redan behöriga övervägs, liksom ett system med krav på aktivitet och löpande fortbildning för att få behålla behörigheten. Att det finns så få markavvattningssakkunniga gör att systemet blir mycket sårbart.²⁰

När det gäller fastighetsbildning och inrättandet av gemensamhetsanläggningar sköter lantmäterimyndigheten i dag ofta dessa tekniskt präglade förrättningar själv. En extern sakkunnig kan dock förordnas enligt 4 kap. 34 § FBL till stöd för myndigheten. Viss möjlighet finns även enligt 4 § AL att förordna en särskild förrättningsman som då blir funktionellt inordnad under lantmäterimyndigheten. Den som inte är nöjd med ett förrättningsbeslut kan överklaga detta till mark- och miljödomstolen, där som huvudregel det tekniska rådet som handlägger denna typ av ärenden har bakgrund som lantmätare.

Enligt utredningens uppfattning talar mycket för att systemet bör justeras på något sätt, oavsett om prövningen och omprövningen av markavvattningsverksamhet ska delas upp mellan lantmäterimyndigheter och mark- och miljödomstolen i enlighet med utredningens förslag eller om den ska anpassas till övriga vattenverksamheter. Ett större utredningsansvar i denna typ av mål bör läggas på sökanden, på sätt som redan gäller för övrig

²⁰ Detta stycke och de tre närmast ovan är baserade på skrivelse till utredningen den 5 mars 2014 från experten Tomas Johansson, Jordbruksverket.

verksamhet enligt MB. Dessutom bör, om mark- och miljödomstolen i framtiden ska vara första instans för all prövning, ytterligare kunskap tillföras domstolarna. Detta sker lämpligen genom rekrytering av tekniska råd samt även av särskilda ledamöter med sådan specialistkunskap. Under en övergångstid kan det finnas behov av att förordna särskilda sakkunniga inom detta område.

Om den av utredningen föreslagna uppdelningen av prövningen mellan mark- och miljödomstol och lantmäterimyndighet sker, bör lantmäterimyndigheten tillföras kunskapen genom rekrytering av personer med sådan kompetens och fortbildning av lantmätare. Alternativt kan, i vart fall under en övergångstid, den möjlighet som redan finns i dag i 4 § AL användas av lantmäterimyndigheten för att förordna en markavvattnings-sakkunnig att utföra förrättningen. Det torde dock medföra att de markavvattnings-sakkunniga behöver utöka sin kompetens. bl.a. med utbildning i handläggning enligt AL.

Visst behov av specialistkunskap inom markavvattning kan även vid den föreslagna uppdelningen av prövningen uppkomma i mark- och miljödomstolen. Möjlighet för domstolen att anlita en sakkunnig bör därför finnas kvar. Reglerna i 40 kap. RB om anlitaandet av sakkunniga gäller i tillämpliga delar även mål enligt MB. Det framstår ändå som lämpligt att i LOMM tydliggöra denna möjlighet och ge regeringen bemyndigande att i förordning närmare reglera deras uppdrag. Möjlighet att meddela särskilda föreskrifter om behörighet framstår dock som främmande och skulle innebära, i en mer allmänt hållen föreskrift, att alla tillsynsvägledande myndigheter ges denna möjlighet. I dag finns möjligheten att meddela sådana föreskrifter endast just markavvattning. Genom att reglerna ensas med de som gäller för övrig vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet, bedömer utredningen att det inte är lämpligt att föreslå förändringar som kan innebära nya regler inom en rad områden där detta inte ens är efterfrågat. Sakkunskap inom övriga områden får parten själv som huvudregel tillhandahålla och bekosta. Anser tillståndsmyndigheten vid prövning att underlaget inte är tillräckligt för att meddela tillstånd kan ansökan komma att avslås eller avvisas.

Föreslagna förändringar av prövningssystemet kommer innebära ett stort antal lantmäteriförrättningar för att inrätta och ompröva gemensamhetsanläggningar för markavvattning. En del av dessa

kommer att överklagas, vilket torde leda till ett ökat antal markavvattningsärenden i domstolarna. För en effektiv och rättssäker handläggning är det viktigt att säkerställa rätt kompetens och en ändamålsenlig organisation och arbetsfördelning för berörda aktörer, förrättningslantmätare, markavvattningssakkunniga och domstolarnas tekniska råd. Lantmäterimyndigheterna kommer att ha en viktig uppgift i det nya systemet och har även stor erfarenhet av liknande reformer, exempelvis när lagen om enskilda vägar inordnades i anläggningslagen. Kunskapen om hur det nuvarande systemet fungerar finns på Jordbruksverket, varför ett kunskapsutbyte mellan myndigheterna får förutsättas.

8.4.5 En samlad miljöprövning

Tillstånd till markavvattning krävs enligt gällande rätt nästan alltid. Även om detta skulle luckras upp en aning genom att vissa verksamheter blir C-verksamheter för vilka en anmälan till länsstyrelsen är tillräcklig, anser utredningen att dagens generella markavvattningsförbud med dispensmöjlighet av länsstyrelsen i vissa fall innebär en onödigt omständigt process.

Utredningen har övervägt att ta bort det generella markavvattningsförbudet för att få en kortare process där en separat dispensansökan inte krävs. Nödvändiga försiktighetsmått kan iakttas vid tillståndsprövningen och utgångspunkten kan inte vara att tillstånd ska beviljas bara för att dispensprövningen utgår. Ett flertal av utredningens experter har varit mycket kritiska till en sådan ordning och anført att det kommer att uppfattas som en lättnad, samt att Sveriges internationella åtaganden genom bl.a. Ramsarkonventionen blir svårare att garantera. Detta alternativ har därför övergetts.

Redan genom att tillämpa befintliga regler finns dock möjlighet att förenkla processen. Mark- och miljödomstolen kan för de verksamheter som betecknas som A-verksamheter enligt 21 kap. 3 § MB även pröva dispensfrågan i tillståndsprövningsprocessen, om denna fråga inte redan är avgjord när ansökan om miljötillstånd sker. För markavvattningsverksamheter som blir C-verksamheter kan länsstyrelsen pröva både dispens och anmälningsärendet i ett sammanhang. Möjligheten för länsstyrelsen att samordna prövningen har dessutom utökats genom utredningens föreslagna förändring av

19 kap. 3 § MB, för det fall en av frågorna ska handläggas av miljöprövningsdelegationen, se avsnitt 4.2.2.

Även dispens eller tillstånd enligt andra förordningar där separata dispensansökningar eller tillstånd i dag kan krävas, kan på samma sätt ingå i domstolens eller länsstyrelsens handläggning av tillstånds- eller anmälningssärendet under förutsättning att det gäller ärenden enligt MB. Det kan t.ex. avse biotopskydd, oavsett vilken myndighet som fattat beslutet och artskydd där dispens i dag ska prövas av länsstyrelsen. Några separata tillstånd eller dispenser bör inte behövas, men det kan finnas skäl att förelägga verksamhetsutövaren/sökanden att komplettera sitt underlag med ytterligare utredning om någon av dessa andra regler aktualiseras.

Utredningen bedömer alltså att bestämmelsen i 21 kap. 3 § MB är tillräcklig för mark- och miljödomstolarnas behov. Däremot behöver 19 kap. 3 § MB justeras ytterligare så att länsstyrelsen vid ett anmälningssärende enligt 11 kap. MB även kan besluta i ärenden som annars skulle ha prövats av en annan förvaltningsmyndighet, t.ex. dispens från ett biotopskyddsområde som har beslutats av Skogsstyrelsen.

För att uppnå detta föreslår utredningen att sista ledet i andra stycket som begränsar länsstyrelsens kompetens till sådana frågor som annars skulle ha prövats av en kommun får utgå. Eftersom regeln i 19 kap. 3 § MB är generellt berör denna justering även miljöfarlig verksamhet. Utredningen lämnar ett sådant förslag, dels för att lagtexten blir lättare att läsa och dels för att en utvidgning inte framstår som någon kontroversiell förändring. På så sätt undviks också ytterligare särregleringar och såvitt utredningen kan bedöma är denna förändring en fördel även för regleringen av miljöfarlig verksamhet.

8.5 Gemensamma arbeten enligt FBL

Utredningens förslag: Möjligheten till gemensamma arbeten i samband med fastighetsreglering finns kvar. Bestämmelsen i 9 kap. 1 § FBL justeras som en konsekvens av utredningens förslag att markavvattningsverksamhet ska omfattas av AL.

Den möjlighet som enligt 9 kap. 1 § FBL finns i dag för lantmäterimyndigheten att i samband med ett fastighetsregleringsbeslut också besluta om viss markavvattning av mindre omfattning bör finnas kvar. Viss justering krävs i bestämmelsens andra stycke i anledning av utredningens förslag. Bestämmelsen justeras också språkligt.

Bestämmelsen är ur ett markavvattningsperspektiv i och för sig lite märklig, då något korresponderande undantag från tillståndsplikten inte finns i 11 kap. MB i dag, se avsnitt 7.5.8. Genomförs utredningens förslag med omdefiniering av tillståndsplikten för vattenverksamhet så att vissa verksamheter inte längre kräver tillstånd eller anmälan, upphör regleringen att vara inkonsekvent. Och ordningen är utan tvekan praktisk.

Den har till utredningen framförts att möjligheten att förordna om gemensamma arbeten även bör gälla vid andra typer av fastighetsbildningsbeslut. Om detta ska bli möjligt krävs enligt utredningens bedömning en större översyn av FBL och frågan är därför för omfattande för att ett förslag ska kunna lämnas i detta sammanhang. Frågan får tyvärr anstå en översyn av FBL.

8.6 Prövning av andra vattensamfälligheter

Utredningen har funnit att de övriga vattensamfälligheterna, bevattningssamfälligheter och vattenregleringssamfälligheter, inte har ett sådant samband med regleringen av markavvattning att samma system bör införas för dessa samfälligheter. De är i första hand samfälligheter för samverkan vid olika typer av vattenverksamheter och har inget direkt samband med markanvändning, som ju är syftet med markavvattning. Den kompetens som behövs för att besluta om sådana samfälligheter finns huvudsakligen vid mark- och miljödomstol och det framstår därför som lämpligt att behålla nuvarande ordning.

Reglerna för dessa samfälligheter har förts över från 6 kap. och 7 kap. VL direkt till 4 kap. och 5 kap. LSV. Eftersom LSV ska nedmonteras och dessa bestämmelser alltjämt bör vara lagreglerade, anser utredningen att bestämmelserna lämpligen förs in i en egen lag under 11 kap. i MB. Mer om detta nedan i avsnitt 9.4.

8.7 Tillsynsvägladande ansvar

Som redogjorts för i avsnitt 7.7 har Naturvårdsverket för närvarande tillsynsvägladande ansvar för markavvattning. Utredningen anser att frågor om markavvattning har ett nära samband med de övriga vattenrättsliga frågor som i dagsläget omfattas av Havs- och vattenmyndighetens ansvar. Det kan därför övervägas att samla det tillsynsvägladande ansvaret hos en myndighet nämligen Havs- och vattenmyndigheten.

För närvarande pågår en översyn av myndigheterna inom miljöområdet i Miljömyndighetsutredningen, M 2013:02. I dess uppdrag ingår bl.a. att pröva förutsättningarna för en ny tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur för myndigheterna under Miljödepartementet.²¹

Frågan om det tillsynsvägladande ansvaret för markavvattning ska föras över till Havs- och vattenmyndigheten utreds lämpligen i samband med den översynen. Något förslag till ändring i detta avseende läggs därför inte fram av Vattenverksamhetsutredningen.

8.8 Omprövning av markavvattning

Utredningens förslag: Omprövning av markavvattning ska ske i mark- och miljödomstol som ett ansökningsmål när omprövningen initieras av miljöskäl. Bestämmelsen i 24 kap. 5 § första stycket MB förtydligas så att det framgår att även anläggningens utformning kan omfattas av en sådan omprövning.

Naturvårdsverket i samråd med Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen ges i uppdrag att ta fram nationella vägledande grunder för vilka markavvattningsverksamheter och -anläggningar som ska prioriteras för sådan omprövning.

Omprövning av en samfällighet eller en anläggning som initieras av förvaltningskäl ska ske genom förrättning enligt AL. Rätt att begära förrättning följer AL:s regler och ansökan ska göras till lantmäterimyndigheten. Reglerna i AL och FBL om kostnadsfördelning blir tillämpliga. Efter en sådan

²¹ Kommittédirektiv Dir. 2013:101, *Översyn av myndigheterna inom miljöområdet*.

omprövning ska markavvattningsanläggningen anses vara en gemensamhetsanläggning enligt AL och samfälligheten anses inrättad enligt AL.

Om en fastighetsbildningsåtgärd berör en markavvattningssamfällighet meddelad enligt LSV eller äldre lag, ska en omprövning av samfälligheten ske i enlighet med AL om det är lämpligt. Detta tydliggörs med en ny bestämmelse i 4 kap. FBL, som innebär att lantmäterimyndigheten om det är lämpligt ska ompröva en samfällighet i sin helhet första gången den uppmärksammas vid en fastighetsbildningsförrättning.

Utredningen föreslog i delbetänkandet Ny tid ny prövning, SOU 2013:69, bl.a. ett system med ny prövning för vattenkraftsanknutna verksamheter. Redan då antydde att systemet kanske inte är lämpligt för all vattenverksamhet. När det gäller det mycket stora antalet markavvattningsverksamheter som finns, är de allra flesta tillståndsgivna eller har tillkommit innan MB. Det har framförts till utredningen att behov finns av att ompröva dessa anläggningar, i vart fall i större utsträckning än som hittills har skett. Samtidigt har det framförts att det är av stor vikt att markavvattningsanläggningarna fortsätter att fungera och att provningsystemet inte lamslås.

Såvitt utredningen förstår är inte behovet av en ny prövning enligt gällande rätt lika stort för markavvattningsanläggningar som för t.ex. vattenkraftsanknutna verksamheter. I stället är rensningarna det största miljömässiga problemet. En miljöanpassning av dessa innebär därför att en stor del av problemen kan lösas.

Som framgår i avsnitt 7.8.2 är det inte särskilt lätt att framgångsrikt driva ett omprövningsmål för tillsynsmyndigheten, varför det finns anledning att se över reglerna för detta.

Slutligen förekommer problem med gamla tillstånd som inte uppdateras när det sker förändringar i deltagarkretsen eller båtomsområdet. Detta är också viktigt för att omprövning av miljöskäl ska kunna ske eller att tillsynsmyndigheten ska kunna ställa krav på markavvattningssamfälligheten att vidta åtgärder för att markavvattningsverksamheter ska uppfylla gällande rätt.

8.8.1 Omprövning av verksamheten och anläggningen av miljömässiga skäl

De avgöranden som har redovisats i avsnitt 7.8.2 visar att det är svårt att driva omprövningsmål för att skapa en bättre miljö. Det kan ifrågasättas om inte omprövningen i vissa fall är allt för strikt i jämförelse med hur reglerna tillämpas på andra områden. Ett illustrativt exempel utgör Miljööverdomstolens dom angående Smedjeåns Regleringsföretag.²² En ny åfåra anlades för att återskapa åns meandrande lopp. Tillstånd lämnades för denna åtgärd, däremot avslogs sökandens yrkande om att Smedjeåns Regleringsföretag år 1928 skulle omfatta den nya sträckningen och svara för underhållet av denna. Att det ursprungliga syftet, att åstadkomma markavvattning, av allt att döma kvarstod även om det skulle ske genom en nygammal sträckning, har inte beaktats. Eftersom i praktiken inga miljöförbättrande åtgärder vidtas i markavvattnings-syfte, övertygar inte detta resonemang. Om markavvattningsanläggningen från början hade prövats enligt MB, hade knappast någon uträtning av åfåran tillåtits. Regleringsföretaget har under mycket lång tid haft en anläggning med raka diken och det förefaller rimligt att en återanpassning av åfåran ska ingå i regleringsföretaget. Kanske är det också rimligt, som i förevarande fall, att själva anläggandet av den nya fåran bekostas av kommunen som sökande.

Samtidigt har kanske i vissa fall institutet använts för att försöka tillskapa helt nya verksamheter inom en markavvattning, vilket på goda grunder kan ifrågasättas. Både i rättsfallet MÖD 2003:74 och Nacka tingsrätt, miljödomstolen, avgörande angående Vansjö-Gårdsjö Vattenavledningsföretag²³, godtogs i och för sig omprövningsansökningarna enligt 24 kap. 5 § MB. Ansökningarna lämnades utan bifall eftersom de även innehöll yrkanden om ny vattenverksamhet i form av dammanläggningar. Att ålägga sänkningsföreningen och vattenavledningsföretaget ansvar för drift och skötsel av dammanläggningar ansågs vara så ingripande villkor att verksamheterna avsevärt skulle försvåras. Om det verkligen går att pröva anläggandet av en ny damm inom ramen för en

²² Svea hovrätts, Miljööverdomstolen, dom den 19 september 2006 i mål M 1855-06.

²³ Nacka tingsrätts, miljödomstolen, dom den 24 augusti 2009 i mål M 1712-08.

omprövning framgår inte tydligt. Frågan ställdes nog inte på sin spets eftersom det ändå skulle bli orimligt stränga villkor för befintliga samfälligheter att underhålla och sköta anläggningarna.

Att åstadkomma en fungerande omprövning av äldre markavvattningsverksamheter är mycket viktigt för att dessa, när så erfordras, anpassas till moderna miljökrav.

Enligt utredningens uppfattning bör det vara möjligt att begära omprövning med syfte att förbättra miljön inom ramen för en pågående markavvattning. Så länge den ursprungliga verksamheten fortfarande kan bedrivas med angivet syfte, måste miljömässiga anpassningar vara möjliga att genomdriva. I de fall nya ”verksamhetsfrämmande” anläggningar krävs bör detta dock ske i kombination med ett ansökningsmål. Däremot, om t.ex. ett omgrävt vattendrag delvis ska återställas i sitt ursprungliga läge, bör detta vara möjligt så länge markavvattningssyftet alltså uppfylls.

Det är enligt utredningen svårt att föreslå konkreta åtgärder för detta, då bestämmelserna i 24 kap. MB objektivt sett ger dessa möjligheter. Eftersom det ändå finns stora tillämpningsproblem föreslås ett förtydligande i 5 § första stycket så det blir tydligt att också anläggningens utformning kan bli föremål för omprövning. Förslaget kommer även beröra anläggningar där miljöfarlig verksamhet bedrivs. För att bedöma om detta medför några oönskade konsekvenser analyseras bestämmelsen närmare.

För en utförlig redogörelse av uttalandena i förarbetena till MB hänvisas till avsnitt 6.3.1. Mot bakgrund av vad som framkommer där framstår inte utvidgningen av texten med ”anläggningens utformning” som någonting annat än ett förtydligande. Hur anläggningen ska utformas är ju en fråga som regleras i själva tillståndet som en del av ”verksamhetens omfattning i övrigt” och inte någonting som regleras i villkor. Något problem med att formuleringen även träffar miljöfarlig verksamhet är därför svårt att se.

Vägledande prioriteringsgrunder

Utredningen har i delbetänkandet SOU 2013:69 föreslagit att Havs- och vattenmyndigheten i samråd med Kammarkollegiet och Energimyndigheten ska ta fram vägledande prioriteringsgrunder för den nya prövningen av vattenverksamheter, som ju inte

omfattar markavvattning.²⁴ För det fall statsmakten väljer att inte genomföra det föreslagna systemet med ny prövning eller som ett komplement till detta föreslår utredningen i avsnitt 6.6.1 att ovan nämnda myndigheter i stället ges i uppdrag att ta fram vägledande grunder för vilka verksamheter och anläggningar som ska prioriteras för omprövning av tillstånd.

Det har till utredningen framförts att det finns behov av att ompröva vissa befintliga markavvattningsverksamheter och anläggningar av större betydelse. Utredningen anser därför att Naturvårdsverket i samråd med Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen ska ges i uppdrag att ta fram nationella vägledande grunder för vilka markavvattningsverksamheter och -anläggningar som ska prioriteras för omprövning av tillstånd.

Enligt utredningen bör man inledningsvis prioritera markavvattningsverksamheter och -anläggningar i nationellt särskilt värdefulla vattendrag som medför uppenbara stora skador och olägenheter på viktiga allmänna intressen och där det är realistiskt att uppnå miljöförbättringar med stöd av en rimlig kostnads-nyttanalys. Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram med anledning av RDV bör utgöra ett centralt underlag vid framtagandet av prioriteringsgrunderna. Som nämnts i avsnitt 7.5.12 kan vissa markavvattningsanläggningar omfattas av kulturmiljölagen vilket också bör beaktas i detta arbete.

8.8.2 Omprövning av samfälligheter m.m. enligt AL

En omprövning av en markavvattnings-samfällighet kan behövas t.ex. på grund av ändrad markanvändning. Det kan handla om att deltagare bör ha högre andelstal för att deras fastigheter medför större påverkan på omgivningen än vad de gjorde när samfälligheten bildades. Bostäder kan exempelvis ha blivit industrier och grasmattor kan ha asfalterats. Omprövningen sker då helt fristående, utan koppling vare sig till miljötillståndet eller till att en ändring sker i fastighetsindelningen.

²⁴ SOU 2013:69 s. 222 ff.

Som nämnts i avsnitt 7.8.3 kan även ändringar i fastighetsindelningen, vilka i regel sker genom fastighetsbildning, göra att justeringar behövs i markavvattningssamfälligheter. Vid exempelvis en avstyckning, där styckningslotten bör överta en del av stamfastighetens andelstal i en markavvattningssamfällighet, får denna till synes enkla åtgärd, en ren fördelning av andelstal, i dag inte genomföras inom lantmäteriförrättningen. Lantmäterimyndigheten har inte heller befogenhet att genomföra en omprövning av hela samfälligheten. Detta medför att en av samfällighetens deltagare eller den som vill ansluta sig måste initiera en omprövning som utförs eller godkänns av mark- och miljödomstolen efter genomförd fastighetsbildning. Det krävs alltså ett tvåstegsförfarande, vilket uppfattas som både krångligt och tidskrävande – och därmed sällan sker. Om inget sådant omprövningsinitiativ tas anpassas inte deltagarkrets, andelstal och kostnadsfördelningslängd till de nya fastighetsförhållandena. Vissa fastighetsägare som borde bli deltagare blir det alltså inte, medan andra fastighetsägare som borde få lägre andelstal kvarstår med sina ursprungliga andelar. Som nämnts blir följderna av detta svårigheter att upprätthålla god nivå på drift och underhåll.

Utredningen har ovan föreslagit att den förvaltningsrättsliga delen av en ny markavvattningsverksamhet i framtiden ska skapas av lantmäterimyndigheten genom en förrättning enligt AL. Det blir då naturligt att även all omprövning av förvaltningsskäl lämnas över till lantmäterimyndigheten. I omprövning enligt 35 § AL inryms framför allt ändringar i själva samfälligheten, men även i anläggningen. När det gäller markavvattningssamfälligheter får dock lantmäterimyndigheten vid omprövning enligt AL vara observant på att en förändring av anläggningen också kan medföra att en omprövning bör ske enligt MB. Samma problematik finns i dag vid prövning enligt 9 kap. FBL.

Fördelen med denna ordning blir en mer effektiv prövning respektive omprövning enligt AL, som sedan går att överklaga till mark- och miljödomstolen, Mark- och miljööverdomstolen med krav på prövningstillstånd och, om Mark- och miljööverdomstolen tillåter det, vidare till Högsta domstolen med krav på prövningstillstånd. Detta innebär att antalet möjliga instanser utökas, men eftersom det krävs både att Mark- och miljööverdomstolen tillåter att domen överklagas och att prövningstillstånd meddelas av Högsta domstolen, blir i

praktiken antalet instanser i de allra flesta fall samma som i dag. Däremot behålls möjligheten att få upp principiellt viktiga fall i Högsta domstolen.

En omprövning enligt AL ska medföra att markavvattnings-samfälligheten och markavvattningsanläggningen anses vara inrättade enligt AL. Detta är viktigt för framtiden, eftersom det krävs för att AL:s regler ska bli tillämpliga på samfälligheten. Det gäller bl.a. reglerna om fördelning av andelstal till följd av ändringar i fastighetsindelningen, se 41–42 a §§ AL och möjligheten att komma överens om inträde eller utträde ur en samfällighet samt ändring av andelstal, en överenskommelse som blir giltig efter godkännande av lantmäterimyndigheten enligt 43 § AL.

En begäran om omprövning utan samband med fastighetsbildning

Utredningens förhoppning är att omprövningsprocesserna ska bli mer effektiva. Den största vinsten i det avseendet blir troligen då omprövning behövs för att åstadkomma överensstämmelse mellan fastighetsindelningen och markavvattnings-samfälligheter, se nedan. Beträffande fristående omprövningar blir skillnaden mellan dagens system och den föreslagna ordningen mindre men därmed inte oviktig. I stället för att ett ansökningsmål initieras i mark- och miljödomstolen som sedan i praktiken lämnar över hela arbetet till en förordnad markavvattnings-sakkunnig innan den fattar sitt beslut, vänder sig sökanden till lantmäterimyndigheten vars förrättningsman håller i hela processen från start till mål. Lantmäterimyndigheten är van vid att handlägga liknande omprövnings-särenden där andelstal m.m. justeras, t.ex. för enskilda vägar och vissa va-anläggningar enligt 35 § AL, vilket talar för ett rationellt förfarande. Om tillräcklig fackkunskap saknas kan lantmäterimyndigheten förordna en sakkunnig som stöd, eller i vissa fall förordna en särskild förrättningsman, och då blir skillnaden mot dagens förfarande mindre.

En annan fördel med ett förrättningsförfarande vid lantmäterimyndigheten är att resultatet blir tydliggjort i fastighetsregistret, se avsnitt 8.4.3. Detta skapar större tydlighet att alla samfälligheter finns upptagna där.

Omprövning i samband med fastighetsbildningsåtgärd

Utredningen föreslår en tydligare och mer direkt koppling mellan fastighetsindelningen och markavvattningssamfälligheter, genom att lantmäterimyndigheten blir beslutsfattare för båda dessa delar när de aktualiseras samtidigt. Syftet är en snabbare och enklare handläggning av bl.a. frågor om andelstal än vad som är möjligt i dag.

Tanken att låta lantmäterimyndigheten ändra sådana andelstal m.m. är inte ny, men ett av de tidigare förslagen har stannat vid en befogenhet att endast fördela andelstalet för en av förrättningen berörd fastighet²⁵, dvs. inte att ompröva hela samfälligheten. Lantmäterimyndighetens åtgärd skulle i så fall endast ha kommit att påverka ett internt förhållande mellan vissa fastigheter. Om samfälligheten som helhet då skulle ha varit dåligt uppdaterad, vilket många gånger är fallet i dag, skulle de nyfördelade andelstalen redan från början kunna ha skiljt sig från vad de egentligen borde vara. I sådant fall hade vinsten varit begränsad ur ett helhetsperspektiv, även om fördelningen i och för sig hade kunnat utgöra underlag för en kommande omprövning av samfälligheten.

Lantmäterimyndigheten föreslås nu i stället åläggas att ompröva hela samfälligheten i samband med fastighetsbildning. Detta är även en logisk följd av förslaget ovan att låta myndigheten handlägga prövningen av nya markavvattningsanläggningar och fristående omprövningar av samfälligheter.

Frågan hur omprövningen av markavvattningssamfälligheter meddelade enligt LSV eller äldre lag ska kunna initieras i samband med en fastighetsbildningsåtgärd kan besvaras på i princip två olika sätt. Ett alternativ, som bygger på frivillighet, är att det krävs ett särskilt yrkande från en av sakägarna i fastighetsbildningsförrättningen för att åtgärden ska genomföras. Vid ett sådant initiativ från parterna skulle lantmäterimyndigheten göra en omprövning enligt AL av samfälligheten, med en uppdatering av samtliga andelstal som följd. Att åtgärden på så sätt blir avhängig ett yrkande eller en ansökan skulle medföra att det inte finns någon garanti för att en omprövning kommer till stånd. Någon form av ekonomiskt stöd eller liknande incitament från statens sida skulle kanske kunna öka

²⁵ Se Lantmäteriet, *Översyn av anläggningslagen*, LMV-rapport 2002:9, s. 51 ff.

parternas intresse att initiera en omprövning, för att täcka merkostnaderna för förrättningen, men utfallet torde ändå vara osäkert. Ytterligare en osäkerhetsfaktor är att markavvattningsanläggningen kan vara okänd för många av parterna, liksom för lantmäterimyndigheten, och att ingen tar initiativ av det skälet.

Ett annat alternativ är att införa en möjlighet för lantmäterimyndigheten att genomföra en omprövning enligt AL av markavvattningssamfälligheten i samband med en fastighetsbildningsåtgärd oavsett parternas önskan i frågan. Ett sådant officialinitiativ skulle endast behöva tas första gången en del av en sådan känd samfällighet berörs av fastighetsbildning. Omprövningen genererar då aktuella andelstal för samtliga deltagare, och samfälligheten anses inrättad enligt AL. Vid fastighetsbildning som sker därefter kan berörda andelstal fördelas av lantmäterimyndigheten enligt 41–42 a §§ AL, med ett för hela samfälligheten korrekt resultat som följd. Detta alternativ innebär ett mer effektivt och snabbare sätt att komma till rätta med problemen med markavvattningssamfälligheter som inte är uppdaterade. Det medför också att ett succesivt införande i fastighetsregisteret snabbas på. Det kan dock, på motsvarande sätt som för alternativet ovan som bygger på frivillighet för parterna, behöva kombineras med någon form av ekonomiskt stöd till parterna för att kompensera för merkostnaderna för förrättningen. Givetvis finns även här en risk för att en markavvattningssamfällighet är okänd, med följderna att den inte beaktas av lantmäterimyndigheten vid fastighetsbildningen.

Utredningen förordar det senare alternativet, dvs. att lantmäterimyndigheten ska ta initiativ till en omprövning när en markavvattningssamfällighet meddelad enligt LSV eller äldre lag berörs av en fastighetsbildningsåtgärd och det är lämpligt att så sker. Rent lagtekniskt kan lantmäterimyndigheten åläggas att göra sådana omprövningar genom att det i FBL införs en särskild bestämmelse som knyter omprövningskravet till fastighetsbildning. En sådan bestämmelse med innebörden att omprövning kan ske utan ansökan från part föreslås som en ny paragraf i 4 kap 11 b § FBL. Vidare måste omprövningen kunna ske utan att fastighetsbildningen fördröjs. Detta kan lösas genom att omprövningsåtgärden i mer omfattande fall delas upp på skilda förrättningar, se 2 kap. 2 § FBL och 17 § AL. En grundläggande förutsättning för att detta officialinitiativ ska aktualiseras är att markavvattnings-

samfälligheten är känd för lantmäterimyndigheten. Tanken är inte att lantmäterimyndigheten ska tvingas vidta mycket långtgående undersökningar, men kontroller i register, som samfällighetsregistret samt aktuell länsstyrelses register ang. markavvattningar, samt hörande av inblandade sakägare måste givetvis krävas för att bestämmelsen ska få avsedd verkan. Vidare ska det vara lämpligt att initiera en omprövning. Om t.ex. fastighetsbildningen avser en avstyckning av en del av en fastighet som inte alls berörs av markavvattningsverksamheten är det kanske inte lämpligt. Berör avstyckningen i stället den del av fastigheten där markavvattning är väsentlig är det däremot klart att det är lämpligt med en omprövning.

Om markavvattningsanläggningen inte redan förvaltas av en samfällighetsförening bör lantmäterimyndigheten ta initiativ till att en sådan bildas i anslutning till omprövningsförrättningen, se 20 § andra stycket SFL.

8.8.3 Ingen skyldighet att ansöka om omprövning

I dag saknas tydliga mekanismer för att säkerställa att nytillkomna och förändrade fastigheter och verksamheter som drar nytta av en markavvattningsanläggning får bära sin del av ansvaret. Det är exempelvis inte självklart att en kommun som exploaterar mark och ökar belastningen på en markavvattningsanläggning, en villaägare som bygger i närheten av ett dike eller en väghållare som anlägger en väg tar sin del av ansvaret. Eftersom det inte finns någon skyldighet för den som orsakar en ytterligare belastning på anläggningen att ansöka om omprövning och på så sätt bli en del av markavvattningssamfälligheten, krävs att ägaren till den tillkommande verksamheten eller någon av de befintliga delägarna frivilligt startar en omprövningsprocess. Som nämnts följer av nuvarande regler att den som söker då även måste stå för omprövningskostnaden. Detta sker därför, såvitt utredningen förstår, inte i tillräcklig omfattning.

Utredningen har ovan föreslagit att fastighetsbildningsåtgärder ska kunna leda till att lantmäterimyndigheten, när denna har kännedom om att en eller flera inblandade fastigheter ingår i en markavvattningssamfällighet, ska ta initiativ till en justering av dess deltagare och andelstal genom en omprövning enligt AL. Frågan är

hur man ska säkerställa att omprövningar initieras när de inte grundas på ändring i fastighetsindelningen.

Oavsett om en omprövning i framtiden ska begäras hos mark- och miljödomstolen eller hos lantmäterimyndigheten enligt alternativten ovan, framstår en skyldighet att begära omprövning av förvaltningsskäl i och för sig som en lämplig lösning för att komma till rätta med oklara ansvarsförhållanden. Rimligen bör skyldigheten i så fall åläggas den som orsakar en ytterligare belastning.

Problemet är att det inte alltid är alldeles lätt för denna person att uppfylla en sådan skyldighet. I avsaknad av ett fullständigt och lättillgängligt register och då många markavvattningsanläggningar inte förvaltas aktivt, kan det vara mycket svårt att ta reda på om en sådan skyldighet föreligger. Därmed är det inte rimligt att kräva ett sådant agerande. Visserligen skulle skyldigheten kunna kompletteras med en upplysningsplikt för t.ex. säljaren av en fastighet, men det är inte säkert att hon eller han heller känner till eller borde känna till markavvattningsanläggningen.

Om utredningens förslag att lägga över bildande och omprövning av markavvattningsansamlingar på lantmäterimyndigheten blir verklighet, kommer allt fler markavvattningsansamlingar att successivt föras in i fastighetsregistret. Det kan då, efter en tid, finnas anledning att återkomma till frågan och i det läget kanske införa en sådan omprövningsskyldighet. I dagsläget framstår det dock inte som lämpligt.

8.9 Rättegångskostnader m.m.

Utredningens förslag: Bestämmelsen om fördelning av rättegångskostnader m.m. i mark- och miljödomstol ändras så att samma regler gäller oavsett om ansökan avser ny markavvattning eller omprövning av befintlig verksamhet. Detta innebär att alla kostnader som huvudregel ska fördelas efter vad som är skäligt.

Dagens system innebär, som framgår ovan, att fördelningen av kostnaderna är olika vid prövning av ny markavvattning och vid omprövning av en befintlig sådan anläggning. Denna skillnad infördes genom MB och LSV och kan innebära en kraftig fördyring för sökanden i omprövningsmål. Såvitt framgår av förarbetena var detta

inte en avsedd skillnad, utan den har uppstått på grund av att begreppet förrättningskostnader har utgått. Numera finns bara rättegångskostnader i denna typ av mål då någon förrättning inte sker och vid omprövning ska var och en stå för sina egna kostnader.

Den allra största majoriteten av ansökningsmål som rör markavvattning i dag innebär omprövning av en eller flera äldre markavvattningsföretag. Infrastruktur, industrietableringar och bebyggelse ändrar de ursprungliga förhållandena och behovet av att anpassa markavvattningsverksamheter till de nya förhållandena är stora. Rättegångskostnaderna i omprövningsmål utgörs till största delen av kostnader för den av domstolen förordnade markavvattningssakkunniga och kungörelsekostnader och kan i många fall bli höga. Det förhållandet att kostnaderna inte fördelas på ett skäligt sätt kan hämma omprövningsprocessen av markavvattningssamfälligheter och berörda markägare är försiktiga att ansöka om omprövning på grund av kostnadsfördelningsreglerna.

Miljöprocessutredningen föreslog att dagens kostnadsbestämmelser borde ändras så att samma bestämmelser gäller både vid prövning av en ny markavvattning och vid en omprövning av en befintlig verksamhet och anförde följande.

Dagens lagstiftning innebär följaktligen att den som söker omprövning helt får svara för domstolens kostnader i målet, vilket är ett hinder för en enskild fastighetsägare eller ett mindre dikningsföretag, som upplever behov av omprövning. En vanlig situation, enligt vad Jordbruksverket anför i sin skrivelse till utredningen, är att en fastighetsägare med eller utan fri vilja avstycker en fastighetsdel som svarar för all eller en betydande del av den båtnad, som har genererat andelstal i samfälligheten. Detta ligger dock kvar på stamfastigheten så länge andelstalsfrågan inte är omprövad. Ägaren till den avstyckade delen har förstås inte något omedelbart intresse att initiera en omprövning. Med nu gällande bestämmelser har stamfastighetens ägare hamnat i ett svårare läge jämfört med tidigare när det gäller kostnaden för omprövning. En annan vanlig situation, enligt Jordbruksverket, är att en exploatör, t.ex. Vägverket eller Banverket, genom hårdgörning av avrinningsytor har medverkat till ökade flöden och risk för översvämningar i ett dikningsföretag. Återigen har exploatören inte något omedelbart intresse att kompensera för sådana skador. Det ligger då på dikningsföretaget eller berörda delägare i företaget att söka omprövning med nu nämnda kostnadskonsekvenser alternativt stämning.²⁶

²⁶ SOU 2009:10 s. 355.

Eftersom den skillnad som finns i dag av allt att döma är oavsiktlig från lagstiftarens sida och att det av miljöskäl och för att underlätta tillsynen finns stora fördelar med att underlätta omprövningar anser utredningen att skevheten i dagens system ska rättas till.

Detta sker lämpligen genom ett tillägg i 25 kap. 10 § MB, som enligt utredningens förslag får beteckningen 25 kap. 7 § MB. Bestämmelsen om fördelning av sökandens kostnader får även omfatta omprövning av samfälligheter, så att kostnaderna vid en sådan också fördelas utifrån en skälighetsbedömning. I vilken utsträckning deltagande fastigheter bidragit till att förhållandena har ändrats samt vilken nytta fastigheterna har av förändringen bör vara variabler som får betydelse för kostnadsfördelningen.

Om utredningens förslag att vissa ärenden ska prövas av lantmäterimyndigheten som första instans genomförs, kommer i dessa ärenden AL:s kostnadsfördelningsregler bli tillämpliga. I sak blir det ingen skillnad. Om ett anläggningsbeslut meddelas ska enligt 29 § AL förrättningskostnaderna fördelas mellan ägarna av de fastigheter som ska delta efter vad som är skäligt. Ställs förrättningen in ska enligt 29 § AL, som hänvisar till 2 kap. 6 § FBL, sökanden betala kostnaderna om det inte finns särskilda skäl för att fördela dessa på annat sätt mellan sakägarna.

8.10 Rensning och underhåll

Utredningens förslag: Det införs en definition av rensning som tydliggör att endast grävning i vattenanläggningar omfattas. Vidare tas ordet rensning bort i definitionen av vattenverksamhet.

Bestämmelsen i 11 kap. 15 § MB, som undantar rensning från tillståndsplikt, upphävs och frågan ska i stället regleras i de föreskrifter om A- och C-verksamheter som blir en konsekvens av förslaget avseende omdefiniering av tillståndsplikten.

För att komma till rätta med de miljöproblem rensningar medför föreslås att rensningar som utgångspunkt ska utgöra anmälningspliktiga C-verksamheter. Det bör dock övervägas att göra åtskillnad mellan vattendrag av olika storlek och karaktär, avrinningsområdets storlek m.m. Anmälan ska göras till läns-

styrelsen, eller, om den avser rensning i skogsmark, till Skogsstyrelsen.

I bestämmelsen om underhållsskyldighet införs ett nytt andra stycke som förtydligar att för markavvattningsanläggningar sträcker sig underhållsskyldigheten inte längre än syftet med markavvattningsverksamheten. Vidare förtydligas genom ett nytt tredje stycke att för underhållsåtgärder gäller vad som i MB är föreskrivet om anmälnings- och tillståndsplikt.

8.10.1 Underhåll

Innehållet i 11 kap. 17 § MB, som får beteckningen 11 kap. 13 § MB enligt utredningens förslag, har redovisats i avsnitt 7.6.1. Där anges att för markavvattningsanläggningar är syftet med markavvattningsverksamheten styrande för underhållsskyldighetens omfattning. Detta bör anges i lagtexten bl.a. för att tydliggöra verksamhetsutövarens skadeståndsansvar. Förtydligandet införs i ett nytt andra stycke.

Den aktuella paragrafen reglerar inte vilka underhållsåtgärder som är anmälnings- eller tillståndspliktiga utan detta regleras i 9 och 11 kap. MB. En underhållsåtgärd som t.ex. innefattar grävning eller rensning i vattenområde utgör vattenverksamhet och omfattas därför som huvudregel av MB:s regler om anmälnings- eller tillståndsplikt. Det har dock framförts till utredningen att många utgår från att underhållsskyldigheten enligt paragrafen innebär att alla underhållsåtgärder som utförs enligt denna faller utanför dessa regler. Detta medför att verksamhetsutövare i vissa fall utför åtgärder utan förprovning trots att åtgärderna egentligen är underkastade MB:s regler om anmälnings- eller tillståndsplikt. Utredningen anser därför att det bör förtydligas genom ett nytt tredje stycke i aktuell paragraf att för underhållsåtgärder gäller vad som i MB är föreskrivet om anmälnings- och tillståndsplikt.

8.10.2 Rensning

Rensningar är enligt 11 kap. 15 § MB undantagna tillståndsplikt så länge de endast syftar till att bibehålla vattnets djup eller läge eller utgör åtgärder som behövs för att omedelbart återställa ett

vattendrag som har avvikit från sitt läge. Om fisket kan skadas ska dock anmälan göras till länsstyrelsen innan arbetena påbörjas. Bestämmelsen i 11 kap. 15 § MB är tillämplig inte bara vid rensningar i markavvattningsanläggningar såsom diken i skogs- och jordbruksmark utan även vid rensningar i t.ex. kraftverkskanaler och dammar.

Vilka rensningar som är undantagna tillståndsplikt enligt 11 kap. 15 § MB är, som framgått av redogörelsen i avsnitt 7.6.3, inte klart utan förutsätter kvalificerade juridiska tolkningar och bedömningar i flera led, som är komplicerade även för de mest miljörättsligt initierade juristerna. Detta leder till osäkerhet beträffande tillstånds- respektive anmälningspliktens omfattning. Utredningen anser att detta är mycket otillfredsställande särskilt som en felaktig tolkning i slutändan kan leda till straffansvar för en verksamhetsutövare som inte anmäler eller söker tillstånd för en åtgärd.²⁷ Osäkerheten i detta avseende innebär även att åtgärder som kan ha allvarliga konsekvenser för vattenmiljön riskerar att aldrig komma under myndigheternas prövning.

Vilka åtgärder som avses med rensning är oklart. Vidare är frågan om vilket djup eller läge som ska utgöra utgångspunkt för bedömningen av om en viss åtgärd är undantagen tillståndsplikt enligt 11 kap. 15 § MB olika för anläggningar med respektive utan en tillståndsgiven bottenprofil och sektion. Exempelvis förefaller resonemangen om ett nytt naturtillstånd ha betydelse endast för den senare typen av anläggningar. Det är även oklart i vilken omfattning rensning även omfattar naturliga vattendrag. När det gäller naturliga vattendrag är det t.ex. inte klart om åtgärder som påverkar den variation av djup och läge som normalt förekommer kan betecknas som rensning eller om rensning endast omfattar åtgärder som krävs då yttre händelser som fallande träd m.m. har orsakat en omedelbar förändring. Om rensning i naturliga vattendrag omfattar åtgärder som påverkar den variation av djup eller läge som normalt förekommer förefaller det, enligt utredningen, vara mycket svårt att veta vilket djup eller läge som ska utgöra utgångspunkt för bedömningen. Mot bakgrund av att dessa oklarheter utgör problem i rättssäkerhetskänseende anser utredningen att lagen måste ändras

²⁷ Se t.ex. Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom den 11 april 2014 i mål B 6241-13. Domen har överklagats till Högsta domstolen och handläggs i mål B 2504-14.

så att anmälnings- och tillståndsplikten tydliggörs. Utredningen föreslår därför att det i 11 kap. 5 § MB, som får beteckningen 11 kap. 4 § MB enligt utredningens förslag, införs en definition av rensning.

Utredningen har även övervägt att utmönstra begreppet rensning vilket skulle innebära att de vattenverksamheter som rensningen består av, t.ex. grävning i vattenområde, ska bedömas enligt de vanliga reglerna om anmälnings- och tillståndsplikt. Det har dock till utredningen framförts att en stor andel av de grävningar som utförs i rensningssyfte är mer omfattande än de som omfattas av anmälningslistan i 19 § punkterna 4,5 och 7 FVV och därför skulle bli tillståndspliktiga om rensningsbegreppet togs bort. Utredningen anser att det utifrån miljöskyddsintresset är tillräckligt om rensningsåtgärder är anmälningspliktiga och att det således ska finnas en lättnad i tillståndsplikten för rensning. Om rensningsbegreppet tas bort förefaller det rent lagtekniskt vara svårare att i den föreslagna förordningen med A- och C-verksamheter t.ex. särskilja tillståndspliktiga grävningar från grävningar av samma omfattning men som görs i rensningssyfte och som därför endast är anmälningspliktiga. Utredningen föreslår därför att begreppet rensning ska vara kvar och att begreppet tydliggörs genom införandet av en definition. Detta gör det även lättare att avgränsa eventuella generella föreskrifters tillämplighet till rensningsåtgärder.

Utredningen anser till en början att rensningsbegreppet, oavsett hur det förhåller sig i dag, inte ska omfatta naturliga vattendrag eftersom igenväxning och uppgrundning i dessa vattendrag är en naturlig och kontinuerlig process. Åtgärder i dessa vattendrag, som påverkar det vid varje tidpunkt rådande djupet eller läget, ska därför bedömas enligt de allmänna reglerna om anmälnings- och tillståndsplikt för vattenverksamhet.

En förutsättning för att reglerna om anmälnings- och tillståndsplikt ska aktualiseras är att den aktuella åtgärden utgör vattenverksamhet enligt definitionen i nuvarande 11 kap. 3 § MB, som får beteckningen 11 kap. 1 § MB enligt utredningens förslag. Rensningsåtgärder utgör i många fall "grävning" som utgör vattenverksamhet enligt punkten 4 i nämnda paragraf. Det kan dock inte uteslutas att rensning, som utöver grävning räknas upp som en självständig vattenverksamhet, är ett vidare begrepp som omfattar

även andra åtgärder än de ovan nämnda. Naturvårdsverket anser t.ex. att rensning kan omfatta åtgärder som krävs då yttre händelser som fallande träd, extrema flöden eller materialflykt från verksamheter uppströms har orsakat en omedelbar förändring.²⁸

För att det ska bli klart vilka åtgärder som avses med rensning anser utredningen, oavsett vad rensningsbegreppet omfattar i dag, att det endast ska omfatta ”grävning” för att bibehålla vattnets djup eller läge i en vattenanläggning. Ordet rensning kan då tas bort i punkten 4 nämnda paragraf. Frågan är om borttagning av träd m.m. och klippning av vass i ett vattenområde, som inte innefattar grävning, utgör vattenverksamhet enligt någon av de övriga punkterna i paragrafen. I vissa fall skulle de kunna falla in under punkten 5 som stadgar att med vattenverksamhet avses ”en annan åtgärd i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge”. En förutsättning för att det ska anses vara vattenverksamhet enligt denna punkt är således att åtgärden i fråga syftar till att förändra vattnets djup eller läge. Utredningen anser dock att sådana åtgärder som utgångspunkt varken bör omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt. Endast om det är fråga om att lyfta bort ett större antal träd ur vattenområdet eller klippning av vass inom ett stort område bör verksamheten vara anmälningspliktig. Gränsen för när anmälningsplikt inträder för dessa åtgärder får anges i förordningen om A- och C-verksamheter. Sådana åtgärder som inte är anmälnings- eller tillståndspliktiga kan dock omfattas av krav på anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § MB.

Klippning av vass inom mer begränsade områden och borttagning av enstaka nedfallna träd m.m., som inte innefattar grävning, kommer således att kunna ske både i naturliga vattendrag och i vattenanläggningar eftersom sådana åtgärder som utgångspunkt inte ska omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt enligt indelningen i A- och C-verksamheter. Borttagning av ett större antal träd eller klippning av vass inom ett större område ska utgöra C-verksamheter enligt specifikation i föreskrifterna om anmälnings- och tillståndsplikt och kommer att gälla både vattenanläggningar och naturliga vattendrag. Om borttagning av nedfallna träd m.m. kräver grävning kommer, när det gäller naturliga vattendrag, de vanliga reglerna om

²⁸ Naturvårdsverket, *Markavvattning och rensning – Handbok för tillämpningen av bestämmelserna i 11 kapitlet i miljöbalken*, handbok 2009:5, augusti 2009, s. 25.

anmälnings- och tillståndsplikt för grävning att aktualiseras. Utredningen bedömer dock att sådana grävningar i de flesta fall inte kommer att vara mer omfattande än sådana grävningar som omfattas av anmälningsplikt enligt 19 § punkterna 4,5 och 7 FVV och som utredningen utgår från kommer vara anmälningspliktiga även efter indelningen i A- och C-verksamheter. När det gäller vattenanläggningar kommer sådana grävningar att betecknas som rensning och aktualisera de regler om anmälnings- och tillståndsplikt som kommer att gälla härför. Som framgår nedan föreslår utredningen att rensningar som huvudregel ska vara anmälningspliktiga. Det innebär således att nu aktuella grävningar, dvs. för att ta bort nedfallna träd m.m., i de flesta fall kommer att vara anmälningspliktiga oavsett om det är fråga om naturligt vattendrag eller vattenanläggningar.

Bestämmelsen i 11 kap. 16 § MB om att prövningsplikten kan iaktas i efterhand torde vara tillämplig om det till följd av en skada eller för att förebygga skada, t.ex. översvämning eller fel dräneringsdjup under vegetationsperioden, är nödvändigt att utföra anmälnings- eller tillståndspliktiga arbeten i en vattenanläggning genast. Bestämmelsen torde inte vara tillämplig på naturliga vattendrag, som ju inte är vattenanläggningar. Stadgandet i 11 kap. 16 § MB får beteckningen 11 kap. 12 § MB enligt utredningens förslag.

Med rensning enligt den av utredningen föreslagna definitionen avses grävning för att bibehålla vattnets djup eller läge i en laglig vattenanläggning, oavsett om tillstånd lämnats eller inte. Exempel på vattenanläggningar avseende markavvattning är anlagda diken och kanaler. Vidare torde av människan fördjupade, breddade och rätade vattendrag i många fall vara vattenanläggningar.

När det gäller tillståndsprovade anläggningar får, för att det ska vara fråga om rensning, grävning ske till det djup eller läge som följer av tillståndet. Det förekommer fall där det finns ett tillstånd med fastställda sektioner och bottenprofiler men där den naturliga ån är djupare och bredare med påföljden att vissa sektioner och profiler "ligger i luften". Om ån senare slammar igen bör det vara fråga om rensning även såvitt gäller de delar som "ligger i luften" men endast till det djup eller läge som krävs för att återställa de fastställda dimensionerna. Grävning som utförs för att återställa den naturliga

åns djup eller läge och som går utöver den ådimension som fastställts i tillståndet utgör således inte rensning.

För lagliga anläggningar utan tillstånd ska det djup eller läge som fanns vid tillkomsten eller efter den senaste lagliga rensningen, som innebar att en ny laglig vattenanläggning tillskapades, utgöra utgångspunkt. Verksamhetsutövaren är, i analogi med 16 kap. 10 § MB, bevisskyldig härför.

Det ovan sagda beträffande djup och läge ska gälla även om ett nytt naturtillstånd inträtt sedan tillståndsprövningen eller, när det gäller lagliga anläggningar, sedan tillkomsten alternativt den senaste rensningen. Nytt naturtillstånd saknar således betydelse i detta avseende.

Miljöprocessutredningen föreslog att alla rensningar som utförs för att bibehålla vattnets djup eller läge borde anmälas i förväg. För att i viss mån sortera bort de helt försumbara fallen föreslog utredningen att anmälningsplikten skulle kompletteras med ett undantag liknande det undantag som finns för tillståndsplikten i 11 kap. 12 § MB.²⁹

Vattenverksamhetsutredningen föreslår att bestämmelsen om rensning i 11 kap. 15 § MB upphävs och att frågan i stället ska regleras i de föreskrifter om A- och C-verksamheter som blir en konsekvens av förslaget avseende omdefinieringen av tillståndsplikten, se avsnitt 4.2.2. Enligt utredningen bör rensningar utgöra en C-verksamhet med anmälningskyldighet till länsstyrelsen, eller när det gäller skogen till Skogsstyrelsen. Med dagens reglering av rensning i 11 kap. 15 § MB är det endast rensningar som kan skada fisket som ska anmälas till länsstyrelsen, alla andra rensningar är undantagna anmälnings- och tillståndsplikt. Vattenverksamhetsutredningen anser, i likhet med Miljöprocessutredningen, att det ger en alltför snäv bild av MB:s skyddssyften att såsom den nuvarande regleringen koppla anmälningskyldigheten endast till fisket eftersom det finns många andra naturvärden att skydda i ett vattendrag.³⁰ Anmälningspliktiga C-verksamheter avseende rensning bör därför inte som i dag begränsas till rensningar som kan skada fisket. Inte heller bör de begränsas till rensningar som kan skada naturmiljön eller liknande

²⁹ SOU 2009:42 s. 24 och 227 f.

³⁰ SOU 2009:42 s. 227 f.

eftersom detta, på samma sätt som i dag, kan leda till oklarheter beträffande anmälningspliktens omfattning.

Inom ramen för utformningen av föreskrifterna om C-verksamheter bör det såvitt gäller rensning övervägas att göra åtskillnad mellan vattendrag av olika storlek och karaktär, avrinningsområdets storlek m.m. Om det t.ex. utifrån en kostnads-nyttanalys inte är motiverat med en anmälningsplikt för rensning av mindre diken kan denna typ av rensning enkelt utelämnas från uppräknningen i föreskrifterna med följd att någon anmälningsplikt inte föreligger. Detta förutsätter dock att de diken som omfattas av föreskrifterna är tydligt beskrivna så att någon oklarhet beträffande anmälningspliktens omfattning inte uppstår.

Ändringen befriar verksamhetsutövarna från att göra bedömningen om anmälnings- eller tillståndsplikt föreligger. Detta ansvar läggs istället på länsstyrelsen alternativt Skogsstyrelsen. Därmed åtgärdas en del av den rättssäkerhetsproblematik som finns i dag.

Det har framförts till utredningen att många av de miljöproblem som uppstår i förhållande till markavvattning hänger samman med rensningar som inte anmäls till länsstyrelsen och att många av dessa rensningar med relativt enkla medel hade kunnat göras mindre ingripande utan att syftet med rensningen hade gått förlorad. Att rensningar inte anmäls riskerar även att leda till att nödvändiga prövningar enligt bestämmelserna om biotopskydd, artskydd och Natura 2000 inte kommer till stånd. Genom att utöka anmälningsskyldigheten till alla rensningar får länsstyrelsen alternativt Skogsstyrelsen en chans att i förväg bedöma vilka försiktighetsmått och begränsningar som är rimliga vid varje enskild rensning samt vilka dispenser och tillstånd som måste sökas.

En konsekvens av ändringen är att det blir fler anmälningar än i dag eftersom alla rensningar som utgångspunkt kommer att omfattas av anmälningsplikt och inte bara de där fisket kan skadas. Det förhållandet att naturliga vattendrag inte längre kan rensas kommer också innebära fler tillstånds- och anmälningsärenden.

Antalet anmälningspliktiga rensningar kan dock minskas något genom att vid utformningen av föreskrifterna om C-verksamheter göra åtskillnad mellan vattendrag av olika storlek och karaktär, avrinningsområdets storlek m.m. Om generella föreskrifter införs avseende rensning kommer dessutom anmälningsärendena inte att behöva bli så omfattande. Sammantaget bedömer dock utredningen

att den föreslagna ändringen kommer att innebära mer arbete för verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter. Ändringen bedöms ändå som nödvändig utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och för att säkerställa de miljökrav som följer av MB och EU-rätten.

Om utredningens förslag avseende omdefiniering av tillståndsplikten med föreskrifter om A- och C-verksamheter inte genomförs kan anmälningsplikten för rensningar införas genom en ny 19 § 14 FVV med följande lydelse: ”14. rensningar enligt 11 kap. 4 § miljöbalken.”

8.10.3 Särskilt om rensning i skogsmark

Ändringen av anmälningsplikten för rensning kommer även att omfatta vattendrag i skogsmark. Som redogjorts för i avsnitt 7.6.6 ska dikesrensningar i skogsmark i dagsläget anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § MB till Skogsstyrelsen. Det är inte ovanligt att detta samråd utgör en integrerad del av markägarens kontakter i samband med andra skogliga åtgärder.³¹ Skogsstyrelsen har till utredningen framfört att dess hantering av vattenverksamhetsrelaterade ärenden, såsom rensning av skogsdiken och passager över vattendrag vid anläggande av skogsbilväg, är praktisk och välfungerande. Skogsstyrelsen har även föreslagit att dess tillsynsansvar såvitt gäller vattenverksamhet i skog utökas.³²

Om utredningens förslag om anmälningsplikt för rensning införs så skulle grunden för samråd enligt 12 kap. 6 § MB falla bort, eftersom paragrafen gäller åtgärder som inte i övrigt är tillstånd- eller anmälningspliktiga. Frågan är därför om rensningar i skogsmark ska anmälas till Skogsstyrelsen eller länsstyrelsen.

Miljöprocessutredningen föreslog att alla rensningar, även de i skogsmark, skulle anmälas till länsstyrelsen och angav följande.

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. [...]

³¹ Skogsstyrelsen, *Dikesrensningens regelverk*, meddelande 1, 2009, s. 13 f.

³² Skrivelse från Skogsstyrelsen till utredningen den 31 januari 2014.

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.³³

Vattenverksamhetsutredningen konstaterar i likhet med Miljöprocessutredningen att en uppdelning mellan länsstyrelsen och Skogsstyrelsen ökar riskerna för samordningsproblem och att tillämpningen inte blir enhetlig. Denna uppdelning finns dock i någon mån redan i dag genom att rensningar i skogsmark anmäls för samråd till Skogsstyrelsen och Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt MB i vissa fall, se 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen. Skogsstyrelsen utövar även, enligt 33 § SVL, tillsyn över efterlevnaden av SVL, se avsnitt 7.6.6 och 7.7.

Det har till utredningen framförts att antalet rensningar som omfattar vattendrag som rinner både genom skogsmark och jordbruksmark är få. Vidare har det framförts att det är en stor fördel om de verksamhetsutövare som bedriver skogsbruk kan sköta sina myndighetskontakter med en och inte två myndigheter. Utredningen ser även kunskapsfördelar och effektivitetsfördelar med att låta Skogsstyrelsens ansvarsområde, som ju redan i dag omfattar många av de skogliga frågorna, även omfatta rensningar i skogen. Utredningen föreslår därför att rensningar i skogsmark ska anmälas till Skogsstyrelsen. Utredningen föreslår dock inte några ändringar beträffande tillsynsansvaret för vattenverksamhet. Det innebär att Länsstyrelsen även fortsättningsvis har det huvudsakliga tillsynsansvaret för vattenverksamhet enligt 11 kap. MB dvs. även sådan som bedrivs i skogsmark.

³³ SOU 2009:42 s. 232.

Om utredningens förslag avseende omdefiniering av tillståndsplikten med föreskrifter om A- och C-verksamheter inte genomförs bör anges i en ny 23 a § FVV att: ”Vad som sägs om tillsynsmyndigheten i 19–23 §§ ska såvitt gäller rensning enligt 19 § 14 i område som omfattas av 2 § skogsvårdslagen (1979:429) istället gälla Skogsstyrelsen.”

8.11 Generella föreskrifter för rensning

Utredningens förslag: Naturvårdsverket ges i uppdrag att, efter samråd med Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen, bedöma om det är möjligt att beträffande rensning fastställa lämpliga och generellt tillämpbara föreskrifter om försiktighetsmått och i förekommande fall utarbeta förslag till sådana föreskrifter.

Utredningen har i delbetänkandet SOU 2013:69, kapitel 11, förslagit att det genom en ny paragraf, 11 kap. 9 c § MB, införs ett bemyndigande för regeringen att meddela generella föreskrifter för vattenverksamhet. Paragrafen får beteckningen 11 kap. 5 § MB enligt förslaget i detta slutbetänkande. Bestämmelsen motsvarar 9 kap. 5 § MB för miljöfarlig verksamhet.

För att generella föreskrifter ska vara ändamålsenliga och lämpliga krävs att påverkan på miljön är påtaglig och väl dokumenterad samt att det finns ett ganska stort antal anläggningar och verksamheter av likartat slag som föreskriften avser att omfatta. Det har till utredningen framförts att rensning, som omfattar ett stort antal anläggningar, lämpar sig för generella föreskrifter eftersom rensningsåtgärder ofta liknar varandra oavsett anläggningstyp och dessutom har en likartad påverkan på miljön. Det har även framförts att rensningar som utförs med rätt teknik, vilket generella föreskrifter kan bidra till, gör att vattendragens självrensande effekt ökar. Detta innebär att rensningsbehovet och kostnaderna som är förenade med det på sikt kommer att minska samtidigt som vattenmiljön blir bättre. Det är vidare inte nödvändigtvis så att användandet av rätt teknik är dyrare.

Att ta fram generella föreskrifter inom detta område är ett omfattande och tidskrävande arbete som kräver kvalificerade natur-

vetenskapliga och tekniska överväganden. Naturvårdsverket framhöll i samband med införandet av 9 kap. 5 § MB att en generell föreskrift, som inte avser ett införlivande av ett EU-direktiv, beräknas ta sammanlagt åtminstone ett personår i anspråk.³⁴

Utredningen har varken tillräcklig tid eller besitter nödvändig kompetens inom de relevanta naturvetenskapliga och tekniska områdena för att kunna föreslå lämpliga föreskrifter om försiktighetsmått som är generellt gångbara, ekologiskt effektfulla och tekniskt genomförbara. Utredningen föreslår därför att Naturvårdsverket i samråd med Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen ges i uppdrag att bedöma om det är möjligt att fastställa lämpliga och generellt tillämpbara föreskrifter om försiktighetsmått beträffande rensning och i förekommande fall utarbeta förslag till sådana föreskrifter.

Naturvårdsverket bör därvid särskilt beakta de juridiska komplikationer som finns och att en rätt till ersättning måste övervägas om föreskrifterna inskränker givna tillstånd, se mer om detta i delbetänkandet SOU 2013:69, avsnitt 11.4.1.

Vilka generella föreskrifter om försiktighetsmått som kan och bör införas är kopplad till vad som är bästa möjliga teknik vid rensningar. Till utredningen har framförts att tänkbara områden för generella föreskrifter avseende rensning kan vara följande.

- Före rensning ska en rensningsplan upprättas. Av planen ska framgå till vilket djup och vilka dimensioner diket/vattendraget avses rensas. Fixpunkter ska anges för att underlätta kontroll.
- Grov sand och sten bör i möjligaste mån bevaras.
- Vegetation på slänter bör i möjligaste mån bevaras.
- Vass och annan övervattensvegetation ska i första hand klippas bort.
- Omgivande träd och buskar ska bevaras i den mån de inte omöjliggör en rensning, särskilt på sydsidan av vattendraget så att det skuggas.
- Död ved bör lämnas kvar.
- Användning av sedimentfälla i vissa angivna fall.

³⁴ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 341.

- Tid när rensning får ske.
- Riktlinjer för placering av rensningsmassor.

9 Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

9.1 Inledning

Regler avseende vattenverksamhet finns bl.a. i MB, LSV och FVV. Denna uppdelning gör att regelsystemet är svåröverskådligt och svårt att tillämpa. Huvudprincipen för uppdelningen har varit att bestämmelser av miljörättslig karaktär återfinns i MB, medan övriga vattenrättsligt specifika regler, med i princip oförändrat innehåll i förhållande till VL återfinns i LSV.¹ Vad som anges i förarbetena till VL, främst prop. 1981/82:130 och 1982/83:26 samt bet. 1982/83:JoU30, gäller alltså.² Uppdelningen har även medfört att processuella regler för vattenverksamheter återfinns både i MB och i LSV. Denna uppdelning har ytterligare komplicerats av att det efter mark- och miljödomstolsreformen också finns processuella regler i LOMM.

Utredningens uppdrag beträffande LSV är analysera vilka bestämmelser i denna lag som behövs i fortsättningen och att integrera dessa i MB eller i en förordning som meddelas med stöd av MB.

¹ Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 366 ff. för ett mer utförligt resonemang beträffande de överväganden som gjordes när VL arbetades in i MB.

² Prop. 1997/98:45 del 1 s. 366 och del 2 s. 347.

9.2 1 kap. LSV – Inledande bestämmelser

Utredningens förslag:

- Regleringen i 1 kap. 1–3 §§ LSV upphör att gälla.
- Regleringen i 1 kap. 4 § LSV, om möjligheten att föreskriva villkor till nytta för annan, införs i 28 kap. 18 § MB.

9.2.1 1 – 2 §§

Bestämmelserna i 1 kap. 1–2 §§ LSV, som definierar LSV:s tillämpningsområde och fastställer att definitionerna i MB gäller även denna lag, kan tas bort som en följd av förslaget att LSV ska upphävas.

9.2.2 3 §

Enligt 1 kap. 3 § LSV, som motsvarar 3 kap. 9 § VL, ska, när vattenverksamhet enligt denna lag ska bedrivas inom ramen för en samfällighet, tillses att var och en av deltagarna tillgodoses utan väsentlig nackdel för någon annan deltagare. Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra att företaget på bästa sätt motsvarar de krav som de olika deltagarna i en vattenrättslig samfällighet ställer.³

Vid bildandet av en samfällighet ligger det i sakens natur att beakta att var och en av deltagarna tillgodoses utan väsentlig nackdel för någon annan deltagare. Någon särskild reglering om detta torde därför inte behövas. Utredningen föreslår följaktligen att bestämmelsen upphör att gälla.

9.2.3 4 §

I 1 kap. 4 § första stycket LSV stadgas att om det vid tillståndsprövningen av vattenverksamhet framgår att verksamheten utan väsentlig ändring kan bedrivas så att den medför en betydande nytta för någon annan ska på begäran av denne villkor meddelas om

³ Prop. 1981/82:130 s. 422.

detta. Sådana villkor får dock inte meddelas om det finns förutsättningar för att bilda en samfällighet enligt LSV. Bestämmelsen, som motsvarar 3 kap. 10 § VL, kompletteras av bestämmelserna i 28 kap. 12 § MB om rätt att använda annans vattenanläggning.

Syftet med bestämmelsen är att ge en utomstående intressent möjlighet att i rimlig utsträckning påverka en planerad vattenverksamhets omfattning och utförande, om det medför en betydande nytta för denne. Ett industriföretag kan exempelvis ha intresse av att tappningsbestämmelserna för ett nytt, högre upp liggande kraftverk, som i och för sig inte berör industriföretaget, utformas med särskilt beaktande av företagens önskemål om förbättrad tillgång till process- eller kylvatten. Om industriägarens önskemål kan tillgodoses utan att vattenverksamheten ändras väsentligt, kan paragrafen tillämpas. Vid tillämpningen ska endast nyttan för den utomstående intressenten beaktas och inte eventuella samhällsekonomiska vinster av ett samgående.

Den utomstående intressenten blir inte formellt deltagare i vattenverksamheten. Om förutsättningar föreligger för en samfällighetsbildning, är paragrafen inte tillämplig. Verksamheten ska alltså skötas av den ursprungliga initiativtagaren, som emellertid kan bli skyldig att ta hänsyn också till utomstående intressenter.⁴

Andra stycket stadgar att den som får nytta enligt första stycket ska betala skälig ersättning till tillståndshavaren.

Tredje stycket stadgar, att kostnader för tillståndshavaren på grund av villkor enligt första stycket kan ge rätt till ersättning enligt 31 kap. MB.

Utredningen anser att bestämmelsen ska finnas kvar och införs som en ny 28 kap. 16 § MB. Följdändringar föreslås i anledning av utredningens förslag till ny reglering av vattenrättsliga samfälligheter.

⁴ Prop. 1981/82:130 s. 422 f.

9.3 2 kap. LSV – Rådighet över vatten, tvångsrätt m.m.

Utredningens förslag:

- Rådighetskravet som processförutsättning för att söka tillstånd till vattenverksamheter tas bort. Följaktligen upphör bestämmelserna i 2 kap. 1 och 4–5 §§ LSV att gälla.
- Regleringen i 2 kap. 2–3 och 8–10 §§ LSV om rådighet över vatten m.m. införs i 28 kap. MB.
- Regleringen i 2 kap. 6 § LSV om uppläggning av rensningsmassor på annans fastighet upphör att gälla.
- Regleringen i 2 kap. 7 § LSV om viss rätt för den som äger strand vid annans vattenområde införs i 1 kap. 6 § JB.

Som framgått av avsnitt 4.2.12 föreslår utredningen att rådighetskravet som processförutsättning för att få ansöka om tillstånd till vattenverksamhet ska avskaffas. Detta innebär att frågan om vem som har rätt att använda det vatten där vattenverksamheten avses bedrivas inte ska behandlas inom ramen för tillståndsprövningen. Däremot måste givetvis den som avser bedriva vattenverksamhet se till att denne, innan verksamheten påbörjas, har rätt att använda det aktuella vattnet.

Frågan om vem som har rätt till vatten behandlas olika i olika rättssystem. Man brukar skilja mellan det *offentligrättsliga* och det *privaträttsliga* systemet. I det offentligrättsliga systemet, som bl.a. gäller i Danmark, Frankrike, Italien och Tyskland räknas alla sjöar och vattendrag av någon betydelse som allmänna. Detta innebär att de anses upplåtna till allmänt bruk och att en mera varaktig användning av vattnet förutsätter någon form av upplåtelse från statlig eller kommunal myndighets sida. I det privaträttsliga systemet, som bl.a. gäller i Sverige, Norge och Finland, tillkommer rätten till vatten i sjöar och vattendrag i första hand den som äger den fastighet där vattnet finns. Detta gäller även grundvattnet. Rådigheten över vattnet är alltså principiellt knuten till den fastighet där vattnet befinner sig.

Av den svenska lagstiftningen framgår inte om fastighetsägarens rätt till vatten till sin natur är en äganderätt eller en begränsad sakrätt.

Detta terminologiska spørsmål har fullt avsiktligt förbigåtts i lagstiftningen. Anledningen härtill torde främst vara att vattnet i allmänhet befinner sig i rörelse och att det ansetts mindre lämpligt att tala om en vattenström som sådan. I Sverige talas istället om rådighet över vatten.⁵

I förarbetena till MB uttalas att bestämmelserna om rådighet inte placerades i MB av rättspolitiska skäl. Det skäl som avsågs var att miljörätten av tradition inte behandlar frågor om vem som har rätt att förfoga över mark eller vatten. Lagsystematiska fördelar kunde, enligt förarbetena, möjligen vinnas genom att flytta reglerna om rådighet över vatten till JB, där besläktade regler finns. Tills vidare ansågs det dock ligga närmare till hands att flytta reglerna till 2 kap. LSV.⁶

Bestämmelserna i 2 kap. LSV är av delvis olika karaktär. Vissa bestämmelser erinrar om den civilrättsliga dispositionsrätt över vattnet som följer av annan lag, t.ex. JB, medan vissa bestämmelser skapar en sådan rätt alternativt anger förutsättningarna för tvångsförvärv. Därutöver finns det bestämmelser som endast ger den processuella befogenhet som krävs för att få till stånd en tillståndsprövning av verksamheten men som i sig inte ger någon civilrättslig dispositionsrätt.

Den civilrättsliga dispositionsrätten till vatten föreligger dels för fastighetsägaren själv, dels för den som fått den upplåten till sig av fastighetsägaren, dels för den som fått den genom ett tvångsförvärv, när sådant lagligen kan ske, dels i vissa speciella fall då den följer omedelbart av lag.⁷

Även om man inte brukar tala om "äganderätt" till de rörliga vattendropparna så är det i praktiken fråga om någon form av förfoganderätt över vattnet vid det tillfälle som det befinner sig inom fastighetens gränser.⁸ Den civilrättsliga dispositionsrätten till vatten är således lik den för mark. Lagtekniska fördelar skulle därför, som påpekades i förarbetena till MB, kunna vinnas genom att flytta vissa regler om rådighet över vatten till JB där liknande regler finns.

⁵ Prop. 1981/82: 130 s. 77 ff. och Strömberg, lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1 jan. 2011, Zeteo), inledningen till 2 kap.

⁶ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 366.

⁷ Prop. 1981/82:130 s. 269.

⁸ Michanek m.fl., *Den svenska miljörätten*, tredje upplagan, 2012, s. 295.

Då skulle även kunna övervägas att utmönstra begreppet ”rådighet” för en enhetlig begreppsbildning.

Att föra över reglerna om rådighet över vatten till JB kräver dock överväganden av kvalificerad fastighetsrättslig natur. Detta kommer utredningen, med den tid som står till förfogande, inte att hinna utreda. Detta ingår inte heller primärt i utredningens uppdrag. Utredningen föreslår därför att de bestämmelser om rådighet över vatten som fortsatt ska vara kvar tills vidare ska placeras i främst 28 kap. MB, se mer om detta i avsnitt 9.3.1–9.3.8 nedan.

9.3.1 1–2 §§

Enligt 2 kap. 1 § LSV, som motsvarar 2 kap. 1 § VL, ska verksamhetsutövaren för att få bedriva vattenverksamhet ha rådighet över vattnet inom det område där verksamheten ska bedrivas. Enligt 2 kap. 2 § LSV, som motsvarar 2 kap. 2 § VL, råder var och en över det vatten som finns inom hans fastighet. Vidare framgår att rådighet över en fastighets vatten kan också någon ha till följd av upplåtelse av fastighetsägaren eller, enligt vad som är särskilt föreskrivet, förvärv tvångsvis. Med uttrycket ”råder över” i 2 kap. 2 § LSV avses såväl rätt att tillgodogöra sig vattnet och vidta olika åtgärder i detta i nyttigt syfte som rätt att ta bort eller minska de skadliga verkningar som vattnet kan medföra.⁹

Det är dock inte dessa bestämmelser i LSV som skapar rätten att förfoga över vattnet. Avgörande är istället hur långt äganderätten till grunden går. Detta regleras av JB. Av 1 kap. 1 § JB följer att vatten behandlas som fast egendom. Med ”jord” i nämnda bestämmelse avses även vattentäckta områden.¹⁰ I fråga om överlåtelse eller upplåtelse av vatten gäller följaktligen JB och indelningen i fastigheter omfattar även vattnet. Härav följer bl.a. att en överlåtelse av vattnet utan samband med grunden inte är giltig. Däremot kan fastighetsägaren upplåta sin rätt eller viss del av den genom ett servituts- eller nyttjanderättsavtal.¹¹ Rådighet över vattnet

⁹ Prop. 1981/82:130 s. 403.

¹⁰ Beckman m.fl., Jordabalken (1 okt. 2011, Zeteo) kommentaren till 1 kap. 1 §.

¹¹ Prop. 1981/82:130 s. 77 f. och 403.

inom allmänna vattenområden, som ju inte omfattas av fastighetsindelningen, anses tillkomma staten utan uttryckligt stöd av lag.¹²

Vid sidan av frivilliga upplåtelser kan rätten till vatten tvångsvis överföras till någon annan än fastighetsägaren med stöd av särskilda lagbestämmelser. Bestämmelser av sådan innebörd finns t.ex. i 2 kap. 8–9 §§ LSV. Bestämmelser om tvångsrätt finns också i exempelvis 28 kap. 10 § MB, ExpL, AL, ledningsrättslagen (1973:1144), väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Särskild rätt till en fastighets vattenområde eller grundvatten kan också skapas genom fastighetsbildnings-servitut enligt 7 kap. FBL.¹³

Rätt att bedriva vattenverksamhet i ett visst vatten tillkommer således bl.a. fastighetsägaren, den som fastighetsägaren upplåtit servitut- eller nyttjanderätt till och den som tvångsvis förvärvat sådan rätt. Enligt utredningen behövs inte någon särskild lagregel avseende att vattenverksamhet förutsätter rådighet d.v.s. rätt att använda vattnet där verksamheten ska bedrivas. Detta är lika självklart som att det krävs rätt att använda den mark där miljöfarlig verksamhet ska bedrivas alternativt där ett hus ska byggas. Bestämmelserna i 2 kap. 1 § LSV fyller inte någon funktion och kan därför upphävas.

Bestämmelsen i 2 kap. 2 § LSV fyller inte heller någon självständig funktion eftersom den rådigheten över vatten som beskrivs i bestämmelsen följer av annan lag, t.ex. JB. Eftersom reglerna om rådighet över vatten enligt utredningens förslag placeras i 28 kap. MB och inte i JB, tillsammans med beslättrade regler om ägande- och nyttjanderätt, anser utredningen dock att bestämmelsen fyller en funktion som upplysning om utgångspunkterna för förfoganderätten över vatten. Utredningen anser därför att den ska finnas kvar och föreslår att den införs som en ny 28 kap. 10 § MB.

¹² Strömberg, lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1 jan. 2011, Zeteo), kommentaren till 2 kap. 2 §.

¹³ Prop. 1981/82:130 s. 403.

9.3.2 3 §

Enligt 2 kap. 3 § LSV, som motsvarar 2 kap. 3 § VL, råder i rinnande vatten vardera sidans ägare över en lika stor andel i vattnet, även om en större del av vattnet rinner fram på den enes fastighet.

Paragrafen innebär en avvikelse från det som föreskrivs i huvudregeln i 2 kap. 2 § LSV endast i fråga om vattnet men däremot inte i fråga om fördelningen av själva vattenområdet som sådant. Bestämmelsen motiveras av att det i praktiken kan vara svårt att fördela en vattenkvantitet mellan olika fastigheter på grund av olika strömningshastigheter, djupförhållanden och strandlinjeformer. Bestämmelsen har särskild betydelse när det gäller utbyggnaden av vattenkraft som, i enlighet med 2 kap. 8 § LSV, beräknas efter fallhöjd och vattenmängd.¹⁴

Enligt utredningen förefaller bestämmelsen innebära ett undantag från huvudregeln att rätten att använda vatten är knuten till den fastighet som vattnet tillhör enligt bestämmelserna i JB. Den ger annan än fastighetsägaren rätt att använda fastighetens vatten. Bestämmelsen bör därför finnas kvar och införs som en ny 28 kap. 11 § MB.

9.3.3 4 och 5 §§

Enligt 2 kap. 4 § LSV, som motsvarar 2 kap. 4 § VL, har den som vill bedriva vattenverksamhet för detta ändamål rådighet som anges i 1 §, om vattenverksamheten avser

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

¹⁴ Prop. 1981/82:130 s. 404.

6. vattenverksamhet som behövs för järnväg.

Särskild tvångsrätt för att utföra åtgärder som behövs för verksamheterna ovan kan, utom när det gäller allmän väg och järnväg, medges enligt 28 kap. 10 § MB.¹⁵

Enligt 2 kap. 5 § första stycket LSV har staten, kommuner och vattenförbund rådighet som anges i 1 § för att bedriva sådan vattenverksamhet som är önskvärd från allmän miljö- eller hälsosynpunkt eller som främjar fisket. Enligt andra stycket har annan än fastighetsägaren, som är beroende av att vattenförhållandena består, också sådan rådighet för att utföra rensningar och återställande. Bestämmelsen i 2 kap. 5 § LSV motsvarar 2 kap. 5 § VL.

Särskild tvångsrätt för att bedriva verksamheter som avses i 2 kap. 5 § första stycket LSV kan medges enligt 28 kap. 10 § MB.¹⁶ Någon uttrycklig tvångsrätt enligt 28 kap. 10 § MB för rensning enligt 2 kap. 5 § andra stycket LSV finns inte. Det förhållandet att 2 kap. 5 § andra stycket LSV hänvisar till sådan rådighet som avses i paragrafens första stycke kan dock tolkas så att det är fråga om samma typ av rådighet. I detta sammanhang kan även nämnas 28 kap. 11 § MB som ger den som är skyldig att underhålla en vattenanläggning rätt att nyttja annans mark för arbeten eller åtgärder som behövs för att underhållsskyldigheten ska kunna fullgöras, se även avsnitt 7.6.5.

Bestämmelserna i 2 kap. 4 eller 5 §§ LSV förefaller således inte i sig skapa en rätt för verksamhetsutövaren att utföra en åtgärd på annans vatten utan ger endast den processuella befogenhet som krävs för att få till stånd en tillståndsprövning av verksamheten. Rätten att använda vattnet måste verksamhetsutövaren ordna på annat sätt exempelvis genom av fastighetsägaren upplåten servitut- eller nyttjanderätt eller tvångsvis förvärvat rätt. Eftersom rådighetskravet som processförutsättning avskaffas anser utredningen att dessa bestämmelser inte fyller någon funktion och att de därför kan utgå.

¹⁵ Strömberg, lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1 jan. 2011, Zeteo), kommentaren till 2 kap. 4 §. Se även prop. 1981/82:130 s. 405.

¹⁶ Strömberg, lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1 jan. 2011, Zeteo), kommentaren till 2 kap. 5 §. Se även prop. 1981/82:130 s. 406.

9.3.4 6 §

Till den som har rådighet över vattnet enligt 2 kap. 5 § andra stycket LSV ges i 2 kap. 6 § LSV en tvångsrätt att lägga de massor som har uppkommit genom rensningen på närmaste strand. Bestämmelsen motsvarar 8 kap. 3 § VL. Tvångsrätt enligt förevarande paragraf avser endast massor till följd av sådan rensning som i dagsläget är undantagen tillståndsplikt enligt 11 kap. 15 § första stycket MB. För uppläggning av massor som kommer från rensningar avseende sådan vattenverksamhet som förutsätter tillstånd enligt 11 kap. MB kan, enligt förarbetena till MB, tvångsrätt i stället meddelas enligt 28 kap. 10 § MB.

Tvångsrätten enligt 2 kap. 6 § LSV förutsätter inte något särskilt beslut. En förutsättning är dock att massuppläggningsen inte orsakar avsevärda olägenheter från allmän eller enskild synpunkt.

Eftersom någon tillståndsprövning inte sker kan markägaren visserligen inte hindra att massorna läggs upp på ifrågavarande mark, men om upplaget vållar avsevärda olägenheter kan markägaren väcka talan vid domstol om att rensningsmassorna ska tas bort eller att skadeförebyggande åtgärder ska vidtas. Markägaren kan också begära ersättning för skada enligt vad som anges i 2 kap. 6 § tredje stycket LSV. Sådana mål handläggs som stämningssmål enligt 7 kap. 2 § 6 LSV.¹⁷

Utredningen anser att det inte längre är motiverat att ha en ovillkorlig rätt att lägga upp rensningsmassor på annan fastighetsägares strand. Utredningen anser att det är rimligt att den som vill rensa skaffar sig denna rätt på civilrättslig väg t.ex. genom ett nyttjanderättsavtal med fastighetsägaren. Om fastighetsägaren inte går med på detta är den som rensar skyldig att transportera bort massorna. Utredningen föreslår därför att 2 kap. 6 § LSV ska upphöra att gälla.

9.3.5 7 §

Enligt 2 kap. 7 § första stycket LSV har den som äger strand vid någon annans vattenområde rätt att för sin fastighets behov ha mindre brygga, båthus eller någon annan sådan byggnad vid stranden, om inte

¹⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 349 f.

vattenområdets ägare genom byggnaden lider skada av någon betydelse. Vidare stadgas i andra stycket att det i 1 kap. 6 § JB finns bestämmelser om att även andra än strandägare kan ha denna rätt. Bestämmelsen motsvarar 2 kap. 6 § VL och 1 kap. 3 § ÄVL.

I 1 kap. 6 § JB stadgas att har fastighet blivit skild från angränsande vattenområde genom att stranden förskjutits, har fastighetens ägare rätt att nyttja området mellan fastigheten och vattnet under förutsättning att området är av ringa omfattning och att dess ägare inte lider skada eller olägenhet av betydelse. I bestämmelsen hänvisas till att fastighetens ägare därvid har samma rätt som enligt 2 kap. 7 § LSV tillkommer strandägare.

Bestämmelsen tar sikte på fastigheter, som vid bildandet gick ner mot strandlinjen, men som genom landhöjning blivit skild från det angränsande vattenområdet. Den ger en nyttjanderätt som har en servitutsliknande ställning på det sättet att den följer äganderätten till den tidigare strandfastigheten. Fastighetsägaren kan dock genom avtal avstå från rättigheten.¹⁸

Det har till utredningen framförts att bestämmelsen i 2 kap. 7 § LSV borde kunna upphävs då den är otidsenlig och inte längre fyller avsett behov. I Gärdes kommentar till bestämmelsens mot svarighet i 1 kap. 3 § ÄVL uttalas följande beträffande dess syfte.

Stadgandet i denna § sammanhänger med den förut omnämnda rätt, som utan uttryckligt lagbud måste anses finnas för envar att begagna vattnet även i annan tillhörigt vattenområde till samfärdsel, badning, tvätt o.d., i den mån grundägarens berättigade intresse icke därigenom förnärmas. Det är just för möjliggörandet eller underlättandet av utövningen av denna allmänningsrätt som i förevarande § medges strandägaren att i vattenområdet utanför stranden uppföra och hava kvarstående mindre brygga, badbåt, eller tvätthus eller annan dylik byggnad, d.v.s. sådana byggnader, beträffande vilka det kan presumeras att de icke medföra någon skada för vattenområdets ägare.¹⁹

Behov av tillgång till vattenområde för tvagning och tvätt torde sällan förekomma numera. Även om bestämmelsen således är något otidsenlig anser utredningen att det är svårt att överblicka konsekvenserna av ett borttagande, t.ex. om detta skulle innebära en omotiverad förmögenhetsöverföring från landfastighet till

¹⁸ Beckman m.fl., Jordabalken (1 okt. 2011, Zeteo) kommentaren till 1 kap. 6 §.

¹⁹ Gärde, P.M. vid föredragning inför Konungens Lagråd av Förslag till Vattenlag, s. 42.

vattenfastighet. Utredningen avstår därför från att i nuläget lägga ett sådant förslag.

Med tanke på sambandet mellan aktuell bestämmelse och bestämmelsen i 1 kap. 6 § JB föreslår utredningen att 2 kap. 7 § första stycket LSV införs som ett första stycke i 1 kap. 6 § JB. Nuvarande 1 kap. 6 § första stycket JB placeras då som ett andra stycke.

9.3.6 8 §

I 2 kap. 8 § LSV, som motsvarar 2 kap. 7 § VL, anges förutsättningarna för ianspråktagande av annans vattenkraft. Sådan rätt kan inte beviljas självständigt utan endast i samband med tillstånd till utbyggnad av fallsträckan för kraftändamål. Eftersom vattenkraftverk ofta medför skador på andras egendom, t.ex. genom inverkan på vattenförhållandena, måste även övriga lagreglerade förutsättningar, bl.a. reglerna i 11 kap. MB, vara uppfyllda för att tillstånd ska kunna meddelas till kraftverket. Frågan om rätt att ta annans strömfall i anspråk förfaller om tillstånd inte lämnas.²⁰

I förarbetena anges denna bestämmelse vara ett exempel på när råddigheten över vattnet, vid sidan av frivilliga upplåtelser, kan överföras till någon annan än fastighetsägaren med stöd av särskilda lagbestämmelser.²¹

Utredningen anser att bestämmelsen ska finnas kvar och föreslår att den införs som en ny 28 kap. 12 § MB. Dessutom föreslår utredningen att det förtydligas i bestämmelsen att rätten endast kan beviljas i samband med ett tillståndsbeslut. Se avsnitt 4.2.6.

9.3.7 9 §

Enligt 2 kap. 9 § LSV, som motsvarar 2 kap. 8 § VL, har regeringen möjlighet att besluta om expropriation av ett strömfall eller särskild rätt till ett strömfall när detta behövs för att kraftförsörjningen ska utvecklas planmässigt.

²⁰ Strömberg, lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1 jan. 2011, Zeteo), kommentaren till 2 kap. 8 §.

²¹ Prop. 1981/82:130 s. 403.

Bestämmelserna om rätt att expropriera vattenkraft infördes år 1945 för att motverka spekulation i vattenkraft.²² Expropriation kan ske av såväl minoritets- och majoritetsandelar och kan avse både bebyggda och obebyggda strömfall. Vattenkraft som tillkommer staten får inte exproprieras, jfr 1 kap. 1 § ExpL.

Expropriationsrättens innebörd enligt första stycket är att strömfall eller särskild rätt till detta avstås med äganderätt eller upplåts med servitutsrätt.²³

Enligt andra stycket ska sökanden inom tid som regeringen bestämmer hos mark- och miljödomstolen ansöka om bestämmande om ersättning. En sådan ansökan handläggs som ansökningsmål, se 7 kap. 1 § 1 p LSV.

Regeringen kan enligt fjärde stycket ställa upp sådana villkor som behövs för att ett vattendrag ska kunna utnyttjas på ett rationellt sätt eller för att ett strömfall som tas i anspråk ska på lämpligt sätt fylla sin uppgift för kraftförsörjningen. Bestämmelsen ger däremot inte rätt att ställa upp fiskaliska villkor eller föreskrifter om priset på den producerade kraften.²⁴

Några särskilda bestämmelser om förfarandet hos regeringen behövs inte i LSV eller MB. En särskild kostnadsbestämmelse finns dock i 25 kap. 11 § MB som har beteckningen 25 kap. 6 § MB i utredningens förslag.²⁵

Utredningen anser att bestämmelsen ska finnas kvar. Som framgått ovan är det en expropriationsbestämmelse och utredningen har därför övervägt att placera den i ExpL. Med tanke på att bestämmelsen har visst samband med 2 kap. 3 och 8 §§ LSV anser utredningen dock att den istället bör införas som en ny 28 kap. 13 § MB.

9.3.8 10 §

Enligt 2 kap. 10 § LSV kan den som råder över vatten bli skyldig att tåla att hans eller hennes vattentillgång avstås för ett allmänt behov. Denna skyldighet gäller även den som har tillstånd till en vattentäkt. Bestämmelsen innebär också skyldighet för den som har

²² Se prop. 1945:44 och 1948:245.

²³ Jfr prop. 1948:245 s. 80.

²⁴ Se prop. 1945:44 s. 60.

²⁵ Prop. 1981/82:130 s. 408 f.

rätt till vattenreglering att tåla att vatten tappas eller innehålls för att säkerställa ett allmänt vattenbehov.

Avsikten med bestämmelsen är i första hand att tillfälligt säkerställa den allmänna vattenförsörjningen i en katastrofliknande situation. Även andra allmänna ändamål än vattenförsörjningen kan tillgodoses. Bestämmelsen bör alltså kunna tillämpas när det vid hotande missväxt behövs vatten för att tillgodose jordbrukets behov av bevattning. Vid en tillfällig grundvattensänkning bör bestämmelsen också kunna användas om det är angeläget att till skydd för bebyggelse bibehålla grundvattennivån på viss höjd. Däremot bör det endast i undantagsfall komma i fråga att tillämpa bestämmelsen vid hotande brist på elenergi. Med torka kan jämföras andra exceptionella naturhändelser som en långvarig eller sträng vinter.²⁶

Bestämmelsen förefaller innebära ett undantag från huvudregeln att rätten att använda vatten är knuten till den fastighet som vattnet tillhör enligt bestämmelserna i JB. Den ger annan än fastighetsägaren rätt att använda fastighetens vattenområde. Utredningen anser att bestämmelsen ska finnas kvar och föreslår att den införs som en ny 28 kap. 18 § MB. Enligt utredningen torde aktuell tvångsrätt följa direkt av lag och inte kräva särskilt beslut, se avsnitt 4.2.6.

9.4 3–5 kap. LSV – Vattenrättsliga samfälligheter

Utredningens förslag: En särskild lag ska reglera vattenrättsliga samfälligheter. Markavvattningssamfälligheter omfattas inte av denna reglering.

I 3–5 kap. LSV regleras olika typer av samfälligheter, i 3 kap. markavvattningssamfälligheter, i 4 kap. bevattningssamfälligheter och i 5 kap. vattenregleringssamfälligheter. Skälet till att bestämmelserna om vattenrättsliga samfälligheter placerades i LSV var att dessa bestämmelser ansågs ha liten anknytning till miljöretten.²⁷

Markavvattningssamfälligheter och vattenregleringssamfälligheter reglerades även i ÄVL och VL,

²⁶ Prop. 1981/82:130 s. 409 f.

²⁷ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 366.

medan bevattningssamfälligheter infördes med VL på grund av ökat bevattningsuttag och därmed sammanhängande resursproblem på vissa ställen.

När det gäller markavvattningssamfälligheter behandlas de ingående i kapitel 7 och 8. De förslag utredningen lämnar där innebär att 3 kap. och 7 kap. 19–29 §§ LSV upphör att gälla.

9.4.1 Bevattningssamfälligheter

Bevattningssamfälligheter reglerades i 5 kap. VL och dessa bestämmelser har förts över direkt till 4 kap. LSV.

Enligt 4 kap. 1 § LSV får en bevattningssamfällighet bildas av mark- och miljödomstolen om flera ansöker om tillstånd enligt MB för bevattning ur samma vattentillgång och vattnet behöver fördelas mellan dem. Likaså kan en samfällighet bildas om någon har fått tillstånd till en vattentäkt för bevattning och någon annan söker tillstånd till en ny vattentäkt för bevattning ur samma vattentillgång. Om en samfällighet bildas får domstolen bestämma att den som redan har tillstånd ska ingå i samfälligheten.

Inrättandet av en bevattningssamfällighet är alltså inte beroende av att ett sådant yrkande framställs, utan det är domstolen som bedömer om behov finns.

Deltagarna i en bevattningssamfällighet fördelar tillgängligt vatten mellan sig om det behövs på grund av vattenbrist eller någon annan omständighet eller om någon deltagare inte utnyttjar sin rätt att ta vatten. De villkor som bestämts av mark- och miljödomstolen i samband med att tillstånd meddelades ska iakttas vid fördelningen, se 4 kap. 2 § LSV.

Om det är lämpligt får mark- och miljödomstolen enligt 4 kap. 3 § LSV bestämma att gemensamma anläggningar för bevattning ska inrättas för samtliga eller vissa av de som ska ingå i samfälligheten. En sådan gemensam anläggning får enligt 4 kap. 4 § LSV endast inrättas för sådana deltagare i samfälligheten för vilka det är av väsentlig betydelse att ha del i anläggningen. En gemensam anläggning får inte inrättas om de som ska delta i anläggningen motsätter sig detta och har beaktansvärda skäl för det. Anläggningen kan ändå inrättas om behovet är synnerligen angeläget för att tillgodose motstående allmänna och enskilda intressen.

En gemensam anläggning och rätt till utrymme är samfällda för de som deltar i anläggningen och deltagarna svarar gemensamt för utförande och drift av anläggningen, se 4 kap. 5 § LSV.

Samfällighetens förvaltningskostnader och kostnader för utförande och drift fördelas enligt 4 kap. 6 § LSV som huvudregel efter vad som är skäligt med hänsyn till främst den mängd vatten som var och en får ta ut enligt meddelat tillstånd och i enlighet med det bestäms andelstal för varje deltagare. Om deltagarna kommer överens om andelstal och grunder för avgiftsberäkningen ska detta normalt ligga till grund för mark- och miljödomstolens dom i enlighet med 4 kap. 7 § LSV.

9.4.2 Vattenregleringssamfälligheter

I 5 kap. LSV behandlas vattenreglering för kraftändamål, vattenreglering för bevattning och vattenreglering på grund av överenskommelse. Bestämmelserna i 1–3 §§ handlar om kraftändamål, 4–5 §§ om bevattning och de avslutande 6–7 §§ om överenskommelse. Bestämmelserna är hämtade från 7 kap. VL.

Den som har fått tillstånd enligt MB till vattenreglering för kraftändamål kan enligt 5 kap. 1 § LSV yrka att ägare av andra strömfall som får nytta av regleringen ska delta i regleringssamfälligheten. Mark- och miljödomstolen ska besluta om sådant deltagande om mer än hälften av verksamhetens nytta belöper på de strömfall som tillhör den som framställer yrkandet och de som förenats sig med denne samt varje strömfall som yrkandet avser är utbyggt eller kan beräknas bli utbyggt för kraftändamål inom den närmaste tiden. Likaså kan ägare av annat strömfall som får nytta av regleringen framställa ett yrkande om att denne ska delta i verksamheten.

Om domstolen fattar beslut om att andra ska delta i regleringsverksamheten utgör samtliga deltagare en samfällighet för utförande och drift av verksamheten, se 5 kap. 2 § första stycket LSV. Tillståndet till verksamheten samt anläggningar och rättigheter som hör till den är samfällda för deltagarna och inlöst mark är samfällid för de fastigheter som vid inlösen ägs av deltagarna i samfälligheten och till vilka deras strömfall hör, se 5 kap. 2 § andra stycket LSV.

Kostnaderna för regleringsverksamheten fördelas mellan deltagarna på grundval av andelstal som bestäms efter vad som är skäligt med hänsyn till den nytta var och en har av verksamheten. Behövs särskilda anläggningar ska även kostnaderna för dessa fördelas efter denna princip. Vad parterna kommer överens om angående kostnadsfördelningen ska som huvudregel läggas till grund för domstolens beslut, se 5 kap. 3 § LSV.

På yrkande av den som ansöker om eller har fått tillstånd till vattenreglering för bevattning kan i vissa fall regleringssamverkan i samfällighet inrättas enligt 5 kap. 4–5 §§, för detta gäller bestämmelserna i 2–3 §§ tillämpas med vissa undantag.

Om tillstånd till vattenregleringsverksamhet har meddelats på ansökan av flera som till gemensam nytta vill utföra verksamheten, utgör sökandena en samfällighet för utförande av driften, om de inte har kommit överens om annat, se 5 kap. 6 § LSV. I tillämpliga delar gäller då 2 § tredje stycket, 5 § andra stycket och i fråga om kostnadsfördelningen 3 § och 5 § tredje och fjärde stycket.

9.4.3 Framtida reglering av vattenrättsliga samfälligheter

Möjligheten för mark- och miljödomstol att under de specifika omständigheter som anges i lagreglerna kunna inrätta samfälligheter bedöms av utredningen fylla ett fortsatt behov, även om bestämmelserna inte tillämpas särskilt ofta.

Utredningen har övervägt om även bevattningssamfälligheter och vattenregleringssamfälligheter på samma sätt som markavvattningssamfälligheter bör regleras genom både MB och AL, där tillstånd till vattenverksamheten söks enligt MB och själva samverkan mellan flera fastigheter sker genom en förrättning enligt AL. Denna tanke framfördes av Vattenlagsutredningen såvitt avsåg markavvattningssamfälligheter, men alla samfälligheter behölls i VL. Motivet för att bevattningssamfälligheter skulle regleras i VL var att AL inte ansågs på ett tillfredsställande sätt lösa samverkans- och fördelningsfrågorna.²⁸

Utredningen anser att regleringen av dessa samfälligheter inte har ett sådant samband med regleringen av markavvattning att samma

²⁸ Prop. 1981/82:130 s. 162.

system automatiskt bör införas för dessa samfälligheter. De är i första hand samfälligheter för samverkan vid olika typer av vattenverksamheter och har, till skillnad mot markavvattning, inget direkt samband med markanvändning. Den kompetens som behövs för att besluta om sådana samfälligheter finns, enligt utredningens bedömning, huvudsakligen vid mark- och miljödomstol och det framstår därför som lämpligt att behålla nuvarande ordning.

Bestämmelser bör alltså regleras i lag och utredningen anser därför att de lämpligen förs in i en egen lag under 11 kap. i MB.

Den föreslagna lagen (2014:XX) om vattenrättsliga samfälligheter innehåller dels nuvarande bestämmelser i 4–5 kap. LSV och dels omprövningsreglerna i 7 kap. 17–18 §§ LSV.

9.5 6 kap. LSV – Avgifter

Utredningens förslag: Bestämmelserna i 6 kap. LSV om bygde- och fiskeavgifter upphör att gälla.

Bygde- och fiskeavgifter behandlas ovan i kapitel 3–4. Förslagen i kapitel 4 innebär att bestämmelserna i 6 kap. LSV upphör att gälla, se avsnitt 4.2.11.

9.6 7 kap. 1–18 §§ LSV – Prövning av viss vattenverksamhet

Utredningens förslag:

- Regleringen i 7 kap. 1 § 2, 4 och 5 samt 17–18 §§ LSV införs, såvitt gäller bevattningssamfälligheter och vattenrättslag samfälligheter, i 3 kap. lagen (2014:XX) om vattenrättsliga samfälligheter.
- Regleringen i 7 kap. 4 § första stycket LSV införs i 22 kap. 1 § andra stycket 2 MB.
- Regleringen i 7 kap. 5 § andra stycket LSV införs i 22 kap. 24 a § MB.

- Regleringen i 7 kap. 6 § 1-3 LSV införs i 22 kap. 25 g § MB.
- Regleringen i 7 kap. 10 § första stycket LSV omarbetas och införs i ett nytt fjärde stycke i 2 kap. 4 § LOMM.
- Regleringen i 7 kap. 12 § andra stycket LSV ersätts av att 21 kap. 4–5 §§ MB blir tillämpliga även för vattenverksamhet.
- Regleringen i 7 kap. 13–16 § LSV införs i 24 kap. 9–12 §§ MB.
- Övriga bestämmelser i 7 kap. LSV upphör att gälla.

9.6.1 1 § – Ansökningsmål vid mark- och miljödomstol

Bestämmelsen i 7 kap. 1 § LSV kompletterar uppräkningsmålet i 21 kap. 1 a § MB om vilka mål om vattenverksamhet som är att hänföra till ansökningsmål.

Punkt 1 gäller bestämmande av ersättning för rätten att ta i anspråk ett strömfall efter beslut av regeringen. Eftersom ett sådant mål enligt utredningens förslag är ett stämningssmål, ska bestämmelsen utgå.

Punkt 2 gäller inrättandet av en gemensamhetsanläggning för bevattning sedan en bevattningssamfällighet har bildats. Sådana samfälligheter ska, enligt utredningens förslag, bildas enligt den föreslagna lagen om vattenrättsliga samfälligheter. Ett sådant mål bör även fortsättningsvis vara ett ansökningsmål och bestämmelse om detta bör införas 3 kap. 1 § lagen om vattenrättsliga samfälligheter, samt en hänvisning till denna paragraf i 21 kap. 1 a § 9 MB.

Punkt 3 reglerar andelskraft, ett institut utredningen föreslår ska utgå. Bestämmelsen bör därför upphävas och som en konsekvens av detta utgår hänvisningen till denna reglering i 22 kap. 5 § 4 MB.

Punkt 4 behandlar omprövning som berör samfälligheter samt ändrade förhållanden i sådana samfälligheter. Markavvattningssamfälligheter behandlas för sig, se kapitel 7 och 8. För övriga samfälligheter bör regleras i lagen om vattenrättsliga samfälligheter att omprövning sker som ett ansökningsmål. Utredningen föreslår att reglering om detta införs i lagens 3 kap. 1 § samt att det i 21 kap. 1 a § 9 MB hänvisas till denna paragraf.

Punkt 5 gäller också förändringar i en samfällighet, i detta fall vid frivillig överenskommelse om in- eller utträde, ändring av andelstal och upphörande av en samfällighet. Denna bestämmelse bör också

regleras i 3 kap. 1 § lagen om vattenrättsliga samfälligheter och en hänvisning till denna införs i 21 kap. 1 a § 9 MB, på samma sätt som för punkt 2 och 4.

9.6.2 2 § – Stämningmål vid mark- och miljödomstol

Bestämmelsen i 7 kap. 2 § LSV är ett komplement till 21 kap. 2 § MB om vilka mål som är stämningmål. För miljöfarlig verksamhet läses detta ut av 21 kap. 2 § MB – de mål som inte är ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § MB är stämningmål om inget annat är särskilt föreskrivet. Bestämmelsen är hämtad från 13 kap. 14 § VL som motsvarar 11 kap. 17 § första stycket 22–51 ÄVL.

Stämningmålen kännetecknas av att talan i målet riktar sig mot en viss fysisk eller juridisk person och avgörandet har endast rättskraft parterna emellan. Ordningen för handläggningen av stämningmålen är därför i vissa avseenden en annan än för ansökningsmålen. I förarbetena till VL motiverades uppräknigen med att dessa vattenrättsliga stämningmål måste avgränsas inte bara från ansökningsmålen utan även från andra typer av stämningmål som ska handläggas av fastighetsdomstol eller tingsrätt i vanlig sammansättning.²⁹ Några motivuttalanden om varför denna uppräknig bedömdes nödvändig även i LSV finns inte.

Det får genom MB:s reglering framstå som klart vilka mål som handläggs enligt balken. De mål som inte är ansökningsmål är, som redogjorts för ovan, enligt 21 kap. 2 § MB som huvudregel stämningmål. Utredningen kan inte se att det finns ett behov av att därutöver särskilt räkna upp vilka vattenrättsliga frågor som ska handläggas som stämningmål. Bestämmelsen bör därför utgå.

²⁹ Prop. 1981/82:130 s. 520.

9.6.3 3–7 §§ – Förfarandet vid mark- och miljödomstol i ansökningsmål

3 §

I 7 kap. 3 § LSV erinras om att regler om förfarandet vid mark- och miljödomstolarna i ansökningsmål också finns i 22 kap. MB.

Denna bestämmelse ska utgå i och med att LSV föreslås upphävas. Även bestämmelsen i 11 kap. 1 § MB, som hänvisar till LSV, bör förstås utgå.

4 §

I 7 kap. 4 § LSV anges vad ansökningar i vissa ansökningsmål ska innehålla utöver vad som krävs enligt 22 kap. 1 § MB.³⁰

Första stycket anger att en ansökan som avser utförande av ett vattenkraftverk ska innehålla uppgift om det område som enligt sökanden bör utgöra strömfallsfastighet. Denna bestämmelse bör införas i 22 kap. 1 § andra stycket som en ny punkt 2.

Andra stycket hänvisar till 7 kap. 1 § 1 LSV, som gäller ersättning för tvångsrätten att ta ett strömfall i anspråk. Sådana mål är enligt utredningens förslag stämningssmål och det får anses följa av vanliga tvistemålsregler att en sådan ansökan ska innehålla ifrågasvarande uppgifter. Bestämmelsen bör utgå.

Tredje stycket reglerar vad en ansökan om överflyttning av andelskraft ska innehålla. Utredningen föreslår att andelskraft ska utmönstras och någon motsvarande regel behövs därför inte.

5 §

Enligt 7 kap. 5 § första stycket har ett beslut enligt MB om inlösen av fastighetsdel fastighetsbildande verkan, se 6 kap. 9 § andra stycket ExprL, till vilken lag 31 kap. 2 § MB och den nya bestämmelsen som utredningen har föreslagit i 32 kap. 1 a § MB hänvisar till. Det är därför viktigt att ett inlösenbesluts inverkan på fastighetsindelningen blir klarlagd i målet. Det krävs alltså att en karta med

³⁰ Strömberg, lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1 jan. 2011, Zeteo), kommentaren till 7 kap. 4 §.

beskrivning ska vara upprättad av fastighetsbildningsmyndigheten samt gränser ha utmärkts i den ordning som stadgas i 4 kap. 27 och 28 §§ FBL.

Andra stycket innehåller bestämmelser om strömfallsfastighet. Om det finns en rättsligt bestående registerfastighet som tillhör sökanden och som är lämplig för ändamålet, bör den utses till strömfallsfastighet i mark- och miljödomstolens tillståndsdöm (jfr 7 kap. 4 § första stycket och 6 § andra punkten LSV). I andra fall kan det behövas olika fastighetsbildningsåtgärder för att skapa en lämplig fastighet. Sökanden får enligt 28 kap. 10 § andra stycket MB lösa områden som ska ingå i en strömfallsfastighet.³¹

Bestämmelsen är hämtad från 13 kap. 46 § VL och motsvarar 11 kap. 44 § ÄVL.

Bakgrunden till regleringen om strömfallsfastighet är att möjliggöra ett mera effektivt utnyttjande av vattenkraften och skapa större brukningsenheter. För att möjliggöra detta infördes en möjlighet dels genom en rätt för den som råder över mer än hälften av strömfaller att tillgodogöra sig hela strömfaller och dels genom att regeringen i vissa fall kan besluta att strömfaller får tas i anspråk av annan än ägaren. Den fastighet som på detta sätt får rätt att utnyttja faller kallas strömfallsfastighet.³² Bestämmelser om strömfallsfastighet infördes i ÄVL eftersom skifteslagstiftningen inte reglerade frågan hur man skulle förfara med de rättigheter och skyldigheter som var förenade med strömfallsfastigheten vid ändringar i fastighetsbildningen. Redan vid införandet av VL fanns tankar på att utmönstra detta institut, eftersom FBL möjliggjorde en sådan reglering. Bestämmelserna om strömfallsfastigheter behölls dock med motiveringen att begreppet vunnit hävd i vattenrättsliga sammanhang i fråga om företag för vattenutbyggnad, bl.a. när det gällde säkerhet vid kreditgivning samt hade betydelse för skyldigheten att leverera andelskraft.³³

Om hela strömfaller inte ligger inom fastigheten betraktas rätten till detta som ett sakrättsligt skyddat fastighetstillbehör. Detsamma gäller anläggningar som har uppförts på annan registerfastighet.

³¹ Strömberg, *lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet* (1 jan. 2011, Zeteo), kommentaren till 7 kap. 5 §.

³² Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt miljöbalken*, 9:e uppl., 2007, s. 215.

³³ Prop. 1981/82:130 s. 540.

Strömfallsfastigheten och dess samtliga tillbehör utgör en taxeringsenhet.³⁴

Innan en mark- och miljödomstol ger tillstånd till ett vattenkraftverk ska domstolen se till att det finns en lämplig fastighet som ägs av sökanden och med vilken rätten till tillgodogörandet av vattenkraften ska förenas (strömfallsfastighet), se 7 kap. 5 § andra stycket LSV.

Att en strömfallsfastighet bestäms i ett mål har alltså betydelse för att skapa effektivt utnyttjande av vattenkraften. Eftersom rätten till strömfall betraktas som ett fastighetstillbehör måste detta också tillhöra en fysisk fastighet. Strömfallsfastigheten har även betydelse som finansiell säkerhet och för fastighetstaxering. Utredningen föreslår nedan, i avsnitt 9.7, att andelskraft utmönstras. Det finns därför i dag större skäl än vid införandet av VL att utmönstra även strömfallsfastigheter, men utredningen bedömer ändå att det fortfarande finns skäl att ha kvar bestämmelserna. De har som nämnts ovan betydelse för bl.a. kreditgivning och fastighetstaxering, men framför allt är det ett hävdvunnet begrepp. Med hänsyn till vattenverksamheternas särart, bl.a. med den särskilda rätt som finns till strömfall i vissa fall, framstår det som motiverat att behålla särregleringen. Reglerna rörande strömfallsfastigheter bör dock placeras i 22 kap. MB, för att alla regler om prövning av ansökningsmål ska vara samlade. Bestämmelsen bör därför införas som en ny 22 kap. 24 a § MB.

6 §

Stadgandet i 7 kap. 6 § LSV innehåller bestämmelser om vad en tillståndsdöm i ansökningsmål om vattenverksamhet ska innehålla utöver vad som stadgas i 22 kap. 25 § MB. Uppräkningen i denna paragraf kan tjäna som minneslista för domstolarna men den är inte uttömmande.³⁵

Utredningen föreslår att punkterna 1-3 införs som en ny 22 kap. 25 g § MB. Till följd av utredningens förslag om upphävande av bestämmelserna om andelskraft, se avsnitt 9.7, föreslår utredningen att 7 kap. 6 § 4 LSV om villkor för andelskraft ska upphöra.

³⁴ Skatteverkets handbok för fastighetstaxering 2000, avsnitt 6, kap. 2.1.

³⁵ Strömberg, lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1 jan. 2011, Zeteo), kommentaren till 7 kap. 6 §.

7 §

Motsvarigheten till 7 kap. 7 § LSV i 13 kap. 49 a § VL infördes i VL år 1989 som ett led i de åtgärder som krävdes för att höja säkerheten i Sveriges dammar. Stadgandet ger möjlighet för mark- och miljödomstolen att skjuta upp frågan om ersättning i samband med att särskilda bestämmelser om vattenhushållningen fastställs. En förutsättning är dock att skadorna inte lämpligen kan uppskattas på förhand. Hushållningsbestämmelserna avses bli tillämplade i exceptionella situationer, när en anläggnings säkerhet är allvarligt hotad. Ersättningsanspråk som avses i paragrafens första stycke prövas i den ordning som enligt 24 kap. 13 § MB gäller för anspråk på oförutsedd skada.³⁶

Eftersom utredningen föreslår att tillståndsfrågorna ska skiljas från de civilrättsliga frågorna, saknas anledning att för ansökningsmål reglera denna fråga. Alla ersättningsmål kommer i stället att bli stämningssmål. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen upphör att gälla.

9.6.4 8–12 §§ – Förfarandet vid mark- och miljödomstol i stämningssmål

I princip gäller RB:s regler om rättegången i tvistemål för förfarandet i stämningssmål. Vissa särbestämmelser om förfarandet i vattenrättsliga stämningssmål vid mark- och miljödomstol har tagits in i 7 kap. 8–12 §§ LSV. Dessutom har enligt 7 kap. 11 § LSV vissa förfaranderegler i MB för ansökningsmålen gjorts tillämpliga även på stämningssmålen.³⁷

8 §

Att talan i stämningssmål väcks genom ansökan om stämning anges i 7 kap. 8 § LSV. Bestämmelsen är hämtad från 13 kap. 51 § VL och syftet med den var att förtydliga att RB:s regler om rättegången i

³⁶ Strömberg, lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1 jan. 2011, Zeteo), kommentaren till 7 kap. 7 §.

³⁷ Strömberg, lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1 jan. 2011, Zeteo), kommentaren till 7 kap. 8 §.

tvistemål blev tillämpliga. I dagens reglering är detta redan tydliggjort i LOMM genom 4 kap. 1 §. Utredningen anser därför att det inte längre behövs någon sådan bestämmelse och den bör utgå.

9 §

Enligt 7 kap. 9 § ska förberedelsen vara skriftlig eller muntlig och kallelser och andra meddelanden till parterna ska delges. Det är oklart varför en sådan särreglering finns i LSV, då samma regler gäller enligt RB. Utredningen anser att denna bestämmelse inte fyller någon funktion och därför kan utgå.

10 §

Bestämmelsen i 7 kap. 10 § första stycket LSV innehåller en reglering av rättens sammansättning och förtydligar när rätten är domför med en lagfaren ordförande. Motsvarande reglering fanns i 13 kap. 53 § VL. RB:s regler gäller vid avgörande av målet utan huvudförhandling enligt 42 kap. 18 § första stycket 1–4 RB, då är det tillräckligt med en lagfaren domare, jfr 1 kap. 3 a § andra stycket RB. Annars gäller reglerna i 2 kap. 4–5 §§ LOMM.

Det har framförts till utredningen att bestämmelsen bör ändras så att det blir möjligt att avgöra stämningssmålen utan särskilda ledamöter. Eftersom dessa mål inte har lika stark koppling till MB:s regelsystem som tillståndsmålen, framstår det som en rimlig förändring. En sådan reglering bör enligt utredningens uppfattning föras in i LOMM, lämpligen i 2 kap. 4 § som reglerar rättens sammansättning. Utredningen föreslår därför ett nytt, fjärde stycke i paragrafen. Förslaget berör både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet och förändringen gäller i praktiken när saken avgörs efter huvudförhandling eller sammanträde, eftersom det redan i dag finns möjligheter för rätten att med eller utan parternas godkännande förordna om en sådan ordning. Utredningen bedömer att denna förändring inte medför några negativa konsekvenser och föreslår därför att bestämmelsen får gälla alla stämningssmål. Det är naturligtvis möjligt att avgränsa detta till vattenrättsliga stämningssmål, men det framstår som ett sämre alternativ att föreslå nya särregleringar. En

sådan skulle dock kunna motiveras med att stämningssmål med den föreslagna nyordningen för vattenverksamheter kommer att bli vanligare.

I 7 kap. 10 § andra stycket LSV anges att RB:s regler för indispositiva tvistemål ska gälla för förelägganden att ange skriftligt svaromål, inställa sig vid muntlig förberedelse eller vid huvudförhandling och om parts utevaro från ett sådant sammanträde. I dessa fall bör RB:s ordinarie regler kunna gälla precis som för stämningssmål rörande miljöfarlig verksamhet. Utredningen anser därför att även denna bestämmelse bör kunna utgå. Om det ändå bedöms finnas behov av en motsvarande reglering bör bestämmelsen placeras i MB eller möjligen i LOMM.

11 §

I 7 kap. 11 § LSV föreskrivs att vissa bestämmelser i 22 kap. MB för ansökningsmålen även ska gälla för vattenrättsliga stämningssmål. Regleringen är hämtad från 13 kap. 54 § VL.

I första stycket avses förbud mot tredskodom under muntlig förberedelse jämte rätt för parter att åberopa ingivna skrifter, sakkunnigundersökning, undersökning av domstolsledamot, tid och plats för huvudförhandling, huvudprincipen att syn ska hållas, jäv beträffande nämndeman, förfarandet vid huvudförhandling, domens innehåll och tidpunkten för dess meddelande samt kartor m.m. vid inlösen. Genom att LOMM infördes utgick bestämmelserna om platsundersökning och syn ur 22 kap. MB, då dessa regleras i den lagen. Hänvisningen i 7 kap. 11 § LSV har dock inte uppdaterats.

Andra stycket gäller det specialfall som regleras i 2 kap. 6 § LSV om rensning. Hänvisningen medför att reglerna om att ett värde kan behöva uppskattas av mark- och miljödomstolen, att ett verkställighetsförordnande kan meddelas och att domstolen i vissa fall kan besluta att skadeförebyggande åtgärder får vidtas utan huvudförhandling och innan målet avgörs.

RB:s regler i 4 och 40–43 kap. är heltäckande och det finns även där bestämmelser om att ingivna skrifter kan åberopas och anses genomgångna utan fullständig redogörelse för innehållet vid en huvudförhandling, möjlighet att förordna sakkunnig, att tid och plats för huvudförhandling ska bestämmas när målet är färdig-

berett, jäv för nämndemän m.m. Nödvändig utredning måste också finnas, varför en särreglering om att kartor ska finnas inte heller behövs. Genom att RB:s regler blir tillämpliga kommer det vara möjligt att meddela tredskodom i samband med muntlig förberedelse, såvida inte målet är ett indispositivt tvistemål. Se närmare ovan angående 7 kap. 10 § andra stycket LSV.

När det gäller regleringen i andra stycket så följer det även av RB:s regler att rätten i vissa fall måste uppskatta värden, se 35 kap. 5 § RB, och fatta interimistiska beslut. Verkställighetsförordnande kan också meddelas med stöd av 17 kap. 14 § RB.

Sammanfattningsvis finner utredningen att bestämmelsen kan utgå. Om det bedöms att det för tydlighets skull behöver finnas särreglering bör denna placeras i LOMM eller i anslutning till 22 kap. MB.

12 §

Enligt 7 kap. 12 § första stycket LSV kan målet handläggas som ett ansökningsmål om svaranden för att bemöta käromålet gör en ansökan hos mark- och miljödomstolen om godkännande av arbetena i efterhand.

Denna bestämmelse är enligt utredningens bedömning inte nödvändig. Om svaranden ansöker om godkännande i efterhand blir det målet ett ansökningsmål. Det tidigare stämningmålet kan då, och bör nog i de flesta fall, handläggas gemensamt med ansökningsmålet. Någon övergång från ett stämningmål till ett ansökningsmål för det först inledda bör däremot inte längre ske.

I andra stycket regleras det specialfallet att beslut har fattats om borttagande eller ändring av en vattenanläggning av mark- och miljödomstol, kronofogdemyndigheten eller tillsynsmyndigheten och den som är ansvarig för anläggningen ansöker om godkännande i efterhand. I dessa fall får inte verkställighet ske förrän ansökningsmålet blivit slutligt avgjort eller mark- och miljödomstolen förordnar annat.

Motsvarande reglering finns i 21 kap. 4–5 §§ MB för miljöfarlig verksamhet. Utredningen föreslår att dessa bestämmelser även ska omfatta vattenverksamhet. Genom denna ändring kan regleringen i 7 kap. 12 § LSV utgå.

9.6.5 13–16 §§ – Omprövning m.m.

Omprövningsbestämmelserna i 7 kap. 13–16 §§ LSV har behandlats i avsnitt 5.3.4. Dessa bestämmelser ger möjlighet att under vissa förhållanden och för uppräknade rättssubjekt utverka ändrade eller nya bestämmelser om innehållande och tappning av vatten, tillstånd till vattentäkt och fiske- och bygdeavgifter. Utredningen föreslår att bestämmelserna flyttas till 24 kap. MB där övriga omprövningsbestämmelser finns och byter beteckning till 24 kap. 9–12 §§ MB.

9.6.6 17–18 §§ – Ändrade förhållanden i samfälligheter

Om förhållandena för en samfällighet ändras finns det i vissa fall skäl för domstol att på yrkande av part ändra deltagarkrets, andelstal eller föreskriva att samfälligheten ska upphöra. Bestämmelser om detta finns i 7 kap. 17–18 §§ LSV. Utredningen föreslår att dessa bestämmelser placeras som ett tredje kapitel i den nya lagen om vattenrättsliga samfälligheter. Eftersom markavvattningssamfälligheter föreslås falla under AL:s reglering gäller de nya föreslagna reglerna endast de övriga vattenrättsliga samfälligheterna, dvs. bevattningssamfälligheter och vattenregleringssamfälligheter.

9.7 8 kap. LSV – Andelskraft

Utredningens förslag:

- Bestämmelserna i 8 kap. LSV om andelskraft upphör att gälla och vissa övergångsbestämmelser införs.

9.7.1 1–4 §§

Grundläggande bestämmelser om andelskraft finns i 8 kap. 1 § LSV. Andelskraft kan komma i fråga inte bara som kompensation för outbyggd fallhöjd utan även när kraft helt eller delvis tas i anspråk från ett befintligt kraftverk.³⁸

³⁸ Prop. 1981/82:130 s. 476.

Institutet andelskraft infördes i ÄVL genom en lagändring 1974, då ersättningskraft utmönstrades. Att ha rätt till andelskraft innebär att den vars fallhöjd tas i anspråk under vissa förutsättningar kan få del i kraftproduktionen i förhållande till sitt fallhöjdsinnehav genom att erhålla kraft. Detta sker mot skyldighet att i motsvarande mån bidra till kraftanläggningens utförande, drift och underhåll. Rätten till andelskraft är alltså inte obligatorisk för att någon annan enligt 2 kap. 8 § LSV får rätt att utnyttja fallhöjden, utan tanken är att den i första hand ska tillkomma stora konsumenter av kraft, t.ex. industrier och kommunala eldistributionsföretag. Om det inte är lämpligt med andelskraft, får kompensation betalas ut i pengar.

Bestämmelserna infördes i 2 kap. ÄVL och överfördes utan större justeringar till VL och vidare till LSV. I VL delades dock rätten till strömfallet och ersättningsrätten i form av andelskraft eller ekonomisk ersättning upp på 2 kap., som behandlade rådhighet över vatten m.m. respektive 9 kap., som behandlade ersättning och andelskraft. Denna uppdelning överfördes till LSV.

Förordnanden om ersättningskraft fortsatte gälla efter att bestämmelserna om andelskraft trädde i kraft. I övergångsbestämmelserna öppnades upp för part att yrka att denna skulle ersättas med ersättning i pengar.³⁹

Enligt 8 kap. 2 § första stycket LSV ska domstolen i samband med beslut om tillhandahållande av andelskraft meddela erforderliga bestämmelser om villkoren för tillhandahållandet och om kostnadsbidrag. Dessa villkor ska enligt 7 kap. 6 § 4 LSV tas in i tillståndsdomen. Domstolen ska, även om parterna är överens, pröva att förutsättningarna för andelskraft är uppfyllda enligt 8 kap. 1 § första stycket LSV och även ange fastighet som avses i andra och tredje stycket i nämnda paragraf. I övrigt råder avtalsfrihet.⁴⁰

Bestämmelsen i 8 kap. 2 § andra stycket LSV innehåller bestämmelser rörande omprövning av redan fastställd rätt till andelskraft och om de närmare förutsättningarna för sådan omprövning. Bestämmelsen ska kunna tillämpas både när någon av parterna önskar jämkning i villkoren och då fråga är om avlösning av rätten

³⁹ Punkten 6 i övergångsbestämmelserna till lag (1974:273) om ändring i vattenlagen (1918:523).

⁴⁰ Strömberg, *Vattenlagen med kommentar*, 1984, s. 161.

till andelskraft. Parterna kan avtala om ändrade villkor men för avlösning av rätten till andelskraft krävs beslut av mark- och miljödomstolen. Som förutsättning för omprövning anges att den begärda ändringen i rättsförhållandet mellan parterna ska innebära väsentlig fördel för någon av dem utan att medföra betydande olägenhet för motparten. Frågor om omprövning avser endast rättsförhållandet mellan kraftstationens ägare och mottagaren av andelskraften och handläggs därför som stämningssmål, se 7 kap. 2 § 7 LSV. Om det beslutas att rätten till andelskraft ska avlösas mot ersättning i pengar, gäller bestämmelserna i 31 kap. MB om skadereglering vid tillståndsprovning av vattenverksamhet. Utredningen har i kapitel 4 föreslagit att dessa bestämmelser flyttas till 32 kap. MB. Avlösning regleras även i 14 § andra stycket införelagen för LSV.

I 8 kap. 3 § första stycket LSV finns bestämmelser om överflyttning av rättighet till andelskraft från en fastighet till en annan men med samma ägare. Dessa mål ska enligt 7 kap. 1 § 3 LSV handläggas som ansökningsmål. I 8 kap. 3 § andra stycket LSV regleras fastighetsägarens möjlighet att upplåta rätten till andelskraft till annan. Ett sådant avtal är inte bindande längre än femtio år från det avtalets slöts eller under nyttjanderättshavarens livstid.

I 8 kap. 4 § LSV stadgas att om den kraftmängd som tas ut som andelskraft minskas i sådana fall som avses i 31 kap. 22 eller 23 §§ MB eller till följd av omprövning för att förbättra en vattenanläggnings säkerhet, är mottagaren av andelskraft skyldig att utan ersättning tåla denna minskning i samma utsträckning som innehavaren av det kraftverk från vilket andelskraften tillhandahålls. I ÄVL fanns i stället institutet ersättningskraft, där ersättning utgavs genom kraftöverföring.⁴¹

9.7.2 Övergångsbestämmelserna i införelagen för LSV

När det gäller andelskraft och ersättningskraft enligt ÄVL finns en särskild övergångsbestämmelse i 13 § införelagen för LSV. Där stadgas att bestämmelsen i 8 kap. 4 § LSV ska tillämpas också i fråga om andelskraft enligt ÄVL och ersättning genom överföring av kraft enligt ÄVL i dess lydelse före den 1 juli 1974. Enligt 14 §

⁴¹ Strömberg, *Vattenlagen med kommentar*, 1984, s. 157.

införandelagen för LSV gäller fortfarande bestämmelserna i ÄVL beträffande ersättning som enligt ÄVL i dess lydelse före den 1 juli 1974 ska lämnas genom överföring av kraft.

Rätten till andelskraft upphör genom sådan avlösning som avses i 8 kap. 2 § andra stycket LSV och 14 § andra stycket införandelagen för LSV. Rätten till andelskraft torde även, på samma sätt som beträffande tvångsrätter, förfalla om tillståndet till vattenverksamheten upphör att gälla. Vidare följer av 8 kap. 3 § andra stycket LSV att rätten inte är bindande längre än femtio år från det att avtalet slöts, alternativt för någons livstid.

Vid utrivning ska enligt 31 kap. 19 § MB ersättning lämnas för kostnader orsakade av förlust av förmån, t.ex. rätt till andelskraft. Detta gäller dock endast under förutsättning att förmånen har tillförsäkrats i tillståndsdomen eller i avtal som träffats i samband med vattenanläggningens tillkomst.

9.7.3 Utmönstring av andelskraft

Institutet andelskraft är alltså fyrtio år i år och det tidigare systemet med ersättningskraft tillkom redan år 1918. Vattenkraftsutbyggnad sker i en annan omfattning i dag och nyetablering är relativt sällan förekommande. Elektrifiering av bygden var framför allt år 1918 en mycket angelägen fråga. Redan år 1974 hade denna fråga förlorat all betydelse, vilket bl.a. framgår av att det äldre institutet bygdekraft utmönstrades ur ÄVL och samtidigt infördes andelskraft i stället för ersättningskraft.⁴²

Av reglerna om andelskraft framgår att det inte är någon obligatorisk skyldighet att ersätta intrång med naturaprestation, utan huvudregeln redan år 1974 får anses vara att intrång i strömfall skulle ersättas i pengar. Departementschefen ansåg att rätten till andelskraft i första hand skulle tillkomma de som själva var kraftproducenter. Vidare ansåg han att mycket små fallhöjdsinnehav torde vara uteslutna från andelskraft redan på grund av att andelskraften inte kan utnyttjas ekonomiskt. Väsentlighetskravet i regeln gällde minoritetshavaren och de olägenheter detta kunde

⁴² Prop. 1974:83 s. 178.

innebära för majoritetshavaren, alltså kraftproducenten som kunde bli skyldig att leverera andelskraft, tillmättes ingen betydelse.⁴³

Ett skäl till att bestämmelsen om naturaprestation behölls i VL efter ändringarna år 1974 var att rätten till andelkraft (eller kraftöverföring) var knutet till en fastighet. Denna rättighet hade därmed en viss betydelse som kreditunderlag och var intressant ur finansieringssynpunkt.⁴⁴

Utredningen ser inte att det finns något egentligt behov av att i nya tillstånd förordna om andelskraft. Att behålla institutet ur finansieringssynpunkt framstår inte som ett lika hållbart argument i dag. Precis som år 1974 finns möjlighet att enligt 15 kap. JB upplåta rätt till elektrisk kraft i fastighet till vilken elektrisk kraftstation hör. En särskild reglering om naturaprestation innebär också en skillnad jämfört med regleringen av miljöfarlig verksamhet. Någon motsvarande skyldighet att prestera i natura till närliggande näringsidkare eller enskild finns inte. Något skäl att behålla regleringen finns sammanfattningsvis inte.

De förordnandena som finns om andelskraft och möjligen också äldre ersättningskraft är kopplade till tillståndet och förfaller därför om tillståndet upphör att gälla. Avtal om upplåtelse av andelskraft är dessutom som nämnts inte bindande längre än femtio år alternativt för någons livstid. Förslaget innebär alltså att de förordnanden om rätt till andelskraft som finns fortsätter att gälla på samma sätt som tidigare, men däremot kan inte nya förordnanden ske.

Om utredningens förslag i SOU 2013:69 om ny prövning blir verklighet, kommer i de fall nyprövning genomförs de tidigare gällande tillstånden upphöra vid den tidpunkt domstolen förordnar. Vad som ska hända med äldre förordnanden måste då beslutas i domen.

Genomförs tillika utredningens förslag i SOU 2013:69 om prövningens omfattning innefattande att prövning av hela verksamheten blir aktuell, kommer tidigare meddelade tillstånd att upphöra när verksamhetsutövaren tar det nya tillståndet i anspråk. Även i sådana fall måste det nya tillståndet innehålla bestämmelser om vad som händer med äldre rättigheter som t.ex. andels- eller ersättningskraft.

⁴³ Prop. 1974:83 s. 170 f.

⁴⁴ Prop. 1974:83 s. 148.

Dessutom bör upphävandet av reglerna kompletteras med övergångsbestämmelser liknande de som infördes år 1974. Mark- och miljödomstol ska på yrkande av part kunna besluta att rätten till andels- eller ersättningskraft ska upphöra mot ersättning i pengar.

9.8 9 kap. LSV – Övriga bestämmelser

Utredningens förslag:

- Regleringen i 9 kap. 1 § första meningen LSV införs i 22 kap. 1 § andra stycket MB.
- Regleringen i 9 kap. 2 § LSV införs i 22 kap. 1 § tredje stycket MB.
- Övriga bestämmelser i 9 kap. LSV upphör att gälla.

9.8.1 1 §

Enligt 9 kap. 1 § LSV jämföras gruva med fastighet vid prövning av frågor om vattenverksamhet. Detta gäller dock inte för samfällad mark som inlösts för en markavvattning. Tanken med undantaget är att en gruva, som ingår i en markavvattningssamfällighet, inte ska kunna bli delägare i samfällad mark.⁴⁵

Bestämmelsen får anses alltså fylla en funktion. Den flyttas till 22 kap. 1 § andra stycket MB, som reglerar vad en ansökan om vattenverksamhet ska innehålla. På så sätt blir det även fortsättningsvis tydligt att gruva jämföras med fastighet vid prövning av vattenverksamhet. När det gäller undantaget för markavvattning behövs inte något sådant längre, då den typen av frågor i framtiden löses genom förrättning enligt AL för dessa gemensamhetsanläggningar.

⁴⁵ Prop. 1981/82:130 s. 373.

9.8.2 2 §

Av 9 kap. 2 § LSV framgår när en viss fastighet anses berörd av en vattenverksamhet. Bestämmelsen är av betydelse framför allt när det gäller att bestämma kretsen av sakägare i ett initialskede av tillståndsprovningen, bl.a. i fråga om innehållet i ansökningar och kungörelser. Stadgandet innebär däremot inte en närmare avgränsning av kretsen av ersättningsberättigade. Denna fråga bör liksom hittills lösas i rättstillämpningen.⁴⁶

Bestämmelsen bör enligt utredningens uppfattning placeras i 22 kap. 1 § MB, eftersom det där finns bestämmelser om att fastigheter som berörs av en ansökan ska anges. Den placeras förslagsvis i ett nytt tredje stycke, som klargör innebörden av andra stycket – alltså vilka fastigheter som ska nämnas i ansökan.

9.8.3 3 §

Bestämmelsen i 9 kap. 3 § LSV innehåller vissa bestämmelser om ställande av säkerhet. Bestämmelsen är hämtad från 22 kap. 3 § VL och infördes utan någon motivering i LSV. Det är osäkert hur detta stadgande förhåller sig till 16 kap. 3 § MB, som gäller för både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Någon ledning finns inte heller att hämta i förarbeten eller kommentarer.

Bestämmelsen i 16 kap. 3 § MB innebär att tillståndsmyndigheten alltid ska pröva en säkerhet. Enligt 9 kap. 3 § LSV är det i stället den till vars förmån säkerheten ska ställas som ska godkänna denna och om den personen inte godtar säkerheten ska den prövas av länsstyrelsen.

Enligt båda bestämmelserna är staten, kommuner, landsting och kommunalförbund befriade från kravet på att ställa säkerhet.

Eftersom båda bestämmelserna torde vara tillämpliga om säkerhet ska ställas för en vattenverksamhet, bör det för sådan verksamhet innebära ytterligare ett moment eftersom den till vars förmån säkerheten ska ställas också ska godkänna den.

Som utredningen har konstaterat i avsnitt 3.2.6 ställs i princip inte någon säkerhet i mål som endast gäller tillstånd till vattenverksamhet.

⁴⁶ Prop. 1981/82:130 s. 149 ff.

Utredningen kan inte se att det är en motiverad skillnad att ha ytterligare krav på ställande av säkerhet för vattenverksamheter och bestämmelsen i 9 kap. 3 § LSV bör därför upphöra att gälla.

9.8.4 4 §

Bestämmelsen i 9 kap. 4 § LSV gör det möjligt för mark- och miljödomstolen att, innan en ansökan om vattenverksamhet lämnas in, förordna en sakkunnig för undersökning av en fastighet som förberedelse för en vattenverksamhet. Bestämmelsen är hämtad från 22 kap. 5 § VL.

En reglering som hör samman med denna är bestämmelsen i 28 kap. 3 § MB om rätt till tillträde för bl.a. planerad verksamhet. Den bestämmelsen fanns tidigare i 22 kap. 4 § VL. Länsstyrelsen kan alltså besluta om att någon bereds tillträde till annans fastighet. Enligt 28 kap. 1 § MB har en myndighet och den som på myndighetens uppdrag, t.ex. en sakkunnig, utför ett arbete rätt till tillträde till fastigheter m.m.⁴⁷

Det som tillkommer genom regleringen i 9 kap. 4 § LSV är alltså mark- och miljödomstolens möjlighet att i ett förberedande skede förordna en sakkunnig.

Möjligheten att förordna en sakkunnig i pågående mål finns genom regleringen i LOMM. I 4 kap. 1 § LOMM hänvisas till RB:s regler. Där finns regler om sakkunniga i 40 kap. RB. Utredningen har också, som ett förtydligande, föreslagit att en ny bestämmelse om sakkunniga införs i 3 kap. 8 § LOMM.

För ett ärende enligt 9 kap. 4 § LSV gäller dock reglerna i ärendelagen. Genom en hänvisning i 25 § ärendelagen gäller i och för sig 40 kap. RB även vid tillämpning av ärendelagen, men endast i fråga om bevismedel. Att i ett ärende som inleds i syfte att få en sakkunnig förordnad använda 40 kap. RB framstår inte som en gångbar lösning. Det får därför anses tveksamt om en sakkunnig utan specialregeln i 9 kap. 4 § LSV kan förordnas i ett domstolsärende.

Frågan är om en sådan bestämmelse behövs för vattenverksamhet. Någon motsvarighet finns inte för miljöfarlig verksamhet, men

⁴⁷ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 jan 2011, Zeteo), kommentaren till 28 kap. 1 §.

däremot förekommer liknande situationer. T.ex. undersökningskoncession för att leta efter mineralfyndigheter är i sig ett förfarande som kräver tillstånd enligt MB. Ett alternativ, om möjligheten behöver finnas kvar, är att motsvarande undersökning beträffande vattenverksamhet före en tillståndsansökan ges in ska betraktas som ett ansökningsmål som tas upp i A-listan. Utredningen anser dock att den reglering som finns i 28 kap. MB bör vara tillräcklig för att lösa de allra flesta situationer som går att förutse. Bestämmelsen i 9 kap. 4 § LSV bör därför kunna utgå.

9.8.5 5 §

Bestämmelsen i 9 kap. 5 § LSV gör det möjligt för länsstyrelsen att förordna en besiktningsman för att utreda om en anläggning har kommit till i laga ordning, dvs. att tillståndsplikt enligt MB eller äldre lag har iakttagits, eller är av laga beskaffenhet, dvs. har utförts i enlighet med dom eller beslut enligt MB eller äldre lag. Kostnaderna för besiktningen ska betalas av den som har begärt besiktningen. Förskott kan krävas av besiktningsmannen. Besiktningsmannens utlåtande har inte någon rättsverkan i sig utan är endast ett bevismedel som senare kan användas i en rättegång om bortskaffande av anläggningen m.m. I en sådan rättegång får anläggningens ägare självfallet åberopa den bevisning han vill som motbevisning mot besiktningsmannens utlåtande.

Om besiktningen leder till att talan väcks om borttagande av anläggningen eller om ändring av denna eller om skadestånd på grund av anläggningen är besiktningskostnaden att anse som en kostnad för bevisningen i målet. Anläggningsägaren kan alltså, om han förlorar målet, enligt RB:s regler om rättegångskostnad förpliktas att betala den kostnaden.⁴⁸

Motsvarande reglering fanns även i VL. Det första stycket är hämtat från 18 kap. 4 § VL och det andra från 20 kap. 12 § VL.

För miljöfarlig verksamhet fanns en motsvarande bestämmelse i 43 § ML. Den återfinns nu i 26 kap. 22 § MB och är tillämplig på all verksamhet enligt balken. Bestämmelse gäller den som bedriver en verksamhet som kan befaras medföra olägenheter för människors

⁴⁸ Strömberg, lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1 jan. 2011, Zeteeo), kommentaren till 9 kap. 5 §.

hälsa eller miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet från en sådan verksamhet. Denne är skyldig att utföra de undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Om det är lämpligare får tillsynsmyndigheten i stället besluta att en sådan undersökning ska utföras av någon annan och utse någon att göra undersökningen. För det fall någon annan utses ska verksamhetsutövaren eller den avhjälpningsskyldige ersätta kostnaderna för undersökningen.

Eftersom regleringen i 26 kap. 22 § MB uttryckligen endast tar sikte på utredningar av intresse för tillsynen, kan möjligen argumenteras för att bestämmelsen i 9 kap. 5 § LSV är något mer vidsträckt. Emellertid är det svårt att se att länsstyrelsen har anledning att gå längre än vad tillsynen kräver och det är också utifrån detta uppdrag det är av intresse för myndigheten att undersöka om anläggningen är laglig eller inte. Bestämmelsen gäller både verksamhetsutövare och annan som är skyldig att avhjälpa skada eller olägenhet. Därigenom omfattas både den som utövar vattenverksamhet och den som endast är ansvarig för en anläggnings underhåll m.m.

Utredningen bedömer att regleringen i 26 kap. 22 § MB är tillräcklig och att 9 kap. 5 § LSV därför kan utgå. Bestämmelsen i 26 kap. 22 § MB ger dessutom verksamhetsutövaren eller anläggningens ägare möjlighet att själv presentera utredningen.

9.8.6 6 §

Bestämmelsen i 9 kap. 6 § LSV reglerar fördelning av vatten mellan flera grundvattentäkter för husbehovsförbrukning. Vad som avses med husbehovsförbrukning framgår av kommentaren till 11 kap. 11 § punkten 1 MB. Tvister om fördelning enligt denna paragraf ska prövas av mark- och miljödomstol efter ansökan om stämning, se 7 kap. 2 § 14 LSV.⁴⁹

Det har framförts till utredningen att bestämmelsen inte tillämpas. Dessutom finns möjlighet för mark- och miljödomstolen i förekommande fall att besluta om bildandet av en samfällighet för att lösa dylika problem. Någon ytterligare reglering av frågan

⁴⁹ Strömberg, lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1 jan. 2011, Zeteo), kommentaren till 9 kap. 6 §.

bedömer utredningen inte finns eller är nödvändig. Bestämmelsen kan därför utgå.

9.8.7 7 §

Enligt 9 kap. 7 § LSV ska mark- och miljödomstolen föra en förteckning över vattenverksamhet inom domsområdet (vattenbok) i den utsträckning som regeringen föreskriver. Bestämmelsen är hämtad från 22 kap. 8 § VL. Tidigare fanns den i 12 kap. 1–2 §§ ÄVL.

Av 8 § FVV framgår att mark- och miljödomstolens förteckning över vattenverksamhet inom domsområdet ska föras i en miljöbok i vilken en vattenbok ska ingå. Domstolsverket bemyndigas att meddela föreskrifter om miljöboken.

Någon lagreglering av domstolarnas skyldighet att föra miljöbok finns alltså inte, utan detta sker endast i förordning. Vattenboken ingår enligt 8 § FVV i miljöboken. Mot denna bakgrund kan inte utredningen se att skyldigheten att föra vattenbok dessutom måste regleras i lag och 9 kap. 7 § LSV kan därför utgå.

10 Oklara ansvarsförhållanden

10.1 Utredningens uppdrag

Markavvattningsföretag, s.k. herrelösa dammar och andra vattenanläggningar som inte underhålls och där ansvarsförhållandena avseende löpande underhåll och vidtagande av andra åtgärder är oklara har lyfts fram som ett problem av tillsynsmyndigheten. Skälet till detta är bl.a. att myndigheten inte vet till vem eller vilka ett förbud eller ett föreläggande ska riktas. Utredningen har därför fått i uppdrag att analysera om det finns behov av att klargöra ansvarsfördelningen för vidtagande av åtgärder och föreslå de regeländringar som analysen föranleder. Analysen ska omfatta fastighetsägarens ansvar för s.k. herrelösa dammar inom dennes fastighet.

I uppdraget ingår inte att se över de bestämmelser i 4 kap. MB som skyddar vissa vattenområden.

10.2 Generellt om underhållsansvaret enligt MB

Huvudregeln är att den som äger en vattenanläggning, t.ex. en damm eller ett vattenkraftverk, också är den som enligt 11 kap. 17 § MB har ansvar för anläggningens underhåll. Ett föreläggande eller förbud ska alltså riktas mot anläggningens ägare. För att ansvaret för anläggningens underhåll ska överföras till annan krävs att ägaren av vattenanläggningen överlåter den till annan, river ut den eller att ett förordnande av domstol meddelas enligt 11 kap. 20 § MB. Ett förordnande enligt nämnda paragraf överför bara underhållsskyldigheten, inte äganderätten, se avsnitt 10.2.3 nedan. Jämför också avsnitt 3.7.1 angående underhållsskyldigheten enligt MB.

Tidigare utredningar och förarbeten har lyft fram övergivna vattenanläggningar som ett problem i Sverige i dag. Flertalet av dessa övergivna anläggningar utgörs av dammar, bl.a. för sågverk,

kvarnar och flottning. Eftersom dammarna har övergivits är det ofta svårt att finna ägare som har ansvaret för sådana anläggningar.¹ Enligt vad som framförts till utredningen utgörs övergivna vattenanläggningar till stor del av anläggningar i avlysta flottleder. Utredningen har därför ägnat dessa ett särskilt avsnitt, se avsnitt 10.3.

Vattenanläggningar, t.ex. kraftverk och kvarnar, utgör fastighetstillbehör och är därmed en del av fast egendom enligt 2 kap. 1 § JB. Detta förutsätter dock att anläggningen är uppförd för stadigvarande bruk och att den ägs av fastighetsägaren. Om anläggningen utgör ett fastighetstillbehör följer den med som en del av fastigheten vid överlåtelse. Fastighetsägaren är i dessa fall även ansvarig för underhållet och underhållsansvaret överförs till köparen vid en eventuell överlåtelse. En anläggning som är uppförd med stöd av en särskild rättighet är däremot inte fast egendom.

Om vattenanläggningen i stället har uppförts med stöd av en särskild rättighet, t.ex. tvångsrätt enligt 28 kap MB, ägs den av rättighetshavaren som också är underhållsansvarig. Det faktum att anläggningen ägs av annan än fastighetsägaren medför att den är lös egendom och alltså inte utgör fastighetstillbehör. Vad som kan utgöra en särskild rättighet utvecklas nedan.

Av bestämmelsen i 11 kap. 17 § MB följer att underhållsansvaret för en anläggning som är uppförd med stöd av en särskild rättighet åligger rättighetshavaren även efter det att rättigheten upphört. Underhållsansvaret kan endast upphöra om domstolen med stöd av 11 kap. 20 § MB förordnar att ansvaret ska gå över på någon annan. Detta gäller även i de fall äganderätten har övergått till fastighetsägaren, se mer om detta i avsnitt 10.2.1.

När tillstånd till drift av vattenkraftverk ges ska domstolen ange i domen till vilken fastighet rätten att tillgodogöra sig vattnet ska vara knuten, strömfallsfastighet. Genom detta förordnande blir anläggningen ett fastighetstillbehör till strömfallsfastigheten. Det gäller även i de fall rätten att tillgodogöra sig vattnet knutits till en annan fastighet än den där anläggningen är belägen. Både tillståndet och anläggningen följer strömfallsfastigheten om den överläts till annan.² Det innebär att en ny ägare till strömfallsfastigheten övertar såväl ägandet som underhållsansvaret för anläggningen.

¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 139.

² Naturvårdsverket rapport 5126, *Tillsyn över vattenverksamhet*, s. 8.

10.2.1 Vattenanläggning uppförd med stöd av en särskild rättighet

Om en vattenanläggning uppförts med stöd av en särskild rättighet eller inte är således centralt när det kommer till att avgöra vem som har ansvar för underhållet av en vattenanläggning. Vad som avses med en särskild rättighet framgår inte av förarbetena till vare sig VL eller MB. Tvångsrätter meddelade med stöd av MB samt sådana servitut som meddelas med stöd av 7 kap. 2 § andra stycket FBL omfattas av begreppet. Dessa bestämmelser är särskilt avsedda för vattenverksamhet. Därutöver torde även rättighet som gällt till förmån för allmän farled och gruvföretag utgöra sådana rättigheter för vilka det skulle kunna komma i fråga att underhållsansvaret stannar på rättighetshavaren.³

Om anläggningen uppförs med stöd av äganderätt eller en särskild rättighet avgörs vid tillståndsprövningen. För att få tillstånd till vattenverksamhet krävs att sökanden har rådighet över det vatten som omfattas av ansökan. Det innebär att sökanden ska visa att hon eller han har en i tiden obegränsad rätt till vattnet. Rådigheten måste alltså grundas på äganderätt, tvångsrätt, eller en i tiden obegränsad servitutsrätt eller tomträtt.

Utredningen har i avsnitt 4.2.12 föreslagit att rådighet inte längre ska vara en processförutsättning. Förslaget innebär att domstolen inte längre ska pröva frågan om rådighet och i vad mån brister i detta avseende utgör hinder för prövningen av ansökan. Verksamhetsutövaren eller anläggningens ägare måste fortfarande lösa frågan om faktisk rådighet genom antingen äganderätt eller annan särskild rätt till vattnen såsom t.ex. tvångsrätt eller servitut. I fråga om underhållskyldighet för en vattenanläggning är de särskilda rättigheterna därför fortfarande av intresse.

Tvångsrätt

Av 28 kap. 10 § MB framgår de vattenverksamheter för vilka tvångsrätt kan förordnas. Den som erhåller tvångsrätt, den s.k. rättighetshavaren, blir inte ägare till den del av fastigheten där anläggningen uppförs eller verksamheten bedrivs, men är självfallet

³ SOU 1977:27 s. 216.

ägare till den anläggning som uppförs. Anläggningen i fråga utgör alltså lös egendom och rättighetshavaren som äger denna är underhållsansvarig.

När behovet av tvångsrätt upphör finns det ingen skyldighet för rättighetshavaren att ta bort anläggningen. Av bestämmelsen i 28 kap. 10 § tredje stycket MB följer i stället att anläggningar som har uppförts med stöd av tvångsrätt tillfaller fastighetsägaren om de inte har förts bort inom ett år från det att behovet av tvångsrätt upphörde. Däremot framgår uttryckligen av 11 kap. 17 § MB att rättighetshavarens underhållsansvar inte övergår till fastighetsägaren även om äganderätten gör det. Underhållsskyldigheten kvarstår till dess att skyldigheten har förts över på någon annan enligt 11 kap. 20 § MB.

Rättighetshavaren har med stöd av 28 kap. 11 § MB rätt att nyttja annans mark för att utföra underhåll på sin anläggning. Detta möjliggör för rättighetshavaren att utföra underhåll även om äganderätten till anläggningen övergår till fastighetsägaren.

Servitut

I stället för tvångsrätt enligt 28 kap. 10 § MB kan servitut avseende vattenverksamhet bildas genom fastighetsreglering med stöd av 7 kap. 2 § andra stycket FBL. Servitut kan endast bildas med stöd av de skäl som framgår i 28 kap. 10 § MB. En förutsättning är att tillstånd enligt 11 kap. MB för verksamheten har meddelats eller att det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom verksamhetens inverkan på vattenförhållandena. Ett servitut enligt 7 kap. 9 § FBL får ändras eller upphävas endast om åtgärden inte medför olägenhet av någon betydelse för verksamheten.

Byggnader och anläggningar som uppförs med stöd av ett sådant servitut blir fastighetstillbehör till den härskande fastigheten. Även befintliga byggnader och anläggningar på den tjänande fastigheten kan genom beslut av lantmäterimyndigheten göras till fastighetstillbehör för den härskande fastigheten enligt 7 kap. 14 § FBL.

Med viss reservation för att rättsläget inte är alldeles klart torde för sådan anläggning gälla detsamma som för anläggning uppförd med stöd av tvångsrätt, nämligen att den härskande fastigheten har ett år på sig att ta bort anläggningen och om så inte sker tillfaller anläggningen

den tjänande fastigheten utan lösen, jfr 14 kap. 13 § JB. Av allmänna rättsgrundsatser följer dock att ägaren av den härskande fastigheten i vissa fall kan bli skyldig att utge ersättning för markens återställande trots att anläggningen tillfaller ägaren av den tjänande fastigheten utan lösen. Detta gäller speciellt fallet då anläggningen inte representerar något värde utan enbart medför kostnader för rivning och bortförande.⁴ Av bestämmelsen följer även att marken ska återställas i tjänligt skick av ägaren till den härskande fastigheten om anläggningen tas bort.

Underhållsansvaret för anläggningarna bör på samma sätt som för rättighetsinnehavare av tvångsrätt åligga den härskande fastigheten. Enligt utredningens uppfattning innebär det att underhållsansvaret även för anläggningar som är uppförda med stöd av servitut enligt FBL inte kan upphöra på annat sätt än som anges i 11 kap. 20 § MB, dvs. genom att underhållsskyldigheten överförs genom ett förordnande av domstol. Detta kräver som redan nämnts att en ansökan om utrivning är föremål för domstolens prövning.

10.2.2 Särskilt om ansvaret för allmänna flottledsanläggningar

Älvar, åar och bäckar har långt in på 1900-talet använts som flottningsleder för timmer. För att underlätta flottningen byggde man flottningsdammar, rensade vattendragen från stenblock och förstärkte stränderna med stockar och stenar. I Sverige förekommer det inte längre någon flottning av betydelse. Utredningen har emellertid informerats om att vattenanläggningar i avlysta allmänna flottleder är sådana anläggningar som i många fall anses övergivna och för vilka det idag är svårt att hitta någon ansvarig. I Västerbottens län utgör cirka 50 procent av alla dammar i länet flottningsanläggningar i avlysta allmänna flottningsleder. Vissa av dessa används idag för andra syften än flottning, bl.a. elproduktion.

Enligt 1 kap. 5 c § flottningslagen utgör bl.a. anläggningar som har utförts eller övertagits från någon annan för inrättande, utvidgning eller förbättring av en allmän flottled allmän egendom. Så länge flottning bedrivs i leden, förvaltar flottningsföreningen anläggningarna och svarar för underhåll och drift. När den allmänna flottleden har

⁴ NJA II 1972 s. 398.

avlysts och flottningsföreningen upplösts finns möjlighet för en särskilt utsedd förvaltare att ta i anspråk behållning hos flottningsföreningen och att därmed vidta behövliga återställningsåtgärder, se 8 kap. 82 och 82 a §§ flottningslagen.

I fråga om ansvaret för anläggningar i nedlagda eller avlysta flottleder lämnar vare sig tidigare lagstiftning i ÄVL, VL eller nuvarande bestämmelser i MB eller flottningslagen något klart besked. Anordningarna i en flottled antas vara allmän egendom bara så länge flottleden utgör ett allmänt kommunikationsmedel. Tanken på att staten skulle vara ägare till anläggningarna efter det att flottleden har avlysts eller att markägaren skulle åläggas ett ansvar har avvisats av i tidigare lagstiftningsarbete.⁵ I stället har uppfattningen varit att flottledsanläggningar saknar ansvarigt rättssubjekt efter det att flottleden avlysts. Förvaltarens ansvar omfattar endast att med de medel som finns vidta behövliga underhållsåtgärder och kan inte utöver det anses vara ägare eller underhållsansvarig för anläggningar i flottningsleden. Det sagda innebär enligt utredningen att anläggningar i en avlyst flottled saknar såväl ägare som underhållsansvarig.

För sådana anläggningar finns däremot regler som möjliggör för företrädare för det allmänna och enskilda personer att ta bort anläggningarna. I 14 kap. 3 § första stycket VL fanns en möjlighet för förvaltaren, staten, kommun, vattenförbund eller skadelidande att få tillstånd av vattendomstolen att ta bort en anläggning som tillhört flottleden med rätt att fritt förfoga över den. Bestämmelsen ska fortfarande tillämpas i fråga om allmänna flottningsleder och vad som sägs om vattendomstolen ska i stället gälla mark- och miljödomstolen, se 16 § första stycket 5 MP. Alla anläggningar som hade uppförts för flottleden omfattas av bestämmelsen. Med rätt att fritt förfoga menas att äganderätten övergår till den som erhåller tillståndet.⁶

Anläggningen kan även med stöd av 14 kap. 3 § fjärde stycket VL övertas av en fastighetsägare vars fastighet skulle skadas av att anläggningen i flottleden tas bort. Övertaganden kan även avse anläggningar som är belägna på annans fastighet. Övertas anläggningen med äganderätt får den nye ägaren även underhållsansvaret.

⁵ Se bl.a. prop. 1969:104 s. 20 och 36.

⁶ Prop. 1981/82:130 s. 560.

Den som har fått tillstånd att bortskaffa flottledsanläggning enligt 14 kap. 3 § första stycket VL är inte skyldig att betala ersättning för andra skador än sådana som uppkommer i samband med arbetena med bortskaffandet, se 9 kap. 11 § tredje stycket VL och 16 § första stycket 3 MP. Skador på annans egendom till följd av bestående ändringar i vattenförhållandena eller förlust av en förmån som någon har åtnjutit till följd av anläggningens existens ersätts alltså inte.⁷ Det innebär att skyldigheten att ersätta skador vid utrivning är mer begränsad vid utrivning av flottledsanläggningar där ansvaret har tagits över av någon av dem som räknas upp i 14 kap. 3 § första stycket VL än vid utrivning av andra vattenanläggningar.

10.2.3 Övertagande av underhållsansvaret enligt 11 kap. 20 § MB

Som redan nämnts kan underhållsansvaret för en vattenanläggning bara överföras till annan genom ett förordnande enligt 11 kap. 20 § MB. Bestämmelsen infördes ursprungligen i 14 kap. 2 § VL. I förarbetena till VL konstaterades att det fanns bestämmelser om övertagande av underhållsansvar för vattenanläggningar i avlysta flottsleder och att motsvarande bestämmelser även behövdes för andra typer av vattenanläggningar.

Vattenlagsutredningen föreslog införandet av en bestämmelse om övertagande av underhållsansvaret för vattenanläggningar, men konstaterade helt enkelt att det i vissa fall inte gick att hitta någon underhållsansvarig. Vattenlagsutredningen ansåg att underhållsansvaret för en vattenanläggning som har uppförts med stöd av en rättighet inte kan övergå på fastighetsägaren. Ju längre tid som har gått från det att rättigheten tillskapades och anläggningen tillkom, desto svårare kan det vara att finna dess innehavare. Samma problematik kan uppstå om en rättighetshavare har trätt i likvidation eller gått i konkurs. Avsaknaden av en underhållsansvarig för anläggningen skulle dock enligt Vattenlagsutredningen inte hindra angelägna insatser för att tillgodose intressen som är beroende av att anläggningen underhålls eller att den rivs ut såsom allmänt fiskeriintresse eller allmänna miljö- eller hälsovården, men även

⁷ Strömberg, *Vattenlagen med kommentar*, 1984, s. 151.

enskilda intressen kan beröras därav. Vattenlagsutredningen föreslog därför att det i VL skulle införas regler om möjlighet för Kammarkollegiet att föra talan om ett tillstånds förverkande om anläggningen hade övergivits eller dess underhåll allvarlig försumrats.

I samband med talan om ett förverkande skulle tillståndsmyndigheten även kunna förordna, om ägaren inte fullgjorde vad som hade ålagts honom eller någon för anläggningen ansvarig inte fanns, att åtgärderna i stället på ägarens bekostnad skulle få utföras av annan vars rätt var beroende därav. På så sätt skulle t.ex. staten, kommun, vattenförbund eller enskild fastighetsägare kunna få utföra sådana utrivnings- eller återställningsåtgärder som hade föreskrivits genom förordnandet om utrivning såväl då känd ägare inte fullgjorde skyldigheten som då det inte fanns något rättssubjekt som var ansvarigt för anläggningen. Ersättning kunde sedan återkrävas av anläggningens ägare, om denne blev känd först i efterhand. Vattenlagsutredningen konstaterade dock att kostnaderna i många fall skulle komma att stanna på den som har utfört åtgärderna.

Vattenlagsutredningen framförde även att en avhållande faktor för det allmänna att ingripa i angelägna fall kunde vara bristande tillgång på erforderliga medel för ändamålet men att det emellertid var önskvärt att kostnadsfrågan inte blev avgörande i sådana fall.⁸

I syfte att möjliggöra för samhället att ingripa i fråga om övergivna anläggningar infördes en bestämmelse om övertagande av underhållsansvaret i 14 kap. 2 § VL samt bestämmelser om förverkande av tillstånd i 15 kap. 5 § VL. Enligt sistnämnda bestämmelse kunde Kammarkollegiet föra talan om förverkande av tillstånd till ett vattenföretag bl.a. när ett vattenföretag övergivits eller underhållet allvarlig försumrats eller när tillstånd att inverka på vattenförhållandena inte har utnyttjats under längre tid.⁹

Bestämmelsen i 14 kap. 2 § VL fördes över till 11 kap. 20 § MB av vilken följer att mark- och miljödomstolen får förordna att underhållsskyldigheten ska övergå till annan. Ett sådant förordnande kan liksom tidigare endast ske i samband med att domstolen prövar en ansökan om utrivning av vattenanläggningen i fråga. Det finns alltså

⁸ SOU 1977:27 s. 216.

⁹ Prop. 1981/82:130 s. 137.

ingen möjlighet att med dagens regler överföra underhållsskyldigheten utan att frågan om utrivning först väcks vid domstolen.

En ansökan om utrivning kan enligt 11 kap. 19 § MB initieras hos domstol genom att den som äger anläggningen eller den som är underhållsskyldig för anläggningen ansöker om utrivning. Frågan om utrivning aktualiseras också i samband med en ansökan om återkallelse av ett tillstånd p.g.a. bristande underhåll eller att den övergivits enligt 24 kap. 3 § 8 och 9 MB. En sådan ansökan kan enligt 24 kap. 7 § MB initieras av bl.a. Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelsen. Om tillståndet återkallas med stöd av dessa bestämmelser kan mark- och miljödomstolen även återkalla rätten att bibehålla anläggningen. Vidare följer av 24 kap. 4 § MB att om tillståndet återkallas för en vattenanläggning ska domstolen även förordna om att den ska rivs ut.

I samband med att frågan om utrivning prövas kan alltså underhållsskyldigheten enligt bestämmelsen i 11 kap. 20 § MB tas över av en fastighetsägare vars fastighet skulle skadas av utrivningen. Fastighetsägaren ska enligt bestämmelsen begära att underhållsskyldigheten förs över. Ett förordnande får inte meddelas, om det kan antas att fastighetsägaren inte kan fullgöra skyldigheterna eller om det med hänsyn till den sökande eller till allmänna intressen anses mera angeläget att anläggningen rivs ut. Enligt 11 kap. 20 § andra stycket MB kan ett förordnande också meddelas för staten, en kommun eller ett vattenförbund till skydd för allmänna intressen.

Bestämmelserna bygger således på att en fastighetsägare, staten, en kommun eller ett vattenförbund frivilligt vill ta över underhållsansvaret och att detta görs i samband med en ansökan om utrivning. Förordnandet omfattar dock inte att äganderätten övertas.

10.2.4 Jämförelse med miljöfarlig verksamhet

Som nämnts i avsnitt 3.7.2. finns det för miljöfarlig verksamhet inte någon regel som stadgar underhållsansvar för anläggningen där verksamheten bedrivs och ingen bestämmelse anger direkt på vem ett sådant ansvar ska vila. I stället används begreppet verksamhetsutövare för den som kan anses ansvara för verksamheten eller åtgärden och

dess påverkan på omgivningen. Det är verksamhetutövaren som anses vara rätt adressat för krav såsom förelägganden eller förbud. Begreppet verksamhetsutövare är inte definierat i MB utan frågan om vem som ska betraktas som verksamhetsutövare har överlämnats till rättstillämpningen. I praxis har den som har de faktiska och rättsliga möjligheterna att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter ansetts som verksamhetsutövare. Vikt har också lagts vid vem som ansvarar för underhåll och drift. Av praxis framgår att bedömningen måste göras utifrån förhållandena i det enskilda fallet (se MÖD 2005:64, MÖD 2010:23 och MÖD 2010:43). I lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen) anges i 2 § att verksamhetsutövare är varje fysisk eller juridisk person som driver eller innehar en verksamhet eller anläggning eller som på annat sätt har rätt att fatta avgörande ekonomiska beslut om verksamhetens eller anläggningens tekniska drift.

Underhållsansvarig och därmed rätt adressat för åtgärder i fråga om vattenverksamhet kan såsom begreppet definieras i dag endast vara ägaren av en vattenanläggning. Prövningen av vem som ska anses vara ägare till vattenanläggningen lämnar visst utrymme för bedömning men kan inte omfatta lika nyanserade avvägningar som bedömningen av vem som är verksamhetsutövare. Begreppet verksamhetsutövare och så som det har kommit att tillämpas är mer elastiskt och tar större hänsyn till de faktiska möjligheterna att vidta åtgärder.

10.3 Slutsatser, överväganden och förslag

Utredningens förslag: Det införs en skyldighet för den som har uppfört en vattenanläggning på annans fastighet med stöd av en särskild rättighet att ta bort anläggningen om fastighetsägaren begär det.

Fastighetsägaren får ett subsidiärt ansvar för vattenanläggningar som inte utgör fastighetstillbehör. Detta gäller i de fall det inte går att fastställa vilken rättighetshavare som är underhållsskyldig. Viss skälighetavvägning ska dock göras vid bedömningen av ansvarets omfattning.

För vattenanläggningar som hör till en avlyst flottled ska staten svara för anläggningens underhåll, om det inte bedrivs någon ny verksamhet vid anläggningen.

En fastighetsägare som berörs av verksamheten vid en vattenanläggning samt staten, kommun eller vattenförbund ska kunna ansöka om övertagande av underhållskyldigheten utan att frågan om utrivning är föremål för prövning.

Utredningen drar slutsatsen att en vattenanläggning såsom ett vattenkraftverk eller damm som huvudregel utgör ett fastighetstillbehör enligt 2 kap. 1 § JB och ägs av fastighetsägaren. Om anläggningen har uppförts av fastighetsägaren åligger underhållsansvaret således denna i egenskap av ägare. Eftersom anläggningen utgör en del av den fasta egendomen följer ägandet och därmed även underhållsansvaret med till nästa fastighetsägare vid en eventuell överlåtelse.

En utgångspunkt bör därför enligt utredningens uppfattning vara att byggnader och anläggningar utgör tillbehör till den fastighet där de är belägna. Den som vill göra gällande att en byggnad eller anläggning inte är ett fastighetstillbehör måste enligt utredningen bevisa det påståendet. På samma sätt bör man enligt utredningen även kunna anta att underhållsansvaret för en vattenanläggning åligger ägaren av den fastighet på vilken anläggningen är belägen. Vill fastighetsägaren hävda att anläggningen en gång uppfördes med stöd av en särskild rättighet och att underhållsansvaret därför åvilar rättighetshavaren bör det åligga fastighetsägaren att visa på det förhållandet. Det finns inte anledning att ha ett lägre beviskrav utifrån ett allmänt antagande om att det skulle innebära särskilda svårigheter att föra bevisning om förhållanden som ligger långt tillbaka i tiden.¹⁰

Är det däremot klarlagt att anläggningen i fråga är uppförd med stöd av en särskild rättighet och att underhållsansvaret aldrig förts över till fastighetsägaren kan man med dagens regler inte göra fastighetsägaren ansvarig för underhållet av anläggningen. Det gäller även om äganderätten till vattenanläggningen övergått till fastighetsägaren. Vid dessa förhållanden kan det vara svårt att hitta

¹⁰ Se bl.a. Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, dom den 26 oktober 2012 i mål F 223-12.

den ansvariga rättighetshavaren, särskilt om lång tid har förflutit sedan verksamheten upphörde. Samma problematik uppstår även när en ansvarig rättighetshavare har trätt i likvidation eller gått i konkurs.

Utredningen har haft svårt att överblicka omfattningen av antalet anläggningar där underhållsansvaret kan härledas till en rättighetshavare som inte går att finna och där underhållsansvaret aldrig har förts över till fastighetägaren. I dessa fall finns ett utpekat rättssubjekt som ska svara för anläggningens underhåll men som på grund av olika omständigheter är svår att identifiera eller lokalisera. Det kan t.ex. bero på att lång tid förflutit sedan verksamheten upphört.

För vattenanläggningar som hör till en numer avlyst flottled saknar dagens regler däremot en bestämmelse som anger vem som ska anses vara ägare och underhållsskyldig, se nedan om utredningens förslag till lösning. Avsaknaden av rättssubjekt gäller dock endast de anläggningar som en gång hört till flottleden. För de vattenanläggningar som i dag används till andra ändamål, t.ex. kraftproduktion, finns det en underhållsskyldig verksamhetsutövare. I de fall ny verksamhet bedrivs förutsätter utredningen att tillstånd finns och att verksamheten bedrivs med stöd av äganderätt eller en särskild rättighet. Det bör i dessa fall inte vara svårt att hitta någon underhållsansvarig.

Utredningen anser dock att den rådande ordningen är otillfredsställande. Att vissa anläggningar saknar en underhållsansvarig och att underhållsansvaret kan övertas först efter en ansökan om utrivning är inte bra. Nuvarande förfarande bygger på att någon frivilligt vill överta underhållsansvaret och därmed förenade kostnader. Intresset för att överta underhållsansvaret för övergivna anläggningar har efter vad utredningen förstått inte varit stort. Möjlighet finns att återfå utlagda kostnader för det fall den rätta ägaren hittas men utsikten för detta torde i de flesta fall vara liten.

Utredningen bedömer dock att det saknas skäl att frångå gällande regler om att den som äger en vattenanläggning eller den som med viss rättighet uppfört motsvarande anläggning ska svara för dess underhåll. Däremot har utredningen funnit anledning att lämna förslag om en utökad krets av underhållsskyldiga samt att skyldigheten ska kunna övertas även utan det att en ansökan om utrivning är föremål för domstolens prövning.

10.3.1 Större ansvar för fastighetsägaren

När en anläggning har uppförts med stöd av en särskild rättighet upphör rätten bl.a. när tillståndet till vattenverksamheten förfaller eller återkallas. Om en sådan rättighet upphör har rättighetshavaren ett år på sig att ta bort anläggningen som annars tillfaller ägaren av den fastighet där anläggningen är belägen, 28 kap. 10 § tredje stycket MB. Samma regel och frist får förmodas gälla även om anläggningen uppförts med stöd av ett servitut enligt FBL, se avsnitt 10.2.1. Äganderätten, men inte underhållsskyldigheten, förs således automatiskt över på fastighetsägaren oavsett om denne vill det eller inte. Fastighetsägaren har möjlighet att begära ersättning för eventuella kostnader av rättighetshavaren. Om rättighetshavaren inte går att finna kan sådana anspråk vara svåra att realisera. Detsamma gäller om rättighetshavaren trätt i likvidation eller gått i konkurs.

Såsom bestämmelsen i 28 kap. 10 § tredje stycket MB är utformad i dag innebär den inget uttryckligt krav för rättighetshavaren att denne ska ta bort den anläggning som rättigheten har avsett. Det finns alltså ingen lagstadgad skyldighet för rättighetshavaren att ta bort anläggningen och inte heller någon uttrycklig bestämmelse med stöd av vilken fastighetsägaren kan kräva att den ska tas bort. Det saknas således regler som förenklar för fastighetsägaren att t.ex. genom handräckning få bort en anläggning som rättighetshavaren har lämnat.

Utredningen föreslår att det i 28 kap. 10 § tredje stycket MB införs en skyldighet för rättighetshavaren att ta bort vattenanläggningen när verksamheten upphör och om fastighetsägaren begär det. Gör inte rättighetshavaren det tillfaller anläggningen med äganderätt liksom i dag fastighetsägaren. Genom den föreslagna regeln möjliggörs för fastighetsägaren att få bort en anläggning. Vill fastighetsägaren eller annan att anläggningen ska vara kvar finns möjlighet att i stället begära övertagande av underhållsskyldigheten, se utredningens förslag om detta i nästa avsnitt. Enligt utredningens förslag får 28 kap. 10 § MB beteckningen 28 kap. 14 § MB.

Fastighetsägaren bör även få ett subsidiärt ansvar för underhållsskyldigheten för vattenanläggningar inom den egna fastigheten. Liknande regler finns för förorenade områden i 10 kap. MB.

Huvudregeln enligt 10 kap. 2 § MB är att verksamhetsutövaren ska ansvara för att avhjälpa den skada som uppstått. Av 3 § i samma kapitel följer att var och en som har förvärvat den förorenade fastigheten är ansvarig, om förvärvaren vid förvärvet kände till föroreningen eller då borde ha upptäckt den. Fastighetsägarens ansvar är subsidiärt i förhållande till utövarens och inträder först när det inte finns någon verksamhetsutövare som kan göras ansvarig. Ansvaret sträcker sig inte heller lika långt som verksamhetsutövarens, utan gäller endast i den omfattning som är skäligen, se 10 kap. 4 § MB.

Ansvaret för förorenade områden är begränsat. Av 8 § MP följer att den faktiska driften måste ha pågått efter den 30 juni 1969 och verkningarna av verksamheten måste alltså ha pågått vid tiden för MB:s ikraftträdande. Tidpunkten är vald med hänsyn till att ML trädde i kraft den 1 juli 1969, från vilken tidpunkt ett efterbehandlingsansvar har ansetts föreligga.¹¹

För övergivna vattenanläggningar skulle motsvarande reglering kunna innebära att fastighetsägaren i alla lägen får anses vara underhållsansvarig för vattenanläggningar inom den egna fastigheten när det inte kan fastställas att det finns någon rättighetshavare som är underhållsansvarig. Med en sådan reglering skulle man lösa även den situation som kan uppstå med en rättighetshavare som trätt i likvidation eller gått i konkurs. Den föreslagna bestämmelsen placeras efter dagens bestämmelse om underhållsansvar, se utredningens förslag till 11 kap. 14 § MB.

Syftet med förslaget är att få en adressat för nödvändiga underhållsåtgärder vid dessa anläggningar. Genom det föreslagna förfarandet med möjlighet för fastighetsägaren att kräva att en anläggning ska tas bort och fastighetsägarens subsidiära ansvar skapas ett system som sätter viss press på fastighetsägaren. En passiv fastighetsägare som låter en rättighetshavare överge en verksamhet och därtill hörande anläggning på fastigheten riskerar att behöva ansvara för anläggningens underhåll. Det föreslagna subsidiära ansvaret kan även innebära att fastighetsägaren kan bli strikt ansvarig enligt 11 kap. 18 § MB. Det senare förutsätter dock att vattenanläggningen i fråga är en damm för vattenreglering.

¹¹ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken* (1 jan. 2013, Zeteeo) kommentaren till 8 § MP.

Den föreslagna regeln utvidgar fastighetsägarens ansvar i förhållande till vad som gäller i dag. Utredningen bedömer att det måste finnas utrymme för viss skälighetsavvägning när det gäller omfattningen av de åtgärder som krävs av fastighetsägaren. Vid denna bedömning ska det bl.a. beaktas om det gått lång tid sedan vattenanläggningen övergavs. För att bestämmelsen ska få genomslag i praktiken krävs emellertid att skälighetsavvägningen inte leder till att omfattningen av åtgärderna blir otillräcklig. I detta sammanhang kan det återigen göras en jämförelse med efterbehandling av förorenade områden där staten bidrar med vissa medel. Motsvarande system skulle kunna införas för att del- eller helfinansiera angelägna åtgärder där det inte kan anses rimligt att fastighetsägaren ska stå för hela kostnaden.

Det föreslagna systemet kan te sig mer diskutabelt när det gäller de gamla vattenanläggningar där fastighetsägaren kan visa att de har uppförts med stöd av en rättighet och där anläggningen är övergiven sedan lång tid. Enligt dagens regler är inte en fastighetsägare ansvarig för underhållet av en sådan vattenanläggning, vilket på sätt och vis kan tyckas vara en märklig ordning. Det kan förvisso uppfattas som ett långtgående förslag att ålägga dessa fastighetsägare ett retroaktivt ansvar men samtidigt är det svårt att se någon mer naturlig och genomförbar juridisk lösning. Tillsammans med en möjlig statlig finansiering bedömer utredningen att det föreslagna subsidiära ansvaret för fastighetsägare är rimligt.

Som redogjorts för ovan används begreppet verksamhetsutövare i fråga om ansvarig för miljöfarliga verksamheter. Någon egentlig motsvarighet till underhållsskyldighet eller underhållsskyldig finns inte för dessa verksamheter, se avsnitt 3.7.2. I linje med utredningens uppdrag att samordna reglerna för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet har utredningen övervägt att utmönstra begreppet underhållsskyldig och låta verksamhetsutövarbegreppet bli styrande även i fråga om vattenanläggningar. Detta skulle eventuellt förenkla tillsynsmyndigheternas arbete med att hitta en ansvarig för övergivna anläggningar. Äganderätten till en sedan länge övergiven vattenanläggning bör enligt utredningens bedömning i de flesta fall ha övergått på fastighetsägaren som då skulle ha faktiska och rättsliga möjligheter att vidta åtgärder.

En sådan reglering skulle emellertid kräva överväganden och lagförslag som berör även miljöfarliga verksamheter. Ett mer

samordnat synsätt kring begreppen verksamhet och verksamhetsutövare görs lämpligen inom ramen för en mer utvidgad översyn av hela MB, se kapitel 2. Eftersom utredningens uppdrag är avgränsat till att endast avse vattenverksamhet avstår utredningen från att lämna något förslag i det avseendet.

10.3.2 Större ansvar för staten för vattenanläggningar i avlysta flottningsleder

Som nämnts i avsnitt 10.2.2 utgör allmänna flottningsleder allmän egendom så länge flottning pågår. När flottleden har avlysts finns möjlighet för en särskild förvaltare att med flottningsföreningens medel vidta återställningsarbeten. Det finns också möjlighet för fastighetsägare som lider skada samt staten, kommun eller vattenförbund att överta underhållsansvaret. Det sagda innebär dock att det varken finns någon ägare eller någon underhållsskyldig för en vattenanläggning som hör till en numera avlyst flottled.

Det har framförts till utredningen att avsaknaden av ansvar för dessa anläggningar är ett problem då det i många fall finns en vilja att riva ut eller ändra befintliga anläggningar i en avlyst flottled. Till skillnad från andra typer av vattenanläggningar där problematiken handlar om att det är svårt att hitta en eventuell rättighetshavare saknar dessa anläggningar ett ansvarigt rättssubjekt när flottleden avlysts. Nu gällande möjlighet för en förvaltare att vidta återställningsarbete efter det att flottleden avlysts har enligt vad utredningen förstått visat sig vara otillräcklig. Detsamma gäller dagens reglering om vissa fastighetsägares, statens, kommuners eller vattenförbunds möjlighet att ta över ansvaret för dessa anläggningar.

Utredningen menar att det är angeläget att frågan vem som ska ansvara för anläggningarna i en avlyst flottled får en lösning och det kräver att någon uttryckligen pekas ut som ansvarig. Detta särskilt när man kan konstateras att återställningsarbete och övertagande av underhållsskyldighet på frivillig basis inte har skett i önskad utsträckning trots att det i många fall gått lång tid sedan flottleden avlystes. Enligt utredningens uppfattning kan ansvaret för dessa anläggningar åläggas antingen staten eller ägaren av den fastighet där anläggningen är belägen.

Det faktum att flottledsanläggningar uttryckligen utgjorde allmän egendom fram till dess att flottning upphörde bör i detta avseende tillmätas en avgörande betydelse. I likhet med allmänna farleder och allmänna vägar har dessa flottleder fått användas av var och en. Att i detta sammanhang peka ut fastighetsägaren som ansvarig för en vattenanläggning som hör till en numera avlyst flottled känns därför tveksamt. I linje med tidigare förarbetsuttalanden anser utredningen att det inte är rimligt att anläggningar i en avlyst flottled ska tillfalla ägaren av den fastighet där anläggningen är belägen. Flottledsanordningen saknar i regel värde för fastighetsägaren och utgör snarare en avsevärd belastning.¹²

Tanken på att staten skulle åläggas ett ägaransvar för övergivna anläggningar i en avlyst flottled har förkastats i tidigare lagstiftningsarbete. Som skäl för detta har anförts att staten skulle bli skadeståndskyldig gentemot tredje man för alla skador som förorsakas av anordningarna samt att arbetsinsatsen för underhåll och andra åtgärder skulle bli betydande. I stället förordades att förvaltaren skulle få ett utvidgat arbetsområde till att omfatta även återställningsarbeten.¹³

Utredningen anser till skillnad från dessa uttalanden att den enda rimliga lösningen i nuläget är att staten pekas ut som underhållsansvarig för vattenanläggningar som hör till en numera avlyst flottled. Ett ansvar för staten innebär att staten kan svara för underhåll i den utsträckning som krävs och begära utrivning om det behövs. Det faktum att det kan innebära stora kostnader att återställa något som en gång varit allmän egendom talar snarare för att ansvaret måste bäras av staten.

Detta ansvar ska dock endast omfatta sådana anläggningar där någon ny verksamhet inte bedrivs. Har vattenanläggningen efter det att flottleden avlysts ianspråktagits för annat ändamål än flottning ansvarar i stället den som bedriver verksamheten vid anläggningen, dvs. ägaren eller en rättighetshavare enligt nuvarande regler i 11 kap. 17 § MB. I de fall ny verksamhet har påbörjats vid anläggningen förutsätter utredningen att verksamheten bedrivs med stöd av ett tillstånd och att verksamhetsutövaren därmed har rådighet över anläggningen.

¹² Prop. 1969:104 s. 20 och 36.

¹³ Prop. 1969:104 s. 40.

10.3.3 Ökad möjlighet att överta underhållsansvaret

Ett förordnande om att någon annan ska överta underhållsskyldigheten kan som nämnts endast ske i samband med att frågan om utrivning prövas. Frågan om utrivning kan aktualiseras genom att antingen anläggningens ägare eller den som är underhållsskyldig begär det.¹⁴ Utrivning kan också komma upp till prövning om tillståndet till verksamheten och vattenanläggningen återkallas. Domstolen ska vid en sådan återkallelse även förordna om utrivning, se 24 kap. 3 § andra stycket och 4 § första stycket MB. Endast vid dessa situationer finns möjlighet för domstolen att förordna om att någon annan ska överta underhållsskyldigheten, se 11 kap. 20 § MB.

Utredningen menar att underhållsskyldigheten borde kunna övertas av annan även i andra fall, eftersom det i vissa situationer kan finnas ett intresse av att ta över underhållsansvaret. Det kan vara fråga om att staten, kommun eller vattenförbund vill ta över ansvaret för en anläggning för att värna allmänna miljöintressen eller kulturmiljöintressen eller en fastighetsägare som vill bevara t.ex. en vattenspegel. I dessa fall ska man inte behöva invänta en ansökan om utrivning för att få frågan om övertagande prövad.

Utredningen föreslår därför att det införs en möjlighet att vid mark- och miljödomstol ansöka om övertagande av underhållsskyldigheten. Möjligheten att ansöka om ett sådant förordnande bör liksom i dag finnas för en fastighetsägare som berörs av verksamheten vid anläggningen. Samma möjlighet ska även finnas för staten, kommun eller vattenförbund. Övertagandet av underhållsskyldigheten ska då ske till skydd för allmänna intressen eller kulturmiljöintressen efter egen ansökan.

Den som är underhållsskyldig ska om möjligt höras innan underhållsskyldigheten övergår till någon annan. Som redogjorts för inledningsvis i detta kapitel kan det ibland vara svårt att hitta den som är underhållsskyldig för en anläggning. Ett kungörelseförfarande eller att sökanden gör sannolikt att det inte går att hitta någon underhållsskyldig kan vara ett sätt att lösa detta problem.

En ansökan om övertagande av underhållsskyldigheten bör enligt utredningen handläggas som ett ansökningsmål i mark- och

¹⁴ Strömberg, *Vattenlagen med kommentar*, 1984, s. 261.

miljödomstolen. Ansökans och domens innehåll och omfattning får anpassas efter vem som är sökande och vad det är för anläggning. Utredningen föreslagna ändringar avseende ansökans och domens innehåll i 22 kap. 1 och 25 §§ MB bör tillgodose behovet av en sådan anpassning, se avsnitt 6.6.5 och 6.6.6. På samma sätt som vid övertagande av underhållsskyldigheten i samband med en utrivning bör domstolen göra en lämplighetsprövning av den fastighetsägare som vill ta över underhållsansvaret. Ansökan bör därför i förekommande fall innehålla underlag för en sådan bedömning.

11 Konsekvenser av utredningens förslag

11.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser utredningens förslag kan få för staten, kommuner, landsting, berörda företag eller andra enskilda. Om betänkandet innehåller förslag till nya och ändrade regler ska konsekvenserna anges på ett sätt som överensstämmer med bestämmelserna i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt dessa bestämmelser ska bl.a. berörda företags administrativa kostnader redogöras för.

Enligt utredningens direktiv¹ ska utredningen särskilt uppmärksamma de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, företag och enskilda samt bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna. Vidare ska resursbehovet för berörda prövnings- och tillsynsmyndigheter belysas. Utredningen ska därutöver bedöma och redovisa vilka effekter förslagen kan få för miljön, de av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen, Sveriges energiförsörjning och för Sveriges uppfyllande av det krav om minst 49 procent förnybar energi år 2020 som ställs i förnybarhetsdirektivet². Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Utredningen har tidigare lämnat två delbetänkanden, SOU 2012:89 och SOU 2013:69.

I arbetet med konsekvensutredningen har utredningen tagit hjälp av sina experter som bistått med statistik, uppgifter om kostnader,

¹ Dir. 2012:29, bilaga 1.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG.

uppskattningar m.m. Bland experterna finns företrädare för bl.a. Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kammarkollegiet, Lantmäteriet, Lantbrukarnas Riksförbund, Länsstyrelsen, Naturvårdsverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Svensk Vattenkraftförening och Svensk Energi. Utredningen har även begärt in uppgifter från Domstolsverket och Skogsstyrelsen.

11.2 Övergripande om utredningens uppdrag

Utredningens övergripande uppdrag är att se över regleringen i MB och LSV samt tillhörande förordningar om vattenverksamheter. I MB regleras även hur miljöfarliga verksamheter får bedrivas och utformas. Trots att vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet regleras i samma balk har dessa olika verksamhetstyper kommit att omfattas av delvis olika bestämmelser. Ett av utredningens uppdrag är att se över dessa skillnader och att endast låta sådana skillnader som är motiverade vara kvar. Konsekvenserna av de ändringsförslag utredningen lämnar avseende skillnaderna i regelverket beskrivs i avsnitt 11.4.

Utredningens uppdrag avseende skillnader mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet omfattar även en översyn av LSV. De bestämmelser i LSV som behövs i fortsättningen ska enligt utredningens uppdrag integreras i MB eller i en förordning meddelad med stöd av balken. Konsekvenserna av utredningens förslag avseende bestämmelserna i LSV redovisas huvudsakligen i avsnitt 11.7. Konsekvenserna av utredningens förslag om bestämmelserna om avgifter i 6 kap. LSV samt markavvattningsansamlingar i 3 kap. LSV redovisas i avsnitt 11.4.4 respektive 11.6.

MB innehåller regler om hur ett givet tillstånd kan omprövas. Av reglerna följer att vissa utpekade myndigheter kan ansöka hos mark- och miljödomstol, eller i vissa fall hos länsstyrelsen, om omprövning av tillstånd. Även bestämmelserna om omprövning ser olika ut för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Förutom en översyn av dessa skillnader har utredningen i uppdrag att analysera systemet för omprövning av vattenverksamheter och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett effektivt system. Omprövningssystemet ska enligt utredningsdirektivet vara utformat så att det tillåter den frekvens av omprövningar som krävs

för att se till att verksamheter bedrivs på ett sådant sätt att de lever upp till MB:s hänsynsregler och EU-rättens krav i fråga om vattenkvalitet och påverkan på djur- och växtliv. Konsekvenserna av utredningens förslag avseende omprövning beskrivs i avsnitt 11.5.

Som beskrivs nedan är markavvattning en typ av vattenverksamhet vilken ofta bedrivs i formen av en samfällighet. Enligt utredningsdirektiven ska utredaren ta särskild hänsyn till förslagets konsekvenser för deltagarna i en sådan markavvattningssamfällighet och till att det vid omprövning av tillstånd till markavvattning kan vara motiverat att avgränsa ansvaret för markavvattningssamfälligheter på annat sätt än för andra vattenverksamheter. Konsekvenserna av utredningens förslag beskrivs i avsnitt 11.3.3 och 11.6.

Utredningens uppdrag omfattar även s.k. herrelösa dammar och andra vattenanläggningar där ansvarsförhållandena avseende löpande underhåll och vidtagande av andra åtgärder är oklara. Utredningen ska analysera om det finns behov av att klargöra ansvarsförhållandena och föreslå de regeländringar som analysen föranleder. Konsekvenserna av de förslag utredningen lämnar med anledning av detta utredningsuppdrag redovisas i avsnitt 11.8.

Enligt utredningsdirektiven ska föreslagna ändringar säkerställa att alla tillståndspliktiga vattenverksamheter har tillstånd i överensstämmelse med de miljökrav som ställs i MB och av EU-rättslig reglering, samtidigt som en väl fungerande markavvattning och en fortsatt hög regler- och produktionskapacitet i den svenska vattenkraftproduktionen eftersträvas.

11.3 Berörda verksamheter och aktörer

11.3.1 Vattenverksamhet

Vad som avses med vattenverksamhet anges i nuvarande 11 kap. 3 § MB. Bl.a. avses uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar eller andra anläggningar i vattenområden, fyllning och pålning i vattenområden, bortledande av vatten från eller grävning, sprängning och rensning i vattenområden samt andra åtgärder i vattenområden om åtgärden syftar till att förändra vattnets djup eller läge. Vattenverksamhet är således uppförande av anläggningar såsom dammar, vägbankar, broar/bropelare, bryggor och pirar. Även ändring,

lagning och utrivning av nämnda vattenanläggningar utgör vattenverksamhet.

Att leda bort vatten, gräva, spränga och rensa i vattenområden utgör också vattenverksamhet. Bortledande av vatten kan t.ex. ske för en vattentäkt eller för att utvinna kyla. Med grävning avses muddring för att t.ex. fördjupa en farled för båttrafik eller öka djupet i en hamn. Sprängning i vatten kan ingå som en del i muddringsarbetet. Rensning innebär att man tar bort massor, växter m.m. för att bibehålla vattnets djup eller läge.

Även andra åtgärder i vattenområden, om åtgärden syftar till att förändra vattnets djup eller läge, utgör vattenverksamhet. Med ”andra åtgärder” avses bl.a. vattenreglering genom regleringsmagasin eller liknande som påverkar vattenhushållningen. Också höjning av vattennivån i en sjö eller en våtmark i naturvårdande syfte hör hit, liksom omgrävning av en åfåra i naturvårdssyfte, s.k. återmeandering. Dammar innebär en kontinuerlig reglering av vattnet och utredningen bedömer därför att verksamheten vid dessa i de flesta fall torde vara att betrakta som vattenverksamhet.

Bortledande av grundvatten och utförande av anläggningar för detta är vattenverksamhet. Bortledande av grundvatten kan avse uttag av vatten för vattenförsörjning och utvinning av värme eller kyla. Bortledande kan även ske i skadeförebyggande syfte vid t.ex. inläckage i tunnlar, gruvor eller liknande. Däremot är inte själva tunnelbygget eller täktverksamheten vattenverksamhet.

Även s.k. infiltration omfattas av begreppet vattenverksamhet. Infiltration görs ofta för att öka vattenmängden i en grundvattentäkt eller för att bevara eller återställa en grundvattennivå som har rubbats vid bebyggelse eller genom andra åtgärder, t.ex. för att minska risken för sättningar. Typiska anläggningar är infiltrationsdammar eller infiltrationsbrunnar med tillhörande pumpverk och intagsledningar.

Markavvattning är också vattenverksamhet. Med markavvattning avses åtgärder som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål. Markavvattning utförs således för att avlägsna vatten eller för att skydda mot vatten. Syftet med åtgärden ska dessutom vara att varaktigt skydda en fastighets lämplighet för ett visst ända-

mål. Exempel på markavvattningsåtgärder är dikning, årensning, sjösänkning och invallning.

Markavvattning i form av dikning kan ske för många olika ändamål. Vanligast är dikningar inom jord- och skogsbruket. Vidare kan nämnas dikning för vägbyggnad, bebyggelse, torvtäkt, trädgårdsanläggningar, golfbanor m.m. Dikning kan avse nyanläggning av ett dike eller ökning av avvattningsförmågan i ett befintligt dike eller vattendrag.

Ett annat exempel på markavvattning är sänkning och urtappning av ett vattenområde. Reglering, fördjupning, utvidgning och rätning av ett vattendrag för att skydda mot översvämning, är också att hänföra till markavvattning. Detta gäller som regel även anläggande av vallar och liknande anläggningar i eller invid ett vattenområde till skydd mot vattnet.

11.3.2 Berörda företag och enskilda

Begreppet vattenverksamhet omfattar således många olika typer och storlekar av verksamheter och åtgärder. Det innebär även att utredningens förslag kommer att beröra ett stort antal verksamhetsutövare bestående av företag av olika storlek men också enskilda utövare. Berörda företag utgörs av ägare av vattenkraftanläggningar, dammar, hamnar, dricksvattentäkter m.m. men också sådana företag som muddrar, bygger bryggor och utför annat arbete i vatten samt bortleder grundvatten t.ex. i samband med byggande av vägar och tunnlar.

Samtliga förslag i kapitel 4 om tillståndsprövningen m.m. samt större delen av förslagen i kapitel 6 om omprövning tar sikte på alla vattenverksamheter. Eftersom begreppet vattenverksamhet omfattar så många olika verksamheter och därmed även berörda företag bedömer utredningen det som omöjligt att ge en heltäckande bild av vilka företag som berörs av utredningens förslag. Viss vattenverksamhet såsom vattenkraft och därtill hörande anläggningar har varit lättare att avgränsa och därmed har det även varit möjligt att få fram statistik om vilka företag som berörs. De företag som äger flest vattenkraftverk är åtta större företag nämligen Fortum, Vattenfall, E.ON Sverige, Mälarenergi Vattenkraft, Tekniska verken Linköping, Statkraft, Jämtkraft och Skellefteå Kraft. Det

stora antalet vattenkraftverk ägs dock av privatpersoner och ekonomiska föreningar. Utredningen hänvisar i dessa delar till redogörelsen i SOU 2013:69 s. 328 ff.

11.3.3 Särskilt om markavvattning

Utredningen har som nämnts i uppdrag att ta särskild hänsyn till markavvattningssamfälligheter vid förslagets utformning. Markavvattning i form av dikning utförs i såväl jordbruks- som skogsmark. Enligt inhämtad statistik från länsstyrelserna finns cirka 57 000 markavvattningsverksamheter i landet. Många av dessa avser dikessystem. Flera av länsstyrelserna har emellertid påpekat att lämnade uppgifter är osäkra och att det finns ett stort mörkertal. Då något samlat register avseende tillståndsprövade markavvattningsverksamheter inte finns och då det kan antas att många markavvattningsverksamheter saknar tillstånd och därmed inte är registrerade alls är de inhämtade uppgifterna mycket osäkra, se avsnitt 8.1.

Enligt fältdata är den skattade dikeslängden av diken med en bredd på mellan 2 dm och 6 m och med ett djup över 30 cm, oavsett om det leder vatten eller inte, 888 miljoner m för hela Sverige, varav tätheten är 3 677 m/km² i södra och 1 340 m/km² i norra Sverige. Beträffande rätade vattendrag är längden 26 miljoner meter i hela Sverige, varav 160 m/km² i södra och 11 m/km² i norra Sverige. Rätade vattendrag, samt diken med en bredd över två meter förekommer alltså företrädesvis i södra Sverige.³

I avsaknad av register eller liknande över markavvattningsverksamheter och därtill hörande anläggningar har det varit svårt för utredningen att få fullständiga uppgifter om vem som innehar dessa anläggningar och därmed vilka företag som kommer att beröras av utredningens förslag. Inte heller intresse- och företagarorganisationen LRF har närmare uppgifter om vilka företag som kan komma att beröras.

Deltagare i en markavvattningsanläggning är de ägare vars fastigheter har nytta av markavvattningen. Det innebär att framförallt ägare av jordbruks- och skogsbruksfastigheter kommer att beröras av utredningens förslag om markavvattning. Det har genom

³ Skrivelse från Skogsstyrelsen till utredningen, *Sammanställning av underlag avseende dikningsåtgärder*, den 31 januari 2014. För källhänvisning hänvisas till nämnda skrivelse.

utredningens experter framförts att det utöver de cirka 57 000 markavvattningsverksamheter som länsstyrelserna rapporterat om finns ett stort antal enskilda lagenliga markavvattningar. I vissa delar av landet torde i princip varje jord- och skogsbruksfastighet ha en markavvattningsanläggning. Det innebär att av de företag som kommer att beröras av utredningens förslag om markavvattning är många jordbruksföretag. Många av dessa jordbruksföretag befinner sig i en situation med höga produktionskostnader och små marginaler. Den ”ackumulerade” regelbördan är omfattande och även relativt små kostnader har en marginaleffekt samtidigt som arbetsbördan är omfattande.

Enligt statistik från Skogsstyrelsen⁴ ägs den produktiva skogsmarken till 50 procent av enskilda ägare, 25 procent av privatägda aktiebolag, 14 procent av statsägda aktiebolag och sex procent av övriga privata ägare. Tre respektive två procent ägs av staten och övriga allmänna ägare. I antal ägare innebär det att den produktiva skogsmarken ägs av drygt 11 000 enskilda ägare, cirka 5 600 privatägda aktiebolag och cirka 3 000 statsägda aktiebolag. Samtliga statsägda aktiebolag och cirka 97 procent av de privatägda aktiebolagen äger mer än 1001 hektar produktiv skogsmark.⁵

11.3.4 Myndigheter och kommuner

Förslagen i detta slutbetänkande berör ett flertal myndigheter såsom länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, lantmäterimyndigheterna, Jordbruksverket, Trafikverket och Skogsstyrelsen. Även kommunerna berörs av utredningens förslag. I vilken utsträckning och på vilket sätt återkommer utredningen till under respektive förslag.

11.4 Tillståndsprovning m.m.

Som nämnts inledningsvis har utredningen i uppdrag att göra en generell översyn av den vattenrättsliga regleringen i MB och LSV med tillhörande förordningar. I uppdraget ingår bl.a. att kartlägga

⁴ Skogsstyrelsen, Skogsstatistisk årsbok, 2 Fastighets- och ägarstruktur, s. 23.

⁵ Statistik inlämnad av Skogsstyrelsen till utredningen den 10 april 2014.

skillnaderna mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet och därefter analysera vilka skillnader som är omotiverade och ska tas bort. Utredningens uppdrag är således inte att förändra regleringen för miljöfarlig verksamhet utan att se till att de olika verksamhetstyperna regleras på samma sätt där det är motiverat. Utredningen redogör här för konsekvenserna av de förslag till ändring som utredningen lämnar.

Generellt sett menar utredningen att de förslag som lämnas i detta avseende gynnar konkurrensen. Vissa verksamheter såsom t.ex. energiproduktion kan utgöras av såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet. Produceras energi på land genom ett kraftvärmeverk eller ett vindkraftverk omfattas verksamheterna i dag av reglerna för miljöfarlig verksamhet. Om energi i stället produceras i vatten omfattas verksamheten av reglerna om vattenverksamhet. Genom en samordning av reglerna bedömer utredningen att verksamheterna kan bedrivas på mer lika villkor än i dag.

11.4.1 Prövningspliktens utformning

Vattenverksamhet omfattas av en generell tillståndsplikt med undantag för viss vattenverksamhet som är anmälningspliktig och som anges i en särskild lista i FVV. Vattenverksamheter är dock undantagna från såväl tillstånds- som anmälningsplikt om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena. Undantagsregeln gäller inte markavvattning, se avsnitt 11.6.1. Tillståndspliktiga verksamheter prövas av mark- och miljödomstol medan anmälningspliktiga verksamheter prövas av länsstyrelsen. När det gäller markavvattning prövar länsstyrelsen de tillståndspliktiga verksamheterna eller tar emot ansökan för att efter viss ärendeberedning överlämna handläggningen till mark- och miljödomstol.

För miljöfarlig verksamhet är i stället tillstånds- eller anmälningsplikt särskilt föreskriven. De miljöfarliga verksamheterna finns uppräknade i en förordning där det anges om det krävs tillstånd eller anmälan för att bedriva viss verksamhet eller vidta en viss åtgärd. En verksamhet som kräver tillstånd är angiven som en A- eller B-verksamhet och en anmälningspliktig verksamhet anges med ett C. En A-verksamhet prövas av mark- och miljödomstol som första instans,

en B-verksamhet prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation som första instans medan en C-verksamhet anmäls till tillsynsmyndigheten, som oftast är en kommunal nämnd.

Utredningen föreslår att prövningsplikten för vattenverksamhet ska anges i en förordning på samma sätt som i dag gäller för miljöfarlig verksamhet. I stället för en generell tillståndsplikt för all vattenverksamhet ska det av förordningen framgå om verksamheten i fråga omfattas av tillstånd- eller anmälningsplikt. Tillstånds- eller anmälningsplikt ska således vara särskilt föreskriven. Det innebär att den generella regeln om undantag från tillstånds- eller anmälningsplikten upphävs. En tillståndspliktig verksamhet ska definieras som en A-verksamhet och en anmälningspliktig som en C-verksamhet. A-verksamheter ska prövas av mark- och miljödomstol medan C-verksamheter ska anmälas till tillsynsmyndigheten, som företrädesvis är en länsstyrelse. Utredningen har även övervägt men inte funnit skäl att införa en prövningsnivå av tillståndspliktiga vattenverksamheter motsvarande B-verksamhet för miljöfarlig verksamhet.

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med Naturvårdsverket och länsstyrelserna ska ta fram ett förslag till en sådan förordning där det anges vilka vattenverksamheter som ska omfattas av tillstånds- respektive anmälningspliktig.

Som en följd av förslaget om särskild föreskriven tillstånds- eller anmälningsplikt föreslår utredningen även att tillsynsmyndigheten ska kunna förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd. Utredningen föreslår också att det införs en möjlighet för en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd för en i och för sig anmälningspliktig verksamhet. Sådana regler finns för miljöfarlig verksamhet.

Konsekvenser för berörda företag, enskilda och myndigheter

Förslaget berör samtliga vattenverksamheter. Införandet av en förordning med angivande av vad som är tillstånds- respektive anmälningspliktigt kommer att förenkla för samtliga aktörer. Genom förordningen kommer det att framgå klart vad som ska föregås av en prövning eller en anmälan. Det innebär att de oklarheter kring tillstånds- respektive anmälningsplikten som finns idag minimeras.

Detta innebär även att utrymmet för verksamhetsutövaren att feltolka tillstånds- och anmälningssplikens omfattning, vilket kan leda till straffansvar, blir mindre.

Den närmare utformningen av förordningen ska tas fram av Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Det är därför svårt för utredningen att uttala sig mer exakt om konsekvenserna. Utredningens uppfattning är dock att dess förslag inte kommer innebära några ändringar eller ytterligare belastning för befintliga prövningsmyndigheter. De verksamheter som i dag tillståndsprövas av mark- och miljödomstol kommer att fortsätta prövas av samma domstol. Likaså kommer de verksamheter som i dag är anmälningsspliktiga att fortsätta att prövas av tillsynsmyndigheten, företrädesvis länsstyrelsen. De vattenverksamheter som i dag omfattas av det generella undantaget från förprövningsplikten kommer inte heller att vara tillstånds- eller anmälningsspliktigt i framtiden. Att så är fallet kommer att framgå genom att de inte är uppräknade i förordningen över verksamheter som är tillstånds- eller anmälningsspliktiga. Antalet verksamheter som är tillstånds- respektive anmälningsspliktiga bedöms inte påverkas av utredningens förslag. Ett undantag till detta är dock utredningens förslag om en mer omfattande anmälningssplikt avseende rensning, se avsnitt 11.6.4.

Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelsernas arbete med att ta fram förslag till förordning där det anges vilka verksamheter som ska vara tillstånds- respektive anmälningsspliktiga kommer att kräva en omfattande arbetsinsats för vilket extra resurser krävs.

11.4.2 Skilja på prövningen av tillstånd och civilrättsligt präglade frågor

Till skillnad från miljöfarlig verksamhet inkluderar tillståndsprövningen av vattenverksamhet i dagsläget även prövningen av civilrättsliga frågor såsom ersättning för intrång och skada. Det är i huvudsak den som söker tillstånd som ska utreda skadorna och lämna förslag till ersättning. Utredningen har inte funnit tillräckliga skäl för att behålla denna skillnad mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Med syfte att ensa regleringen av dessa verksamheter föreslår utredningen att handläggningen av de civilrättsliga frågorna ska skiljas från själva tillståndsprövningen. Enligt utredningens förslag

ska de civilrättsliga frågorna med anledning av en vattenverksamhet i stället handläggas på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet, nämligen genom att det väcks en särskild talan därom genom stämning eller att en frivillig uppgörelse träffas utan domstols medverkan. Pågår prövningen av tillståndsansökan samtidigt som prövningen av de civilrättsliga frågorna kan dessa mål handläggas gemensamt om det är lämpligt.

Det är förhållandevis få ansökningsmål som innehåller frågor om ersättning. Av Miljöprocessutredningen inhämtad statistik framgår att antalet ansökningsmål med ersättningsfrågor under åren 2003–2007 varierade mellan 27 och 51 med ett medeltal om 40,2.⁶

Konsekvenser för berörda företag, enskilda och myndigheter

Det är svårt att uttala sig om förslaget kommer att innebära en kostnad eller besparing jämfört med dagens regler. Utredningen menar att uppdelningen ökar förutsättningarna att göra upp förekommande tvistefrågor i godo med utgångspunkt i vad som förekommit i tillståndsärendet. Det innebär besparingar för den sökande och prövningsmyndigheterna.

I de fall man inte kan lösa de civilrättsliga frågorna utanför domstol kan däremot uppdelningen totalt sett innebära en fördyring av processen för samtliga aktörer eftersom vissa frågor kan behöva tas upp i två mål. Det kan t.ex. vara fråga om att syn behöver hållas två gånger. Som redan nämnts är det i dessa fall möjligt att handlägga målen gemensamt. Antalet mål med civilrättsliga frågor är emellertid förhållandevis få varför den eventuella totala besparingen eller kostnaden inte kommer att bli så stor.

Likaså bedömer utredningen att uppdelningen av prövningen kommer att medföra en mera renodlad tillåtighets- och tillståndsprövning som bör innebära besparingar för domstolarna. En mera fokuserad miljöprövning åstadkoms med detta system och det ger förutsättningar att nå de av statsmakterna och EU uppställda miljömålen mera kostnadseffektivt. Ett sådant prövningsystem bör även kunna bidra till att Sverige inte kan anklagas och bötfällas för underlåtelse att effektivt implementera EU-rätten.

⁶ SOU 2009:10 bilaga 9.

11.4.3 Rättegångskostnader m.m.

Som en konsekvens av att prövningens omfattning blir lika för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet föreslår utredningen att bestämmelsen som berättigar vattenrättsliga sakägare att få sina rättegångskostnader betalda av sökanden ska upphöra att gälla. Förslaget innebär att de processuella reglerna om rätt till ersättning för rättegångskostnader blir desamma för såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet. Utredningen har inte funnit att den rådande skillnaden verksamhetstyperna emellan är motiverad. Förändringen är också en konsekvens av att de civilrättsliga frågorna om t.ex. ersättning skiljs från tillståndsfrågorna och i stället behandlas i stämningssmål.

I stämningssmål kommer, precis som nu, RB:s regler om rättegångskostnader att gälla. Det innebär att den som vinner processen som huvudregel får ersättning för sina rättegångskostnader. Om sakägaren yrkar ersättning med 500 000 kronor men endast har framgång med hälften, 250 000 kronor, innebär reglerna att vardera parten får stå sina kostnader. När målet gäller inlösen av fastighet eller del av fastighet gäller emellertid precis som i dag ExpL regler, se 25 kap. 3 § MB jämte 7 kap. 1 § ExpL, vilket innebär att, om inlösen beviljas, ska verksamhetsutövaren stå för rättegångskostnaderna. Om inlösen ogillas, föreslår utredningen att det enligt 25 kap. 4 § andra stycket MB ska bli möjligt att göra avsteg från principen att sakägaren får stå för alla kostnader, som blir fallet enligt RB:s regler.

Konsekvenser för berörda företag och enskilda

Förslaget berör samtliga vattenverksamheter och innebär att sakägare inte kommer ha rätt till ersättning för sina ombudskostnader vid prövning av en tillståndsansökan. Sakägare kan vara både enskilda och företag som äger fastigheter i anslutning till den sökta verksamheten. Det kan även avse företag och enskilda vars rättigheter berörs av den sökta verksamheten såsom t.ex. fiskare vars fiske berörs av anläggandet av en vindkraftspark i en sjö eller till havs. Hur många företag och storleken på dessa som äger fastigheter i anslutning till kommande vattenverksamheter eller utgör sakägare på annan grund har utredningen svårt att bedöma.

Förslaget innebär att ansvaret för kostnaderna flyttas från sökanden och istället läggs på de sakägare som väljer att föra talan i målet. Från en av utredningens branschföreträdande experter har det framförts att kostnader för sakägare är förhållandevis små och att det inte är ofta som närboende för någon talan. Förslaget medför alltså en kostnadsbesparing för de företag som ansöker om tillstånd till vattenverksamhet, då de inte längre behöver betala sakägarnas rättegångskostnader. I de fall företag är sakägare, innebär det å andra sidan en fördyring för detta företag, men en motsvarande besparing för sökandeföretaget. Totalt sett innebär alltså förändringen en besparing för företagen.

Samtidigt innebär upphävandet av bestämmelsen att sakägare inte kommer att kunna föra sin talan på sökandens bekostnad. Oro över ombudskostnader kan för den enskilde sakägaren medföra att denne väljer att inte själv framföra sina synpunkter på ansökan. Utredningen har dock bedömt att det stora antal myndigheter som har att tillvarata de allmänna intressena kommer att kunna fånga upp de för den enskilde angelägna frågorna av vikt. Dessutom kan erinras om att sakägare som berörs av lika ingripande miljöfarliga verksamheter inte har någon rätt till ersättning för rättegångskostnader vid tillståndsprövningen. Slutligen bör också framhållas att tillståndsprövande domstol har en officialskyldighet att beakta flertalet av de omständigheter som sakägare kan anföra till stöd för sin talan.

När det gäller handläggningen av ersättningsanspråken som stämningssmål är det svårt att bedöma om den föreslagna regleringen innebär en fördyring eller en besparing för företagen. Mest sannolikt blir situationen oförändrad, men möjligen kommer sakägare att framställa ersättningsyrkanden efter mer noggranna överväganden vilket i sig kan bidra till snabbare handläggning och i slutänden en viss besparing.

11.4.4 Kompensationsåtgärder för fisket samt fiske- och bygdeavgifter

Den som vill bedriva en vattenverksamhet som kan skada fisket är skyldig att utan ersättning vidta åtgärder för att skydda fisket enligt 11 kap. 8 § MB. I stället för åtgärder kan prövningsmyndigheten i tillståndet ålägga verksamhetsutövaren att betala en särskild fiske-

avgift. Fiskeavgiftens storlek bestäms i förhållande till verksamhetens storlek, se närmare i 6 kap. 5–10 §§ LSV. Den särskilda fiskeavgiften betalas till Havs- och vattenmyndigheten och kan användas för fiskevårdsåtgärder i det berörda vattenområdet eller i angränsande vattendrag om inte annat anges i tillståndsdomen.

Den som har tillstånd till vattenverksamhet för drift av ett vattenkraftverk, vattenreglering som avser års- eller flerårsreglering, vattenöverledning för något annat ändamål än kraftändamål, eller ytvattentäkt ska även betala en allmän fiskeavgift. Den allmänna fiskeavgiften betalas till Havs- och vattenmyndigheten och ska användas för att bekosta forskning och utveckling inom fiskevården.

De som omfattas av kraven på allmän fiskeavgift ska även betala en årlig bygdeavgift. Även bygdeavgiftens storlek bestäms utifrån verksamhetens storlek i form av produktion eller användande av vattenvolym, se 6 kap. 1–4 §§ LSV. Bygdeavgiften betalas till länsstyrelsen. De inbetalda medlen ska användas till ersättning för oförutsedd skada samt i övrigt till investeringar för ändamål som främjar näringsliv eller service i bygden eller annars är till nytta för denna, se 4 och 8 §§ i förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter.

Kompensationsåtgärder, fiskeavgifterna och bygdeavgiften bestäms av domstolen vid tillståndsprövning och anges i domen. Någon motsvarande reglering beträffande särskilt angivna kompensationsåtgärder eller avgifter finns inte för miljöfarlig verksamhet. Försiktighetsmått och skyddsåtgärder beträffande miljöfarlig verksamhet prövas i stället utifrån de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Utredningen har inte funnit det motiverat med denna särreglering för vattenverksamheter och föreslår därför att bestämmelserna i 11 kap. 8 § MB om kompensationsåtgärder för fisket samt bestämmelserna om fiske- och bygdeavgifter ska upphöra att gälla. Enligt utredningens slutsats uppfyller dessutom inte bygde- och fiskeavgifter regeringsformens regler för vad som kan utgöra en avgift. Skadeförebyggande åtgärder eller denna form av kompensation för de skador verksamheten åsamkar ska i stället prövas enligt 2 kap. MB.

Konsekvenser för berörda företag och enskilda

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB innehåller redan i dag bestämmelser om att vidta skyddsåtgärder. Utredningens förslag om att upphäva den särskilda bestämmelsen i 11 kap. 8 § MB om skydd för fisket medför därför inga konsekvenser. De kompensationsåtgärder som skulle kunna ha kommit i fråga med stöd av 11 kap. 8 § MB kan enligt utredningens bedömning även föreskrivas med stöd av 2 kap. MB.

Vad gäller den särskilda fiskeavgiften har den fastställts i stället för att verksamhetsutövaren ska vidta en åtgärd. Verksamhetsutövaren har alltså betalat en avgift i stället för att vidta en kompensationsåtgärd. Utredningens förslag om att upphäva bestämmelsen om en särskild avgift kommer att innebära en ekonomisk lättnad för samtliga berörda företag. Avgiftens storlek ska motsvara den kompensationsåtgärd som skulle ha kommit i fråga varför utredningens förslag i praktiken inte får så stor betydelse.

I dag betalas allmän fiskeavgift och bygdeavgift av ägare till cirka 1 000 vattenverksamheter för drift av ett vattenkraftverk, vattenreglering som avser års- eller flerårsreglering, vattenöverledning för något annat ändamål än kraftändamål, eller ytvattentäkt. Ett upphävande av den allmänna fiskeavgiften och bygdeavgiften kommer innebära en ekonomisk lättnad för företagen motsvarande avgiftens storlek.

Enligt uppgift från utredningens experter uppgår det samlade årliga beloppet för inbetalda allmänna och särskilda fiskeavgifter till cirka 18 miljoner kronor.

Storleken på inbetalda bygdeavgifter uppgår enligt uppgift från utredningens branschföreträdande experter till cirka 130 miljoner kr per år. Vattenprisutredningen redovisade att inbetalda bygdeavgifterna uppgick till 113 miljoner kr. Av detta användes 0,8 miljoner kronor till åtgärder för restaurering och skydd av vattenmiljöer och 111 miljoner kronor användes till näringsliv, service och andra allmänna ändamål. Uppgiften från Vattenprisutredningen är från år 2005.⁷

⁷ SOU 2010:17 s. 185.

Konsekvenser för berörda myndigheter och kommuner

Den allmänna fiskeavgiften betalas till Havs- och vattenmyndigheten som vidarebefordrar pengarna till olika forskningsinsatser, i huvudsak på Statens lantbruksuniversitet. Även den särskilda fiskeavgiften betalas till Havs- och vattenmyndigheten. Dessa pengar ska som nämnts ersätta skyldigheten att vidta åtgärder och är avsedd att främja det lokala fiskeintresset. Länsstyrelsen kan efter ansökan till Havs- och vattenmyndigheten finansiera egna eller andra projekt. Havs- och vattenmyndigheten bestämmer vad pengarna ska användas till om inte annat bestämts i domen eller beslutet.

Att upphäva bestämmelserna om fiskeavgifter innebär således att medel till forskning samt övriga åtgärder för fiskevård uteblir. Avgifterna är dock ofta knutna till vissa geografiska områden varför användningen av medlen är begränsad. Det gör det svårt att värdera effekten av att upphäva fiskeavgifterna. Ett upphävande minskar dock administrationen kring avgifterna.

Bygdemedel betalas till länsstyrelserna och används till att betala oförutsedda skador med anledning av tillstånd till vattenverksamheter. Utöver det kan kommunerna hos länsstyrelsen ansöka om bidrag till investeringar för ändamål som främjar bl.a. näringsliv eller service i bygden.⁸ I många kommuner går bidragen till bygdegård och till samlingsgårdar. Pengarna används för upprustning och anpassning av byggnaderna för energieffektivisering, t.ex. utbyte av uppvärmningsanläggningar. Även investeringar för tillgänglighet finansieras av medlen. Anslagen används också i vissa fall för investeringar i turismnäringen. De utbetalda medlen går t.ex. till underhåll och anläggande av skoterleder, till föreningar och bysamfälligheter som skaffar hemsidor och håller dessa uppdaterade med information för bygdens befolkning och intresserade turister och till delfinansiering av bredbandsutbyggnad.

Utredningens förslag om upphävande av bestämmelserna om bygdemedel innebär således att ovanstående åtgärder inte i längden kommer att kunna finansieras med bygdemedel. Utredningens expert från Sveriges Kommuner och Landsting har försett utredningen med uppgift om vad olika kommuner erhåller i bygdeavgift. För vissa

⁸ Vissa länsstyrelser har delegerat rätten att besluta om hur bygdeavgifterna ska användas till kommunerna, ex. Länsstyrelsen i Västerbottens län.

kommuner har sökt medel uppgått till relativt stora belopp. Som exempel kan nämnas att Storumans kommun får cirka 10–11 miljoner kronor, Strömsunds kommun cirka 8 miljoner kronor och Bergs kommun cirka 4 miljoner kronor. Kommunerna kommer som regel inte ha möjlighet att med egna medel täcka upp för den förlust som uppstår.

Bygdeavgifterna används alltså nästan helt till ändamål som inte har någon koppling till skadan i vattenmiljön som vattenverksamheten orsakar.⁹ Att upphäva bestämmelserna om bygdeavgift bör, enligt utredningens bedömning, inte ha några effekter för vattenmiljön.

11.4.5 Hänsyn till framtida verksamheter

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 11 kap. 7 § MB om hänsyn till framtida verksamheter i samma vattentillgång ska upphävas och delvis ersättas av en ändring i 16 kap. 7 § MB. Hänsyn till framtida verksamheter kommer på så sätt uttryckligen även att gälla för miljöfarlig verksamhet. Utredningen anser inte att detta egentligen innebär någon förändring från vad som får anses gälla i dag enligt balkens regler i 2–4 kap.

Konsekvenser för berörda företag och övriga aktörer

Utredningen bedömer att skyddet för framtida verksamheter redan i dag omfattas av bestämmelserna i 2 kap. MB. Utredningens förslag om att bestämmelsen ska upphävas och delvis ersättas av en ny lydelse i 16 kap. 7 § MB bör därför inte innebära några konsekvenser för berörda aktörer.

11.4.6 Rådighet

Till skillnad från miljöfarlig verksamhet krävs det för tillstånd till vattenverksamhet rådighet över det vatten där verksamheten ska bedrivas. Kravet på rådigheten utgör en processförutsättning, dvs. en förutsättning för att domstolen ska pröva en ansökan om

⁹ SOU 2010:17 s. 313.

tillstånd till vattenverksamhet. Rådighetsprövningen utgör således en del av tillståndsprövningen för alla ansökningar om tillstånd till vattenverksamhet. Antalet inkomna mål till mark- och miljödomstolarna som avsåg tillstånd till vattenverksamhet uppgår till cirka 190 per år.¹⁰

Utredningen har inte funnit skäl att behålla skillnaden mellan de olika verksamhetstyperna utan föreslår att bestämmelsen om processuell rådighet ska upphävas. Liksom för miljöfarlig verksamhet kan frågan om faktisk rådighet, dvs. civilrättslig rätt att använda marken för avsett ändamål, lösas inom ramen för ett civilrättsligt förfarande.

MB ger vissa möjligheter för en verksamhetsutövare att få faktisk rådighet över marken genom olika typer av tvångsrätt. I några fall kan sådan yrkas i ett separat ansökningsmål, i några fall får frågan avgöras i tillståndsmålet och i ytterligare några fall följer sådan tvångsrätt direkt av lag. Ersättningsfrågorna som är kopplade till tvångsrätt ska enligt utredningens förslag handläggas som stämningssmål, med möjlighet till gemensam handläggning med ansökningsmålet.

Konsekvenser för berörda företag, enskilda och myndigheter

Förslaget kommer innebära att tillståndsprövsprocessen inte betungas av prövning om processuell rådighet föreligger eller inte. Faktisk rådighet över det vatten där verksamheten ska bedrivas krävs naturligtvis fortfarande för att den åtgärd som avses med tillståndsansökan eller anmälan ska kunna genomföras. Verksamhetsutövaren behöver däremot inte ha frågan om rådighet löst vid ansökningstillfället utan kan, om förutsättningar föreligger för det, på ett mer flexibelt sätt lösa frågan om tillgång till det aktuella vattnet utanför domstol.

Förslaget innebär således en förenkling för verksamhetsutövaren. Det har förekommit enstaka mål där denna fråga har lett till en process i sig, se t.ex. NJA 2012 s. 362, men det tillhör ovanligheterna. Både utredningen och utredningens experter har haft svårt att se att förslaget har någon mätbar ekonomisk konsekvens, men får det någon effekt är det en kostnadsbesparande sådan.

¹⁰ Statistik inhämtad från Domstolsverket avseende antal inkomna mål om ansökan om tillstånd till vattenverksamhet. Uppgiven siffra avser medeltalet inkomna mål om ansökan om tillstånd till vattenverksamhet åren 2009-2013. Statistiken inlämnad den 30 april 2014.

11.4.7 Samhällsekonomisk tillåtlighet

För att få bedriva en vattenverksamhet krävs att dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den, se 11 kap. 6 § MB. Liksom vid prövning av rådighet ska denna bedömning utgöra en del av tillståndsprövningen för all vattenverksamhet. Se föregående avsnitt om antal inkomna mål om ansökan om tillstånd till vattenverksamhet.

Kravet på samhällsekonomisk tillåtlighet föreligger endast för vattenverksamhet och inte för miljöfarlig verksamhet. Regeln som hämtats från VL är tänkt att innebära ett extra skydd mot olämpliga verksamheter.

Utredningen anser inte att det är motiverat att ha en sådan särreglering för vattenverksamhet och föreslår därför att bestämmelsen ska upphävas. I stället bör motsvarande prövning kunna göras enligt bestämmelserna i 2 kap., vilka gäller för all verksamhet som prövas enligt MB.

Konsekvenser för berörda företag, enskilda och myndigheter

Omfattningen av den samhällsekonomiska tillåtlighetsprövningen kan variera. Utredningens uppfattning är dock att den i de flesta fall inte utgör den centrala delen av prövningen av en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet. I vissa undantagsfall har dock hela prövningen i domstol kommit att handla om huruvida bestämmelsen om samhällsekonomisk tillåtlighet är uppfylld eller inte, se bl.a. NJA 2008 s. 3. Vilka resurser som krävs för prövningen av den samhällsekonomiska tillåtligheten kan därför variera stort.

Kostnaden för en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet varierar stort och beror på vad det är för typ av verksamhet som ska prövas, omfattningen av ingreppet i vattnet m.m. Enligt Tillväxtverkets siffror uppgår kostnaden för en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet till cirka 350 000 kr. Hur stor del av denna kostnad som går att hänföra till prövningen av den samhällsekonomiska tillåtligheten har utredningen och dess experter svårt att uppskatta. Utredningen bedömer sammantaget att ett upphävande av bestämmelsen om samhällsekonomisk tillåtlighet i viss mån kommer att medföra att tillståndsprövningen blir mindre resurskrävande för samtliga inblandade aktörer.

11.4.8 Upphävande av lagligförklaring

Ytterligare en särreglering för vattenverksamheter är att äldre vattenanläggningar kan lagligförklaras. Det innebär att domstolen i samband med en tillståndsprovning av en vattenverksamhet vid en äldre anläggning även prövar om anläggningen i fråga var laglig enligt de regler som gällde vid uppförandet. Verksamheten prövas dock mot MB:s bestämmelser. En laglighetsprovning av anläggningen förutsätter att anläggningens ägare har ansökt om lagligförklaring.

Bestämmelsen har medfört att äldre vattenanläggningars utformning inte fullt ut prövas enligt MB:s bestämmelser. För att möjliggöra en provning enligt MB:s bestämmelser har utredningen funnit skäl att utmönstra möjligheten till lagligförklaring och föreslår att institutet ska utmönstras.

Eftersom en ansökan om lagligförklaring ofta är inbakad i en ansökan om annan vattenverksamhet har det varit svårt för utredningen att få uppgifter om hur många lagligförklaringar som begärs per år. Av inhämtad statistik från Domstolsverket framgår att medeltalet för antal inkomna mål om lagligförklaring av vattenanläggning för de senaste fem åren uppgår till cirka 11.¹¹ En ansökan om lagligförklaring utgör ofta en del av en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet vid den anläggning som lagligförklaringen avser. Lagligförklaring kan även ske av en mindre anläggning som utgör en del av en större vattenverksamhet med tillhörande anläggning som är föremål för ansökan. Utredningen bedömer därför att antalet lagligförklaringar per år är något högre än den redovisade siffran.

Konsekvenser för berörda företag och enskilda

Förslaget kommer att innebära att verksamhetsutövaren i stället för en lagligförklaring kommer att behöva söka tillstånd enligt MB även för själva anläggningen. Det innebär att anläggningen i fråga kommer att prövas enligt MB och inte enligt de bestämmelser som

¹¹ Statistik inhämtad från Domstolsverket avseende antal inkomna mål om ansökan om lagligförklaring av vattenanläggning. Uppgiven siffra avser medeltalet inkomna mål om ansökan om tillstånd till vattenverksamhet åren 2009-2013. Statistiken inlämnad den 30 april 2014.

gällde när anläggningen uppfördes. Dagens bestämmelser i MB om tillståndsprövning och utformning av en anläggning kräver generellt mer av verksamhetsutövaren än vad tidigare vattenrättslig lagstiftning gjort. Det kan därför antas att borttagandet av möjligheten till lagligförklaring kommer att innebära ökade kostnader för en verksamhetsutövare då denne i de allra flesta fall kommer att behöva presteras en mer omfattande ansökan.

En ansökan om lagligförklaring görs ofta i dag i samband med att verksamhetsutövaren ansöker om ändring i befintlig verksamhet. För att få tillstånd till ändringen krävs att anläggningen är lagligförklarad.

När verksamhetsutövaren väl har utverkat tillstånd till såväl sin vattenanläggning som verksamheten bör det skapas en trygghet och förenkling i kontakten med miljömyndigheterna, vilket på längre sikt kan bidra till mindre kostsamt miljöarbete.

Konsekvenser för berörda myndigheter

Syftet med utredningens förslag om upphävande av möjligheten till lagligförklaring är bl.a. att få tydliga tillstånd som överensstämmer med de krav dagens regler i MB ställer. Genom tydliga och uppdaterade tillstånd underlättas tillsynsmyndigheternas arbete. Utredningen bedömer att den föreslagna ändringen kommer att innebära tidsbesparingar för tillsynsmyndigheterna.

Förslaget bör inte heller innebära någon ytterligare kostnad för mark- och miljödomstolarna. I dag kan processen vid ansökan om ändring av en verksamhet till stor del handla om vad som är tillståndsgivet och vilka delar som eventuellt måste lagligförklaras innan ett ändringstillstånd kan medges. Om möjligheten att lagligförklara en äldre anläggning upphör att gälla, blir det tydligare vad som kräver tillstånd samt hur och enligt vilka regler prövningen ska ske.

11.4.9 Upplysningsskyldighet vid övertagande av vattenverksamhet

Utredningen föreslår att den som övertar en tillstånds- eller anmälningspliktig vattenverksamhet eller vattenanläggning ska vara skyldig att informera tillsynsmyndigheten. Motsvarande skyldighet finns i dag för miljöfarlig verksamhet.

Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra för tillsynsmyndigheten att få en överblick och kontroll över ägare och utövare av vattenverksamhet.

Konsekvenser för berörda företag och enskilda

Det föreslagna informationskravet till myndigheterna kommer innebära en administrativ börda för berörda företag. Kravet gäller enligt utredningens förslag samtliga tillstånds- eller anmälningspliktiga vattenverksamheter. Vilka vattenverksamheter som ska omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt kommer att utredas i särskild ordning, se avsnitt 11.4.1 varför utredningen inte kan uppge något antal.

Det föreslagna informationskravet finns redan i dag för miljöfarlig verksamhet. Av Tillväxtverkets siffror framgår att uppfyllandet av upplysningsskyldigheten för miljöfarlig verksamhet uppgår till 15 min. Utredningen bedömer att tidsåtgången för motsvarande krav för vattenverksamheter kommer att uppgå till samma tid. Förslaget innebär således inte någon särskilt betungande skyldighet och innebär också en ökad konkurrensneutralitet mellan olika typer av verksamheter enligt MB.

Konsekvenser för berörda myndigheter

Införandet av en upplysningsskyldighet kommer för berörda myndigheter att innebära att de får bättre insyn i vem som bedriver aktuell vattenverksamhet. Det underlättar tillsynsutövningen och innebär sannolikt kostnadsbesparingar.

11.4.10 Prövnings- och tillsynsavgifter

Utredningen föreslår att prövnings- och tillsynsavgifterna för vattenverksamhet ska utformas på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet. I stället för en prövningsavgift och debitering per timme för utövad tillsyn för vattenverksamhet, ska en årlig tillsynsavgift utgå på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet. Storleken på avgiften kan knytas till det föreslagna system med A- eller C-verksamheter. Utredningen har inte angett storleken på avgifterna utan föreslagit att Havs- och vattenmyndigheten i samråd med Naturvårdsverket får i uppdrag att utreda det vidare.

Konsekvenser för berörda företag och enskilda

Utredningen har i sitt förslag inte angett storleken på avgiften eller exakt vilka verksamheter som ska åläggas en årlig prövnings- och tillsynsavgift. Vilka kostnader förslaget innebär kan därför inte anges. Enligt dagens regler betalar verksamheterna en avgift för provning och en löpande timavgift för utövad tillsyn. Det är således inte fråga om en helt ny avgift.

En fast årlig avgift för provning och tillsyn kommer dock att vara förutsebar och motsvara den kostnad myndigheterna har för provning och tillsyn. Förslaget ligger även i linje med den centrala principen inom miljörätten om att förorenaren ska betala. Det innebär också ökad konkurrensneutralitet mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Konsekvenser för berörda myndigheter

Genom en fast årlig avgift för provning och tillsyn bedömer utredningen att myndigheternas kostnader för att administrera avgiftsdebiteringen kommer att minska. Utredningen bedömer även att myndigheternas tillsyn kommer att få en bättre kostnadstäckning än i dag. Efter vad utredningen har förstått bedrivs tillsyn av vattenverksamhet i dag utan att någon tillsynsavgift tas ut.

För mark- och miljödomstolarnas del innebär förslaget en lättnad, då någon prövningsavgift inte behöver fastställas i samband med handläggningen av en tillståndsansökan.

11.5 Omprövning

Som nämnts inledningsvis har utredningen i uppdrag att se över skillnaderna mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Beträffande systemet för omprövning finns det vissa skillnader där utredningen nu föreslår ändring. Utöver skillnaderna har utredningen även haft i uppdrag att göra en översyn av omprövningsbestämmelserna i syfte att göra förfarandet mer effektivt. Utgångspunkten för utredningens förslag ska vara att åstadkomma ett system för omprövning av vattenverksamheter som säkerställer en hög nivå för miljöskydd och som tar hänsyn till belastningen för prövningsmyndigheterna samtidigt som de administrativa bördorna och andra kostnader för verksamhetsutövarna minimeras.

Eftersom bestämmelserna i stora delar är gemensamma för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet kommer även miljöfarlig verksamhet att beröras av vissa föreslagna ändringar. Att fullständigt bedöma konsekvenserna även för miljöfarlig verksamhet har inte låtit sig göras inom ramen för den tid utredningen haft till sitt förfogande.

En kritik som framförts mot omprövningssystemet som det ser ut i dag är att det inte är tillräckligt effektivt. Som utredningen har tolkat det menas att förfarandet inte använts i tillräcklig utsträckning för att det är för trögt. Bl.a. innebär vissa bestämmelser att det blivit allt för ekonomiskt betungande för de myndigheter som initierar omprövningar.

Merparten av de omprövningar som sker genomförs av Kammarkollegiet. I statistik från 2011 redovisar Kammarkollegiet att myndigheten under åren 2007 till 2011 har ansökt om omprövning i 22 ärenden. Kammarkollegiet gör bedömningen att det under de kommande fem åren kommer att genomföras ungefär lika många omprövningar som föregående år. Detta innebär en omprövningstakt av cirka 4,5 tillstånd per år.¹² Det överensstämmer i princip med den omprövningstakt som rått hittills enligt den redovisade statistiken från länsstyrelsen i Värmland, se avsnitt 6.2.1. Enligt den uppgår antalet omprövningar mellan åren 2000–2010 till sammanlagt 43 stycken, dvs. i snitt cirka 4 omprövningar per år.¹³ Det kan i detta sammanhang

¹² Kammarkollegiet, Omprövningar – sammanställning till Älvräddarna, dnr 4.1-3999-11.

¹³ Länsstyrelsen Värmland, *Omprövning av vattendomar – Möjlig indikator för miljömålet Levande sjöar och vattendrag, publikationsnummer 2012:13, s. 4*. Rapporten visar även statistik för åren 1990 till 2000.

nämnas att Kammarkollegiet och Fiskeriverket i en gemensam rapport till regeringen i april 2007 uppgett att Kammarkollegiet sedan 1994 genomfört närmare 200 omprövningar, dvs. i snitt cirka 15 omprövningar per år.¹⁴

Genom utredningens förslag bedöms antalet omprövningar öka, i vart fall om inte det av utredningen föreslagna systemet med ny prövning träder i kraft, se delbetänkandet SOU 2013:69 s. 205 ff.

Utredningens uppdrag omfattar emellertid inte att ange i vilken utsträckning bestämmelserna om omprövning ska användas och vilka villkor som ska ställas genom omprövning. Det är avhängigt ett flertal oklara omständigheter bl.a. berörda myndigheters ambitioner avseende omprövning, vilka resurser myndigheterna tilldelas för omprövningar, vilka krav på åtgärder som kommer att yrkas i en omprövningsansökan, vilka med nödvändighet kommer att variera med hänsyn till förhållandena i varje enskilt fall, och vilken bedömning domstolen sedan gör beträffande de sökta åtgärderna. Utredningen kan därför inte lämna en redogörelse för de totala kostnaderna förslagen avseende omprövning kommer att leda till. Enligt utredningen går det endast att ge exempel på vad en föreslagen bestämmelse kan medföra för kostnad för ett företag. Hur många företag som kommer att behöva bära kostnaden är beroende av om företaget i fråga bedriver en verksamhet eller äger en anläggning som blir föremål för omprövning.

Dessutom vill utredningen framhålla att om bestämmelserna om ny prövning som utredningen föreslog i SOU 2013:69 införs kommer behovet av omprövningar att minska på kort sikt. Det gäller dock bara för de verksamheter som omfattas av förslaget om ny prövning nämligen vattenregleringar, vattenbortledningar och vattenöverledningar samt anläggningar som uppförts för sådana verksamheter. Genom att verksamheter och anläggningar med äldre tillstånd nyprövas kommer dessa att överensstämja med dagens bestämmelser i MB och gällande EU-rätt vilket medför att behovet av omprövning upphör. Däremot kan ju framtida krav komma att medföra behov av omprövning av tillstånd.

¹⁴ Kammarkollegiet och Fiskeriverket, *Redovisning av regeringens uppdrag med anledning av skrivelsen Vissa fiskeripolitiska frågor – Översyn av arbete med omprövning samt tillsyn av vattendomar och vattenföretag*, april 2007, s. 11.

Även om utredningen har svårt att bedöma i vilken utsträckning antalet omprövningar kommer att öka har Domstolsverket tillfrågats om kostnaderna för att pröva en ansökan om omprövning. Domstolsverket har inte kunnat redovisa någon genomsnittlig kostnad för omprövning enligt 24 kap. 5 § MB. Däremot finns uppgifter om en styckkostnad för miljömål – första instans (exkl vite) där ansökan om omprövning ingår. Styckkostnaden uppgår till 121 539 kronor.¹⁵

11.5.1 Ändring av omprövningsgrunderna

MB möjliggör omprövning av ett tillstånd för såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet. Omprövningsbestämmelsen är gemensam och återfinns i 24 kap. 5 § MB. Bestämmelsen är uppdelad i en huvudregel som möjliggör omprövning tio år efter det att tillståndsbeslutet vunnit laga kraft (punkten 1) och därutöver räknas ett antal skäl upp som möjliggör förtida omprövning (punkterna 2–12).

Av de 12 omprövningsgrunderna föreslår utredningen ändring av punkten 7 som möjliggör förtida omprövning om användning av ny process- och reningsteknik kan medföra att en väsentlig förbättring uppnås från hälso- och miljösynpunkt. Utredningen anser inte att det är motiverat att begränsa omprövningsgrunden till att endast avse viss typ av teknik utan menar att all typ av teknik som kan leda till en väsentlig förbättring från hälso- och miljösynpunkt ska möjliggöra en omprövning.

Utredningen föreslår även att punkten 11 ska upphävas. Bestämmelsen möjliggör förtida omprövning om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § MB eller enligt 6 kap. 5 § LSV är mindre ändamålsenliga. Enligt utredningen torde de övriga omprövningsgrunderna i 24 kap. 5 § första stycket MB vara tillräckliga.

Utredningen bedömer att det inte finns skäl att ändra övriga omprövningsgrunder.

¹⁵ Statistik inlämnad av Domstolsverket den 7 april 2014.

Konsekvenser för berörda företag och enskilda

Utredningen bedömer att förslaget inte medför några administrativa kostnader för berörda företag. Förslaget innebär dock att omprövning kan begäras om ny teknik kan medföra en förbättring från hälso- och miljösynpunkt. Som utredningen nämnt ligger det inte i utredningens uppdrag att ange i vilken utsträckning denna bestämmelse ska tillämpas. Bestämmelsen skulle kunna tillämpas t.ex. för att få till stånd bygge av en fisketrappa vid en vattenkraftsanläggning. Vad det skulle kosta redogörs för i delbetänkandet SOU 2013:69 s. 337 f. Utredningen vill dock understryka att det redan med dagens bestämmelser är möjligt att begära omprövning för byggande av en fisketrappa.

Den föreslagna ändringen berör även miljöfarlig verksamhet. Som utredningen inledningsvis nämnt har det inte varit möjligt att närmare utreda konsekvenserna för dessa verksamheter. Utredningen bedömer dock att bestämmelsens nuvarande lydelse och hänvisningen däri till ny process- och reningsteknik redan omfattar i princip all teknik som används när det gäller miljöfarlig verksamhet. Några konsekvenser av den föreslagna ändringen bedömer utredningen därför inte kommer uppstå för dessa verksamheter.

Konsekvenser för myndigheter

Utredningen bedömer inte att antalet omprövningar kommer att avsevärt öka med anledning av den föreslagna ändringen.

11.5.2 Ansvar att ta fram utredning vid omprövning

En utövare av vattenverksamhet kan av tillsynsmyndigheten förpliktigas att ta fram det underlag som behövs för en omprövning. Detta följer av MB:s allmänna regler om placeringen av bevisbördan i 2 kap. 1 § MB och reglerna om inhämtande av uppgifter och utförande av undersökningar m.m. i 26 kap. MB. När det sedan gäller mål i mark- och miljödomstol angående omprövning kan konstateras att regleringen i MB av kraven på verksamhetsutövarna att ta fram underlag för omprövningar skiljer sig åt för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Skillnaden innebär att en verksamhetsutövare

avseende miljöfarlig verksamhet, enligt 22 kap. 2 a § MB, uttryckligen är skyldig att ta fram underlag för omprövningen. En utövare av vattenverksamhet omfattas inte av den regleringen.

Utredningen anser att det saknas anledning att ha olika regler för vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter i nu aktuellt avseende. Utredningen föreslår därför att 22 kap. 2 a § MB ändras så att den omfattar även vattenverksamheter. Detta innebär att tillståndshavarens skyldighet att ta fram underlag för en omprövning klargörs även såvitt gäller vattenverksamhet.

Konsekvenser för berörda företag och enskilda

Utredningens förslag innebär att det uttryckligen ska framgå av lagtexten att verksamhetsutövaren är skyldig att ta fram underlag vid omprövning i mark- och miljödomstol. Att verksamhetsutövaren ska bidra till utredningen genom att tillhandahålla nödvändiga uppgifter följer dock redan av den nuvarande regleringen. Genom att ansvaret tydliggörs i detta avseende kan dock inte uteslutas att möjligheten att begära utredning från verksamhetsutövaren utnyttjas i större utsträckning vilken i sin tur kan leda till ökade kostnader för denne.

Kostnaderna för att ta fram underlag för omprövning kan variera stort beroende på anläggningens storlek men också på vad omprövningsansökan omfattar för villkor eller åtgärd. Som utredningen föreslagit i avsnitt 6.6.1 ska berörda myndigheter, för det fall utredningens förslag avseende ny prövning i delbetänkandet SOU 2013:69 inte genomförs eller som ett komplement till detta, ta fram nationella vägledande prioriteringsgrunder för omprövning av vattenverksamheter. Prioriteringsgrunderna ska bl.a. identifiera behovet av åtgärder och väga detta mot ekonomiska intressen och övriga samhällsintressen. En sådan metodik torde säkerställa att utredningsbördan får en rimlig avgränsning.

Kammarkollegiet är den myndighet som hittills ansökt om flest omprövningar. Av utredningens expert från Kammarkollegiet har det framförts att utredningskostnaden i omprövningsmål kan uppskattas till mellan cirka 100 000 kronor och 600 000 kronor. Utredningskostnader på cirka 2 miljoner kronor har också förekommit. De angivna beloppen avser kostnader för naturvetenskapliga och tekniska utredningar. Storleken på beloppet beror på ärendets grad av

komplexitet och naturvetenskapliga förutsättningar. Utöver utredningskostnaderna tillkommer Kammarkollegiets och övriga myndigheters nedlagda tid i respektive ärende.

Enligt utredningen kan dock kostnaden bli en annan om det är verksamhetsutövaren som ska utreda den åtgärd som aktualiseras genom omprövning. Verksamhetsutövaren är den som känner sin anläggning och verksamhet bäst och som således mest effektivt kan ta fram utredning om hur anläggningen och verksamheten kan anpassas. Utredningens branschföreträdande expert har uppskattat att utredningskostnaden åtminstone uppgår till 1 miljon kronor beträffande en anläggningsspecifik åtgärd.

Utredningen vill dock återigen understryka att verksamhetsutövaren redan i dag ska medverka vid en omprövning och bidra med utredning. Utgångspunkten är således att verksamhetsutövaren redan i dag till viss del riskerar en kostnad för att ta fram utredning. Verksamhetsutövaren är den som känner sin anläggning och verksamhet bäst. Utredningen menar att verksamhetsutövaren därför bör kunna prestera utredningsunderlaget vid omprövning till en lägre kostnad än sökande myndighet. Om utredningens förslag leder till att möjligheten att begära utredning från verksamhetsutövaren tillämpas i större utsträckning än idag bedömer utredningen därför att den totala kostnaden för att ta fram underlag kommer att bli lägre.

Utredningen har även i uppdrag att ta hänsyn till verksamhetsutövarens förutsättningar och behov såsom investeringscykler och ändring av produktion. Genom att ansvaret för utredningen ligger på verksamhetsutövaren underlättar man för denne att beakta sådana hänsyn och upplysa sökande myndighet om detta. Som redan nämnts är verksamhetsutövaren den som känner sin anläggning och verksamhet bäst och som därför också är den mest lämpade att ta fram ett underlag där investeringscykler m.m. beaktas.

Konsekvenser för berörda myndigheter

Som nämnts ovan kan utredningens förslag leda till att möjligheten att begära utredning från verksamhetsutövaren tillämpas i större utsträckning än i dag. Det innebär att sökande myndighet inte längre behöver betala för utredningen i samma utsträckning som i dag. Myndigheten kommer emellertid fortfarande att vara den som

bedömer behovet av omprövning och vilka åtgärder som omprövningen ska avse. Myndigheten kommer därför att behöva lägga resurser på att styra inriktningen på omprövningen. Utredningens expert från Kammarkollegiet har uppskattat att en enkel omprövning i dag kan ta uppskattningsvis 100 timmar. Sammantaget bedömer dock utredningen att förslaget kommer att innebära en viss kostnadsbesparing för myndigheterna.

11.5.3 Innehållet i ansökan och domen vid omprövning

Det finns inte några särskilda regler om vad en omprövningsansökan ska innehålla förutom att det inte ställs något krav på en MKB. Avsaknaden av tydliga krav avseende innehållet i en omprövningsansökan kan enligt vad som framförts till utredningen utgöra hinder för att genom omprövning få till stånd de åtgärder ansökan avser. Vidare drar denna oklarhet resurser från både verksamhetsutövaren och de myndigheter som driver omprövningsmål eftersom detta kan bli en fråga som i sig leder till domstolsprocess, se avsnitt 5.5.2.

I lagtexten förtydligas därför att kravet på ansökans innehåll kan variera beroende på vilken typ av ansökningsmål det är fråga om. Kravet på ansökans innehåll får bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Exempelvis är kravet på ansökans innehåll mer begränsat när det gäller återkallelse eller omprövning i förhållande till en ansökan om tillstånd till ny verksamhet enligt 9 kap. eller 11 kap. MB.

Vidare förtydligas att kravet på doms innehåll i ansökningsmål, precis som när det gäller kravet på ansökans innehåll, måste anpassas till ansökan och de frågor som denna aktualiserar. Det förhållandet att kravet på ansökans innehåll är mer begränsat vid omprövning än vid tillståndsprovning bör innebära att även domens innehåll blir mer begränsat. Förslaget bedöms inte innebära någon större förändring i sak.

Det har till utredningen framförts att det är oklart vad som gäller förordnanden om arbetstid i beslut eller domar till följd av myndighetsinitierad omprövning och att det saknas reglering om när ett villkor som föreskrivits genom omprövning ska vara uppfyllt. För att tydliggöra detta föreslår utredningen att det ska läggas till en ny punkt 16 i 22 kap. 25 § MB som stadgar att en dom i förekommande fall ska

innehålla den tid inom vilken villkor eller andra bestämmelser till följd av omprövning ska vara utförda. Vidare föreslår utredningen att det ska förtydligas att bestämmelserna i 22 kap. 25 § andra stycket MB och 24 kap. 2 § MB inte är tillämpliga på omprövningsbeslut och omprövningsdomar. Det innebär att bestämmelserna om att det ska anges i domen en tid inom vilken arbetena ska vara utförda och att tillståndet förfaller om dessa tider inte iakttas inte gäller domar om omprövning.

Konsekvenser för berörda företag, enskilda och myndigheter

Då förslagen avser förtydliganden kommer de inte innebära några negativa konsekvenser för berörda aktörer. Förtydligandena kommer dock innebära att frågan om ansökans och domens innehåll blir klarare och att risken för att denna fråga i sig leder till domstolsprocess blir mindre. Detta torde innebära en kostnadsbesparing för samtliga aktörer.

11.5.4 Prövotid vid omprövning

Enligt 22 kap. 27 § MB kan, när verkningarna av en verksamhet inte kan förutses, mark- och 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 fisketrappor, har denna möjlighet till s.k. prövotid utnyttjats. Vid en omprövning finns motsvarande problematik avseende åtgärders utformning och omfattning.

Utredningens bedömning är i och för sig att bestämmelsen är tillämplig även i fråga om omprövning. Det har emellertid framförts till utredningen att bestämmelsens oklara lydelse föranleder ett förtydligande. Utredningen föreslår därför att det förtydligas i nämnda paragraf att denna även omfattar omprövning.

Konsekvenser för berörda företag och myndigheter

Utredningens förslag är endast ett förtydligande av gällande rätt. Den föreslagna ändringen medför därför inte några konsekvenser i praktiken.

11.5.5 Rättegångskostnader vid omprövning

Reglerna avseende rättegångskostnader vid ansökan om omprövning eller återkallelse skiljer sig åt mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, se avsnitt 5.6. Vid omprövning och återkallelse avseende miljöfarlig verksamhet gäller huvudregeln i 25 kap. 1 § MB, dvs. att var och en svarar för sina rättegångskostnader och att sakägare inte har någon rätt till ersättning. Vid omprövning och återkallelse avseende vattenverksamhet är huvudregeln, enligt 25 kap. 3 § MB, att sökande myndighet och tillståndshavaren ska stå för sina kostnader. Därutöver ska sökande myndighet stå för eventuella sakägares rättegångskostnader förutsatt att omprövningen inte utförs till förmån för det allmänna fisket. Om omprövning begärs till förmån för det allmänna fisket gäller i stället att var och en står för sina rättegångskostnader. Gäller ett mål omprövning för att förbättra en vattenanläggnings säkerhet står istället tillståndshavaren för sakägares rättegångskostnader.

Utredningen har inte funnit det motiverat att bibehålla denna skillnad mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet och föreslår därför att huvudregeln i 25 kap. 1 § MB ska gälla även vattenverksamhet i fråga om omprövning och återkallelse. Det innebär att sakägare inte längre kommer att få sina rättegångskostnader ersatta.

Konsekvenser för berörda företag och enskilda

Den föreslagna ändringen innebär ingen förändring för berörda företag och därmed inga konsekvenser.

Konsekvenser för berörda myndigheter

Den föreslagna ändringen kommer att innebära att den sökande myndigheten inte längre behöver betala sakägares rättegångskostnader vid en omprövning. Av utredningens expert från Kammarkollegiet har framförts att de flesta omprövningar hittills har utförts till förmån för fisket. Det innebär att ingen ersättning utgått till sakägare. Utredningen har dock erhållit två exempel där omprövning inte skett till förmån för fisket och där de samlade rättegångskostnaderna till sakägare uppgått till 65 000 kronor (Vansjön) och 950 000 kronor (sjön Östen).

11.5.6 Rätten till ersättning vid omprövning

Till skillnad från miljöfarlig verksamhet finns det vid omprövning av vattenverksamhet en rätt till ersättning för förlust eller inskränkning för den vars verksamhet omprövas. Ersättningen ska betalas av den myndighet som söker omprövning. Rätten till ersättning är emellertid begränsad på så sätt att verksamhetsutövaren har behövt tåla en inskränkning på mellan 5–20 procent, se 31 kap. 20–22 §§ MB. Någon ersättning för denna förlust utgår således inte enligt dagens regler.

Utredningen föreslår att rätten till ersättning vid omprövning tas bort, se avsnitt 6.8. Rätt till ersättning vid omprövning överensstämmer inte med rådande principer för ersättning vid rådhetsinskränkningar. Utredningen har dessutom inte funnit det motiverat att ha kvar denna skillnad mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Utredningen anser dock att rätten till ersättning inte kan upphävas omedelbart utan att det krävs övergångsbestämmelser. Verksamhetsutövaren kan ha gjort stora investeringar i verksamheten i förlitan på att denne vid en eventuell omprövning som resulterar i skärpta villkor av någon betydelse kommer att kompenseras med ersättning. Mot

bakgrund av att verksamhetsutövaren således kan ha legitima förväntningar på att få ersättning om villkor skärps vid en omprövning föreslår utredningen en övergångstid om fem år.

Konsekvenser för berörda företag och enskilda

Utredningens förslag innebär att de verksamhetsutövare avseende vattenverksamhet vars verksamhet blir föremål för en omprövning inte längre har rätt till ersättning för den eventuella förlust av produktion som omprövningen leder till. Bestämmelsen tar huvudsakligen sikte på vattenkraft och vattenreglering för kraftändamål. För berörda företag se SOU 2013:69 s. 331 f.

Som redan nämnts ska verksamhetsutövarna redan i dag tåla visst produktionsbortfall utan att någon ersättning utgår. Det innebär att om förlusten av produktion ligger mellan 5-20 procent medför utredningens förslag ingen ändring i rätten till ersättning. Den del av produktionsbortfallet som går utöver de angivna procentalen är det som enligt utredningens förslag inte längre kommer att ersättas.

Som redogörs för i avsnitt 6.2.1 genomfördes mellan åren 1990 till 2010 90 omprövningar av dammar och kraftverk inom ramen för 70 omprövningsmål. Av dessa avsåg 64 omprövningsmål minimitappning eller ökad minimitappning till fiskväg eller nedströmsliggande vattendrag. Av de 64 omprövningar som avsåg minimitappning var 43 av en storlek som motsvarade en förlust på maximalt 5 procent av respektive anläggnings normalproduktion. Endast i något enstaka fall uppgick förlusten till över 20 procent.

Genom att ta bort ersättningsrätten vid omprövningar bedömer utredningen det troligt att antalet omprövningar kan påverkas. Som utredningen konstaterat inledningsvis är det svårt att göra antaganden om antalet och omfattningen av framtida omprövningar då detta är avhängigt ett flertal oklara omständigheter. Utredningens uppfattning är dock att ett upphävande av ersättningsrätten i större utsträckning kommer att innebära att omprövningar görs där miljövinsten är som störst och inte begränsas till de fall där produktionsbortfallet till följd av omprövningen håller sig inom det icke-ersättningspliktiga produktionsbortfallet enligt 31 kap. 22 § MB. Det är dock inte säkert att kommande omprövningar alltid kommer innebära en produktionsförlust som ligger utanför de 5-20 procenten som verksamhets-

utövaren i dag måste tåla. Kommer omprövningarna att leda till större produktionsförluster än så innebär den uteblivna ersättningsrätten en förlust av kompensation för företagen. Utredningen har dock valt att inte föreslå någon ändring avseende 24 kap. 5 § femte stycket MB. Bestämmelsen innebär att en omprövning inte kan leda till så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. Bestämmelsen utgör således ett skydd för verksamhetsutövaren mot omfattande produktionsförluster.

Utredningen bedömer att borttagandet av ersättningsrätten vid omprövning av vattenverksamhet kommer att främja konkurrensen. För såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet innebär en omprövning typiskt sett att tillståndshavaren i något avseende måste begränsa sin verksamhet. Det kan handla om en kostnad för att installera ny reningsteknik eller en minskad produktion till följd av krav på minimitappning. I slutändan innebär således en omprövning en ekonomisk börda oavsett om det är fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. Med dagens ersättningsystem kompenseras dock endast vattenverksamheter för intrånget. Det innebär att de investeringar som görs i en vattenverksamhet skyddas utöver vad som gäller för andra verksamheter. Detta torde innebära en konkurrensnackdel för miljöfarlig verksamhet i förhållande till vattenverksamhet. Denna försvinner genom utredningens förslag och torde således vara en fördel för de företag som bedriver miljöfarlig verksamhet.

Konsekvenser för berörda myndigheter

Ersättningen till verksamhetsutövare för produktionsvärdeförlust finansieras i dag genom Naturvårdsverket. Enligt uppgift från Naturvårdsverket har myndigheten mellan åren 2004 och 2013 betalat sammanlagt drygt 34 miljoner kronor i ersättning för produktionsvärdeförlust. Pengarna tas från anslaget för skydd av värdefull natur. Ett upphävande av bestämmelserna om ersättningsrätt kommer innebära besparingar för staten.

Särskilt om effekten på svensk vattenkraftsproduktion

I den utsträckning som utredarens förslag till ändrade bestämmelser om omprövning av tillstånd innebär en förändring av rätten till ersättning för produktionsvärdeförlust eller förlust av värdet av vattenmängd, fallhöjd eller magasinvolym (på det sätt som framgår av 31 kap. 22 § MB) ska den förväntade effekten på svensk vattenkraftproduktion särskilt belysas.

Inledningsvis vill utredningen framhålla att utredningens förslag om att ta bort rätten till ersättning inte i sig påverkar vattenkraftproduktionen. Det som kommer att påverka storleken av ett eventuellt bortfall är hur många fler omprövningar som kommer att ske till följd av den föreslagna ändringen. Antalet omprövningar är i sin tur beroende av statens och myndigheternas ambitionsnivå i miljöarbetet. I vilken utsträckning bestämmelserna ska tillämpas och vilka anläggningar som ska bli föremål för omprövning eller ny prövning är inget utredningen har i uppdrag att se över. Utredningen lämnar i detta slutbetänkande liksom i förra delbetänkandet SOU 2013:69 endast förslag till system som möjliggör en förnyad prövning av äldre tillstånd så att dessa överensstämmer med MB:s och EU-rättens krav. Först vid tillämpning av detta system kan vattenkraftproduktionen eventuellt komma att påverkas.

Effekten av ett upphävande av ersättningsrätten kan emellertid mildras och ges acceptans genom framtagandet av vägledande prioriteringsgrunder för omprövning, se avsnitt 6.6.1. Prioriteringen bör bl.a. utgå från var vinsterna av en miljöförbättring antas överstiga förlusten av en reducerad kraftproduktion. Prioriteringarna bör beakta Sveriges energiförsörjning samt behovet av reglerkraft och produktion av förnybar energi. Dessa behov måste självklart vägas mot de intressen som regleras i MB och av EU-rätten. I detta sammanhang kan nämnas att av totalt cirka 2 000 vattenkraftverk i Sverige står drygt 200 storskaliga vattenkraftverk för cirka 94 procent av den totala vattenkraftproduktionen.¹⁶ Mot bakgrund av den kostnads-nyttoanalys som bör präglade den ovan nämnda prioriteringen bedömer utredningen det som osannolikt att dessa anläggningar, som är mycket viktiga för Sveriges energiförsörjning, kommer att bli föremål för omfattande omprövningsåtgärder.

¹⁶ SOU 2013:69 s. 328 f.

Vilken påverkan ett borttagande av ersättningsrätten vid omprövning får på vattenkraftsproduktionen är således avhängigt ett flertal oklara omständigheter bl.a. vilka resurser myndigheterna tilldelas för omprövningar, hur prioriteringsgrunderna utformas, vilka krav på åtgärder som kommer att yrkas i en omprövningsansökan, vilka med nödvändighet kommer att variera med hänsyn till förhållandena i varje enskilt fall, och vilken bedömning domstolen sedan gör beträffande de sökta åtgärderna. Utredningen anser att det är alltför många oklara omständigheter för att kunna göra en kvalificerad uppskattning av vilken påverkan ett borttagande av ersättningsrätten vid omprövning får på vattenkraftsproduktionen. En sådan uppskattning skulle även riskera att cementeras som en sanning.

Från utredningens branschföreträdande experter har det framförts att det är rimligt, med hänsyn till de yrkanden och krav som olika myndigheter för närvarande framställer i vattenmål, att utgå från att det kan bli ett bortfall av elproduktion i storleksordningen 15–20 procent av den utbyggda vattenföringen, vilket bygger på krav på minimitappning motsvarande medellågvattenföringen (MLQ).

I sammanhanget kan emellertid också nämnas något om Havs- och vattenmyndighetens remissvar avseende utredningens delbetänkande SOU 2013:69 och förslaget däri om ny prövning. Som redogjorts för ovan är Havs- och vattenmyndigheten den myndighet som föreslås få i uppdrag att utforma prioriteringsgrunderna som i sin tur kommer att styra vilka verksamheter som kommer att nyrövas alternativt omprövas. Eftersom förslaget avseende ny prövning är mer genomgripande än förslaget avseende omprövning bedömer utredningen att konsekvenserna av omprövningsförslaget torde bli något mindre än de som beskrivs i remissvaret.¹⁷ Havs- och vattenmyndigheten anförde bl.a. följande.

För att komplettera utredningens konsekvensutredning har Havs- och vattenmyndigheten kombinerat uppgifter från SMHI samt tidigare insamlade uppgifter (av Havs- och vattenmyndigheten, vattenmyndigheterna och länsstyrelserna) om vattenkraftverken. Myndigheten vill med nedanstående exempel visa på kostnader för fiskvägar samt vilka produktionsförluster, vid vattenkraftverken, som skulle kunna uppstå vid t.ex. en bestämd minimitappning. Beräkningen är en förenkling och innebär troligen att produktionsbortfallet överskattas något.

¹⁷ Havs- och vattenmyndigheten, Remiss, 16 december 2013, dnr 3561-2013.

Medelhöjden för dammarna i de små kraftverken är 5,5 meter enligt data från SMHI:s dammregister. Kostnad per meter fallhöjd är cirka 0,5 milj kr för fiskvägar enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning. Total kostnad för alla fiskvägar i kraftverk under 10 MW skulle då bli 4,4 miljarder kronor eller 176 milj kr/år under 25 år. Det kan jämföras mot produktionsvärdet som, enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning är 1,9 miljarder kr/år för dessa kraftverk.

I genomsnitt producerar vattenkraften 65 TWh/år. Om en minimitappning som motsvarar MLQ (medellågvattneföringen) skulle införas för alla kraftverk skulle Sverige tappa 10,7 % eller 6,3 TWh av vattenkraftsproduktionen. Vid en minimitappning på 5 % av MQ (medelvattneföringen) för alla kraftverk blir förlusten 3,18 TWh. En minimitappning motsvarande 2 % av MQ i kraftverk över 10 MW och MLQ i övriga skulle medföra ett produktionsbortfall på 1,5 TWh.

Om vi istället inför en minimitappning motsvarande MLQ i kraftverk mindre än 10 MW blir produktionsminskningen 423 GWh eller 0,67 % av den totala vattenkraftsproduktionen. Värdet på ekosystemtjänster som då återskapas i över 1000 vattenförekomster är sannolikt många gånger större. Det skulle innebära minimitappning i över 1600 vattenkraftverk. Det är dock inte säkert att förlusten blir så stor eftersom mindre kraftverk inte alltid kan köra på så låga flöden utan måste spilla vattnet. Om minimitappningen i kraftverk mindre än 10 MW istället sätts till 5 % av MQ (medelvattneföringen) tappas maximalt 189 GWh av produktionen.

Sammanfattningsvis menar Havs- och vattenmyndigheten att en ökad minimitappning samt byggande av fiskvägar inte behöver leda till några omfattande konsekvenser för Sveriges elförsörjning eller på vattenkraftsbranschen som helhet. Genom att avsätta en viss procent av produktionsvärdet i t.ex. en fond skulle branschen gemensamt kunna finansiera sina miljöåtgärder.

11.5.7 Upphävande av tillstånd på tillståndshavarens initiativ

Som nämnts inledningsvis har utredningen i uppdrag att ta bort omotiverade skillnader mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. För miljöfarlig verksamhet finns en möjlighet för verksamhetsutövaren att på eget initiativ ansöka om upphävande av tillståndet hos mark- och miljödomstolen. Förfarandet är avsett för det fall en tidigare tillståndspliktig verksamhet övergår till att endast vara anmälningspliktig. Utredningen anser att motsvarande möjlighet även ska finnas för en verksamhetsutövare av vattenverksamhet. Om tillståndet upphävs på grund av att verksamheten slutligen upphör och tillståndet avser en verksamhet vid en

vattenanläggning ska domstolen även ålägga verksamhetsutövaren att riva ut anläggningen eller medge någon annan att riva ut den.

Konsekvenser för berörda företag och myndigheter

Utredningen bedömer att den föreslagna ändringen inte kommer att medföra några administrativa kostnader för företagen. Den föreslagna bestämmelsen är frivillig för verksamhetsutövaren att tillämpa och är avsedd att underlätta för verksamhetsutövare.

En ansökan om upphävande av tillstånd är som nämnts avsedd i första hand för de situationer där en tidigare tillståndspliktig verksamhet övergår till att endast omfattas av anmälningsplikt. Utredningen menar att en sådan ansökan till domstol inte behöver vara omfattande och att den dessutom kan hanteras utan någon större arbetsinsats. Det innebär att den föreslagna ändringen inte kommer att medföra några större administrativa kostnader för berörda företag. Utredningen bedömer inte heller att den föreslagna ändringen kommer medföra en sådan ytterligare arbetsbörda för mark- och miljödomstolarna att särskilda resurser behöver tilldelas.

11.6 Markavvattning

11.6.1 Prövningspliktens och tillståndsprövningens utformning för ny markavvattning – en uppdelad prövning av miljötillstånd och förrättning

Markavvattning utgör vattenverksamhet och omfattas liksom övrig vattenverksamhet av en generell tillståndsplikt. Till skillnad från annan vattenverksamhet är dock inte undantagsregeln i 11 kap. 12 § MB tillämplig. Det innebär att all markavvattningsverksamhet och anläggningar för detta kräver tillstånd. Tillståndsprövning sker vid länsstyrelsen eller mark- och miljödomstol som första instans. Utöver tillstånd kan en markavvattningsverksamhet även kräva dispens från det markavvattningsförbud som råder i stora delar av landet. Dispensen meddelas av länsstyrelsen.

Efter att tillstånd har meddelats bildas en samfällighet för utförande och drift av en markavvattningsanläggning. Bildandet sker i dag med stöd av LSV och beslutas av den myndighet som prövar tillståndet. Genom bildandet av samfälligheten fördelas andelstal för varje

deltagare. Förvaltningen av samfälligheten kan ske genom s.k. delägarförvaltning eller genom en samfällighetsförening. Om samfälligheten vill förvaltas av en samfällighetsförening bildas en sådan vid sammanträde med delägarna genom att de antar stadgar och utser styrelse. Bildandet kan ske genom att lantmäterimyndigheten håller i sammanträdet.

Mark- och miljödomstolen har i dag möjlighet att förordna en markavvattningssakkunnig. Den markavvattningssakkunniga ska säkerställa att markavvattningsanläggningen får en ändamålsenlig utformning, att alla deltagares intressen tas till vara och att kostnaderna för anläggningen fördelas rättvist mellan delägarna. Kostnaderna för en markavvattningssakkunnig ingår som en del av rättegångskostnaderna och fördelas efter vad som är skäligt på de som kommer att delta i markavvattningssamfälligheten.

Som nämnts i avsnitt 11.4.1 föreslår utredningen att prövningen av vattenverksamheter ändras och omdefinieras genom att tillstånds- respektive anmälningsplikten ska framgå av regeringens föreskrifter. Även markavvattning ska enligt utredningens förslag infogas i systemet med tillstånds- och anmälningsplikt uppräknade i en förordning. Det innebär att de markavvattningsverksamheter som anges som en A-verksamhet ska prövas av mark- och miljödomstol som första instans medan de verksamheter som anges som en C-verksamhet ska anmälas till tillsynsmyndigheten.

Utredningen föreslår att prövningen av nya markavvattningsverksamheter med tillhörande anläggningar delas upp i en miljöprövning och en prövning enligt AL. Miljöprövningen innebär att verksamheten med tillhörande anläggningar prövas enligt MB:s bestämmelser efter en ansökan om tillstånd till mark- och miljödomstolen eller en anmälan till länsstyrelsen. I stället för att prövningsmyndigheten också beslutar om inrättande av en samfällighet föreslår utredningen att lantmäterimyndigheten inrättar en gemensamhetsanläggning enligt bestämmelserna i AL. En gemensamhetsanläggning ska inrättas för det fall fler än en fastighet har nytta av markavvattningsanläggningen. Som tidigare kan även lantmäterimyndigheten bilda en samfällighetsförening för att förvalta gemensamhetsanläggningen. Det föreslagna förfarandet innebär således en uppdelning mellan prövning av miljötillståndet i domstol eller anmälan till tillsynsmyndigheten och inrättande av en gemensamhetsanläggning genom förrättning av lantmäterimyndigheten för den prövade eller anmälda verksamheten.

Konsekvenser för berörda företag och enskilda

Syftet med förslaget är att förenkla prövningen av markavvattningsverksamhet och anpassa den till det system som gäller för övriga verksamheter enligt MB. Utredningen bedömer sammantaget att en uppdelning av prövningen enligt utredningens förslag bör innebära en besparing i stort.

Som nämnts ovan sker i dag all prövning, miljöprövningen enligt MB och inrättande av en samfällighet enligt LSV, av en myndighet. För en prövning av domstol eller länsstyrelse står staten för själva handläggningskostnaden, men det är reglerat bl.a. i 25 kap. MB vilka kostnader som ska betalas av sökanden eller deltagarna i markavvattningen, se bl.a. 25 kap. 8 och 10 §§. Lantmäterimyndighetens förrättningsverksamhet är däremot helt avgiftsfinansierad och de som kommer att delta i markavvattningsanläggningen får betala del av avgiften efter vad som är skäligt.

Genom utredningens förslag att flytta den del av prövningen som avser inrättande av en gemensamhetsanläggning till lantmäterimyndigheten kommer kostnaderna för den prövningen alltså belasta de som ska delta i markavvattningsverksamheten. I mål rörande tillstånd till markavvattning har det dock varit vanligt att mark- och miljödomstolen förordnar en markavvattningssakkunnig. Kostnaden för denna fördelas efter vad som är skäligt på deltagarna.

Utredningen föreslår att den markavvattningssakkunnigas roll i stället tillvaratas genom kompetensen hos de tekniska råd som finns i mark- och miljödomstolarna såvitt avser prövningen av miljötillståndet. Det innebär att en kostnad för en markavvattningssakkunnig inte kommer uppstå i domstol och därmed inte behöver betalas av de deltagande fastigheterna. Den markavvattningssakkunniges tidigare uppgift avseende inrättande av en samfällighet och fördelningen av ansvar mellan de deltagande fastigheterna kommer enligt utredningens förslag att bestämmas av lantmäterimyndigheten inom ramen för inrättande av en gemensamhetsanläggning. För detta arbete kommer lantmäterimyndigheten att debitera förrättningskostnader. Kostnaden för utförandet av denna uppgift kommer fortfarande belasta deltagarna i markavvattningssamfälligheten men då som förrättningskostnader.

Det har framförts viss kritik till utredningen angående förslaget om att låta delar av tillståndsprövningen för markavvattning föras över till

lantmäterimyndigheten. Lantmäterimyndighetens förrättningskostnader påstås vara höga jämfört med kostnaden för att ansöka om tillstånd i mark- och miljödomstol.

En ansökan om tillstånd till markavvattning är förhållandevis ovanlig i dag. Det har därför varit svårt för utredningen att få fram uppgifter om vad det kostar att ansöka om tillstånd till markavvattning. Enligt Tillväxtverkets siffror kostar en ansökan om tillstånd till markavvattning cirka 75 000 kr.

Utredningens förslag innebär att kostnaden för markavvattningssakkunnig i domstol inte längre behöver betalas av den eller de som söker tillstånd till verksamheten. Samtidigt kommer de behöva betala för lantmäterimyndighetens förrättningskostnader. Lantmäterimyndighetens arbete ska dock motsvara det som den markavvattningssakkunnige tidigare utfört.

Sammantaget bedömer därför utredningen att förslaget inte kommer medföra ökade kostnader för den eller de som söker tillstånd till markavvattning. I stället menar utredningen att handläggningen av markavvattningssamfälligheter blir mer effektiv och att detta medför såväl kostnads- som tidsbesparing i stort för berörda utövare. Att AL blir tillämplig vid inrättande av en gemensamhetsanläggning för markavvattning innebär att handläggningen blir enklare. Bl.a. kan styrelsen ges befogenhet att besluta om ändrade andelstal enligt 24 a § AL, samt att en gemensamhetsanläggning kan inrättas för flera syften samtidigt, t.ex. vatten, avlopp, väg och markavvattning. Om det finns flera samfälligheter kan deras inbördes förhållanden regleras vid en förrättning. Förändringar i fastighetsindelningen får dessutom direkt genomslag i markavvattningssamfälligheten i enlighet med 41–42 a §§ AL.

Konsekvenser för berörda myndigheter

Uppdelningen av prövning enligt MB av domstol eller länsstyrelse och inrättande av gemensamhetsanläggning vid lantmäterimyndigheten kommer innebära en minskad belastning på prövningsmyndigheterna med motsvarande ökning på lantmäterimyndigheterna. Antalet ansökningar om tillstånd till ny markavvattning är i dag förhållandevis litet, lantmäterimyndighetens beslut kommer att kunna överklagas till mark- och miljödomstol och det stora arbetet

i domstolen i dessa mål idag utförs av externa sakkunniga. Utredningen bedömer därför att den föreslagna ordningen inte kommer att få någon påverkan på domstolarnas resurstilldelning.

Tanken med utredningens förslag är som nämnts att den markavvattningssakkunniges kompetens, som tidigare tillvaratagits genom särskilda förordnanden som sakkunnig, i stället ska kunna tillgodoses genom de tekniska råd som finns i mark- och miljödomstolen i dag. Prövningsmyndigheternas uppgift enligt utredningens förslag är att se till verksamhetens och anläggningens utformning samt dess miljöpåverkan. Utredningen har inte gjort någon kartläggning av domstolarnas nuvarande kompetens inom markavvattningsområdet men bedömer att den eventuellt behöver förstärkas. Vid mer komplicerade mål ska dock en sakkunnig fortfarande kunna förordnas.

Behovet av tekniskt kunnande förväntas dock bli störst vid lantmäteriförrättningen enligt AL, där andelstal, nytta m.m. huvudsakligen ska beräknas och bedömas. Tyngdpunkten på kompetensförstärkning kommer därför att ligga på lantmäterimyndigheten. Behovet av kompetensförstärkning på lantmäterimyndigheten är enligt utredningen mer kopplat till utredningens förslag om omprövning som redogörs för i nästa avsnitt.

11.6.2 Omprövning av markavvattning

Omprövning av ett tillstånd till markavvattning sker liksom för övriga vattenverksamheter efter ansökan hos mark- och miljödomstol. Ansökan om omprövning kan gälla villkor avseende markavvattningsanläggningens eller markavvattningsverksamhetens miljöpåverkan men också förändring av deltagare och andelstal. Dagens bestämmelser om fördelning av rättegångskostnader innebär att den som söker omprövning själv får ersätta mark- och miljödomstolen för de kostnader som uppstår, bl.a. för kungörelse och markavvattningssakkunnig. Det har medfört att en ansökan om att ompröva deltagande och andelstal i en markavvattningssamfällighet blivit kostsamt för den som ansöker om omprövning och har i sin tur medfört att omprövningar av deltagande och andelstal inte sker i tillräcklig omfattning. Många av dagens markavvattningssamfälligheter har därför inte uppdaterade deltagarförteckningar och andelstal vilket innebär att förhållandena i samfälligheten inte överens-

stämmer med verkligheten i fråga om fastigheters påverkan och belastning på markavvattningsanläggningen. Det skapar också problem för tillsynsmyndigheten, då det är oklart vem eller vilka som är ansvariga för verksamheten och anläggningen och underhållet av denna.

Omprövning av verksamheten och anläggningen av miljömässiga skäl

I likhet med utredningens förslag om prövning av tillstånd till ny markavvattning föreslår utredningen att en uppdelning av omprövning av tillstånd till markavvattning ska ske. Liksom i dag ska en miljöomprövning av verksamheten och anläggningens utformning med avseende på dess miljöpåverkan ske enligt MB och prövas av mark- och miljödomstol som första instans. I det avseende föreslås ingen förändring. Däremot föreslår utredningen att omprövning av samfällighetens deltagare och andelstal ska ske enligt AL i stället för enligt dagens regler i LSV, se mer om detta nedan.

Beträffande omprövning enligt MB föreslår utredningen ett tillägg i 24 kap. 5 § första stycket MB som förtydligar att även anläggningens utformning kan omfattas av en omprövning. Genom förslaget klarläggs att även utformningen av en markavvattningsanläggning ska kunna ändras genom omprövning enligt MB, t.ex. genom att ett tidigare rätat vattendrag återmeändras.

Utredningen har i delbetänkandet SOU 2013:69 föreslagit att regeringen bemyndigas att meddela generella föreskrifter även för vattenverksamhet. I fråga om markavvattning bedömer utredningen att generella föreskrifter bör vara en lämplig väg att anpassa befintliga verksamheter.

Som nämnts ovan finns det ett mycket stort antal markavvattningsverksamheter, minst cirka 57 000 och behovet att ompröva verksamheterna och anläggningarnas utformning föreligger inte i samtliga. Utredningen föreslår därför att Naturvårdsverket, i samråd med Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen, ges i uppdrag att ta fram nationella vägledande grunder för vilka markavvattningsverksamheter eller markavvattningsanläggningar som ska prioriteras för omprövning.

Omprövning av förhållandena i samfälligheten

Omprövning av en markavvattningsamfällighet kan behövas t.ex. på grund av ändrad markanvändning. Det kan handla om att deltagare bör ha högre andelstal för att deras fastigheter medför större påverkan på omgivningen än vad de gjorde när samfälligheten bildades. Bostäder kan exempelvis ha blivit industrier och gräsmattor kan ha asfalterats. Omprövningen sker då fristående, utan koppling till miljötillståndet eller ändring i fastighetsindelningen.

I syfte att underlätta sådan omprövning, oftast med avseende på deltagande och andelstal, ska prövningen enligt utredningens förslag ske genom en förrättning enligt AL. Rätten att begära förrättning följer AL:s regler och ansökan ska göras till lantmäterimyndigheten. Efter en sådan omprövning ska markavvattningsamfälligheten och markavvattningsanläggningen anses vara inrättade enligt AL. Detta är viktigt för framtiden, eftersom AL:s regler då bli tillämpliga på samfälligheten. Det gäller bl.a. reglerna om fördelning av andelstal till följd av ändringar i fastighetsindelningen (41–42 a §§ AL) och möjligheten att komma överens om inträde eller utträde ur en samfällighet samt ändring av andelstal, en överenskommelse som blir giltig efter godkännande av lantmäterimyndigheten (43 § AL).

Reglerna i AL och FBL om kostnadsfördelning blir tillämpliga vilket innebär bl.a. att kostnaderna för en förrättning fördelas efter vad som är skäligt.

Omprövning i samband med fastighetsbildningsåtgärd

Utredningen föreslår också en tydligare och mer direkt koppling mellan fastighetsindelningen och markavvattningsamfälligheter, genom att lantmäterimyndigheten blir beslutsfattare för båda dessa delar när de aktualiseras samtidigt. Syftet är en snabbare och enklare handläggning av bl.a. frågor om andelstal än vad som är möjlig i dag. Utredningens förslag innebär att lantmäterimyndigheten ska ta initiativ till en omprövning så fort det uppdragas att en inte uppdaterad markavvattningsamfällighet meddelad enligt LSV eller äldre lag berörs av en fastighetsbildningsåtgärd och det är lämpligt att så sker. Utredningen föreslår att det i FBL införs en särskild bestämmelse som knyter omprövningskravet till fastighets-

bildning. Omprövning kan därmed ske utan ansökan från part, om lantmäterimyndigheten anser att det är lämpligt. Vidare måste omprövningen kunna ske utan att fastighetsbildningen fördröjs. En grundläggande förutsättning för att detta officialinitiativ ska aktualiseras är att markavvattningsansamlingen är känd för lantmäterimyndigheten. Tanken är inte att lantmäterimyndigheten ska tvingas vidta mycket långtgående undersökningar, men kontroller i register, som samfällighetsregistret samt aktuell länsstyrelses register angående markavvattningar, samt hörande av inblandade sakägare måste givetvis krävas för att bestämmelsen ska få avsedd verkan.

Registrering i fastighetsregistret

Genom att inrättande av gemensamhetsanläggning sker enligt AL kommer deltagandet i en markavvattningsansamling knytas till en fastighet i stället för som i dag en ägare av en fastighet. Uppgifter om en markavvattningsanläggningens geografiska läge, deltagare och andelstal kommer även att föras in i fastighetsregistret. Sådan registrering sker i dag av alla gemensamhetsanläggningar som inrättas enligt AL, se 21 § förordning (2000:308) om fastighetsregister.

Genom en sådan registrering kan både deltagare i en samfällighet och samhället få en bättre kontroll över deltagare och geografiskt läge. Registrering kommer ske när tillstånd lämnas till ny markavvattning men också efter omprövning enligt AL av en befintlig markavvattningsanläggning.

Konsekvenser för berörda företag och enskilda

På samma sätt som för utredningens förslag om en uppdelad prövning för ny markavvattning i domstolsprövning och lantmäteriförrättning kommer även utredningens förslag om en uppdelad omprövning medföra att deltagande fastigheter får stå för förrättningskostnaderna hos lantmäterimyndigheten. De kostnader som sökanden tidigare har behövt betala för den markavvattnings-sakkunnigas arbete kommer, på samma sätt som vid tillståndsprövningen, normalt inte att uppstå vid domstolsprövningen. I stället blir ägare till berörda fastigheter skyldiga att betala för lantmäterimyndighetens förrättning.

Genom att AL:s och FBL:s regler blir tillämpliga kommer förrättningskostnaderna hos lantmäterimyndigheten att fördelas efter vad som är skäligt i stället för att den som söker själv ska stå för hela kostnaden. Enligt utredningen kommer denna ändring bidra till att fler omprövningar initieras av deltagarna i en markavvattningssamfällighet vilket i sig kommer medföra att deltagare och andelstal uppdateras. Det är enligt utredningen positivt för samtliga deltagare att en uppdatering sker.

Kostnaden för en omprövning kan variera stort och påverkas av flera faktorer såsom att anläggningen kan vara enskild eller samfäll och en samfällighet kan ha från två till över hundra deltagare. Prövningen kan dessutom avse frågor av olika omfattning såsom en ansökan om omprövning av andelstal och deltagarkrets när deltagarna redan har träffat en överenskommelse som ska fastställas, deltagarna inte är överens och omprövning av anläggningens utformning.

Utredningen har genom dess experter tagit del av uppskattade kostnader för en ansökan om omprövning i mark- och miljödomstol. Som nämnts omfattar dagens omprövning i domstol såväl omprövning av tillståndet och villkor av miljöskäl som förhållandena i samfälligheten såsom andelstal och deltagarkrets. Generellt kan sägas att kostnaden per deltagare minskar när antalet deltagare ökar. Brister i ansökan och oenighet mellan delägare eller med myndigheter påverkar också kostnaderna för den markavvattningssakkunniga. Kostnaden för en markavvattningssakkunnig i fråga om omprövning kan uppgå till mellan 29–568 tusen kronor. Kostnaden per deltagare varierade mellan 3–22 tusen kronor med en median på 6,5 tusen kronor.¹⁸ Därutöver tillkommer kungörelsekostnad på 15–30 tusen kronor samt i vissa fall kostnaden för en MKB som kan uppgå till cirka 15 tusen kronor. Det finns dock exempel på MKB som kostat 100 tusen kronor och mer.

Skulle omprövningsförfarandet delas upp enligt utredningens förslag skulle omprövning av tillståndet och villkoren av miljöskäl ligga kvar på mark- och miljödomstolen medan omprövning av samfälligheten m.m. av förvaltnings-skäl flyttas till lantmäteri-

¹⁸ Kostnaderna baseras på 13 domar mellan åren 2008 – 2013. Domarna berör samfälligheter med 5 – 174 deltagare. Angivna kostnader avser i elva fall markavvattningssakkunnig och i två fall kostnad för att ta fram ansökan. I de senare fallen förordnades ingen sakkunnig.

myndigheten. Som utredningen redogjort för ska omprövningar hos lantmäterimyndigheten kunna initieras frivilligt av deltagarna men också i samband med en fastighetsbildningsåtgärd. Utredningens expert från Lantmäteriet har uppskattat antalet omprövningar som skulle initieras i samband med en fastighetsbildningsåtgärd till cirka 400 per år. Därutöver uppskattas antalet frivilliga ansökningar om omprövning till cirka 100 per år.

Kostnaderna för en omprövningsförrättning hos lantmäterimyndigheten kommer att bli beroende av hur många fastigheter som deltar i markavvattningsanläggningen och hur många fastigheter förrättningskostnaderna kan fördelas på. Som grund för en uppskattning av förrättningskostnaderna har utredningens expert från Lantmäteriet angett typiska kostnader för dagens omprövningar av gemensamhetsanläggningar (t.ex. vägar). Hela förrättningsprocessen avses, inkl. fastighetsutredning, sammanträde, beslutsdokumentation, kartframställning och registrering i fastighetsregistret.

Exempel med 20 berörda fastigheter: Grundbelopp 25 000 + tilläggsbelopp 60 000 = 85 000 kronor (4 250 kronor/fastighet)

Exempel med 40 berörda fastigheter: Grundbelopp 25 000 + tilläggsbelopp 80 000 = 105 000 kronor (2 625 kronor/fastighet)

Exempel med 150 berörda fastigheter: Grundbelopp 25 000 + tilläggsbelopp 225 000 = 250 000 (1 667 kronor/fastighet)

Ovanstående kostnader kommer således att kunna debiteras en deltagare i en markavvattningssamfällighet som blir föremål för en omprövning av andelstal, deltagarkrets m.m. Omprövningen kan som nämnts initieras genom en frivillig ansökan eller genom en fastighetsbildningsåtgärd. En omprövning som inleds i samband med en fastighetsbildningsåtgärd kan upplevas som påtvingad. Som utredningen har nämnt kan förslaget behöva kombineras med någon form av ekonomiskt stöd till parterna för att kompensera för merkostnaderna för förrättningen. Ett skäl till en sådan lösning är att samhället i stort har mycket att vinna på en god ordning bland samfälligheterna.

De föreslagna omprövningsförrättningarna för markavvattningssamfälligheter kommer åtminstone inledningsvis att handläggas av personal vid lantmäterimyndigheten med stöd av sakkunniga från Jordbruksverket. Med viss volym av sådana omprövningar bör det dock på lite sikt gå att uppnå storskalighetsfördelar som sänker totalkostnaderna. Jämfört med dagens omprövningar enligt AL kan dock kostnaden för omprövningar av markavvattningssamfälligheter bli något högre eftersom utredningsarbetet blir mer omfattande. Information måste bl.a. sökas från andra myndigheters arkiv, medan det för andra omprövningar enligt AL i dag finns uppgifter att tillgå i fastighetsregistret.

Konsekvenser för berörda myndigheter

Mark- och miljödomstolarna och lantmäterimyndigheterna påverkas av detta förslag på samma sätt som av utredningens förslag om ändringar i tillståndsprövningen för ny markavvattningsverksamhet. Det innebär att mark- och miljödomstolarna inte längre kommer att pröva förhållandena i samfälligheten såsom fördelningen av andelstal och deltagare m.m., utan detta flyttas till lantmäterimyndigheten. Kostnader för handläggningen av omprövningsmål avseende samfälligheten kommer inte längre belasta domstolarna som första instans. Dessa kostnader kommer i stället att förflyttas till lantmäterimyndigheten såsom förrättningskostnader och debiteras deltagarna i samfälligheten.

Utredningen bedömer att antalet omprövningar av markavvattningssamfälligheter kommer att öka om utredningens förslag genomförs. Som nämnts i föregående avsnitt bedömer utredningen att antalet omprövningar av samfälligheter genom lantmäteriförrättning kommer att uppgå till totalt cirka 500 omprövningar per år. Det inkluderar både omprövningar som initieras i samband med en fastighetsbildningsåtgärd och frivilliga ansökningar om omprövning. Med beaktande av att antalet markavvattningsverksamheter i landet uppgår till minst 57 000 kommer det ta drygt 100 år att genom det föreslagna förfarandet ompröva samtliga anläggningar och registrera uppgifter om dessa i fastighetsregistret. Sannolikt behöver inte alla uppdateras, då verksamheten har upphört eller övergått till en enskild fastighetsägare och alltså inte längre är samfällid.

Det nya uppdraget för lantmäterimyndigheterna kommer att innebära en ökad arbetsbelastning. Även om kostnaderna för arbetet debiteras deltagarna i en samfällighet kommer de nya arbetsuppgifterna att kräva mer resurser i form av personal. Även själva omställningen till att handlägga markavvattningssamfälligheter kommer att kräva förberedelser av olika slag såsom att ta fram handböcker och utbilda personal.

Dagens markavvattningssakkunniga kommer att behöva anlitas i mindre utsträckning enligt utredningens bedömning. Tanken med utredningens förslag är att kompetensen som krävs hos mark- och miljödomstolen för omprövning på grund av miljöskäl i första hand ska kunna ombesörjas genom de tekniska råd som finns på domstolen. Utredningen bedömer att det fåtal markavvattningssakkunniga som finns i Sverige i dag kommer att kunna förstärka domstolarnas kompetens bland tekniska råd samt omhändertas genom efterfrågan på ny personal hos lantmäterimyndigheterna. Möjligheten att förordna om sakkunnig i domstol kommer också att finnas kvar.

Framtagandet av en nationell plan för omprövning av miljöskäl kommer att innebära arbete för berörda myndigheter. Utredningen bedömer dock att det kan utföras inom ramen för befintliga anslag.

11.6.3 Rättegångskostnader m.m.

Utredningen föreslår att bestämmelserna om fördelning av rättegångskostnader i mark- och miljödomstol ska bli lika oavsett om ansökan avser ny markavvattning eller omprövning av befintlig verksamhet. Dagens system innebär att rättegångskostnaderna fördelas olika vid prövning av ny markavvattning och vid omprövning av en befintlig sådan anläggning. Denna skillnad kan innebära en kraftig fördyring för sökanden i omprövningsmål eftersom denne behöver stå för sina egna rättegångskostnader samt för domstolens kostnader i sin helhet, bl.a. kungörelsekostnader och arvode till ev. markavvattningssakkunnig. Enligt utredningens förslag ska i stället kostnaderna fördelas efter vad som är skäligt. I vilken utsträckning deltagande fastigheter bidragit till att förhållandena har ändrats samt vilken nytta fastigheterna har av förändringen bör vara variabler som får betydelse för kostnadsfördelningen.

Konsekvenser för berörda företag och enskilda

Att rättgångskostnaderna fördelas efter vad som är skäligt både vid ansökan om ny markavvattning och vid omprövning menar utredningen är positivt för samtliga berörda. Detta bör bidra till att fler omprövningar sker, vilket också är positivt för samtliga berörda aktörer.

Konsekvenser för berörda myndigheter

Förslaget om skälig fördelning av kostnader kommer inte i sig innebära några konsekvenser för berörda myndigheter. Att kostnaderna fördelas på ett skäligt sätt även vid omprövning bör leda till fler omprövningar, vilket kräver mer resurser till berörda prövningsmyndigheter. Det bör också medföra en förbättring för tillsynsmyndigheterna, då tillsynen förenklas.

11.6.4 Rensning och underhåll

Rensningar är enligt dagens regler 11 kap. 15 § MB undantagna tillståndsplikt så länge de endast syftar till att bibehålla vattnets djup eller läge eller utgör åtgärder som behövs för att omedelbart återställa ett vattendrag som har avvikit från sitt förra läge. Om fisket kan skadas ska dock anmälan göras till länsstyrelsen innan arbetena påbörjas.

Rensning av diken i skogsmark omfattas också av nämnda regel om anmälningsplikt till länsstyrelsen för det fall fisket kan skadas. Dikesrensning i skogsmark ska i dagsläget även anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § MB till Skogsstyrelsen, som i vissa avseenden är tillsynsmyndighet för åtgärder i skogsmark. I 12 kap. 6 § MB stadgas en skyldighet att göra anmälan för samråd om en verksamhet eller en åtgärd, som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i MB, kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Det innebär att rensning i skogsmark enligt dagens regler ska anmälas till antingen länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen beroende på vilka konsekvenser rensningen kan ha på fisket.

Vad som omfattas av begreppet rensning enligt 11 kap. 15 § MB är, som framgått av avsnitt 8.10.2 inte klart utan förutsätter kvalificerade

juridiska tolkningar och bedömningar i flera led, som är komplicerade även för de mest miljörättsligt initierade juristerna. Detta leder till osäkerhet beträffande tillstånds- respektive anmälningspliktens omfattning i detta avseende och kan leda till straffansvar för en verksamhetsutövare som inte söker tillstånd eller anmäler en åtgärd. Detta är ett rättssäkerhetsproblem. Utredningen föreslår därför att det i 11 kap. 5 § MB, som får beteckningen 11 kap. 4 § MB enligt utredningens förslag, införs en definition av rensning som tydliggör att endast grävning i vattenanläggningar omfattas av begreppet. Åtgärder i naturliga vattendrag utgör inte rensning enligt den föreslagna definitionen. Åtgärder i naturliga vattendrag kommer istället omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt den uppräknade av A- och C-verksamheter som utredningen föreslår, se avsnitt 11.4.1.

För att komma till rätta med de miljöproblem rensningar medför föreslår utredningen även att de flesta rensningar i markavvattningsanläggningar ska utgöra anmälningspliktiga C-verksamheter. Ändringen bedöms nödvändig utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och för att säkerställa de miljökrav som följer av MB och EU-rätten. Se mer om utredningens överväganden i detta avseende i avsnitt 8.10.2. Som en följd av detta föreslås att bestämmelsen i 11 kap. 15 § MB, som anger att rensningar endast behöver anmälas om fisket kan skadas, upphävs. Anmälan ska göras till länsstyrelsen utom såvitt gäller rensningar i skogsmark som ska anmälas till Skogsstyrelsen. Vid utformningen av vad som ska omfattas av anmälningsplikt såvitt gäller rensning bör det övervägas att göra åtskillnad mellan vattendrag av olika storlek och karaktär, avrinningsområdets storlek m.m.

Utredningen föreslår även att det införs ett nytt andra stycke i 11 kap. 17 § MB som förtydligar att för markavvattningsanläggningar sträcker sig underhållsskyldigheten inte längre än syftet med markavvattningen. Om en markavvattningsanläggning exempelvis har anlagts i syfte att avvattna jordbruksmark torde underhållsskyldigheten endast gå så långt som krävs för jordbruksmarken.

Vidare förtydligas genom ett nytt tredje stycke att för underhållsåtgärder gäller vad som i MB är föreskrivet om anmälnings- och tillståndsplikt. Bestämmelsen i 11 kap. 17 § MB får beteckningen 11 kap. 13 § MB.

Konsekvenser för berörda företag och enskilda

Utredningens förslag kommer innebära att rensningar i mark-avvattningsanläggningar och naturliga vattendrag kommer att behöva föregås av en anmälan och i vissa få fall en ansökan om tillstånd. I dag behöver anmälan göras endast om rensningen kan skada fisket. Förslaget om att all rensning ska anmälas innebär ett utökat anmälningsförfarande för verksamhetsutövaren. Ändringen befriar dock verksamhetsutövarna från att göra bedömningen om anmälnings- eller tillståndsplikt föreligger. Detta ansvar läggs istället på länsstyrelsen alternativt Skogsstyrelsen. Risken för verksamhetsutövarna att drabbas av straffansvar pga. en felaktig bedömning av vilka åtgärder som är anmälnings- respektive tillståndspliktiga minimeras således. Därmed åtgärdas en del av den rättssäkerhetsproblematik som finns i dag. Samtidigt kommer antalet anmälningar bli fler eftersom samtliga rensningar kommer att omfattas av krav på anmälan.

Utredningen har fått uppgift från Länsstyrelsen i Skåne om antalet rensningar som har anmälts med stöd av 11 kap. 15 § MB de senaste två åren. År 2012 inkom 53 anmälningar om rensning varav 42 i vattendrag och 9 i sjöar och hav. Motsvarande siffror för år 2013 uppgår till totalt 54 anmälningar varav 34 avser rensningar i vattendrag och 20 i sjöar och hav. Skåne är ett av fyra län som enligt inhämtad statistik har betydligt fler markavvattningsanläggningar än andra län, se avsnitt 8.1. Det bör enligt utredningen innebära att motsvarande siffror för andra län är något lägre.

Utredningen bedömer att utredningens förslag om utökad anmälningsplikt kommer medföra att antalet anmälningar blir fler. I vilken omfattning har utredningen svårt att uppskatta.

Skogsstyrelsen har till utredningen uppgett att antalet anmälningar om rensning i skogsmark i dag uppgår till cirka 700 per år, dvs. de rensningar som anmäls för samråd enligt 12 kap. 6 § MB. Skogsstyrelsen bedömer dock att det utöver dessa rensningar utförs ytterligare cirka 700 rensningar i skogsmark. Det sammanlagda antal rensningar som kan komma att omfattas av det av utredningen föreslagna anmälningsförfarandet uppgår således till cirka 1400.

Dagens kostnader för anmälan till länsstyrelsen kan uppskattas till mellan 5 000 och 15 000 kronor. Därutöver tillkommer anmälningsavgiften på 1 350 kronor. Kostnaderna är högre i de fall det krävs utredningar och inventeringar avseende dispenser för artskydd eller

biotopskydd. Utredningen föreslår inte att anmälan ska bli mer omfattande varför de angivna kostnaderna för dagens anmälan blir desamma.

Att låta Skogsstyrelsen hantera anmälan om rensning i skogsmark innebär en förenkling för verksamhetsutövarna då de bara behöver vända sig till en myndighet i frågor om dikesrensning.

Konsekvenser för berörda myndigheter

Som nämnts i föregående stycke kommer antalet anmälningar bli fler. Det är länsstyrelsen som hittills har varit den myndighet till vilken en anmälan ska göras. Utredningen föreslår att anmälan även i fortsättningen ska göras till länsstyrelsen. För rensningar i skogsmark ska dock anmälan i stället göras till Skogsstyrelsen.

Det har framförts till utredningen att många av de miljöproblem som uppstår i förhållande till markavvattning hänger samman med rensningar som inte anmäls till länsstyrelsen och att många av dessa rensningar med relativt enkla medel hade kunnat göras mindre ingripande utan att syftet med rensningen hade gått förlorad. Att rensningar inte anmäls riskerar även att leda till att nödvändiga prövningar enligt bestämmelserna om biotopskydd, artskydd och Natura 2000 inte kommer till stånd. Genom att utöka anmälnings-skyldigheten till alla rensningar får länsstyrelsen alternativt Skogsstyrelsen en chans att i förväg bedöma vilka försiktighetsmått och begränsningar som är rimliga vid varje enskild rensning samt vilka dispenser och tillstånd som måste sökas. Genom att göra alla rensningar anmälningspliktiga kommer myndigheterna således att få en bättre överblick och kontroll över rensningar.

För hanteringen av det ökade antalet anmälningar kommer myndigheterna att behöva ytterligare resurser.

Skogsstyrelsens mer omfattande ansvar för prövningen av rensningar av diken i skogsmark kommer troligen kräva ytterligare resurser.

11.7 Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Utredningens uppdrag beträffande LSV är analysera vilka bestämmelser i denna lag som behövs i fortsättningen och att integrera dessa i MB eller i en förordning som meddelas med stöd av MB. Översynen av LSV är även en del av utredningens uppdrag att få bort omotiverade skillnader i regleringen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Utredningen föreslår att LSV upphör att gälla. De bestämmelser i LSV som fortsatt bedöms fylla en funktion flyttas till MB, LOMM, JB eller AL.

Bestämmelserna i 4 och 5 kap. LSV om andra vattenrättsliga samfälligheter än markavvattningsamfälligheter placeras i en ny lag om vattenrättsliga samfälligheter. Regler om markavvattningsamfälligheter finns i 3 och 7 kap. LSV. Med anledning av utredningens förslag om en uppdelning i en miljöprövning respektive en prövning enligt AL blir bestämmelserna i AL om inrättande av gemensamhetsanläggningar tillämpliga i stället för regleringen i LSV. Några bestämmelser i 3 kap. LSV om markavvattningsamfälligheter flyttas till AL.

De bestämmelser i LSV om faktisk rådighet och tvångsrätt som fortsatt ska gälla flyttas till 28 kap. MB. Vissa regler om omprövning i 7 kap. LSV placeras i 24 kap. MB och delar av de processuella bestämmelserna m.m. i 7 och 9 kap. LSV infogas i 21-22 kap. MB samt LOMM. Bestämmelsen om strandägares rätt till vatten flyttas till JB. Övriga bestämmelser i dessa kapitel ska enligt utredningens förslag upphöra att gälla.

Bestämmelserna i 6 kap. LSV om bygde- och fiskeavgifter upphör att gälla. Konsekvenserna av detta förslag redovisas i avsnitt 11.4.4.

Rätt till andelskraft regleras i 8 kap. LSV och innebär att den vars fallhöjd tas i anspråk under vissa förutsättningar kan få del i kraftproduktionen i förhållande till sitt fallhöjdsinnehav genom att erhålla kraft. Detta sker i utbyte mot skyldighet att i motsvarande mån bidra till kraftanläggningens utförande, drift och underhåll. Huvudregeln är dock att intrånget i stället ska ersättas i pengar. Utredningen föreslår att bestämmelserna ska upphöra att gälla och att det införs vissa övergångsbestämmelser. Förslaget innebär alltså att de förordnanden om rätt till andelskraft som finns fortsätter att gälla på samma sätt som tidigare, men däremot kan inte nya förordnanden ske.

Konsekvenser för berörda företag, enskilda och myndigheter

Utredningen bedömer att de ändringsförslag som lämnas avseende bestämmelserna i LSV innebär en förenkling av den vattenrättsliga regleringen. Genom att samordna alla processuella bestämmelser, bestämmelser om tvångsrätt m.m. med övriga bestämmelser om detta i MB blir regelverket med överskådligt och lättillgängligt. Till detta bidrar även utredningens förslag att upphäva de bestämmelser som inte har någon funktion. Sammantaget bedömer därför utredningen att förslagen avseende LSV innebär en regelförenkling och effektivisering genom att det blir lättare för samtliga aktörer att hitta aktuella bestämmelser.

Förslaget om upphävande av bestämmelserna om andelskraft innebär att några nya förordnanden om detta inte ska ske i nya tillstånd. Ett eventuellt intrång ska i stället ersättas i pengar. För berörda företag som bedriver vattenkraftsproduktion kommer detta innebära att pengar i stället för kraft ska utges för eventuella intrång. Ersättningsbeloppet ska dock motsvaras av storleken på andelskraften varför utredningens förslag inte bör innebära någon ändring vare sig för berörda företag eller de fastighetsägare som erhåller kraft.

11.8 Oklara ansvarsförhållanden

Enligt dagens regler om underhållsansvar är det ägaren av en vattenanläggning som ska svara för anläggningens underhåll. Underhållet ska utföras i den utsträckning som krävs för att skada inte ska uppkomma för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållanden. Om en vattenanläggning uppförts med stöd av en särskild rättighet kvarstår underhållsskyldigheten för rättighetshavaren. Enligt dagens regler överförs alltså inte underhållsskyldigheten till fastighetsägaren även om äganderätten till anläggningen i vissa fall kan övergå till denne. Dagens regler innebär att vattenanläggningar som en gång har uppförts med stöd av en särskild rättighet står utan någon som ansvarar för dess underhåll om rättighetshavaren av olika anledningar inte går att finna. Svårigheter att ålägga rättighetshavaren ett ansvar kan bero på att lång tid förflutit sedan verksamheten vid anläggningen upphörde eller att rättighetshavaren trätt i likvidation eller gått i konkurs.

Vattenanläggningar som en gång har hört till avlysta flottleder saknar enligt dagens regler en utpekad underhållsansvarig. Enligt vad utredningen har funnit utgörs s.k. herrelösa dammar av både vattenanläggningar som har uppförts med stöd av en särskild rättighet och där rättighetshavaren inte går att fastställa samt vattenanläggningar som hör till en numera avlyst flottled.

För de vattenanläggningar som en gång uppförts med stöd av en särskild rättighet föreslår utredningen att det införs ett subsidiärt ansvar för fastighetsägaren om det inte går att fastställa att det finns någon rättighetshavare som kan underhålla den. En viss skälighetavvägning ska dock göras vid bedömningen av ansvarets omfattning. Samtidigt införs en skyldighet för den som med stöd av en särskild rättighet har uppfört en vattenanläggning på annans fastighet att ta bort anläggningen om fastighetsägaren begär det.

Utredningen föreslår vidare att det anges i MB att staten är skyldig att underhålla en vattenanläggning som hör till en avlyst flottled. Staten ska däremot inte ansvara för en vattenanläggning där det bedrivs en ny verksamhet.

MB innehåller bestämmelser som möjliggör för vissa aktörer att överta underhållsskyldigheten för en vattenanläggning. I dag kan en sådan ansökan göras endast när frågan om utrivning av vattenanläggningen prövas av domstol. Utredningen föreslår att det ska vara möjligt att överta underhållsskyldigheten även utan att frågan om utrivning prövas av domstol.

Konsekvenser för berörda företag, enskilda och myndigheter

Utredningens förslag innebär att ägare av fastigheter på vilken en övergiven vattenanläggning är belägen kan åläggas att vidta underhållsåtgärder på anläggningen. Fastighetsägarens ansvar är som nämnts begränsat till sådana anläggningar som en gång har uppförts med stöd av en särskild rättighet och där rättighetshavaren inte kan fastställas av någon anledning. Ansvarets omfattning ska även föregås av en skälighetsavvägning.

Utredningens förslag berör samtliga vattenanläggningar. Utredningen bedömer dock att det framförallt är dammar där avsaknaden av underhållsansvarig utgör ett problem och där utredningens föreslagna regel kommer att få störst betydelse. SMHI:s nationella dammregister,

med uppgifter som samlats in av länsstyrelserna, innehåller cirka 11 000 dammobjekt.¹⁹ Uppgift om hur många av dessa som saknar underhållsansvarig eller där denna fråga är oklar har inte utredningen kunnat finna. Vilka åtgärder som ska vidtas för att upprätthålla underhållsskyldigheten kan variera stort. P.g.a. avsaknad av uppgifter om antal och omfattning av åtgärder har utredningen svårt att bedöma konsekvenserna av dess förslag.

Staten ska enligt utredningens förslag ansvara för underhållet av sådana vattenanläggningar som hör till en numera avlyst flottled. I dag saknar dessa anläggningar ett ansvarigt rättssubjekt. Eftersom utredningen inte har någon uppgift om hur många vattenanläggningar som berörs av förslaget är det svårt att uppskatta konsekvenserna. Detsamma gäller omfattningen av åtgärder som ska vidtas vid dessa vattenanläggningar. Utredningen bedömer det som angeläget att i lag peka ut vem som är ansvarig för dessa vattenanläggningar och anser att ansvaret rimligen inte kan falla på någon annan än staten. Utredningen har övervägt att detta ansvar ska falla på ägaren av den fastighet där anläggningen är belägen, men att ålägga en fastighetsägare ansvar för något som tidigare har utgjort allmän egendom bedömer utredningen inte som rimligt.

11.9 Övriga konsekvenser

11.9.1 Överensstämmelse med EU-lagstiftning

Syftet med utredningens översyn av reglerna om omprövning är som nämnts att de förslag som utredningen lämnar ska säkerställa att alla tillståndspliktiga vattenverksamheter drivs i överensstämmelse med MB och gällande EU-rätt. Den EU-rätt som i första hand är aktuell i detta avseende är RDV, fågeldirektivet, art- och habitatdirektivet och förordningen om ål²⁰. Dessa bestämmelser och hur de har implementerats i svensk rätt redogörs för i utredningens delbetänkande SOU 2013:69.²¹ Utredningen bedömer att de nya regler som föreslås kommer att ytterligare möjliggöra för

¹⁹ www.smhi.se den 19 maj 2014.

²⁰ Rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål.

²¹ SOU 2013:69 s. 111 ff.

Sverige att efterleva de krav som ställs i ovan nämnda direktiv och förordning. Förslagen innebär inte att reglerna går utöver vad som följer av aktuell EU-rätt.

Enligt utredningens uppdrag ska utredningen bedöma och redovisa vilka effekter förslagen kan få för Sveriges uppfyllande av det krav om minst 49 procent förnybar energi år 2020 som ställs i förnybarhetsdirektivet. Även detta direktiv redogörs för i utredningens delbetänkande SOU 2013:69.²²

År 2010 uppgick den totala användningen av förnybar energi i Sverige till 48 procent.²³ Prognosen är att den förnybara energianvändningen kommer att uppgå till 50,6 procent år 2020, vilket indikerar att Sverige har goda möjligheter att uppnå ovan angivna mål.²⁴ Av den förnybara energi som används i Sverige i dag står vattenkraften för cirka 45 procent.²⁵

De förslag som utredningen lämnar avseende systemet för omprövning kan påverka vattenkraftsproduktionen. Som nämnts i avsnitt 11.5.6 är det däremot svårt för utredningen att bedöma omfattningen av en eventuellt produktionsbortfall av vattenkraft. Det är därmed även svårt att bedöma eventuella effekter på Sveriges möjligheter att uppnå målen enligt förnybarhetsdirektivet.

11.9.2 Kulturmiljölagen

Utredningens förslag om omprövning kan komma att påverka sådana anläggningar som omfattas av kulturmiljölagen. Som utredningen nämnt i tidigare avsnitt kan inte utredningen ange vilka anläggningar som ska bli föremål för en omprövning och i vilka avseenden dessa anläggningar ska ändras. Utredningen kan därför inte ange i vilken utsträckning förslagen kommer att påverka anläggningar som omfattas av kulturmiljölagen.

Utredningen framför i avsnitt 6.6.1 att det finns behov av nationella prioriteringsgrunder för omprövning, antingen som ett alternativ eller som ett komplement till systemet med ny prövning som föreslogs i delbetänkandet SOU 2013:69. Havs- och vatten-

²² SOU 2013:69 s. 157 ff.

²³ www.energimyndigheten.se den 18 september 2013 (Energiläget i siffror 2012, s. 6).

²⁴ Energimyndighetens Långsiktsprogno 2012, ER 2013:03, s. 45.

²⁵ www.energimyndigheten.se den 18 september 2013 (Forskning/Kraftforskning/Vattenkraft).

myndigheten i samråd med Kammarkollegiet och Energimyndigheten bör ges i uppdrag att ta fram vägledande prioriteringsgrunder som kan ligga till grund för bedömningen av vilka verksamheter och anläggningar som ska prioriteras för omprövning. När det gäller markavvattning har utredningen i avsnitt 8.8 föreslagit att motsvarande uppdrag ges till Havs- och vattenmyndigheten i samråd med Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen. Vid framtagandet av dessa prioriteringsgrunder bör det skydd kulturmiljölagen ger beaktas.

11.9.3 Särskilda insatser med anledning av förslagen

En konsekvensutredning ska även innehålla uppgift om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser. Utredningen bedömer att det utöver de övergångsbestämmelser som föreslagits inte behövs någon särskild hänsyn med anledning av ikraftträdandet eller någon särskild informationsinsats.

En konsekvensutredning ska även innehålla uppgift om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning. I den utsträckning utredningen bedömt att det går att redogöra för berörda företag framgår att en del av dessa är små. Av statistiken som redogörs för angående berörda vattenkraftsägare framgår att en större del av dessa utgörs av enskilda ägare. Likaså bedömer utredningen att de förslag utredningen lämnar om markavvattning kommer att beröra små företag som bedriver jordbruk och skogsbruk. Utredningen bedömer dock att det redan genom de avvägningar som gjorts vid framtagandet av förslagen tagits hänsyn till att det finns både stora och små företag. Någon ytterligare hänsyn behöver inte tas.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

11 kap.

1 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 3 § MB.

I fjärde punkten tas hänvisningen till rensning bort. Med rensning enligt den nya definitionen i 11 kap. 4 § MB avses grävning för att bibehålla vattnets djup eller läge i en vattenanläggning. Grävning utgör redan vattenverksamhet enligt den aktuella punkten varför ordet rensning i detta sammanhang inte längre fyller någon självständig funktion.

Övriga punkter motsvarar paragrafens nuvarande innehåll.

Regleringen i nuvarande 11 kap. 1 § MB upphör att gälla.

4 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 5 § MB.

I paragrafen införs en ny definition av rensning. Med rensning avses grävning för att bibehålla vattnets djup eller läge i en vattenanläggning.

Rensning omfattar således endast grävning och inte t.ex. borttagning av omkullfallna träd, klippning av vass m.m. som inte innefattar grävning.

Rensning kan ske i tillståndsgivna och lagliga anläggningar men inte i olagliga anläggningar. Med lagliga anläggningar avses även sådana som har tillkommit utan tillstånd före MB:s ikraftträdande och som inte var tillståndspliktiga enligt den lagstiftning som gällde vid tillkomsten. Exempel på vattenanläggningar är anlagda diken och

kanaler. Vidare torde av människan fördjupade, breddade och rätade vattendrag i många fall vara vattenanläggningar.

När det gäller tillståndsprövade anläggningar får grävning, för att det ska vara fråga om rensning, ske till det djup eller läge som följer av tillståndet. Det förekommer fall där det finns ett tillstånd med fastställda sektioner och bottenprofiler men där den naturliga ån är djupare och bredare med påföljden att vissa sektioner och profiler ”ligger i luften”, dvs. där den naturliga ån är större än den ådimension som fastställts i tillståndet. Om ån senare slammar igen bör det vara fråga om rensning även såvitt gäller de delar som ”ligger i luften” men endast till det djup eller läge som krävs för att återställa de fastställda dimensionerna. Grävning som utförs för att återställa den naturliga åns djup eller läge och som går utöver den ådimension som fastställts i tillståndet utgör således inte rensning.

När det gäller lagliga anläggningar utan tillstånd ska det djup eller läge som fanns vid tillkomsten eller efter den senaste lagliga rensningen, som innebär att en ny laglig vattenanläggning tillskapas, utgöra utgångspunkt. Verksamhetsutövaren är, i analogi med 16 kap. 10 § MB, bevisskyldig härför.

Det ovan sagda beträffande djup och läge gäller även om ett nytt naturtillstånd inträtt sedan tillståndsprövningen eller, när det gäller lagliga anläggningar, sedan tillkomsten alternativt den senaste rensningen. Nytt naturtillstånd saknar således betydelse i detta avseende.

Rensningsbegreppet omfattar inte naturliga vattendrag. Åtgärder i dessa vattendrag ska istället bedömas enligt de allmänna reglerna om anmälnings- och tillståndsplikt för vattenverksamhet.

Nuvarande 11 kap. 4 § MB byter beteckning till 11 kap. 3 § MB.

5 §

Regleringen är ny och motsvarar utredningens förslag i SOU 2013:69 till 11 kap. 9 c § MB med förtydligandet att även vattenanläggningar omfattas.

Nuvarande 11 kap. 5 § MB byter beteckning till 11 kap. 4 § MB.

6 §

Regleringen är i huvudsak ny.

I paragrafen definieras tillstånds- och anmälningsplikten för vattenverksamhet. Sättet att definiera har hämtats från motsvarande reglering för miljöfarlig verksamhet i 9 kap. 6 § MB.

Av paragrafen framgår att allt som enligt 11 kap. 1 § MB definieras som vattenverksamhet kräver tillstånd eller anmälan om detta krävs enligt föreskrifter.

Andra stycket motsvarar i huvudsak den reglering avseende markavvattningsförbudet som tidigare fanns i 11 kap. 14 § MB.

Hänvisningen i tidigare andra stycket, som nu blir tredje stycket, till elberedskapslagen har fortfarande relevans även om 20 § första stycket i den lagen behöver redigeras när regleringen om samhällsekonomisk tillåtlighet utmönstras.

I ett nytt fjärde stycke erinras om att det beträffande vatten som medför betydande olägenhet för omgivningen eller trafiken finns ytterligare bestämmelser i 8 kap. PBL.

7 §

Regleringen är ny och motsvarar 9 kap. 6 a § MB för miljöfarlig verksamhet.

I och med omdefinieringen av tillståndsplikten för vattenverksamhet behövs, på samma sätt som nu gäller för miljöfarlig verksamhet, ett särskilt bemyndigande för tillsynsmyndigheten att i enskilda fall kunna förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, trots att sådan skyldighet inte följer av föreskrift meddelad med stöd av 11 kap. 6 § MB. En förutsättning för ett sådant föreläggande är att verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. Ett föreläggande att ansöka om tillstånd kan gälla både planerade och pågående verksamheter och även verksamheter eller åtgärder som innebär efterbehandling.

Möjligheten kan användas när tillsynsmyndigheten anser att det inte är tillräckligt att förelägga verksamhetsutövaren att vidta vissa åtgärder i enlighet med hänsynsreglerna. På detta sätt kan hela verksamheten komma att prövas och regleras i en tillståndsprövning genom initiativ från tillsynsmyndigheten.

Delar av nuvarande 11 kap. 7 § MB införs i 16 kap. 7 § MB.

8 §

Regleringen motsvarar 11 kap. 9 § andra stycket MB och 9 kap. 6 b § MB för miljöfarlig verksamhet.

Av paragrafen följer att den som bedriver eller avser att bedriva vattenverksamhet kan få sin verksamhet prövad och få tillstånd till verksamheten, även om verksamheten enligt föreskrifter som följer av 11 kap. 6 § MB inte omfattas av tillståndsplikt.

Även om verksamheten inte är tillståndspliktig kan det vara värdefullt för verksamhetsutövaren att få ett tillstånd. Detta gäller mot alla och innebär ett visst skydd såvitt avser de frågor som prövats i tillståndet. Exempelvis vid större investeringar kan detta vara värdefullt.

9 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 9 b § tredje stycket MB. Nuvarande 11 kap. 9 § första och tredje stycket MB upphör att gälla och andra stycket byter beteckning till 11 kap. 8 §.

10 §

Regleringen är ny och motsvarar 9 kap. 6 d § MB för miljöfarlig verksamhet.

Paragrafen har samband med 11 kap. 7–8 §§ MB. Enligt första punkten bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om när verksamheter som inte omfattas av tillståndsplikt ändå ska vara skyldiga att ansöka om tillstånd.

Enligt andra punkten bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om vad som gäller vid ändring av dels verksamheter som bedrivs med stöd av tillstånd som har sökts frivilligt enligt 11 kap. 8 § MB, dels verksamheter som bedrivs med stöd av tillstånd men där tillståndsplikten har upphört att gälla t.ex. till följd av en regeländring eller till följd av att verksamhetens omfattning har ändrats. Föreskrifterna kan även avse anmälnings- och tillståndsplikt vid ändring av en sådan verksamhet.

Paragrafen har även samband med att verksamhetsutövare avseende vattenverksamhet numera enligt 24 kap. 8 § MB kan ansöka om att tillståndet upphävs.

11 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 9 b § första och andra stycket MB.

Av första stycket framgår att all tillståndspliktig verksamhet prövas av mark- och miljödomstol. Den tidigare specialregleringen att markavvattning som huvudregel skulle prövas av länsstyrelsen utgår. I andra stycket räknas de myndigheter upp som tar emot anmälan när det är fråga om en anmälningspliktig verksamhet. Skogsstyrelsen, som numera ska handlägga anmälningar om rensning, har lagts till.

Paragrafen moderniseras språkligt.

12 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 16 § MB.

Eftersom antalet anmälningspliktiga verksamheten kan antas öka, införs ett nytt tredje stycke med innebörden att paragrafen i vissa fall även är tillämplig i anmälningsärenden. Här kan framförallt tänkas mycket brådskande åtgärder, där det inte finns tid att avvakta handläggningen av ett anmälningsärende. Det är emellertid av stor vikt att åtgärderna alltjämt, så långt möjligt, utförs efter samråd med tillsynsmyndigheten. Utrymmet för anmälningspliktiga verksamheter bör bl.a. därför vara begränsat, men det går inte att utesluta att sådana situationer kan uppstå.

Paragrafen moderniseras språkligt.

Nuvarande 11 kap. 12 § MB upphör att gälla.

13 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 17 § MB.

Genom ett nytt andra stycke förtydligas att för markavvattningsanläggningar är syftet med markavvattningen styrande för underhållsskyldighetens omfattning. Exempel på sådana vattenanläggningar är

anlagda diken och kanaler. Vidare torde av människan fördjupade, breddade och rätade vattendrag omfattas.

Om en vattenanläggning anlagts i syfte att avvattna jordbruksmark torde underhållsskyldigheten endast gå så långt som krävs för jordbruksmarken. Sådana vattenanläggningar kan mycket väl vara dimensionerade så att verksamhetsutövaren räknar med att jordbruksmarken översvämmas med vissa tidsintervall. Problem kan uppstå om det uppförs bebyggelse invid vattenanläggningen som förutsätter att översvämning inte sker. Verksamhetsutövaren torde, så länge som fastigheten med den nya bebyggelsen inte i juridisk mening anslutits till markavvattningen, inte vara skyldig att vidta åtgärder utöver de som krävs för jordbruksmarken och som följer av det ursprungliga syftet med markavvattningen även om dessa åtgärder är nödvändiga för att undvika översvämning vid bebyggelsen. Följaktligen torde verksamhetsutövaren inte heller kunna bli skadeståndsansvarig för eventuella översvämningsskador som uppstår om sådana åtgärder inte vidtas.

Genom ett nytt tredje stycke förtydligas att för underhållsåtgärder gäller vad som i MB är föreskrivet om anmälnings- och tillståndsplikt.

De nuvarande andra och tredje stycket flyttas till fjärde och femte stycket. Hänvisningarna i femte stycket justeras som en följd av ändrade beteckningar. En ny hänvisning införs till 11 kap. 18 § MB som innehåller ytterligare bestämmelser om överflyttning av underhållsskyldigheten.

Nuvarande 11 kap. 13 § MB upphör att gälla.

14 §

Regleringen är ny. Första stycket behandlar fastighetsägarens subsidiära underhållsansvar för en vattenanläggning. En fastighetsägare kan enligt 11 kap. 13 § MB också vara primärt underhållsansvarig för en vattenanläggning. Enligt nämnda paragraf är även en rättighetshavare primärt underhållsansvarig för en vattenanläggning till dess att den rivs ut eller att underhållsansvaret förs över till fastighetsägaren eller annan enligt 11 kap. 17–18 §§ MB. Med rättighetshavare avses en fysisk eller juridisk person som har uppfört en vattenanläggning med stöd av en tvångsrätt enligt MB eller ett servitut enligt FBL.

Därutöver torde den som har rätt till allmän farled och gruvföretag kunna vara underhållsskyldig. Rättighetshavarens ansvar för underhållet kvarstår enligt 11 kap. 13 § MB även om rättigheten upphört och äganderätten övergått till fastighetsägaren. Stadgande om övergång av äganderätten finns bl.a. i 28 kap. 14 §.

Fastighetsägaren får ett subsidiärt ansvar för vattenanläggningar som inte utgör fastighetstillbehör. Detta gäller i de fall det inte går att fastställa vilken rättighetshavare som är underhållsskyldig. Viss skälighetsavvägning ska dock göras vid bedömningen av omfattningen av de åtgärder som krävs för att uppfylla underhållsansvaret. Vid denna bedömning ska bl.a. beaktas om det gått lång tid sedan vattenanläggningen övergavs.

Andra stycket reglerar underhållsansvaret för vattenanläggningar som hör till avlysta flottleder. Dessa har till skillnad från vattenanläggningar i andra vattendrag tidigare saknat ett ansvarigt rättssubjekt. Bestämmelsen pekar ut staten som ansvarig för underhållet. Ansvaret är dock begränsat till de vattenanläggningar som hör till en avlyst flottled. För underhåll av vattenanläggningar som efter det att flottleden avlysts ianspråktagits för annat ändamål än flottning ansvarar i stället den som bedriver verksamheten vid anläggningen, dvs. ägaren eller en rättighetshavare enligt 11 kap. 13 § MB.

Nuvarande 11 kap. 14 § MB justeras något och byter beteckning till 11 kap. 6 § andra stycket MB.

16 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 19 § MB och moderniseras språkligt. Hänvisningen till 20 § ändras till 17 §.

Nuvarande 11 kap. 16 § MB byter beteckning till 11 kap. 12 § MB.

17 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 20 § MB. Första och fjärde stycket moderniseras språkligt.

Nuvarande 11 kap. 17 § MB byter beteckning till 11 kap. 13 § MB.

18 §

Regleringen är ny. Enligt första stycket ges fastighetsägare och vissa andra rättssubjekt möjlighet att ta över underhållsansvaret för en vattenanläggning i ytvatten utan att en ansökan om utrivning är föremål för domstolens prövning. Vad som avses med skyldigheten att underhålla en anläggning framgår av 11 kap. 13 § MB. Innan ett sådant förordnande sker ska dock den som är underhållsskyldig för anläggningen höras. Det senare innebär inte att den som är underhållsskyldig måste godkänna en överföring av underhållsskyldigheten. Liksom vid ett övertagande av underhållsskyldigheten enligt 11 kap. 17 § MB innebär ett beslut enligt förevarande paragraf inte att äganderätten till anläggningen övergår på den som blir underhållsskyldig. Den som övertar underhållsskyldigheten har givetvis rätt att disponera anläggningen i den mån det behövs för att fullgöra sina skyldigheter. Med beslutet följer inte heller någon rätt att tillgodogöra sig vattnet vid anläggningen, t.ex. för kraftproduktion.

Enligt andra stycket punkten 1 får ett förordnande ske på ansökan av ägare av en fastighet som påverkas av anläggningens underhåll. Det innebär att fastigheten i något avseende måste påverkas av hur vattenanläggningen hanteras. Det innebär inte att fastigheten måste lida skada eller riskera att lida skada av handhavandet av vattenanläggningen.

Enligt andra stycket punkten 2 följer att underhållsskyldigheten även kan övertas av staten, en kommun eller ett vattenförbund. För detta krävs inte heller att någon direkt skada uppstår, utan kravet är att övertagandet sker till skydd för allmänna intressen. Det kan t.ex. gälla intresset av att från naturvårds- eller miljöskyddssynpunkt hålla en genom en dammbyggnad uppdämd sjö på oförändrad nivå eller att bevara en kulturhistoriskt intressant gammal stenvalvbro.

Stadgandet i tredje stycket ger domstolen möjlighet att avslå en ansökan enligt första stycket. En grund för avslag är att fastighetsägaren på grund av sina ekonomiska förhållanden eller annat inte kan antas vara i stånd att fullgöra de skyldigheter som följer med övertagandet. Ytterligare en grund för avslag är att det kan anses mera angeläget att anläggningen rivs ut. Denna intresseavvägning ska ske även om det är staten, en kommun eller ett

vattenförbund som vill överta underhållsansvaret. Detta innebär att ett allmänt intresse av att anläggningen rivs ut, t.ex. för att anläggningen utgör ett hinder för vandringsfisk, kan ställas mot ett allmänt bevarandeintresse.

Av fjärde stycket framgår att en ansökan enligt förevarande paragraf ska handläggas som ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § a MB. Kravet på ansökans och domens innehåll måste dock anpassas efter vad som är skäligt. Det bör t.ex. inte krävas att sökanden i dessa mål ger in en MKB. Däremot behöver ansökan innehålla en redogörelse för varför underhållsskyldigheten ska övergå. I de fall sökanden är en fastighetsägare måste ansökan även innehålla en redogörelse för vilka ekonomiska förutsättningar sökanden har att underhålla anläggningen i fråga.

Nuvarande 11 kap. 18 § MB byter beteckning till 11 kap. 15 § MB.

19 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 21 § MB.

I paragrafen läggs till att den omfattar även sådana övertaganden av underhållsskyldigheten som regleras i den nya 11 kap. 18 § MB. Paragrafen moderniseras språkligt.

Nuvarande 11 kap. 19 § MB byter beteckning till 11 kap. 16 § MB.

20 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 22 § MB och moderniseras språkligt.

Nuvarande 11 kap. 20 § MB byter beteckning till 11 kap. 17 § MB.

21 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 23 § MB och moderniseras språkligt.

Nuvarande 11 kap. 21 § MB byter beteckning till 11 kap. 19 § MB.

23 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 25 § MB. Hänvisningen till 11 kap. 24 § MB ändras till 11 kap. 22 § MB.

Nuvarande 11 kap. 23 § MB byter beteckning till 11 kap. 21 § MB.

24 §

Paragrafen motsvarar 11 kap. 26 § MB. Hänvisningen till 11 kap. 24 och 25 §§ MB ändras till 11 kap. 22 och 23 §§ MB.

Nuvarande 11 kap. 24 § MB byter beteckning till 11 kap. 22 § MB.

16 kap.

7 §

Paragrafen justeras genom att delar av 11 kap. 7 § MB inarbetas. Även miljöfarlig verksamhet kommer genom denna förändring att omfattas av kravet på hänsynstagande till kommande verksamheter av vikt. Regleringen är ett förtydligande av vad som i och för sig redan gäller med tillämpning av balkens allmänna principer i 2–3 kap. Paragrafen moderniseras språkligt.

11 §

Hänvisningen i andra stycket ändras som en följd av att mark-avvattningssamfälligheter omfattas av AL och övriga vattenrättsliga samfälligheter omfattas av den nya lagen om vattenrättsliga samfälligheter. Paragrafen moderniseras språkligt.

13 §

Hänvisningen i andra stycket ändras som en följd av att vissa omprövningsregler flyttas från LSV till 24 kap. MB.

19 kap.

3 §

Paragrafen, som hänvisar till reglerna om gemensam handläggning av mål och ärenden enligt 21 kap. 3 § MB, justeras på två sätt.

Begränsningen att länsstyrelsen endast får förbehålla sig prövningen av ärenden som handläggs av en kommun utgår. På så sätt kan länsstyrelsen ta till sig ett ärende hos en annan förvaltningsmyndighet om ärendet bör handläggas tillsammans med ett ärende som handläggs av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen handlägger ärende dels som tillsynsmyndighet, dels som miljöprövningsdelegation. Ett nytt andra stycke införs som klargör att även miljöprövningsdelegationen för gemensam handläggning kan ta till sig ett ärende som handläggs av länsstyrelsen i dess egenskap av tillsynsmyndighet.

21 kap.

1 §

Första stycket första punkten ändras till att utöver miljöfarlig verksamhet omfatta även vattenverksamhet och andra och tredje punkterna upphör att gälla. Ändringen är en följd av ändringen i 11 kap. MB av tillståndspliktens utformning för vattenverksamhet. Ändringen är även en konsekvens av att markavvattning inte längre ska prövas av länsstyrelse som första instans och att reglerna i detta avseende utmönstras ur LSV. Att säkerhetsklassificering av dammar enligt 11 kap. 22–23 §§ MB ska göras av den myndighet som utövar tillsyn över dammens säkerhet framgår av 11 kap. 24 § MB.

Genom ändringen tydliggörs, på samma sätt som i dag gäller för miljöfarlig verksamhet, att mark- och miljödomstol som första instans prövar de olika typerna av mål som ryms under benämningen ”ansökningsmål” i 21 kap. 1 a § MB och således att t.ex. tillståndsmål enligt 9 och 11 kap. MB inte är detsamma som mål om omprövning och återkallelse enligt 24 kap. MB.

Det förhållandet att första stycket andra och tredje punkterna upphör att gälla medför att nuvarande första stycket fjärde–tionde punkten får ny numrering, dvs. andra–åttonde punkten.

Första stycket tredje och fjärde punkterna, tidigare femte och sjätte punkterna, ändras som en följd av att ersättning för intrång genom vattenverksamhet flyttas till 32 kap. MB.

1 a §

Ändringarna är en följd bl.a. av att tillståndspliktens utformning för vattenverksamhet i 11 kap. MB ändras, att bestämmelserna i 11 kap. och 24 kap. MB får ny numrering, att vissa ändringar genomförs i 24 kap. MB och att bestämmelserna i LSV upphör att gälla alternativt flyttas till MB

Första stycket andra punkten ändras som en följd av att tillståndspliktens utformning för vattenverksamhet i 11 kap. MB ändras. Nu överensstämmer den med första punkten, men eftersom det hänvisas till två olika lagrum i 9 respektive 11 kap. MB behålls strukturen med en punkt per verksamhetstyp. Andra punkten ändras också som en följd av att markavvattningar inte längre särbehandlas, utan följer samma ordning som prövning av övrig vattenverksamhet.

Första stycket tredje och fjärde punkten ändras som en följd av att regleringen i 11 kap. 16 § flyttas till 12 § MB och regleringen i 11 kap. 22 § flyttas till 20 § MB.

Första stycket femte punkten ändras som en följd av ändringen i 22 kap. 25 § andra stycket MB och 24 kap. 2 § MB.

Första stycket sjunde punkten ändras och åttonde och nionde punkterna, som hänvisar till LSV, utgår. Detta är en konsekvens av att reglerna om omprövning i LSV flyttas till 24 kap. 9–12 §§ MB.

Första stycket åttonde punkten är ny och innebär att en ansökan om särskild tvångsrätt ska handläggas som ett ansökningsmål.

Första stycket nionde punkten är ny och hänvisar till att ytterligare bestämmelser om ansökningsmål finns i 3 kap. 1 § lagen (2014:XX) om vattenrättsliga samfälligheter.

Första stycket tionde punkten är ny. Av den följer att även en ansökan om överflyttning av underhållsskyldigheten enligt den nya 11 kap. 18 § MB ska handläggas som ett ansökningsmål.

Andra stycket upphör att gälla.

2 §

Paragrafen ändras som en konsekvens av att vissa särregler om vattenrättsliga stämmingsmål i LSV upphör att gälla.

4 §

Paragrafen ändras till att även omfatta vattenverksamhet. I och med den föreslagna nyordningen där tillstånds- respektive anmälningsplikten definieras genom uppräknings på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet, kan samma typ av förbudstalan eller talan om att vidta åtgärder, respektive förbud eller föreläggande att vidta försiktighetsåtgärder från tillsynsmyndigheten riktas även mot vissa vattenverksamheter. Någon justering av 26 kap. 9 § MB, som hänger samman med nu aktuell paragraf, behövs dock inte då den är generell i sin utformning.

5 §

Paragrafen ändras till att även omfatta vattenverksamhet. Genom förändringen i 22 kap. 4 § MB kan samma typ av förbudstalan eller talan om att vidta åtgärder, respektive förbud eller föreläggande att vidta försiktighetsåtgärder från tillsynsmyndigheten riktas även mot vissa vattenverksamheter. På samma sätt som för miljöfarlig verksamhet kan mark- och miljödomstolen genom ändringen i denna paragraf besluta att tillsynsmyndighetens beslut inte får verkställas om verksamhetsutövaren har ansökt om tillstånd och ställer säkerhet för kostnad och skada.

Paragrafen moderniseras språkligt.

22 kap.

1 §

I första stycket läggs till att en ansökan i ett ansökningsmål ”i förekommande fall” ska innehålla det som anges i paragrafen. Därigenom förtydligas att kravet på ansökans innehåll kan variera beroende på vilken typ av ansökningsmål det är fråga om. Exempelvis är kravet

på ansökans innehåll mer begränsat när det gäller återkallelse eller omprövning i förhållande till en ansökan om tillstånd till ny verksamhet enligt 9 kap. eller 11 kap. MB. Detsamma gäller vissa andra typer av ansökningsmål, t.ex. mål om tvångsrätt och mål om överflyttande av underhållskyldigheten enligt den nya 11 kap. 18 § MB. Kravet på ansökans innehåll får bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall.

I paragrafens andra stycke finns särskilda regler för vad en ansökan i ett ansökningsmål avseende vattenverksamhet ska innehålla utöver det som anges i första stycket. Regleringen i punkten 2, med krav att sökanden ska lämna uppgift om ersättningsbelopp som erbjuds varje sakägare, utgår då denna uppgift inte längre är aktuell i ansökningsmål. I stället införs krav på att en ansökan som avser utförande av ett vattenkraftverk ska innehålla uppgift om det område som enligt sökanden bör utgöra strömfallsfastighet. Denna reglering fanns tidigare i 7 kap. 4 § första stycket LSV.

Ett nytt tredje stycke införs där det framgår att gruva jämställs med fastighet. Denna reglering fanns tidigare i 9 kap. 1 § LSV.

I ett nytt fjärde stycke klargörs vilka fastigheter som ska anses berörda av en ansökan om vattenverksamhet. Regleringen är hämtad från 9 kap. 2 § LSV och innehåller alltså en icke uttömmande beskrivning av sakägarbegreppet rörande vattenverksamhet.

2 a §

Ändringen innebär att paragrafen, som i dag endast omfattar miljöfarlig verksamhet, blir tillämplig på motsvarande sätt för vattenverksamhet. När en myndighet tar initiativ till återkallelse eller omprövning av tillstånd eller villkor ska således även tillståndshavare avseende vattenverksamhet utföra och lämna in de utredningar som behövs för prövningen. Beträffande paragrafens tillämpning i övrigt hänvisas till vad som anförs i prop. 2001/02:65 s. 37 ff. och 83.

3 §

Tredje stycket ändras så att det framgår att lösbrev inte behöver sändas till varje sakägare om det rör sig om ett stort antal personer. I sådana fall får delgivning genom kungörelse anses vara tillräckligt. Paragrafen moderniseras språkligt.

5 §

Fjärde punkten som gäller andelskraft upphör att gälla som en konsekvens av att institutet utmönstras ur lagstiftningen. Nuvarande femte punkten får i stället beteckningen fjärde punkten.

24 a §

Paragrafen är ny och motsvarar 7 kap. 5 § andra stycket LSV.

25 §

Ändringen i första stycket första meningen tydliggör att kravet på domens innehåll, precis som när det gäller kravet på ansökans innehåll enligt 22 kap. 1 § MB, omfattar alla typer av ansökningsmål som räknas upp i 21 kap. 1 a § MB. Utöver tillståndsmål enligt 9 och 11 kap. MB omfattas således även t.ex. omprövningsmål och mål om överflyttande av underhållskyldigheten enligt den nya 11 kap. 18 § MB. På samma sätt som nu är uppräknningen inte uttömmande och är inte heller minimikrav utan ska ses som en form av minneslista. Vad domen ska innehålla i varje enskilt mål måste anpassas till ansökan och de frågor som denna aktualiserar i målet. Det förhållandet att kravet på ansökans innehåll är mer begränsat vid omprövning än vid tillståndsprövning bör t.ex. innebära att även kravet på domens innehåll blir mer begränsat.

Första stycket punkten 14 justeras som en följd av ändringarna i 31 och 32 kap. MB.

I en ny punkt 16 i första stycket anges ytterligare ett exempel på vad en dom kan innehålla nämligen bestämmelser om den tid inom vilken villkor eller andra bestämmelser till följd av omprövning enligt 24 kap. 5 § MB ska vara uppfyllda. Vid omprövning kan det

finnas behov av sådan tidsgräns inte bara när det gäller villkor avseende arbeten för vattenverksamhet, t.ex. bygge av fiskväg, utan även avseende andra villkor såsom när viss minimitappning ska börja ske m.m. Sådana tidsbestämmelser grundas således på den nya punkten 16. Paragrafens andra stycke liksom 24 kap. 2 § MB är inte tillämpliga i dessa fall.

Villkor och andra bestämmelser till följd av omprövning blir en del av tillståndet. Om verksamhetsutövaren inte följer villkor om tidsgräns i en omprövningsdom blir lagens sanktionssystem i 26 och 29 kap. MB tillämpligt.

Ändringen i andra stycket tydliggör att bestämmelsen om angivande av arbetstid endast gäller domar som innebär att tillstånd lämnas till en verksamhet. Detsamma gäller 24 kap. 2 § MB som stadgar att tillståndet förfaller om inte bestämmelser om arbetstid iakttas. Stadgandet är således inte tillämpliga på bestämmelser om arbetstid i domar eller beslut till följd av omprövning enligt 24 kap. 5 § MB. Ändringen innebär även att tid för arbetets igångsättande inte längre ska anges för miljöfarlig verksamhet. Istället ska, på samma sätt som för vattenverksamhet, tid för arbetets utförande anges. Vilken tid som ska sättas avgörs av domstolen i varje enskilt fall och får anpassas till aktuella förutsättningar. Denna tid får vara högst tio år.

Fjärde stycket upphör att gälla.

25 g §

Paragrafen är ny och anger ytterligare information som en dom avseende vattenverksamhet ska innehålla. Regleringen är hämtad från 7 kap. 6 § LSV, dock utgår den sista punkten i den paragrafen avseende andelskraft eftersom institutet utmönstras ur lagstiftningen.

27 §

Genom en ändring i första stycket blir regleringen om uppskjutna frågor och provotid uttryckligen tillämplig även i omprövningsmål.

I första, andra och tredje stycket utgår ledet om ersättning som inte kan beslutas slutligt innan erfarenhet har vunnits av verksamhetens inverkan. Dessutom utgår fjärde och femte stycket helt. Detta är

en konsekvens av att prövningen av tillståndsfrågan skiljs från prövningen av de civilrättsligt präglade frågorna även för vattenverksamhet.

Paragrafen moderniseras språkligt.

23 kap

3 §

Paragrafen ändras som en följd av att 7 kap. 12 och 21 §§ LSV upphör att gälla.

7 §

Paragrafen ändras som en följd av att 7 kap. 5 § LSV flyttas till 22 kap. 24 a § MB samt att 7 kap. 7 § LSV upphör att gälla.

24 kap.

1 §

Paragrafen ändras som en följd av att numreringen i 11 kap. har gjorts om och att vissa bestämmelser i LSV upphävs och att andra har flyttats 24 kap. och 28 kap. MB respektive till lagen (2014:XX) om vattenrättsliga samfälligheter. Oberoende av dessa ändringar framstår hänvisningen i paragrafens första stycke första mening till 7 kap. 1 § LSV som överflödigt eftersom denna hänvisning redan finns i nuvarande 21 kap. 1 a § första stycket 8 MB.

2 §

Ändringen tydliggör att paragrafen endast omfattar bestämmelser om arbetstid som med stöd av 22 kap. 25 § andra stycket MB har meddelats i domar eller beslut som innebär att tillstånd lämnas till en verksamhet. Paragrafen omfattar således inte t.ex. domar eller beslut till följd av omprövning.

5 §

I ingressen till första stycket förtydligas att omprövning även kan gälla anläggningens utformning. Detta bör i och för sig omfattas av ”annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning”, men för att det ska bli klart att fysisk utformning av en anläggning kan omprövas skrivs det ut i texten. Ändringen, som huvudsakligen tar sikte på markavvattning, kommer att träffa all verksamhet som kan omprövas enligt paragrafen, alltså både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet.

Första stycket sjunde punkten ändras till att omfatta all typ av ny teknik som gör att en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås.

Bestämmelsen i första stycket elfte punkten upphör att gälla då de övriga omprövningsgrunderna i punkterna 1–11 anses vara tillräckliga om anordningar eller villkor som meddelats till skydd för fisket visar sig vara mindre ändamålsenliga.

Bestämmelsen i fjärde stycket, som stadgar att tillståndsmyndigheten får besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden om en verksamhet medför oförutsedda olägenheter, upphör även den att gälla. Detta då den inte fyller någon självständig funktion. Villkor om efterbehandling m.m. kan meddelas med stöd av ingressen till första stycket och hänvisningen där till möjligheten att meddela nya villkor och bestämmelser.

8 §

Ändringen innebär att första stycket första punkten i aktuell paragraf, som i dag endast omfattar miljöfarlig verksamhet, blir tillämplig även för vattenverksamhet. Där stadgas att tillståndsmyndigheten efter ansökan av tillståndshavaren helt eller delvis får upphäva ett tillstånd till en verksamhet, om tillståndsplikten har upphört (delpunkten a). Tillståndet får också upphävas efter ansökan av tillståndshavaren om verksamheten slutligt har upphört (delpunkten b). För att kunna upphäva tillståndet krävs i båda fallen att en anmälan har gjorts till tillsynsmyndigheten. Om verksamheten är anmäld såsom anmälningspliktig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 §

eller 11 kap. 6 § MB, är den anmälan naturligtvis tillräcklig för att anmälningskravet i denna paragraf ska anses uppfyllt.

Första stycket andra punkten motsvarar paragrafens nuvarande innehåll.

Det förhållandet att tillståndet upphävs innebär inte automatiskt att tillstånd till en vattenanläggning som ingår i verksamheten förverkas. I paragrafen införs därför ett nytt andra stycke som innebär att om, enligt första stycket punkten 1 b, ett tillstånd upphävs på grund av att verksamheten slutlig har upphört och tillståndet avser verksamhet vid en vattenanläggning gäller 24 kap. 3 § andra stycket och 4 § MB och vad som där stadgas avseende bl.a. rätt att bibehålla anläggningen och utrivning.

9 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 13 § LSV.

Nuvarande 24 kap. 9 § MB upphör att gälla.

10 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 16 § LSV.

Nuvarande 24 kap. 10 § MB byter beteckning till 24 kap. 13 § MB.

11 §

Paragrafen motsvarar 7 kap. 14 § LSV.

Nuvarande 24 kap. 11 § MB upphör att gälla.

12 §

Paragrafens motsvarar 7 kap. 15 § LSV.

I paragrafens första stycke läggs till att mark- och miljödomstolen på ansökan av länsstyrelse eller den avgiftsskyldige även får upphäva bygde- eller fiskeavgiften om den ersätts av andra villkor eller bestämmelser med motsvarande syfte som avgiften.

Nuvarande 24 kap. 12 § MB byter beteckning till 24 kap. 14 § MB.

13 §

Paragrafen motsvarar 24 kap. 10 § MB och moderniseras språkligt.

Nuvarande 24 kap. 13 § MB utgår som en konsekvens av att tillståndsfrågan skiljs från civilrättsliga frågor.

25 kap.

De föreslagna ändringarna av 25 kap. MB innebär i huvudsak att de regler avseende rättegångskostnader som gäller för miljöfarlig verksamhet blir tillämpliga även för vattenverksamhet. Vid omprövning och återkallelse gäller således 25 kap. 1 § MB vilket innebär att var och en svarar för sina rättegångskostnader. Detta gäller även sakägare.

1 §

Paragrafen förtydligas för miljöfarlig verksamhet på så sätt att det nu framgår att den gäller vid ansökningsmål. Dessutom omfattar regleringen även vattenverksamhet. Rättegångsbalkens regler gäller alltså inte för prövning av ansökningsmål och i detta innefattas omprövning och ändringstillstånd.

2 §

Paragrafen motsvarar 25 kap. 8 § MB. Som en konsekvens av att de regler om stämningssmål som finns i LSV upphör att gälla, utgår andra stycket. Paragrafen moderniseras också språkligt.

Nuvarande 25 kap. 2 § MB upphör att gälla.

3 §

Paragrafen motsvarar 25 kap. 9 § första stycket MB. Genom hänvisning till 32 kap. 18 § MB, som numera omfattar inlösen både på grund av störningar orsakade av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet, får paragrafen en vidare tillämpning.

Nuvarande 25 kap. 3 § MB upphör att gälla.

4 §

Paragrafen motsvarar 25 kap. 6 § MB och moderniseras språkligt.

I andra stycket införs en möjlighet att göra avsteg från ansvaret för rättegångskostnader när talan ogillas för den som väcker talan om ersättning eller inlösen på grund av skador eller intrång orsakade av vattenverksamhet. Denna typ av mål kan inte längre handläggas i samma mål som tillståndsfrågan, vilket innebär att verksamhetsutövaren inte svarar för sakägarens rättegångskostnader. Det framstår därför som motiverat att kunna göra avsteg från rättegångsbalkens regler i dessa fall.

Nuvarande 25 kap. 4 § MB byter beteckning till 25 kap. 8 § MB.

5 §

Paragrafen motsvarar 25 kap. 9 § andra stycket MB och ändras så att den även omfattar vattenverksamhet. Detta är en följdändring av att definitionen av tillstånds- och anmälningsplikt för vattenverksamhet sker genom uppräknings i förordning på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet. Paragrafen moderniseras också språkligt.

Nuvarande 25 kap. 5 § MB upphör att gälla.

6 §

Paragrafen motsvarar 25 kap. 11 § MB.

Paragrafen moderniseras språkligt och hänvisningen justeras då reglerna om regeringens rätt att besluta om ianspråktagande av strömfall flyttas från LSV till 28 kap. MB.

Nuvarande 25 kap. 6 § MB byter beteckning till 25 kap. 4 § MB.

7 §

Paragrafen motsvarar 25 kap. 10 § MB och ändras så att den även omfattar omprövning av markavvattning.

Paragrafen moderniseras språkligt och justeras i anledning av att LSV upphör att gälla och markavvattning regleras i balken i stället.

Nuvarande 25 kap. 7 § MB upphör att gälla.

8 §

Paragrafen motsvarar 25 kap. 4 § MB och ändras så att den endast gäller omprövning av bevattningssamfälligheter och vattenregleringssamfälligheter. Detta eftersom omprövning av markavvattningssamfälligheter numera regleras gemensamt med prövningen av nya sådana verksamheter i 25 kap. 7 § MB.

Nuvarande 25 kap. 8 § byter beteckning till 25 kap. 2 § MB.

28 kap.*10 §*

Paragrafen motsvarar 2 kap. 2 § LSV.

Nuvarande 28 kap. 10 § MB byter beteckning till 28 kap. 14 § MB.

11 §

Paragrafen motsvarar 2 kap. 3 § LSV.

Nuvarande 28 kap. 11 § MB byter beteckning till 28 kap. 15 § MB.

12 §

Paragrafen motsvarar 2 kap. 8 § LSV. I tredje stycket förtydligas att denna rätt kan ges av domstolen när tillstånd meddelas. Det är alltså inte möjligt att ansöka om denna tvångsrätt i ett separat mål, utan endast i samband med ansökan om tillstånd.

Nuvarande 28 kap. 12 § MB byter beteckning till 28 kap. 17 § MB.

13 §

Paragrafen motsvarar 2 kap. 9 § LSV. Av paragrafen framgår att regeringen fattar beslut i ett separat ärende.

Nuvarande 28 kap. 13 § MB byter beteckning till 28 kap. 19 § MB.

14 §

Paragrafen motsvarar 28 kap. 10 § MB. Första och andra stycket moderniseras språkligt.

Tredje stycket första meningen innehåller en ny bestämmelse. En rättighetsinnehavare är skyldig att föra bort en anläggning som placerats på fastigheten med stöd av första stycket. Ägaren av den fastighet där anläggningen är belägen måste dock begära det. Av andra meningen följer att anläggningen tillfaller fastighetsägaren med äganderätt utan lösen ett år efter att rättigheten har upphört, vilket motsvarar den tidigare lydelsen av detta stycke.

Nuvarande 28 kap. 14 § MB byter beteckning till 28 kap. 20 § MB.

15 §

Paragrafen motsvarar 28 kap. 11 § MB. Den moderniseras språkligt. Rätten att nyttja annans mark vid underhåll följer alltså direkt av lag och något särskilt beslut om tvångsrätt krävs inte.

Nuvarande 28 kap. 15 § MB byter beteckning till 28 kap. 21 § MB.

16 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 4 § LSV. Den moderniseras språkligt och justeras i andelning av den nya reglering av vattenrättsliga samfälligheter som utredningen föreslår.

Nuvarande 28 kap. 16 § MB byter beteckning till 28 kap. 22 § MB.

17 §

Paragrafen motsvarar 28 kap. 12 § MB. Den moderniseras språkligt och i ett nytt andra stycke förtydligas att denna rätt kräver ett särskilt tillstånd. Detta kan antingen ges av mark- och miljödomstolen vid meddelande av tillstånd eller i ett separat ansökningsmål.

Nuvarande 28 kap. 17 § MB byter beteckning till 28 kap. 23 § MB.

18 §

Paragrafen motsvarar 2 kap. 10 § LSV. Regleringen tar i första hand sikte på att tillfälligt säkerställa den allmänna vattenförsörjningen i en katastrofliknande situation, men bör även kunna tillämpas när det vid hotande missväxt behövs vatten för att tillgodose jordbrukets behov av bevattning eller vid en tillfällig grundvattensänkning bibehålla viss grundvattennivå till skydd för bebyggelse.

Någon särskild talan om detta krävs inte, men i ett ersättningsmål kan den verksamhetsutövare som anser att det allmänna har missbrukat rätten kräva kompensation för detta.

Nuvarande 28 kap. 18 § MB byter beteckning till 28 kap. 24 § MB.

21 §

Paragrafen är ny och motsvarar 28 kap. 15 § MB. Hänvisningen till 14 § ändras till 20 §.

22 §

Paragrafen är ny och motsvarar 28 kap. 16 § MB. Hänvisningen till 14–15 §§ ändras till 20–21 §§.

23 §

Paragrafen är ny och motsvarar 28 kap. 17 § MB. Hänvisningen till 14–15 §§ ändras till 20–21 §§.

24 §

Paragrafen är ny och motsvarar 28 kap. 18 § MB. Hänvisningen till 17 § ändras till 23 §.

25 §

Paragrafen är ny och motsvarar 28 kap. 19 § MB. Hänvisningen till 18 § ändras till 24 §.

32 kap.

Bestämmelser som berör enskildas rätt till ersättning finns i dag i 31 kap. MB såvitt avser intrång av det allmänna och vid tillståndsprovning av vattenverksamhet och 32 kap. MB ersättning för miljöskador och andra enskilda anspråk. Utredningen föreslår att alla ersättningsbestämmelser som rör annat intrång än av det allmänna samlas i 32 kap. MB.

1 a §

Paragrafen är ny och motsvarar 31 kap. 2 § MB. En sådan bestämmelse behövs även i detta kapitel efter överflyttning av ersättningsreglerna för skador orsakade av vattenverksamhet. Genom en uppräkningslista av vilka ersättningar som avses, kan även sista ledet i 32 kap. 18 § MB utgå.

3 §

Andra stycket ändras som en konsekvens av att bestämmelserna om ersättning för skador orsakade av vattenverksamhet flyttas till detta kapitel. Paragrafen moderniseras också språkligt.

9 §

Paragrafen motsvarar 31 kap. 16 § MB. Den moderniseras språkligt.
Nuvarande 32 kap. 9 § MB byter beteckning till 32 kap. 16 § MB.

10 §

Paragrafen motsvarar 31 kap. 18 § MB. Den moderniseras språkligt.
Nuvarande 32 kap. 10 § MB byter beteckning till 32 kap. 17 § MB.

11 §

Paragrafen motsvarar 31 kap. 19 § MB. Den moderniseras språkligt.
Nuvarande 32 kap. 11 § MB byter beteckning till 32 kap. 18 § MB.

12 §

Paragrafen motsvarar 31 kap. 20 § MB, dock med den ändringen att någon rätt till ersättning inte längre föreligger vid omprövning enligt 24 kap. 5 § MB och vid omprövning enligt 24 kap. 9 § MB på ansökan av en kommun eller ett vattenförbund som vill tillgodose den allmänna miljövården eller hälsovården eller främja fisket. Hänvisningarna till andra paragrafer justeras i den del dessa har fått ny beteckning. Eftersom reglerna om andelskraft upphör att gälla utgår del av andra stycket. Paragrafen moderniseras också språkligt.
Nuvarande 32 kap. 12 § MB byter beteckning till 32 kap. 21 § MB.

13 §

Paragrafen motsvarar 31 kap. 21 § MB dock med den ändringen att den, till följd av ändringen i 32 kap. 12 § MB, inte längre är tillämplig vid omprövning enligt 24 kap. 5 § MB och vid omprövning enligt 24 kap. 9 § MB på ansökan av en kommun eller ett vattenförbund som vill tillgodose den allmänna miljövården eller hälsovården eller främja fisket. Hänvisningarna till andra bestämmelser justeras i den del dessa har fått ny beteckning. Tredje stycket utgår som en konsekvens av utredningens förslag att andelskraft ska utmönstras ur MB.

Nuvarande 32 kap. 13 § MB byter beteckning till 32 kap. 22 § MB.

14 §

Paragrafen motsvarar 31 kap. 22 § MB dock med den ändringen att den, till följd av ändringen i 12 §, inte längre är tillämplig vid omprövning enligt 24 kap. 5 § MB och vid omprövning enligt 24 kap. 9 § MB på ansökan av en kommun eller ett vattenförbund

som vill tillgodose den allmänna miljövården eller hälsovården eller främja fisket. Som en följd av detta tas även det nuvarande fjärde stycket bort. Hänvisningarna till andra bestämmelser justeras i den del dessa har fått ny beteckning. Eftersom andelskraft utmönstras utgår sista ledet i tredje stycket. Den moderniseras också språkligt.

Nuvarande 32 kap. 14 § MB byter beteckning till 32 kap. 23 § MB.

15 §

Paragrafen är ny och motsvarar 31 kap. 23 § MB. Den moderniseras språkligt och hänvisningen justeras i anledning av att aktuell paragraf har fått ny beteckning.

16 §

Paragrafen är ny och motsvarar 32 kap. 9 § MB. Den moderniseras språkligt.

17 §

Paragrafen är ny och motsvarar 32 kap. 10 § MB. Den moderniseras språkligt.

18 §

Paragrafen är ny och motsvarar 32 kap. 11 § MB. Den omfattar numera både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Genom tillägg i ett nytt andra stycke inarbetas tidigare 31 kap. 17 § MB.

Enligt utredningens uppfattning är andra styckets reglering värdefull i vissa situationer och bör även omfatta miljöfarlig verksamhet.

Nuvarande andra och tredje stycket placeras efter det nya andra stycket, dvs. som tredje och fjärde stycket. Sista ledet i fjärde stycket utgår, då motsvarande reglering införs i 32 kap. 1 a § MB.

19 §

Paragrafen är ny och innehåller hänvisning till hur och av vem en ersättningstalan väcks. Detta är ett förtydligande av vad som egentligen redan framgår av bestämmelserna i 21 kap. och 25 kap. MB.

20 §

Paragrafen är ny och motsvarar 22 kap. 22 § MB. Som en konsekvens av att regleringen finns i detta kapitel förtydligas att det är den ersättning verksamhetsutövaren har föreslagit som får frångås i ett rättviseperspektiv.

21 §

Paragrafen är ny och motsvarar 32 kap. 12 § MB, men omfattar nu även vattenverksamhet. Den moderniseras språkligt.

22 §

Paragrafen är ny och motsvarar 32 kap. 13 § MB. Hänvisningen justeras då denna reglering har fått ny beteckning.

23 §

Paragrafen är ny och motsvarar 32 kap. 14 § MB. Hänvisningen i första stycket justeras då denna reglering har fått ny beteckning.

24 §

Paragrafen är ny och motsvarar 31 kap. 24 § MB. Den flyttas som en konsekvens av att alla ersättningsbestämmelser som inte beror på ingripande från det allmänna samlas i 32 kap. MB. Den moderniseras också språkligt.

25 §

Paragrafen är ny och motsvarar 31 kap. 25 § MB. Den flyttas som en konsekvens av att alla ersättningsbestämmelser som inte beror på ingripande från det allmänna samlas i 32 kap. MB. Den moderniseras också språkligt.

26 §

Paragrafen är ny och motsvarar i huvudsak 31 kap. 26 § MB. Till följd av att ersättningsfrågan inte behandlas i tillståndsmålet utgår dock sista meningen i första stycket.

Paragrafen gäller både ersättning för intrång och för oförutsedd skada, varför utredningen bedömer att de inte kan utgå utan alltjämt fyller en funktion.

27 §

Paragrafen är ny och motsvarar 31 kap. 27 § MB. Paragrafen moderniseras språkligt.

29 §

Paragrafen är ny och motsvarar 31 kap. 29 § MB. Paragrafen moderniseras språkligt.

31 §

Paragrafen är ny. Genom denna hänvisning till regler i 31 kap. MB blir dessa tillämpliga även fortsättningsvis för de ersättningsbestämmelser som flyttats till 32 kap. MB.

Övergångsbestämmelserna

Punkt två i övergångsbestämmelsen tydliggör att förändringarna i prövningen och prövningens omfattning m.m. inte ska tillämpas på sådana ärenden där ansökan om tillstånd inkommit till länsstyrelsen eller mark- och miljödomstol före ikraftträdandet. Äldre rätt ska alltså tillämpas i dessa ärenden.

Punkt tre i övergångsbestämmelserna gör det tydligt att bestämmelserna i 32 kap. 12–15 §§ MB i sin nya lydelse tillämpas första gången fem år efter ikraftträdandet.

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

17–18 §§

Möjligheten att lagligförklara äldre vattenanläggningar som saknar tillstånd eller har oklara tillstånd utgår, varför dessa paragrafer upphör att gälla.

38 §

Andra stycket utgår som en konsekvens av att 17 § MP upphör att gälla. Paragrafen moderniseras språkligt.

39 §

Första stycket första punkten utgår som en konsekvens av att bestämmelserna om andelskraft upphör att gälla och därmed utgår punktindelningen. Paragrafen moderniseras språkligt och hänvisningarna till andra bestämmelser justeras eftersom dessa har fått ny beteckning.

40 §

Det förhållandet att ett tillstånd omfattas av 5 § första stycket MP innebär bl.a. att MB:s omprövnings- och ersättningsregler är tillämpliga. Enligt utredningens förslag i delbetänkandet SOU 2013:69 förtydligas i 5 § andra stycket MP att paragrafens första stycke omfattar även sådana särskilda rättigheter att förfoga över vattnet som avses i 2 kap. 41 § ÄVL. Detta innebär att MB:s ersättningsregler är tillämpliga även beträffande dessa särskilda rättigheter. Regleringen i 40 § MP förefaller därför vara överflödigt och kan upphävas.

41 §

Paragrafen moderniseras språkligt och hänvisningen justeras eftersom den paragrafen har fått ny beteckning.

Övergångsbestämmelserna

Övergångsbestämmelsen tydliggör att de mål som har inletts i mark- och miljödomstol innan bestämmelserna om lagligförklaring upphävs ska fortsätta att handläggas enligt de upphävda reglerna. Detta kan gälla ett flertal mål i olika instanser och bestämmelsen möjliggör för sökanden att vidhålla sitt yrkande.

12.3 Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

4 kap.

11 b §

Paragrafen är ny. Här föreskrivs att lantmäterimyndigheten ska initiera en omprövning enligt AL när en markavvattnings-samfällighet som är bildade enligt LSV eller motsvarande äldre lagstiftning berörs av en fastighetsbildningsåtgärd. Någon ansökan från part krävs alltså inte, utan det är fråga om en officialprövning.

Eftersom det kanske varken är känt för parterna eller för myndigheten att en sådan samfällighet berörs, är bestämmelsen utformad som en skyldighet för myndigheten att initiera en omprövning om lantmäterimyndigheten känner till att det finns en markavvattningssamfällighet. Meningen är inte att lantmäterimyndigheten ska behöva vidta allt för omfattande utredningar, men kontroller i register som samfällighetsregistret och aktuell länsstyrelses register ang. markavvattningar och hörande av inblandade sakägare måste givetvis krävas för att ta reda på om det finns någon markavvattningssamfällighet som berörs av en fastighetsbildningsåtgärd.

Fastighetsbildningsåtgärden i sig bör också vara sådan att det är lämpligt att initiera en omprövning. Om den avser en avstyckning av en del av en fastighet som inte alls berörs av markavvattningsverksamheten är det kanske inte lämpligt. Berör avstyckningen i stället den del av fastigheten där markavvattning är väsentlig är det däremot klart att det är lämpligt med en omprövning.

9 kap.

1 §

Paragrafen moderniseras språkligt och justeras som en konsekvens av att markavvattningssamfälligheter bildas enligt AL och att LSV upphör att gälla.

12.4 Förslaget till lag om ändring i jordabalken (1970:994)

1 kap.

6 §

Första stycket är nytt och motsvarar 2 kap. 7 § första stycket LSV. Den nuvarande bestämmelsen placeras som ett andra stycke och hänvisningen till 2 kap. 7 § LSV utgår.

12.5 Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

2 §

Paragrafen moderniseras språkligt. Utredningen bedömer att det inte behövs några justeringar i anledning av att markavvattning ska omfattas av AL.

Enligt 3 kap. LSV kan och ska i vissa fall väg och allmän va-anläggning delta i en markavvattningssamfällighet. Tanken är att detta inte bör förändras genom att anläggningarna inrättas enligt AL. Vägar och allmänna va-anläggningar bör normalt omfattas av begreppet ”annan anläggning” och därför kunna anslutas till gemensamhetsanläggningar för markavvattning. Om vägar och allmänna va-anläggningar i vissa fall inte lämpligen kan anslutas genom fastighetsägaren och inte heller är annan anläggning utan t.ex. fastighetstillbehör, har en särskild regel om nyttjanderätt införts i 58 § AL. Som huvudregel bör dock fastighet och anläggning vara i samma ägares hand och kunna anslutas som fastighet, alternativt vara en annan anläggning i bestämmelsens mening.

Om vägen eller den allmänna va-anläggningen är att betrakta som en annan anläggning innebär det att en lämplighetsbedömning ska ske för att dessa anläggningar ska få ansluta sig till gemensamhetsanläggningen, vilket skiljer sig från LSV:s reglering.

5 §

Paragrafen moderniseras språkligt. Tvångsanslutning till en gemensamhetsanläggning får endast ske när starka skäl talar för det. Anläggningen måste vara av viss betydelse och dessutom objektivt sett vara till fördel för samtliga deltagande fastigheter. Detta krav framgår både av 5 och 6 §§ AL. Motsvarande reglering finns i LSV, varför några särregler för markavvattningsanläggningar inte behövs i detta avseende.

Om ledningar för markavvattning med väsentlig fördel kan användas för att avleda avloppsvatten från en fastighet, är det av väsentlig betydelse för fastigheten att få vara delägare i befintlig markavvattningsanläggning eller i sådan som är under bildande.

Även för en allmän va-anläggning kan det vara av väsentlig betydelse att ha del i anläggningen och samma regler gäller då.

Avloppsvatten från enskilda fastigheter som ligger inom ett verksamhetsområde för en allmän va-anläggning får inte anslutas till en markavvattningsanläggning. Detta förhållande förändras inte, eftersom det inte kan vara av väsentlig betydelse för en sådan fastighet att ansluta sig, men däremot kan det vara så för den allmänna va-anläggningen.

15 §

Paragrafen moderniseras språkligt. Regleringen motsvarar i stor LSV:s reglering för markavvattningssamfälligheter, varför något behov av att införa särregler för markavvattningsanläggningar inte föreligger.

Finns behov av avgränsade avdelningar för kostnadsfördelning, kan detta lösas genom en sektionsindelning. Alternativt kan anläggningskostnaden fördelas så att fastigheter med störst nytta bär ett tyngre ansvar. Detta diskuteras i förarbetena till AL och då särskilt utifrån behovet för anläggning och underhåll av vägar, där nyttan kan variera mycket av olika skäl. Det finns också möjlighet att föreskriva att avgift ska utgå för nyttjande av anläggning som medför särskilda kostnader medan övriga kostnader fördelas efter andelstal.¹ Se även Lantmäteriets handbok AL, där det bl.a. framgår att olika andelstal kan fastställas för anläggning och drift.²

Samma principer om kostnadsfördelning efter nytta ska naturligtvis gälla om avloppsvatten från en eller flera fastigheter eller allmänna va-anläggningar ansluts till markavvattningsanläggningen.

17 §

Första stycket justeras som en konsekvens av den nya regleringen i 4 kap. 11 b § FBL, genom vilken en anläggningsfråga kan tas upp utan ansökan vid fastighetsbildningsåtgärder.

¹ Prop. 1973:160 s. 154 f och 217 f.

² Lantmäteriet, Handbok AL, s. 105 ff., 2013-02-01.

58 §

Paragrafen är ny och gör det möjligt för en väghållare eller huvudmannen för en allmän va-anläggning att i vissa fall få särskild rätt att nyttja en gemensamhetsanläggning för markavvattning. Detta kan vara en lämplig lösning bl.a. för enskilda vägar och allmänna va-anläggningar som kan vara fastighetstillbehör, men där anläggningen och fastigheten inte har samma ägare och det inte heller är lämpligt att ansluta fastighetsägaren. Det är en undantagsregel liknande den för enskilda vägar som regleras i 50 a § AL.

Enligt LSV kunde väghållare och huvudmän för allmänna va-anläggningar anslutas till en markavvattning. Någon motsvarande möjlighet för en juridisk person att ansluta sig till en gemensamhetsanläggning enligt AL finns inte.

59 §

Paragrafen är ny och motsvarar 3 kap. 9 § LSV. Den reglerar vattenavlopp för markavvattning genom väg och vem som ska bekosta detta. Tidigare fanns regleringen i 5 kap. 9 § VL och 7 kap. 7–8 §§ ÄVL. Både allmänna och enskilda vägar avses och någon tvångsrätt ger inte bestämmelsen. Att kostnadsansvaret ska bäras av väghållaren gäller bara när detta inte är oskäligt, vilket t.ex. kan vara fallet om en markägare kort tid efter att vägen har anlagts begär åtgärden för markavvattning trots att han eller hon haft möjlighet att göra det redan vid vägens planering.³

60 §

Paragrafen är ny och motsvarar 3 kap. 10 § LSV och begränsar väghållarens ansvar enligt 59 § AL. Tidigare fanns regleringen i 5 kap. 10 § VL och 7 kap. 17 § ÄVL. Frågan om ersättning prövas enligt förarbetena till VL vid förrättning eller ett stämningssmål vid domstol om tvångsrätt.⁴

³ Prop. 1981/82:130 s. 523.

⁴ Prop. 1981/82:130 s. 523.

61 §

Paragrafen är ny och motsvarar 3 kap. 11 § LSV. Den gäller både allmän och enskild väg och möjliggör att framtida markavvattningsbehov kan tillgodoses redan när vägen planeras. Den ökande kostnaden för byggandet och driften av vägen som orsakas av vattenavloppet ska i princip betalas av markavvattnaren, förutom när det gäller åker och äng. I dessa fall gäller bestämmelserna i 59 § andra stycket och 60 § AL. Regleringen fanns tidigare i 5 kap. 11 § VL och 7 kap. 13 § ÄVL.⁵

62 §

Paragrafen är ny och motsvarar 3 kap. 12 § LSV. Den innebär att de tidigare paragraferna är dispositiva och inte kan åberopas mot en dom eller ett förrättningsbeslut. Detta gäller dock inte markägarens rätt att på egen bekostnad få till stånd de åtgärder som behövs. Regleringen fanns tidigare i 5 kap. 12 § VL och 7 kap. 14 § första stycket ÄVL.⁶

63 §

Paragrafen är ny och motsvarar 3 kap. 13 § LSV. Den innebär att samma regler som för vägar även ska gälla i fråga om järnvägar, tunnelbanor och spårvägar på särskild banvall. Regleringen fanns även i vattenlagarna, i 5 kap. 13 § VL och innan dess i 7 kap. 15 § ÄVL.

Övergångsbestämmelserna

Bestämmelserna i AL ska inte tillämpas i de mål och ärenden om markavvattning som har inletts innan lagändringen träder i kraft. I stället ska LSV:s och MB:s regler fortsätta att gälla.

⁵ Prop. 1981/82:130 s. 524.

⁶ Prop. 1981/82:130 s. 524.

12.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter

1 §

Hänvisningen i första stycket 5 justeras med anledning av att regleringen av vattenrättsliga samfälligheter i en särskild lag. När det gäller markavvattningsksamfälligheter omfattas de genom utredningens förslag av punkt 4.

12.7 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Övergångsbestämmelserna

Bestämmelserna i 3 och 7 kap. LSV om markavvattningsksamfälligheter ska fortsätta att gälla i de mål och ärenden som har inletts i domstol eller hos länsstyrelse när lagen upphävs.

De föreskrifter om bygde- och fiskeavgifter som finns i gällande tillstånd fortsätter att gälla till dess tillståndet ersätts med ett nytt tillstånd enligt MB. Föreskrifterna kan också upphävas vid omprövning och ersättas med annan föreskrift eller villkor.

Flera bestämmelser i 7 kap. LSV överförs till MB, men även de som inte överförs ska fortsätta att gälla i de mål som redan har inletts när bestämmelserna upphävs.

Bestämmelserna om andelskraft i 7–8 kap. LSV ska fortsätta att gälla i de mål och ärenden som redan har inletts när bestämmelserna upphävs. Övergångsbestämmelserna till äldre rätt ska också fortsätta att gälla. Mark- och miljödomstolen får på yrkande av den part som vill att rätten till andelskraft eller motsvarande äldre rätt ska upphöra, besluta att så ska ske mot ersättning i pengar. En sådan talan handläggs som stämningssmål enligt MB.

12.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

2 kap.

4 §

Regleringen i 7 kap. 10 § första stycket LSV omarbetas och införs som ett nytt fjärde stycke i paragrafen. Den innebär att rätten alltid får avgöra stämningssmål med ordförande och ett tekniskt råd.

3 kap.

8 §

Paragrafen är ny och tydliggör att en särskild sakkunnig kan förordnas av mark- och miljödomstolen. Denna möjlighet finns redan genom att bestämmelserna i 40 kap. RB är tillämpliga, men på detta sätt tydliggörs att mark- och miljödomstolar kan förordna särskilda sakkunniga.

Möjligheten att förordna särskild markavvattningssakkunnig i LSV upphör att gälla. Det bör, i vart fall under en övergångstid, kunna finnas ett behov av att förordna en sakkunnig i markavvattningsfrågor.

Regleringen bedöms kunna vara till nytta även inom andra områden, där omständigheterna är speciella och det krävs kompetens som inte finns inom domstolen.

12.9 Förslag till lag (2014:XX) om vattenrättsliga samfälligheter

Bestämmelserna är överförda från 4–5 kap. samt 7 kap. 1, 17–18 §§ LSV.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Karolina Ardesjö Lundén

Utredningen har haft ett omfattande uppdrag under en begränsad tid. Utredningen har genomfört ett imponerande stort arbete på den tid som stått till förfogande. Några delar har dock inte fått så mycket utrymme som hade varit behövligt. Dit hör delarna om LSV som rör annat än markavvattning. Till de delarna finns det anledning att återkomma särskilt avseende bedömningarna av vilka bestämmelser som kan framstå som otidsenliga men där det inte funnits utrymme att tillräckligt grundligt överblicka konsekvenserna av ett borttagande. Dit hör reglerna i exempelvis 2 kap. LSV som nu enligt förslaget får en ny plats i lagstiftningen.

De förslag som läggs för att i någon mån effektivisera omprövningsinstrumentet är nödvändiga, men kan inte på något sätt utgöra ett alternativ till de förslag till nyprövningsinstitutet som föreslagits i delbetänkandet SOU 2013:69. Däremot utgör förändringarna i omprövningsbestämmelserna ett nödvändigt komplement. Borttagande av rätt till ersättning vid omprövning borde mot bakgrund av att den nu av två utredningar konstaterats strida mot gällande principer för ersättning kunna införas utan en sådan övergångstid som utredningen föreslagit.

Utredningen har framfört mycket goda argument för att 24 kap. 5 § sista stycket MB ska utmönstras. Utredningen föreslår ändå inte att regeln ska utgå. Jag är av uppfattningen att regeln bör utgå av de skäl som redan framförts av utredningen. De avvägningregler som finns i MB:s 2 kap. är tillräckliga även för omprövningsärenden. Alternativet till att utmönstra regeln skulle möjligen kunna vara att på ett tydligt sätt i lagtexten hänvisa till återkallelseinstrumentet i en situation där omprövning inte kan tillåtas på grund av begränsningarna i 24 kap. 5 § sista stycket MB. Det bör i så fall

också framgå av bestämmelsen att den ska åsidosättas om genomförande av EU-rätt kräver det.

Utredningen har vidare framfört argument för att 24 kap. 5 § första stycket 2 MB borde ändras så att den utgör grund för att ansöka om omprövning i en situation där en miljökvalitetsnorm riskerar att inte klaras. Utredningen har dock ändå inte föreslagit någon ändring. Jag är av uppfattningen att en sådan förändring är nödvändig för att Sverige på ett klart och tydligt sätt ska genomföra EU-rätt, exempelvis RDV. Det faktum att det finns grund för att ansöka om omprövning innebär att myndigheterna i det här fallet åtminstone inte är förhindrade att agera i förhållande till verksamheter som riskerar att medverka till att miljökvalitetsnormer inte följs. En förändring av 24 kap. 5 § första stycket 2 MB är därmed nödvändig – men av allt att döma emellertid inte ensam tillräcklig – för ett klart och tydligt genomförande av EU-rätten avseende exempelvis RDV.

Den extra skyddsregeln i 11 kap. 6 § MB föreslås utmönstras. Regeln har inneburit att vattenverksamheter med mycket liten nytta i några fall inte har tillåtits eftersom de skulle ha inneburit en stor skada ur miljösynpunkt i förhållande till den nytta de skulle komma att innebära. Förslaget sker med hänvisning till att sådana beslut kommer att kunna fattas med 2 kap. MB som grund. Jag är inte övertygad om att så kommer att ske. Jag är av uppfattningen att en extra skyddsregel med en nytto- skadebedömning istället i så fall bör införas generellt och inte bara gälla vattenverksamheter. En sådan regel är emellertid inte lätt att utforma. I avvaktan på att en sådan regel finns på plats bör 11 kap. 6 § MB finnas kvar då den kan utgöra en extra skyddsregel ur miljösynpunkt mot just mycket små verksamheter som gör förhållandevis stor skada.

Särskilt yttrande från experten Anette Björlin

Jag vill inledningsvis framhålla att flera av utredningens förslag till ändringar och anpassning av lagstiftningen är bra. I följande avseenden har jag dock en annan uppfattning än utredningen.

Bygdeavgifter och fiskeavgifter ska inte tas bort enligt min åsikt. Dessa avgifter borde istället utvecklas i enlighet med Polluter Pays Principle (PPP) och User Pays Principle (UPP). Försiktighetsmått, hänsynsregler och kompensationsåtgärder kan inte fullt ut kompensera den sammantagna effekten av miljöpåverkan i vattnen. Det är svårt att i förväg förutsäga vilka miljöeffekter som uppstår och svårt i efterhand att bevisa att en viss verksamhetsutövare är ansvarig för en ”skada”, eftersom det ofta handlar om samlade kumulativa effekter från flera påverkanskällor. Det finns också en risk att ekosystemtjänsternas värde undervärderas. I dag saknas tillräckliga resurser för att göra miljöförbättrande åtgärder i våra vatten. Det har under de senaste hundra åren byggts upp en miljöskuld som det i dag inte finns avsatt finansiering för eller en lagstiftning som gör att vi kan betala tillbaka. Exempelvis saknas det medel för att restaurera skadade vattendrag, rensa gamla flottleder, återskapa våtmarker, ta bort vandringshinder eller sanera gamla föroreningar i marken. Med dagens system kommer Sverige få svårt att klara kraven enligt EUs vattendirektiv. En prispolitik måste skapas så att vi inte fortsatt bygger på en liknande miljöskuld i framtiden. Därför anser jag att bygdeavgifter och fiskeavgifter bör utvecklas och utredas i särskild ordning.

Omprövningsbestämmelsen i 24 kap. 5 § MB är uppdelad i en huvudregel som möjliggör omprövning tio år efter det att tillståndsbeslutet vann laga kraft (punkten 1) och därutöver räknas ett antal skäl upp som möjliggör förtida omprövning (punkterna 2–12). Jag anser att det bör införas en möjlighet till omprövning även innan tidpunkten för när en viss MKN ska vara nådd (punkten 2). Att göra en omprövning först när normen överskridits strider mot RDV:s miljömål i artikel 4, som anger att alla rimliga förbättringar ska göras får att nå målet (MKN). Det finns ingen anledning att skilja på miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i detta avseende.

Utredningen föreslår att tillståndshavarens rätt till ersättning enligt 31 kap. 20–22 §§ MB vid omprövning enligt 24 kap. 5 § MB

tas bort, men att rätten till ersättning ska finnas kvar under en övergångstid om fem år. Jag bifaller utredningens förslag om att ersättningen ska tas bort men anser inte att det ska utgå ersättning under en övergångsperiod om fem år. Det saknas tydliga skäl för detta.

Särskilt yttrande av experten Christer Borg

Inledning

Utredningens förslag är i huvudsak bra, och allmänt väl motiverade. I några detaljer har jag dock en avvikande åsikt vilket delges nedan.

Bygde- och fiskeavgifter

Utredningen föreslår att fiske- och bygdeavgifter ska tas bort. Jag anser att det är bra att försöka renodla miljöprövningen på detta sätt, vilket också andra förslag syftar till. Dock är det så att vattenkraft och andra miljöfarliga verksamheters påverkan inte enkelt kan jämföras, varför t.ex. bygdeavgifter i någon form kan motiveras vara kvar, likadant med fiskeavgifterna. Vattenkraften påverkar ofta hela avrinningsområden rent geografiskt, med stora omvälvande förändringar, vilka i sin tur påverkar både fiskbestånd och bygdens ekonomiska förutsättningar.

Det är högst tveksamt om de kumulativa effekterna av vattenkraftsexploatering fullt ut kan kompenseras med hänsynsregler, försiktighetsmått och kompensationsåtgärder enligt övriga kapitel i MB. Ska fiske- och bygdeavgifter tas bort bör de rent ekonomiska effekterna av detta för fiskvård och bygdeutveckling utredas i särskild ordning samt garanteras att minst samma ekonomiska förutsättningar i någon form kan komma till stånd på annat sätt.

Omprövning

Jag menar att det måste vara tydligt att omprövning ska kunna ske om det kan antas att en miljökvalitetsnorm riskerar att inte följas ett visst årtal i framtiden. Miljökvalitetsnormerna för vatten är framåtskridande och det är rättsligt redan avgjort att de gäller redan i dag, även om själva överskridandet hotar ske i framtiden. Artikel 4 i RDV:s miljömål ger att alla rimliga förbättringar ska göras för att nå miljökvalitetsnormen.

Utredningen har inte i uppdrag att utreda miljöfarliga verksamheter i detta avseende, men jag ser inga problem att detta också skulle gälla för de miljökvalitetsnormer som är speciella för dessa. Anses det att detta ändå måste utredas hur en sådan bestämmelse

skulle påverka miljöfarliga verksamheter bör under tiden en speciell regel införas i 24 kap. som tydliggör att omprövning för att nå miljökvalitetsnorm som sker innan normen överskridits endast ska gälla verksamheter i 11 kap. MB.

Jag ser inte heller någon anledning att de gamla ersättningsreglerna ska gälla under en övergångstid på fem år. Det har varit tydligt i många år att RDV:s krav kommer att förändra verkligheten för vattenverksamheter i Sverige, varför de verksamheter som kommer att omprövas med de nya reglerna kan anses ha haft tid på sig att hantera denna nya situation. Jag ser inte heller vilka möjligheter till anpassning under denna femårsperiod som finns. Omprövningar sker för att gällande villkor inte är förenliga med t.ex. hänsynsreglerna i MB, eller för att miljökvalitetsnormen för aktuell vattenförekomst ska kunna nås.

En femårig övergångsperiod ger endast verksamhetsutövaren en respit att med gamla otidsenliga regler kunna fortsätta bedriva sin verksamhet ekonomiskt ograverad, samtidigt som tiden för överträdelse av RDV:s krav närmar sig, med följande ekonomiska sanktioner från EU att vänta.

En omprövning utan ersättningsregler innebär inte en extra kostnad för verksamhetsutövaren, utan endast en risk för en ytterligare minskad vinst om de nya villkoren blir mer långtgående än om ersättningsregeln fortsatt att gälla. Rimlighetsavvägningen i omprövningsfall skyddar verksamhetsutövaren från orimliga krav även vid en omprövning. Därtill har jag redan i dag fått signaler från vissa länsstyrelser att man nu avvaktar med aktiv tillsyn och omprövningar av skälet att man förväntar sig en ny lagstiftning. Risker för att vi efter fem år får ett mycket stort, ackumulerat antal omprövningsärenden är betydande om en övergångsperiod ska införas för de nya omprövningsbestämmelserna.

Särskilt yttrande av experten Tomas Johansson

Synpunkter på utredarens förslag till prövning av rensning av markavvattningsanläggningar

Utredaren föreslår att en definition av rensning ska införas i MB. Enligt definitionen innebär rensning grävning för att bibehålla vattnets djup och läge i en vattenanläggning. Utredaren föreslår att all sådan rensning av markavvattningsanläggningar ska omfattas av åtminstone anmälningsplikt. Motivet för förslaget är dels att minska negativ miljöpåverkan orsakad av rensningsåtgärder, dels att öka rättssäkerheten för verksamhetsutövaren.

Båda motiven är viktiga. Rensning av markavvattningsanläggningar innebär en betydande belastning på vattenmiljön. Felaktigt utförd rensning kan orsaka stora och onödiga skador. Nuvarande regler är otydliga och svårtolkade för både verksamhetsutövare och myndigheter.

Utredarens intentioner är bra men grundinställningen att all rensning ska kräva minst anmälan bygger på en bristfällig analys.

Utredaren har varken haft underlag eller tillräckligt med tid för att bedöma konsekvenserna av förslaget. I avsnittet 8.1, Statistik avseende markavvattning, görs en bedömning av antalet markavvattningsverksamheter. Vad som redovisas är antalet markavvattningsanläggningar med tillstånd, dvs. i huvudsak markavvattningssamfälligheter. I förbigående nämns att det även finns enskilda markavvattningsanläggningar. Det är lätt att få intrycket att dessa utgör ett mindre antal. I själva verket är sannolikt flertalet markavvattningsanläggningar enskilda anläggningar som inte har tillståndsprövats. Alla dessa omfattas av föreslagna regler för rensning. I konsekvensutredningen anges att antalet anmälningsärenden kommer att öka, men det saknas uppgifter om hur många rensningar som anmäls med dagens regelverk, uppskattningar om hur många rensningar som borde anmälas om nuvarande regelverk följs och uppskattningar om hur många anmälningar som blir resultatet om alla rensningar anmäls.

Det är rimligt att kriterierna för anmälan inte begränsas till åtgärder som kan skada fisket. Däremot är det inte rimligt att anmälan ska omfatta alla rensningsåtgärder.

Med en väl genomarbetad lista över vilka åtgärder som kräver anmälan eller tillstånd bör nuvarande problem med rättssäkerhet

kunna begränsas. Att av rättssäkerhetsskäl kräva att alla åtgärder anmäls är en drastisk och dyr lösning.

Ett anmälningsförfarande kräver resurser hos både tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare. För att ge störst miljönytta bör dessa resurser i första hand användas för större anläggningar och anläggningar som berör stora miljövärden.

För det stora antalet anläggningar som berör begränsade miljövärden är det betydligt mera resurseffektivt att genom information, vägledning och tillsyn med stöd av hänsynsreglerna se till att verksamhetsutövaren använder lämpliga metoder och inte genomför onödiga rensningar.

För att få mesta miljönytta per insatt resurs krävs en noggrann avvägning av vilka åtgärder som ska kräva anmälan eller tillstånd. För att göra den avvägningen behövs ett bättre underlag om hur många anläggningar som omfattas av bestämmelserna och hur ofta dessa anläggningar behöver rensas.

Särskilt yttrande av experterna Tomas Johansson och Kristin Land

Synpunkter på utredarens förslag till ny ordning för markavvattningssamfälligheter

Bra med utredarens förslag

Analysen av markavvattningsreglerna är den mest grundliga som har gjorts på länge. Utredaren har identifierat en rad brister i nuvarande ordning och ger flera förslag på förbättringar. Utredaren har förstått att ett väl fungerande regelverk för att hantera markavvattningssamfälligheter är av avgörande betydelse för att uppnå målen i utredningsdirektivet – ett effektivt system för omprövning av vattenverksamheter med den frekvens av omprövningar som krävs, samtidigt som en väl fungerande markavvattning eftersträvas.

Vi tycker att utredarens förslag i sina huvuddrag är bra. Genom att separera prövning och omprövning av tillstånd för markavvattning från samfällighetsbildning och omprövning av deltagande i samfälligheter kan reglerna om markavvattningssamfälligheter inordnas i AL. Härigenom uppnås flera positiva effekter, bl.a. att samfälligheterna kan uppdateras i samband med fastighetsbildningsåtgärder och att de registreras i fastighetsregistret. Det finns också ett värde i att reglerna för markavvattningssamfälligheter samordnas med övriga samfälligheter för exempelvis vägar och vatten och avlopp, så att fastighetsägare och andra berörda inte behöver förhålla sig till två snarlika men ändå olika regelverk.

Invändningar mot utredarens förslag

Det finns brister i detaljutformningen av lagförslaget och lagkommentaren, i beskrivningen av syftet med förändringarna och i analysen av konsekvenserna:

- Utredaren har inte på ett tillräckligt pedagogiskt sätt lyckats redogöra för problemen med nuvarande ordning och syftet med föreslagna ändringar. Frågorna om samfälligheter är utspridda på flera håll i betänkandet, och frågorna om miljöprövning av

anläggningarna har inte på ett tydligt och konsekvent sätt skiljts från frågorna om ansvar, ägande och förvaltning.

- Övergången från nuvarande ordning med personligt deltagande i samfälligheten till AL:s ordning där det är fastigheter eller anläggningar som deltar är inte löst på ett övertygande sätt.
- Grunderna för när lantmäterimyndigheten ska initiera bildandet av en gemensamhetsanläggning är otydliga.
- Nuvarande rättsläge gällande vilka som ska delta i en markavvattningssamfällighet och principerna för fördelning av kostnader mellan deltagarna har inte analyserats tillräckligt.
- Konsekvenserna av förslaget har inte utretts tillräckligt. Utredaren bedömer att förslaget leder till att 400–500 gemensamhetsanläggningar ska bildas varje år. Det innebär en inte obetydlig belastning både på förrättningsprocessen och för de berörda fastighetsägarna.

Att införa ny lagstiftning som medför en kraftig ökning av antalet omprövningar utan att åtgärda dessa brister innebär risk för långa handläggningstider och kommer att medföra onödiga merkostnader för myndigheter, företag och enskilda fastighetsägare.

Tydliggörande av problemen med nuvarande ordning

Nuvarande ordning är otillfredsställande. När förhållanden förändras, exempelvis till följd av fastighetsbildning, är det vanligt att samfälligheterna inte uppdateras. Detta har flera orsaker:

- Kunskapen om hur systemet fungerar är liten.
- Frågorna handläggs separat från fastighetsbildning.
- Arkiven är spridda på flera myndigheter och det saknas koppling till övrig fastighetsinformation.
- Reglerna för fördelning av rättegångskostnader för markavvattning gör att deltagare avstår från att ansöka om omprövning vid ändrade förhållanden.

Ett annat problem är att reglerna för deltagande och kostnadsfördelning i samfälligheterna inte är anpassade till dagens förhållanden. Med nuvarande ordning är antalet prövningar för litet för att utveckla konsekventa riktlinjer för hur exempelvis dagvatten, påverkan vid anläggning av vägar, anläggning av våtmarker och restaureringsåtgärder ska hanteras.

Det stora antalet samfälligheter innebär att det här är en stor fråga, även om detta inte är så lätt att utläsa av tillgänglig statistik.

Nuvarande problem innebär kostnader

- för fastighetsägare som är beroende av anläggningarnas funktion och därför måste lägga tid på att reda ut ägarförhållanden och ansvarsförhållanden,
- för exploatörer som behöver reda ut ansvarsförhållanden och ompröva samfälligheter vid utbyggnad av infrastruktur och bebyggelse,
- för tillsynsmyndigheten som har svårt att hitta rätt adressat för tillsyn.

Vår slutsats

Det är angeläget att utredarens intentioner om hanteringen av markavvattningssamfälligheter omsätts i lagstiftning utan onödigt dröjsmål.

För att lagstiftningen ska bli ändamålsenlig behöver detaljutformningen av reglerna för markavvattningssamfälligheter och författningskommentarerna till dessa ses över i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Med tanke på det stora antalet samfälligheter och förväntat stort antal omprövningar som leder till bildande av gemensamhetsanläggningar är det viktigt med enkla och konsekventa regler. För att utforma regelverket behövs en lättfattlig och konsekvent terminologi och en bättre bild av konsekvenserna av olika alternativ.

Innan lagstiftningen träder i kraft behöver berörda myndigheter ges möjlighet att förbereda genomförandet så att tillämpningen blir effektiv och rättssäker. Riktlinjer för bl.a. kostnadsfördelning behöver tas fram, metodik för att överföra äldre samfällighetsbeslut till aktuella förhållanden behöver utvecklas, förrättningsmän

utbildas, informationsmaterial tas fram etc. Vi tror att utredaren har underskattat omfattningen av det här arbetet.

Om man inte ser över detaljerna i föreslagen lagstiftning, och om den tillåts träda i kraft utan erforderliga förberedelser, befarar vi att utredarens goda intentioner och i grunden bra förslag riskerar att gå om intet.

Särskilt yttrande av experten Walter Johansson

Vattenverksamhetsutredningen

Undertecknad har tagit del av slutversionen av Vattenverksamhetsutredningen och kan där konstatera att resultatet delvis avviker från *Tilläggsdirektiv till Utredningen om vattenverksamheter (M 2012:01)*. Förslaget står i strid mot förnybarhetsdirektiv (Direktiv 2009/29/EG) och i strid mot regeringsformens och Europakonventionens skydd för äganderätt och näringsfrihet. Vattenverksamhetsutredningens förslag står även i strid mot FN:s klimatpanels förslag till åtgärder för att begränsa pågående klimatförändring.

Den kritik som har framförts på Vattenverksamhetsutredningens betänkande från den 1 oktober 2013 (SOU 2013:69), har inte förändrats med nu föreliggande slutbetänkande, utan kvarstår i sin helhet.

Undertecknads särskilda yttrande behandlar här närmare slutbetänkandets kapitel 4 (Tillståndsprövningen) kapitel 6 (omprövning) och kapitel 12 (Konsekvenserna)

Tillståndsprövningen

Vattenverksamhetsutredningen har som förslag att definiera prövningsplikten i en A-lista och C-lista. Där ärenden definierade enligt A-listan ska prövas av mark- och miljödomstolen och anmälningsärenden definierade enligt C-listan ska handläggas av tillsynsmyndigheten. Havs- och Vattenmyndigheten får i samråd med Naturvårdsverket upprätta prioriteringslistor.

Undertecknad stödjer en enklare, snabbare och mindre kostsam prövning som det är möjligt att uppnå med föreliggande förslag. Det är dock inte möjligt att göra bedömningen om verkligheten blir sådan så länge inte prioriteringslistan finns närmare redovisad. Utredningen borde ha angivit närmare krav på prioriteringslistan och ha gjort en närmare avgränsning mellan A och C-listorna.

Förslaget om borttagande av att ersätta motpartens rättegångskostnader och rådighetstvånget är bra.

I dag ställs det samma krav på en lagligförklaring som på en nyprövning. Lagligförklaring fyller ett behov om myndigheter och rättsinstanser följer innebörden av en lagligförklaring, att pröv-

ningen ska ske efter den lagstiftning som gällde vid dess tillkomst. Det krav som i dag ställs och som kommer att ställas vid en nyprövning på en MKB där man ska utgå från ett förhållande som rådde vid ett jungfruligt vatten som förevar cirka 400–500 år – och oftast ännu längre – tillbaks i tiden. Vilket är en omöjlighet att redogöra för. Om man återgår till det som är andemeningen med en lagligförklaring innebär det betydligt mindre kostnader för verksamhetsutövaren och bör därför finnas kvar.

Undertecknad vänder sig mot införande av en årlig tillsynsavgift för tillsynsmyndigheten. Det måste vara så att tillsynsmyndigheten ska utföra en bevisad prestation för att vara berättigad till någon form av ersättning. Samhället i övrigt fungerar så att det måste utföras en prestation för att erhålla ersättningar. Det är under dessa förutsättningar som drabbade verksamhetsutövare lever. Nuvarande ersättningsform för tillsynsmyndigheten med ersättning timme för timme för nedlagt arbete ska därför kvarstå.

Omprövning

Den övergripande uppfattningen är att nuvarande lagstiftning med förtydligande om äldre tillstånds rättskraft med möjligheter till omprövning av varje enskild vattenverksamhetsärende ger tillräckligt skydd för miljön och Verksamhetsutövaren (VU). Omprövning av varje objekt var för sig medför att enbart de vattenverksamheter som är i behov av miljöåtgärder och miljömässigt motiverade kommer att prövas.

Den i SOU 2013:69 föreslagna nyprövningen skulle därmed kunna utgå. Vad som framgår av slutbetänkandet avses att förslaget nyprövning ska kvarstå. Det är under dessa premisser som vattenverksamhetsutredningen har lagt förslaget omprövning.

Enligt utredningsdirektiven ska föreslagna ändringar säkerställa att alla tillståndspliktiga vattenverksamheter har tillstånd i överensstämmelse med de miljökrav som ställs i MB och av EU-rättslig reglering, samtidigt som en väl fungerande markavvattning och en fortsatt hög regler- och produktionskapacitet i den svenska vattenkraftproduktionen eftersträvas.

Föreliggande förslag tillsammans med delbetänkandet från den 1 oktober 2013 (SOU 2013:69) innebär att det uppstår en kraftig

minskning av den svenska vattenkraftsproduktionen och man följer därmed inte utredningsdirektivet. Förslaget i SOU 2013:69 innebär en minskning av vattenkraftsproduktionen med 15–20 procent eller cirka 10–13 TWh (vilket motsvarar produktionsbortfallet med att medellågvattenföringen (MLQ) släpps förbi som minimitappning). Havs- och vattenmyndigheten har gjort ett försök att beräkna produktionsbortfallet vid ett genomförande av den föreslagna nyprövningen i slutbetänkandet och kommit fram till 10,7 procent vid en minimitappning av MLQ förbi kraftverken. Hur man har kommit fram till denna exakta siffra på tiondelen när framgår inte. Kvalitén på Havs- och vattenmyndighetens produktionsberäkningar framgår av att man har lyckas få produktionsbortfallet 10,7 procent av 65 TWh till 6,3TWh.

När man nu även föreslår att ersättningsrätten ska försvinna vid en omprövning så kommer produktionsbortfallet att bli ännu större. Hur stort är inte möjligt att avgöra. Det borde dock ha framgått av konsekvensanalysen. I dag bestäms via domar att en verksamhetsutövare får tåla mellan 5–20 procent i produktionsbortfall utan ersättning. I huvudsak alla vatten- och miljödomar har hittills bestämt att vid omprövningar ska den ersättningsfria ersättningen utgöra 5 procent. Finns det inte fastlagt i dom hur stort produktionsbortfallet kan bli vid en omprövning kommer kraven genomgående med största sannolikhet att överskrida den i dag högsta möjliga gränsen 20 procent. Det ställs redan i dag krav på 40–80 procent av MQ som minimitappning.

Den osäkerhet som uppstår om ersättningsrätten försvinner vid omprövning innebär att det hämmar investeringsviljan. Verksamhetsutövaren måste veta vad som gäller vid en omprövning som kan ske efter 10 år. Osäkerheten kommer att begränsa långsiktiga investeringar och ytterligare minska kraftverkens produktionskapacitet i och med borttagande av ersättningsrätten.

Det kan synas märkligt att man i vattenverksamhetsutredningen lägger fram förslag som kraftigt kommer att begränsa den energi som kommer från förnybara energikällor som fångar in och lagrar koldioxid och som förhindrar ett uppnående av farliga nivåer av global uppvärmning. Hotet om farliga nivåer av global uppvärmning kommer från fossil energi som följaktligen måste avvecklas. Cirka 80 procent av världens energi kommer från de växthusgasgenererande energikällorna kol, olja och gas.

Avvecklingen av fossila bränslen måste dessutom ske mycket snabbt, före 2050 om jordens uppvärmning ska stanna på hanterbar nivå. Det innebär att man måste ta bort cirka 4/5 av världens fossila energiproduktion inom 36 år utan att ta i anspråk energikällor som inte är klimatskadliga.

Avstår man, som vattenverksamhetsutredningens förslag kommer att innebära, från att använda en sorts klimatvänlig energikälla blir det mindre växthusgaser eliminerade. Om man dessutom går ett steg till genom ett aktivt avveckling av klimatvänliga energianläggningar, omintetgör man motsvarande möjligheter att istället avveckla klimatskadliga energianläggningar.

IPCC har i sin nyligen lämnade rapport vädjat till världens länder att tredubbla de energiformer som ger inga eller blygsamma koldioxidutsläpp.

IPCC har gjort en sammanställning av ett hundratal olika LCA-rapporter (Livscykelanalyser) över hur många gram koldioxid per producerad kWh genereras av olika energiformer sett i ett LCA-perspektiv. IPCC har då konstaterat att vattenkraften genererar 4 gram CO₂/kWh, Vindkraften 12 g, Kärnkraften 16g, Solceller 46 g, Naturgas 469 g och Kolkraft 1001 g.

Det innebär att varje kilowattimme vattenkraftproduktion som tas ur drift och som ska ersättas med alternativ medför en kraftigt ökad miljöpåverkan. Om det inte tas krafttag att försöka stoppa den pågående klimatförändringen kommer den på sikt hindra intentionerna med *RDV, Levande sjöar och vattendrag, samt den biologiska mångfalden*.

Vid ett genomförande av föreslagen nyprövning av samtliga vattenkraftsanläggningar som inte har erhållit tillstånd efter MB:s införande och nu föreslaget borttagande av ersättningsregeln vid omprövning torde minska det förnybara energiuttaget med cirka 13–15 TWh. Ett bortfall som måste ersättas med betydligt, ur miljösynpunkt, sämre alternativ. Vid nyprövning av vattenkraftverken finns det inte någon konsekvensbedömning vad som händer med de cirka 90-talet kraftverk som finns i våra undantagna vatten (4 kap. 6 § MB). Klarar inte dessa kraftverk hänsynsreglernas lokaliseringskrav, som tvingar dem att läggas ner blir produktionsbortfallet ännu större.

Utredarens tidigare redovisade uppfattning om vattenkraftens negativa påverkan på miljön byggde då i huvudsak på en opublicerad rapport. Med hänvisning till ovan redovisade IPCC-rapport framgår

att det var felaktigt. Det kommer nu även rapporter som ytterligare styrker den felaktiga uppfattningen hos utredaren om vattenkraftverkens miljöpåverkan t ex *Undersökning av bottenfaunan i Björka älv vid Björkaholms kraftverk, Sunne kom mun, Värmlands län 2013* (Hushållningssällskapet och Länsstyrelsen i Värmland) som visar på att det inte föreligger någon nämnvärd miljöpåverkan på grund av vattenkraftverk i vattendraget.

Konsekvenser

Undertecknad kan även konstatera att konsekvenserna av framlagda förslag inte har utretts i tillräcklig omfattning:

- Konsekvenserna avseende av införande av lista över vad som är tillstånds- respektive anmälningspliktiga vattenverksamheter har inte redovisats. Blir konsekvenserna att det försvårar eller förenklar för myndigheter och verksamhetsutövare? Detta har inte klarlagts.
- Konsekvenserna av en uppdelning i en prövning av koncessionen och en prövning av de civilrättsliga frågorna, om det innebär en kostnad eller besparing.
- Konsekvenserna vid ett borttagande av rådigheten, innebär det en förenkling eller innebär det ett krångligare förfarande.
- Konsekvenserna av att enbart ha ett omprövningsförfarande, i stället för en nyprövning bör utredas.

finns inte någon konsekvensbedömning vad som händer med lokaliseringen och tillåtligheten med de cirka 90-talet kraftverk som finns i våra undantagna vatten (4 kap. 6 § MB) och vad det får för konsekvenser om de tvingas att läggas ner.

- Det saknas en vederhäftig konsekvensanalys vad som händer med vår biologiska mångfald i vattendragen om det sker ett borttagande av vår mest miljövänliga (se ovan) förnybara energi och som ska ersättas med ur miljösynpunkt sämre energilag.
- Någon analys av konsekvenserna för historiska, i dag aktiva, industrimiljöer har inte gjorts, trots att kulturmiljöutredningen talar om att bevara kulturmiljöer levande och öka möjligheterna att

idka verksamhet efter nutida förhållanden. Det har inte gjorts någon analys över att det från och med 1 januari 2014 har skett en lagändring som innebär starkare skydd för anläggningar uppförda före år 1850.

Särskilt yttrande av experten Joakim Kruse

Utredningen har genomfört en omfattande och mycket ambitiös genomgång och analys av den svenska vattenrätten. Den har enligt min uppfattning gjort ett utmärkt arbete, särskilt med hänsyn till den korta tid den har haft på sig, och lämnar i många avseenden bra förslag på ändringar och förbättringar som behövs för att utveckla och modernisera den svenska vattenrättsliga regleringen.

Från ett vattenförvaltningsperspektiv är dock inte de förslag som utredningen lämnar tillräckliga för att skapa förutsättningar för ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av EU:s ramdirektiv för vatten (RDV). Det behövs enligt min mening en mer fokuserad, genomgripande analys av de svenska genomförandebestämmelserna i det här avseendet, bl.a. när det gäller frågor om hur miljökvalitetsnormer ska få genomslag i tillståndsprövningen och vilken verkan åtgärdsprogram ska ha för provningen av enskilda verksamheter. Samspelet mellan de övergripande, administrativa styrmedlen miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram och den konkreta och individuellt anpassade tillståndsprövningen och tillsynen av enskilda verksamheter är fortfarande oklart. Frågor om hur miljökvalitetsnormer för kraftigt modifierade vatten ska utformas och tillämpas är också angelägna att utreda vidare, särskilt med avseende på vattenkraftverksamheter. När det gäller omprövning av tillstånd och villkor har utredningen dock genomfört vissa analyser och bedömningar och då kommit till slutsatser som jag inte delar, vilket jag utvecklar nedan.

1 Omprövning enligt 24 kap. 5 § första stycket 2 p miljöbalken

Enligt min uppfattning är det uppenbart att det krävs en ändring i 24 kap. 5 § första stycket 2 p MB för att Sverige ska kunna sägas ha en lagstiftning som åtminstone på pappret ger förutsättningar för att klara sina åtaganden enligt RDV (och Havsmiljödirektivet). Omprövning av tillstånd och villkor måste kunna ske på den grunden att det behövs för att se till att en eller flera miljökvalitetsnormer följs, oavsett om tidpunkten för att följa normen har inträffat eller inte. Enligt min bedömning var det en central del av utredningens uppdrag enligt direktiven att föreslå en sådan

förändring, eftersom den behövs för att Sverige ska kunna genomföra RDV fullt ut. Jag kan ha viss förståelse för utredningens argument att det upplevs osäkert vilka konsekvenser en sådan ändring skulle få för miljöfarliga verksamheter, men kan samtidigt konstatera att det egentligen inte finns så mycket att överväga i den här frågan – Sverige behöver ha en betydligt mer flexibel och framåtsyftande lagstiftning på det här området för att vi ska ha en möjlighet att klara både RDV och Havsmiljödirektivet. Förändringen är nödvändig med avseende både på miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, och jag menar att det hade varit både möjligt och lämpligt för utredningen att lämna ett sådant förslag. Enligt min uppfattning är en sådan ändring helt nödvändig för att det svenska systemet med administrativa åtgärdsprogram som ska genomföras av myndigheter och kommuner ska kunna fungera. Åtgärdsprogrammen i sig ger ju inga rättsliga förutsättningar för att genomdriva krav på enskilda aktörer, utan hela genomförandefasen bygger på miljökvalitetsnormer och de rättsliga verktyg som kan användas för att se till att de följs. Om då inte omprövning kan användas framåtsyftande faller en av de viktigaste genomförandemöjligheterna.

En ny, mer ändamålsenlig omprövningsbestämmelse med hänvisning till miljökvalitetsnormer skulle kunna vara att ange att omprövning får ske ”om det behövs för att se till att en verksamhet inte medverkar i mer än obetydlig omfattning till att en miljökvalitetsnorm inte kan följas”. Alternativt kan den nuvarande formuleringen behållas, med tillägget ”eller riskerar att inte följas”.

2 24 kap 5 § femte stycket bör tas bort

Det är enligt min mening uppenbart att 24 kap. 5 § femte stycket MB bör upphävas och att utredningen har gott stöd för att föreslå en sådan ändring. Utredningen har själva gett en mängd goda skäl för detta, och hela resonemanget leder fram till slutsatsen att bestämmelsen inte bara är onödig utan dessutom skapar en stor osäkerhet om vad som egentligen gäller som begränsning vid en omprövning.

3 Rättegångskostnader i vissa stämningssmål

Utredningens föreslagna reglering om rättegångskostnader i stämningssmål kommer att inskränka den rätt att få rättegångskostnaderna ersatta som sakägare har idag, eftersom bestämmelsen i 25:4 MB bara anger att domstolen ”kan förordna” att motparten ska stå för hela eller delar av sakägarens kostnader. Enligt min bedömning riskerar det att leda till att betydligt färre sakägare än idag får en praktisk möjlighet att tillvarata sin rätt till ersättning för inskränkningar/skador på grund av vattenverksamheter, vilket kan ifrågasättas. Visserligen skulle en ovillkorlig rätt till ersättning för rättegångskostnaderna i dessa mål kunna leda till ett överdrivet/onödigt omfattande processande eftersom sakägaren inte riskerar några kostnader även om man förlorar målet. Samtidigt gäller ju detta redan idag, och rimligtvis kommer det att innebära en tröskel för de flesta att själva behöva ta initiativ till och driva målen jämfört med att som idag kunna ”rida på” sökandens initiativ och domstolens officialprövning. Man skulle ju också kunna komplettera en rätt till ersättning med en jämningsregel åt andra hållet som ger domstolen möjlighet att förordna om att sakägaren helt eller delvis ska stå för sina egna (och kanske även motpartens) kostnader om det finns särskilda skäl för det. Som bestämmelsen är utformad idag finns det ju dessutom en tröskel genom att rätten till ersättning förutsätter att den som har väckt talan har haft skälig anledning att få sin talan prövad. Det bör räcka till att motverka eventuella okynnesstämningar.

Särskilt yttrande av experten Anna Marcusson

Allmänt

I utredningens uppdrag enligt huvuddirektivet ingår bl.a. att se över skillnaderna i den rättsliga regleringen mellan miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter för att ta bort de skillnader som inte är motiverade. De föreslagna ändringarna berör i många fall vitt skilda typer av vattenverksamheter och i vissa fall även miljöfarliga verksamheter. Utredningens arbete har i stor utsträckning fokuserats på dammar i rinnande vatten och de särskilda problem dessa verksamheter innebär för uppfyllande av dagens krav i miljöbalk och EU-lagstiftning. Mot bakgrund av utredningsuppdraget är det naturligt att dessa verksamheter har fått stort utrymme men mitt sammanfattande intryck är att andra typer av verksamheter och förslagets effekter på dessa inte har fått tillräcklig uppmärksamhet. Omfånget och komplexiteten av uppdraget har medfört att utredningen arbetat under tidspress. Utredningen har haft en hög ambition att komma med förslag till förändringar, en lovvärd ambition. Min uppfattning är dock att detta lett till att helhetsperspektivet och hur föreslagna ändringar fungerar tillsammans inte har hunnit få tillräcklig belysning i utredningen.

Bygdeavgifter

Utredningen föreslår att regleringen om bygdeavgifter tas bort vilket innebär att sådana avgifter inte längre kommer att fastställas i nya tillstånd. I kombination med omprövning och utredningens förslag till nyprövning kommer avgifterna succesivt att avvecklas. Utredningen ifrågasätter avgifterna på två skäl. Dels menar utredningen att avgifterna är att jämställa med en skatt och att den nuvarande konstruktionen då inte uppfyller de krav som ställs. Utredningen ifrågasätter vidare om avgiften fortfarande behövs eller om den endast är ett arv från den exploateringsinriktade utbyggnaden av vattenkraften.

Båda skälen kan som jag ser det ifrågasättas. Bygdeavgifterna infördes som en kompensation för det intrång som vattenkraftsutbyggnaden medförde. Den bärande tanken var att den vinst som ett kraftföretag ger ofta uppkommer på bekostnad av avsevärda natur-

förändringar i den omgivande bygden och olägenheter av olika slag för befolkningen och att det därför är rimligt att en del av denna vinst kommer bygden tillgodo i form av avgiftsmedel (prop. 1981/82:130 s. 178). Även om nyutbyggnaden minskat är det intrång som utbyggnaden medfört påtagligt än i dag. Det förhållandet har betydelse för om det finns en motprestation till avgiften eller inte. Syftet med lagstiftningen kan också vara av betydelse för bedömningen av om det är fråga om en motprestation från det allmännas sida eller inte (MÖD 2013:46 och lagrådets yttrande i prop. 2001/02:31 s. 136).

Jag ställer mig avvisande till utredningens slutsats att *behovet* bygdeavgifterna kan ifrågasättas. Behovet av avgifterna är även i dag påtagligt. Det är i flera fall fråga om stora belopp för små kommuner, sett till invånarantal. Medlen kan i många fall inte kompenseras av kommunerna på andra sätt och om avgifterna tas bort riskerar det att slå hårt mot många bygder och kommuner. Förutom ersättning för skador används medlen – helt i enlighet med lagstiftarens tanke med kompensationen – bl.a. till viktiga åtgärder i bygden. Sådana åtgärder kan vara bredbandsutbyggnad eller anpassning av bygdegårdar för energieffektivisering och tillgänglighet. Den positiva påverkan på landsbygden som medel i statliga landsbygdsprogram skulle ge riskerar att urholkas med utredningens förslag.

Det finns en diskussion om att införa ett system motsvarande bygdeavgifter för vindkraft, dvs. för miljöfarlig verksamhet. Både företrädare för vindkraftsbranschen och företrädare för berörda bygder har ställt sig positiva till en formalisering av sådana avgifter. Om bygdeavgifterna på grund av den skatteliknande konstruktionen behöver ses över anser jag att utredningen inte borde ha föreslagit att avgifterna tas bort utan i stället tagit tydlig ställning för att bygdeavgifterna konstruktion – och möjligheten att införa motsvarande reglering för miljöfarliga verksamheter – behöver ses över särskilt.

Som påpekas i utredningen finns det starka intressen för att avgifterna (bygdeavgifter och fiskeavgifter) ska finnas kvar från Havs och vattenmyndigheten, länsstyrelserna och kommunerna. Även verksamhetsutövarna är positiva. Mot den bakgrunden tycker jag att det är beklagligt att utredningen föreslår denna förändring som kan leda till påtagliga negativa effekter. Detta särskilt när förslaget inte motsvaras av någon motsvarande vinst för miljön.

Underhållsskyldighet

Utredningen föreslår att underhållsskyldigheten regleras i en ny bestämmelse och inför ett nytt andra stycke i den bestämmelsen (11 kap. 13 § MB). Tillägget är ett undantag från vad som är sägs i första stycket om allmänna och enskilda intressen. Bestämmelsen tar som jag ser det – och som även utredningen beskriver det – främst sikte på vad som torde gälla skadeståndsrättsligt. Det föreslagna tillägget passar redan av det skälet inte in i denna bestämmelse. I sammanhanget, och i relation till författningskommentaren, måste framhållas att vi behöver förhålla oss till den samhällsutveckling som skett. Även om tanken ursprungligen har varit att översvämningar medför positiva effekter för jordbruket riskerar översvämningar i dag att drabba samhällen och enskilda hårt i stället för att vara till nytta för jordbruksmark och biotoper. Är avsikten att antalet rensningar ska minska till gynnande av naturintressen är min uppfattning att en sådan förändring måste genomföras med rimlig hänsyn till faktisk markanvändning.

Ett nytt fastighetsägaransvar för övergivna anläggningar

Utredningen har haft i uppdrag att se över ansvarsförhållanden för övergivna anläggningar. Det är en viktig fråga, inte minst för att undvika översvämningar som förvärrats av övergivna anläggningar. I ett sent skede har utredningen presenterat några möjliga förslag, bl.a. om ett utökat fastighetsägaransvar för sådana anläggningar. Det har inte getts tillfälle att ta del av den slutliga utformningen av förslaget, än mindre bilda sig en uppfattning om konsekvenserna av detta.

En ordning med subsidiärt ansvar för fastighetsägare riskerar att få stora konsekvenser och framstår som tveksamt utifrån rådande principer. Ett eventuellt förslag om utökat ansvar för fastighetägare måste i vart fall balanseras av en anpassad skälighetsbedömning och eventuellt även av en övergångsbestämmelse. Vid ytterligare överväganden måste beaktas både behov av övergångsbestämmelse och de särskilda problem som kan uppkomma för större fastighetsägare, t.ex. kommuner och skogsbolag med att anläggningar uppförs på dessa fastigheter utan fastighetsägarens medverkan eller vetskap.

Särskilt yttrande av experten Roland Norlén

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att vid prövningen av vattenverksamhet så skiljs de civilrättsliga frågorna från tillståndsprövningen. Ersättningsfrågor och andra civilrättsliga frågor får sedan handläggas som ett stämningssmål. Utredningens avsikt är att minska de skillnader som i dag finns för prövning av miljöfarlig verksamhet och prövning av vattenverksamhet. Utredningen föreslår också att rättegångskostnaderna ska behandlas lika vid prövning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet.

Vid prövning av vattenverksamhet gäller i dag att hela frågeställningen prövas i ett mål samt att sökanden betalar sakägarnas kostnader i första instans. Jag delar inte utredningens förslag utan anser att de skillnader som finns för närvarande är motiverade och då framför allt vad avser rättegångskostnadernas fördelning. Enligt min uppfattning ligger det i samhälleliga intresset att samtliga relevanta sakomständigheter vid en prövning ska belysas utifrån samtliga relevanta aspekter.

Sammantaget innebär utredningens förslag att det finns en stor risk för att prövningen i tillståndsfrågan (ansökningsmålet) inte blir lika fullständig som i nuvarande system eftersom prövningen helt bygger på uppgifter som redovisas av sökanden och ansvariga myndigheter. Sakägarnas uppgifter behövs inte enligt utredningen eftersom utredningen anser att "Prövningsmyndigheterna ansvar för att målen blir utredda och belysta är tillräckligt" (pkt 4.2.4 i utredningens förslag).

När tillståndsfrågan är avgjord prövas, enligt utredningens förslag, ersättningsfrågor m.m. i ett stämningssmål. I det stämningssmålet gäller rättegångsbalkens regler om rättegångskostnader.

Rättsfall

Jag redovisar två (2) domar från mark- och miljödomstolen i Vänersborg, som tydligt visar nyttan av att sakägare deltar när tillståndsfrågan behandlas och att prövningsmyndigheterna inte kan garantera att utredningen belyser alla relevanta omständigheter.

Målen gällde etablering av vindkraftsparker i Vänern utanför Karlstad på allmänt vatten.

Gässlinge grund mål M 2633-05, 2006-08-25
Vänersborgs tingsrätt mark- och miljödomstolen

Karlstad Energi AB fick tillstånd att uppföra en vindkraftspark med högst 10 verk vid Gässlingegrund i Vänern SV om Karlstad.

Sökanden anförde i domstolen

Något yrkesfiske bedrivs inte på Gässlingegrund. I närområdet bedrivs visst småskaligt nätfiske. Ankring kommer inte att tillåtas i kabelstråket. I övrigt är någon påverkan inte trolig.

(s. 19 under rubrik yrkesfiske)

Runt och på Gässlingegrund bedrevs bl. a. ett omfattande licensierat yrkesfiske efter siklöja, fisket skedde på lekande siklöja under hösten. På och runt Gässlingegrund bedrevs under resten av året fiske efter abborre, gös och öring. Området var viktigt för licensierade yrkesfiskare både från närområdet och från andra delar av Vänern. Omständigheter som varken sökanden eller myndigheterna redovisade. Från domskälen kan följande citeras

I målet är oklart om och i så fall i vilken omfattning siklöjan leker vid Gässlingegrund.

(s. 45 s. stycket)

Resultatet blev att när domen vunnit laga kraft, beslöt länsstyrelsen i Karlstad om ett ankringsförbud i hela området, vilket i realiteten innebar att allt yrkesfiske förbjöds inom hela vindkraftsparkens område med en rejält tilltagen säkerhetszon. Yrkesfisket skedde med bottsatta redskap, som hölls på plats av ankare.

Yrkesfiskarna i området hade inte kännedom om tidpunkten för huvudförhandlingen utan blev varse om resultatet när de fick nya sjökort med ankringsförbud inritade över deras fiskeplatser på och runt Gässlingegrund.

Stenkalles grund mål nr M 2109-11 2013-03-07
Vänersborgs tingsrätt mark- och miljödomstolen

ReWind Vänern AB fick tillstånd att uppföra en vindkraftspark med högst 20 verk vid Stenkalles grund SV om Karlstad i Vänern. Stenkalles grund ligger i strax utanför Gässlingegrund.

Målet drevs av i princip samma personer som i målet om Gässlingegrund ovan. Provfisken m.m. hade skett på samma sätt för att påvisa att området var ointressant för yrkesfisket. Länsstyrelsen hade också samma uppfattning som vid Gässlingegrund att vindkraftsparken med ankringsförbud som innebär fiskeförbud inte skulle påverka yrkesfisket negativt.

Den enda skillnaden var att fakta om yrkesfisket presenterades vid huvudförhandlingen av sakägarna själva.

Yrkesfiskets mål vid huvudförhandlingen var inte att förhindra att vindparken byggdes utan att den byggdes på ett sådant sätt att yrkesfisket även fortsättningsvis skulle kunna bedrivas i området. Yrkesfiskarna ville kunna fortsätta med sitt fiske även i framtiden. Det var möjligt att båda näringsverksamheterna skulle kunna bedrivas i samma område, det optimala för yrkesfisket var att inga skador skulle ske på yrkesfisket.

Domen bekräftar möjligheten till samexistens jfr villkoren 1, 2, 5 och 6 i domen. Detta i jämförelse med de åtaganden bolaget gjorde under huvudförhandlingen avseende kabelsträckningar, kabelnedläggningar m.m. medför att långsiktiga skador på yrkesfisket har minimerats samt vad som anförs om yrkesfiske i domskälen (s. 67, 2 st.)

I detta ärende, som yrkesfisket fick kännedom om i förväg, deltog ett flertal berörda yrkesfiskare samt Vänerns Fiskarförbund. Det kan noteras att Havs- och vattenmyndigheten varken deltog vid huvudförhandlingen eller yttrade sig i ärendet.

De två ovan redovisade ärendena visar tydligt att myndigheterna inte själva alltid utreder alla omständigheter i ärenden om vattenverksamhet. Sakägarnas detaljkunskap är viktig och nödvändig för att domstolen ska kunna beakta alla relevanta omständigheter.

Det bör noteras att det viktiga vid Stenkalles grund inte var ersättningsfrågor utan om hänsyn skulle tas till riksintresset för yrkesfisket eller inte (jfr 3 kap. 5 § MB).

Min erfarenhet av ovanstående ärenden samt några övriga ärenden är tyvärr den att myndigheterna inte alltid ser till att prövningen blir fullständig, utan att väsentliga uppgifter utelämnas. Sakägarnas detaljkunskaper är värdefulla för att alla relevanta fakta i ärendet redovisas för domstolen.

Rättegångskostnaderna

I ärenden avseende vattenverksamhet finns ofta motstående intressen. Det finns dels ett intresse av att exploatera ett område, dels ett intresse av att pågående näringsverksamhet kan fortsätta. Ett vattenområde kan till exempel vara lämpligt för vindkraft samtidigt som området är ett bra yrkesfiskeområde. Det optimala är då att utbyggnaden av vindkraften sker på sådant sätt att yrkesfisket kan fortsätta. Mina erfarenheter är att detta går, utan att vindkratsutbygganden fördras i alltför stor omfattning, jfr målet om Stenkalles grund ovan.

Konsekvensen av att sakägarna själva måste svara för sina kostnader i tillståndsmålet blir tyvärr den att de i många fall inte kan delta. För att kunna föra sin talan behöver de ofta anlita hjälp, en hjälp de själva måste betala för. I många fall behöver sökandens uppgifter och myndigheternas utredning kompletteras. Sakägarna, i många fall relativt små jordbruks- eller fiskeföretag har inte de ekonomiska förutsättningar som behövs för att på ett rimligt sätt kunna föra sin talan i tillståndsdelen av prövningen.

Utredningens förslag innebär också att ersättningsfrågorna avgörs i ett stämningssmål, där rättegångsbalken regler om rättegångskostnaderna gäller. Även i denna del blir deras position kraftigt begränsad eftersom om de för en talan med kanske för höga krav på ersättning, kan riskera att även här få betala de egna kostnaderna.

En svaghet i utredningens förslag är också att utredningen inte beaktar vikten av att tillståndsmålet blir ordentligt utrett i avsikt att minska skadan för sakägarna och att sökanden då minimerar ersättningarna för skador. I de två ovan redovisade rättsfallen var sökandens och länsstyrelsens grundinställning att förbjuda yrkesfisket genom ankringsförbud för fiskeredskapen i ett stort område. Varken sökanden eller länsstyrelsen övervägde andra lösningar.

Jag delar den uppfattning som Miljöprocessutredningen (SOU 2009:42) framförde, att en ändring av rättegångskostnadernas fördelning i ansökningsmål är en kraftig förskjutning av balansen mellan exploateringsintressena och motstående enskilda intressen. Den förskjutningen är rättspolitiskt mycket tveksam både ur demokratisk synpunkt och ur rättssäkerhetssynpunkt.

Erfarenheterna från de två ovan redovisade vindkraftsärendena visar också att en frånvaro av sakägarna i ett vattenmål är kontra-

produktivt med hänsyn till att domstolarna kan fatta i sak felaktiga beslut baserade på ofullständigt utredningsmaterial. Beslut som senare sannolikt kan behöva korrigeras i ytterligare processer med ökade samhälliga ekonomiska och andra kostnader som konsekvens.

Vattenverksamhetens uppdelning på två olika mål

Det är mycket tveksamt om prövningen av vattenverksamhet med en uppdelning på två mål ett för tillståndsfrågan och ett för de civilrättsliga frågorna är ett bättre system än nuvarande system där allt prövas vid ett och samma tillfälle.

Utredningen har konstaterat att dagens system fungerar bra och att i de flesta ärenden så uteblir prövningen av de civilrättsliga frågorna varför jag finner det vara motiverat att bibehålla nuvarande system.

Enligt min uppfattning är det nuvarande systemet att sökanden i ett ansökningsmål svarar för samtliga rättegångskostnader ett bra system som inte bör ändras. Jag delar alltså inte den uppfattningen att skillnaden mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet inte är motiverad.

Särskilt yttrande av experten Anna Peters

Vattenverksamhetsutredningen har gjort en grundlig genomlysning av juridiken kring vattenverksamheter och lagt många värdefulla förslag till ändringar av lagstiftningen. Jag vill ändå peka på en väsentlig fråga som enligt min bedömning inte har fått en tillfredsställande lösning. Det rör omprövningsreglerna i 24 kap. 5 § MB, särskilt gällande punkten 2, men även femte stycket samma paragraf.

1 Omprövning när en miljö kvalitetsnorm inte följs.

Utredningen föreslår att omprövningsgrunden i 24 kap. 5 § 2 MB inte ändras, dvs. omprövning får ske ”om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm inte följs”.

Utredningen ser visserligen det faktiska behovet av att kunna genomföra åtgärder i tid innan en miljö kvalitetsnorm riskerar att överträdas, men anser ändå att det för berörda myndigheter inte bör gå att ansöka om omprövning ”i förtid” på grund av de krav en ännu inte gällande norm ställer, eftersom ett sådant system skulle bli alltför oförutsägbart. Det skulle även träffa alla typer av miljö kvalitetsnormer och miljöfarlig verksamhet.

Inom det svenska vattenförvaltningsarbetet enligt RDV har konstaterats att gapet är stort mellan å ena sidan den ytvattenstatus som har klassificerats till sämre än god för en stor andel vattenförekomster och å andra sidan de beslutade miljö kvalitetsnormerna. Detta för med sig ett mycket omfattande åtgärdsbehov.

Omprövning är det legala verktyg som behövs för att åstadkomma de förbättringar som inte kan ske på frivillig väg, inom ramen för tillsyn av befintliga tillstånd och villkor eller i samband med omprövningar eller tillståndsansökningar på verksamhetsutövarnas eget initiativ. Omprövning är dock av flera skäl i dag ett alltför tandlöst verktyg. För att kunna ens ha en teoretisk möjlighet att följa RDV krävs att det åtminstone finns användbara legala verktyg för att få till stånd en prövning av relevanta åtgärder. Att vässa verktygen är ju också syftet med denna utredning.

Om omprövning inte heller i framtiden kan tillämpas förrän miljö kvalitetsnormen har överträtts så kommer utredningen i detta avseende inte att ha bidragit till förbättrade förutsättningar för ett

genomförande av RDV. Jag kan inte heller se att resultatet i denna del motsvarar utredningsuppdraget vad gäller förslag till ändring av systemet för omprövning.

Det kommer normalt sett inte att vara möjligt att avgöra om miljökvalitetsnormen har överträts förrän det har gått sex år efter det år då normen ska följas. Inte förrän då kan en omprövningsprocess på denna grund inledas. Processen tar i sig tid. Med nu gällande målår 2021 (utom där god status redan följs) kommer det alltså troligen att ta ytterligare minst 10 år därefter innan det börjar komma till stånd behövliga åtgärder, och ännu längre tid innan de får effekt. Då har ramdirektivets slutår för måluppfyllelse, 2027, redan med råge passerats.

Inte heller en ändrad omprövningsbestämmelse kommer att kunna säkerställa att alla nödvändiga åtgärder genomförs i tid. Men det är enligt min mening en allvarlig brist att det inte ens går att hänvisa till miljökvalitetsnormerna som grund för en omprövning i tid innan miljökvalitetsnormen ska följas.

Det kan hävdas att omprövningsbestämmelsen får en begränsad betydelse i det fall att utredningens förslag om nyprövning genomförs, då det kan förmodas att nyprövning kommer att föredras framför omprövning. Mot detta kan då invändas dels att det i rådande läge inte är säkerställt att regler om nyprövning kommer att införas, dels att omprövningsreglerna är avsedda att gälla långsiktigt.

Det kan alltså uppstå situationer i framtiden där miljökvalitetsnormer riskerar att överträdas trots att en verksamhet har genomgått en nyprövning. Men det finns troligen redan i dag verksamheter som bedrivs med stöd av tillstånd enligt MB men som ändå medverkar till att en miljökvalitetsnorm riskerar att överträdas. I dessa fall är enligt utredningens förslag en nyprövning inte tillämplig för att ställa kompletterande miljökrav. I de fall det då inte finns tid att invänta att en omprövning kan inledas på grund av att det har gått tio år sedan tillstånd gavs, behövs ett omprövningsrekvisit som grundar sig på risken för överträdelse av en miljökvalitetsnorm. Sådana brådskande behov skulle hypotetiskt sett kunna uppkomma om EU-kommissionen väcker talan mot Sverige för bristande genomförande av EU-direktiv som rör miljökvalitetsnormer.

Jag instämmer i utredningens påpekande att en ändring av bestämmelsen även träffar andra miljökvalitetsnormer och miljöfarlig verksamhet. Jag ser detta som principiellt önskvärt, eftersom det är en generell svårighet att få till stånd behövliga åtgärder även i dessa avseenden. Jag menar att konsekvenserna redan har accepterats på ett övergripande plan i och med antagandet av de EU-direktiv där kraven specificeras.

Jag föreslår att den aktuella omprövningsgrunden ändras så att den får följande eller liknande lydelse: ”om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte *kan följas*”.

2 Skydd mot alltför ingripande åtgärder vid omprövning

Utredningen framför flera skäl till varför 24 kap. 5 § femte stycket MB skulle kunna tas bort. Slutsatsen blir ändå att stycket behålls för att det inte kan uteslutas att det i vissa situationer kan ge verksamhetsutövare ett skydd mot alltför långtgående krav.

Jag delar utredningens syn på de redovisade skälen för att ta bort femte stycket. Konsekvensen av att ta bort stycket skulle principiellt sett bli att det är möjligt att ställa krav som i normalfallet skulle betraktas som rimliga vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket MB, men som i det enskilda fallet skulle kunna innebära att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras. Å andra sidan framhåller utredningen att bestämmelsen inte syftar till att ersätta bestämmelsen om återkallelse av tillståndet.

Jag anser att bestämmelsen bör tas bort. Det är rimligt att MB:s hänsynsregler avgör vilken nivå på försiktighetsmått som ska tillämpas. Detta kan, så som utredningen också skriver, i vissa fall innebära att EU-rätten ställer längre gående krav än vad som annars vore möjligt med hänsyn till 24 kap. 5 § femte stycket MB. Den nyss nämnda bestämmelsen motverkar därmed sådana EU-krav och riskerar att bidra till att Sverige inte klarar sina förpliktelser som medlemsland.

I de fall då längre gående krav med hänsyn till EU-rätten inte är aktuella är det enligt min uppfattning rimligt att MB:s skälighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § första stycket MB får genomslag vid prövningen. Detta i synnerhet då omprövning inte ska syfta till att verksamheten upphör.

Särskilt yttrande av experten Göran Stenman

Utredningens olika förslag är i allt väsentligt bra. Den svenska vattenrätten sådan den ser ut i dag är otidsenlig och måste moderniseras, inte minst för att Sverige ska kunna uppfylla sina EU-rättsliga åtaganden. Jag har följande synpunkter på utredningens förslag.

1. Utredningen föreslår att civilrättsligt präglade frågor ska skiljas från tillståndsprövningen och att regelsystemet på denna punkt ska ensas med det som gäller för miljöfarlig verksamhet. Ordningen kan diskuteras då vattenverksamhet ofta medför en mer påtaglig påverkan på sin omgivning än miljöfarlig verksamhet och att vattenverksamhet kan inkludera vissa expropriationsliknande ingrepp. Vidare gäller att ersättning i dag kan bestämmas i förväg efter en uppskattning av kommande skador, medan ersättning enligt 32 kap. torde förutsätta att det först inträffat en skada. Samtidigt gäller emellertid att ersättningsfrågor numera är tämligen sparsamt förekommande i mål om vattenverksamhet och att tillståndsprövningen skulle effektiviseras om ersättningsfrågorna skiljs från tillståndsprövningen. Jag har mot denna bakgrund inget att invända mot föreslagen ordning.

Med angiven ändring bör även följa att även frågor om tvångsrätt skiljs från tillståndsprövningen.

2. Utredningen föreslår att regeln i 21 kap. 1a § MB om att ansökningsmål i vissa fall kan handläggas enligt reglerna för stämningssmål tas bort. Regeln är användbar framför allt i mindre omprövningsmål och bör vara kvar då den i vissa fall gör processen enklare och billigare. Såvitt jag kan bedöma hindrar inte övriga ändringar ett sådant förfarande.
3. I 22 kap. 20 § MB stadgas att ordföranden eller någon annan ledamot vid huvudförhandlingens början kort bör redogöra för ansökan och de yrkanden som har framställts i målet. Det är den enda regeln som styr huvudförhandlingens gång och den efterföljs inte. Istället är det – som i övriga mål vid allmän domstol – praxis att sökanden presenterar ansökan och yrkanden. Det är därför lämpligt att bestämmelsen ändras.

4. Jag delar utredningens slutsats att de allmänna hänsynsreglerna innefattar hänsynstagande till bl.a. fisket och den biologiska mångfalden. Utan den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 8 § MB riskerar emellertid fiskeintressena att tappa i tyngd. Bestämmelsen bör därför finnas kvar i någon form. Jag har dock inget att erinra mot att fiskeavgifterna som sådana tas bort.
5. Regeln om samhällsekonomisk tillåtlighet i 11 kap. 6 § MB utgör ett extra skydd för miljöintressena och förhindrar att ekonomiskt ej bärbara verksamheter kommer till stånd. Om reglerna ska ensas bör regeln flyttas till 2 kap. MB och utvidgas till att omfatta även miljöfarlig verksamhet. Regeln är huvudsakligen en skyddsregel för miljön och ger en möjlighet att förhindra olönsamma och därför möjligen kortlivade verksamheter vars etablering kan medföra oreparabla skador på miljön. Jag bedömer att skyddet för miljön minskar om regeln tas bort.

Särskilt yttrande av experten Ulf Wickström

Utredningen har lagt ner ett omfattande och gediget arbete med ett mycket omfattande och komplicerat lagstiftningsområde. Jag delar inte utredningens uppfattningar och förslag i alla delar men uppskattar det sätt på vilket utredningen genomfört sitt uppdrag på ett sakligt och objektivt sätt.

Utredningens förslag tillhandahåller verktyg för en miljöanpassning av vattenverksamheter. Hur omfattande krav som kommer att ställas och hur stora konsekvenserna kommer att bli är svårt att förutsäga då dessa frågor är överlämnade delvis till föreskrivande myndigheter men framför allt till rättstillämpningen. Vid prövning och annan tillämpning ska en skälighetsavvägning enligt 2 kap 7 § MB att ske.

Jag kan dock konstatera att förslagen inte innehåller tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för enskilda verksamhetsutövare och fastighetsägare. Viktiga sådana garantier är t.ex. begränsningsregeln i 24 kap 5 § femte stycket MB, ersättningsbestämmelser vid omprövning, men också förutsättningarna för när ett ingripande ska ske.

Enligt min uppfattning har tillräcklig hänsyn inte tagits till att det gäller befintliga, lagenliga verksamheter som sedan lång tid bedrivits med samhällets godkännande (även om denna inte har manifesterats i form av tillstånd). Fokus har främst legat på att alla verksamheter ska ha moderna tillstånd, snarare än att de verksamheter som orsakar problem ska åtgärdas.

Förslagen innebär också i stora delar en omfattande omfördelning av kostnader till verksamhetsutövare och fastighetsägare som riskerar att få orimliga konsekvenser.

Omfördelning av kostnader till verksamhetsutövare och fastighetsägare

Förslagen innebär en omfattande överföring av kostnader – för utredningar och för åtgärder, för avveckling av verksamheter och restaureringar samt för processen i olika instanser – från det allmänna till enskilda, både i form av verksamhetsutövare och i form av fastighetsägare. Till stöd för denna överföring återopas principen om förorenarens betalningsansvar men i bakgrunden ligger hela tiden det allmännas intresse av att minimera sina kostnader. Jag ifrågasätter

starkt denna överflyttning av kostnaderna. Enligt min uppfattning finns starka skäl för att fördela kostnaderna på det allmänna.

Huvuddelen av åtgärder och kostnader behövs för att komma tillrätta med en historisk miljöskuld, där samhället och lagstiftaren har ställt upp spelregler för att främja vattenverksamheter som var önskvärda ur samhällssynpunkt och som har haft en stor betydelse för uppbyggnaden av den ekonomiska välfärden i Sverige. Dåtidens verksamhetsutövare har följt de regler och krav som lagstiftaren föreskrivit. I dag har vi en annan situation där vi utifrån nya värderingar och ny kunskap behöver ställa helt andra krav på verksamheterna. Frågan är vem som bör bära kostnaderna för denna miljöanpassning. Enligt min uppfattning är det inte rimligt att helt och hållet lägga bördan på verksamhetsutövarna. Dessa bör ha ett ansvar för att i rimlig omfattning bidra till miljöanpassningar av verksamheterna men när kraven och kostnaderna blir omfattande måste kostnaderna kunna fördelas så att ingen enskild verksamhetsutövare drabbas av orimliga kostnader. Då det gäller kostnader för att avveckla verksamheter, restaurera vattendrag och bedriva naturvårdsinriktade vattenverksamheter (som t.ex. i fallet med sjön Östern) måste kostnaderna fördelas på det allmänna eller bäras frivilligt.

Utredningens förslag innebär en omfattande överföring av kostnader till verksamhetsutövarna samtidigt som dessa fråntas viktiga rättssäkerhetsgarantier. Förslagen säkerställer inte en rimlig bördefördelning.

Orimliga konsekvenser för den småskaliga vattenkraften

De samlade förslagen från utredningen riskerar att få allvarliga konsekvenser för den småskaliga vattenkraften. Dessa verksamheter har relativt små ekonomiska resurser samtidigt som de ofta bedrivs i äldre anläggningar och med gamla rättigheter. Kostnaderna för ett prövningsförfarande kan därför bli mycket betungande och risken är stor att ett ny- eller omprövning leder till att många mindre vattenkraftverk inte kan fortsätta att bedriva sina verksamheter då de ska bekosta både ett omfattande prövningsförfarande samt nya fiskvandring svägar.

Betydelsen av den småskaliga vattenkraften förringas i många sammanhang. Den småskaliga vattenkraften står dock för en icke försumbar energiproduktion om cirka 4,3 TWh per år och har relativt begränsad miljöpåverkan, om man bortser från konsekvenserna som vandringshinder. En avveckling av de mindre kraftverken skulle förutom förlorad produktion av förnyelsebar energi innebära en enorm kapitalförstöring då ett stort antal fungerande kraftverk skulle rivs ut. De ekonomiska konsekvenserna för de enskilda verksamhetsutövarna som är de som betalar för utrivningen framstår som uppenbart orimliga. Vidare skulle omfattande effekter uppstå på kulturmiljövärden samt i form av ökade översvämningsrisker och ökad risk för spridning av sediment.

Enligt min uppfattning behöver en tydligare prioritering göras av i vilken omfattning fiskvandring och kontinuitet i vattendragen ska uppnås på bekostnad av kraftproduktionen. De möjligheter till avvägningar som finns att klassa vattendrag som kraftigt modifierade måste utnyttjas och även komma den småskaliga vattenkraften till godo. I de fall där fiskvandring bör ges företräde måste det allmänna ansvara för den del av de ekonomiska bördorna som det inte är rimligt att lägga på de enskilda. Detta bör kunna ske genom olika riktade stöd, t.ex. genom utnyttjande av elcertifikaten.

Större ansvar för fastighetsägaren

Enligt min mening är det orimligt att lägga ett ökat ansvar för vattenanläggningar med oklara ansvarsförhållanden på fastighetsägarna. Ansvaret bör ligga på det allmänna. En rimlig modell för anläggningar med oklara ansvarsförhållanden skulle kunna vara att berörda fastighetsägare ges en möjlighet att frivilligt ta över ansvaret där fastighetsägaren har ett intresse av att behålla anläggningen. Om fastighetsägaren inte vill ta över ansvaret bör ansvaret för åtgärder, utrivning eller restaureringar övergå på det allmänna.

Något subsidiärt ansvar för fastighetsägare bör inte finnas i dessa fall och om ett sådant ansvar övervägs bör detta begränsas till vad som är rimligt. Kostnaderna bör fördelas på det allmänna och staten bör på samma sätt som när det gäller förorenad mark avsätta medel för åtgärder av övergivna dammar.

Principiella skillnader mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamheter

I enlighet med direktiven strävar utredningen efter att så långt som möjligt likställa regleringen för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. I vissa delar kan detta leda till förbättringar men i vissa fall finns avgörande skillnader som måste beaktas.

Enligt min uppfattning finns det flera principiella skillnader mellan vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter som behöver beaktas och som motiverar skilda regelverk. Vattenverksamheter medför ofta en historisk miljöpåverkan genom vilken områden varaktigt har förändrats. Denna miljöpåverkan upphör inte genom att den i dag aktiva verksamheten upphör. Många vattenverksamheter medför också skyldighet att upprätthålla verksamheten – eller vissa effekter av den – till förmån för andra intressenter utan hänsyn till verksamheternas eget intresse eller konsekvenser för dem. De ekonomiska förutsättningarna är ofta olika där vissa verksamheter bedrivs av enskilda eller grupper av enskilda utan starkare ekonomiska intressen i verksamheten.

Skillnaderna mellan vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter är särskilt tydliga när det gäller markavvattning.

Sammantaget anser jag att det finns så stora skillnader att olika regelverk är motiverade.

Uppdelning av tillståndsprövningen och de civilrättsliga frågorna

En viktig skillnad mellan miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter som för särskild betydelse när det gäller en uppdelning av tillståndsprövningen och de civilrättsliga frågorna är det expropriativa momentet där många vattenverksamheter innebär ett tvångsförfogande över annans mark, typiskt sett överdämning eller andra konsekvenser av förhöjda vattenstånd. Själva tillståndet medför omfattande konsekvenser på ett helt annat sätt än en miljöfarlig verksamhet. Sakägare har här ett berättigat intresse av att kunna föra talan i tillståndsmålet och inte bara vara hänvisad till att föra en ersättningstalan. Ofta krävs det omfattande utredningar för att kunna utveckla sin talan. Erfarenhetsmässigt finns det ingen

myndighet som tillvaratar drabbade sakägares egendomsrättsliga intressen.

Dessa skillnader bör beaktas då man överväger att skilja ut de civilrättsliga frågorna från tillståndsgivandet.

Rättegångskostnader

Det är därför rimligt att göra en åtskillnad när det t.ex. gäller rättegångskostnadsregler och dessa bör även fortsatt utformas med beaktande av att vattenmålen kan utgöra ett expropriativt förfarande. Just nu pågår t.ex. målet om Slussens reglering där ett ändrat tillstånd enligt ansökan får negativa konsekvenser för markägare och jordbrukare som beräknas uppgå till cirka 300 miljoner kronor. Det vore orimligt att möjliggöra ett tvångsförfarande i denna storleksordning utan att ge sakägarna samma ekonomiska förutsättningar att föra sin talan som i andra expropriativa förfaranden.

Miljöprocessutredningen ansåg att fördelarna med enhetliga regler för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet inte vägde upp principen att den som utsätts för expropriativa ingrepp ska kunna processa utan egen kostnad i åtminstone en instans. Miljöprocessutredningens analys håller fortfarande. Sakägare behöver kunna föra talan i tillståndsmålet om tillåtlighet, utformning, lokalisering och proportionalitetsavvägningar.

Utredningen överväger om det inte bör införas särskilda bestämmelser om rättegångskostnader till skydd för enskilda, som kanske i betydligt större omfattning än tidigare tvingas inleda stämningssmål för att få ersättning.

Enligt min uppfattning är sådan bestämmelser nödvändiga. Situationen avser ett expropriativt ingrepp och rättegångskostnadsreglerna bör följa expropriationsrättsliga principer.

Begränsningsregeln i 24 kap. 5 § femte stycket miljöbalken

24 kap 5 § femte stycket innebär en begränsningsregel som kopplar till konsekvenserna för den enskilde. En omprövning får inte gå så långt att den i praktiken innebär en återkallelse av tillståndet, dvs. att det är ekonomiskt orimligt att uppfylla kraven.

Det är nödvändigt att regeln finns kvar. En skälighetsavvägning enligt 2 kap 7 § MB säkerställer inte att den enskilde inte drabbas mot orimliga konsekvenser utan endast att konsekvenserna står i rimligt förhållande till den miljönytta som uppnås. Det finns här en principiell viktig skillnad när det gäller fördelningen av bördorna som motiverar att regeln finns kvar. Om en omprövning inte är möjlig får reglerna om återkallelse användas.

Ersättning vid omprövning

Jag motsätter mig att ersättningsrätten vid omprövning begränsas till en övergångsperiod. Ersättningsrätten vid omprövning är ett viktigt moment för att upprätthålla en rimlig balans mellan allmänna och enskilda intressen. Ersättningsrätten innebär i praktiken en praxis av vilka kostnader en verksamhetsutövare behöver tåla vid en omprövning. Det är i och för sig möjligt att denna balans kan behöva förskjutas något. Att helt upphäva den innebär dock en orimlig omfördelning av kostnadsansvaret. Att tillskapa en övergångsperiod ändrar inte detta förhållande utan innebär bara att kraven kommer att förskjutas tidsmässigt men konsekvenserna blir därefter orimliga. Jag anser inte att förslaget är förenligt med Europakonventionens regler om egendomsskydd.

Krav att ta fram utredningar vid omprövning

Med hänvisning till vad jag anfört om omfördelning av kostnadsansvaret anser jag att det är orimligt att lägga hela utredningsbördan för omprövning på verksamhetsutövaren

Omdefinierad tillståndsplikt

Jag är positiv till förslaget att omdefiniera tillståndsplikten och en uppdelning av vattenverksamheter i A- och C-verksamheter. En omdefinierad tillståndsplikt ställer stora krav vid bedömningen av vilka verksamheter som ska prövas och anmälas och framtagandet av de A- och C-listor som föreslås. Denna bedömning behöver göras i samverkan mellan myndigheter och verksamhetsutövare. Enligt min uppfattning måste verksamheterna anges i förordning efter ett fullständigt remissförfarande.

Vad kräver ramdirektivet

Utredningens förslag motiveras i många avseenden av behovet att genomföra MB:s och EU-rättens krav, framför allt i form av de krav som anses följa av RDV och den svenska vattenförvaltningen.

EU pekar dock inte ut rättsliga styrmedel utan information och utbildning tillsammans med sådana miljöersättningar som har diskuterats i Miljömålsberedningen bör vara tillräckligt. Enligt min uppfattning kan en begränsad informations/samrådsskyldighet i kombination med generella föreskrifter vara tillräckligt för att uppfylla de EU-rättsliga miljökraven.

Kopplingen till vattenförvaltningens krav framstår också som problematiska då ansvariga myndigheter dels har valt att hittills inte använda de möjligheter till anpassning av målsättningarna som finns i form av klassning som kraftigt modifierade vatten, dels har valt att låta den hydromorfologiska statusen ligga till grund för en nedklassning till måttlig status när detta inte följer av den biologiska bedömningen.

Jag anser att flera av förslagen går utöver vad som krävs för att uppfylla de miljörättsliga kraven

SÄRSKILT OM MARKAVVATTNING

Markavvattningsdefinition

Jag ifrågasätter starkt den fokusering på djup och läge som förslagen innebär. Förslagen kommer att medföra omfattande merkostnader och merarbete för verksamhetsutövarna som inte motsvaras av någon tydlig miljönytta. Jag anser att de miljömässiga riskerna med mindre förändringar av ett dikes djup och läge är överdrivna. Det är ofta möjligt att vattnets djup och läge förändras utan att detta innebär en ökad markavvattning eller att det medför någon beaktansvärd miljöpåverkan. Miljökonsekvenserna av att frångå den tillståndsgivna eller lagenliga profilen är begränsade så länge avvattningen inte ökar.

Jag föreslår därför en annan definition: ”grävning i en markavvattningsanläggning för att upprätthålla anläggningens funktion, när syftet är att bibehålla en fastighets lämplighet för ett visst ändamål” (alt ”grävning eller motsvarande åtgärd i en markavvattnings-

anläggning för att upprätthålla anläggningens funktion som inte innebär en ytterligare markavvattning”). Utgångspunkten är att djup och läge inte ska förändras men om detta sker faller åtgärden inom ramen för rensning om varken syftet eller effekten varit att ytterligare avvattna den omkringliggande marken. Om åtgärden däremot innebär att markavvattningen ökar (fastighetens lämplighet ökar) blir det frågan om en ny markavvattning. Mindre förändringar i djup och läge skulle falla inom ramen för rensningsbegreppet och inte medföra något ingripande så länge åtgärden inte leder till att ytterligare markavvattning. Avgörande skulle istället vara att bergklackar, hårdbottnar med sten och grovsediment, som är avgörande för avvattningen, inte påverkas av rensningen.

Anmälningsplikt

Rensning av mindre diken bör inte omfattas av anmälningsplikten. En anmälningsplikt utan avgränsning nedåt innebär att ett mycket stort antal diken, troligen 100 000-tals diken, kommer att omfattas av anmälningsplikten. Det stora flertalet behöver rensas regelbundet och rensningsbehovet kommer att öka då dikesunderhållen är eftersatta och översvämningsriskerna tenderar att öka. En avgränsning bör göras av vilka dikesrensningar som behöver anmälas

En möjlig avgränsning kopplar till avrinningsområdets storlek. Förslagsvis bör endast diken/vattendrag med ett avrinningsområde större än 10 kvadratkilometer omfattas av en anmälningsplikt. Ett alternativ till en avgränsning efter avrinningsområdets storlek skulle kunna vara den genomsnittliga dikesbredden 2 meter vid medelvattenföring. Denna avgränsning svarar mot biotopskyddets avgränsning till högst två meter breda naturliga bäckfåror som för småvatten i jordbruksmark.

Behovet av en heltäckande anmälningskyldighet är mindre om förslaget med generella föreskrifter genomförs. Normala miljöhänsyn följer då av de generella föreskrifterna och de vägledningar som ansvariga myndigheter kommer att ta fram i anslutning till dessa. LRF har också gjort omfattande informations- och utbildnings-satsningar kring dikesrensning, med olika kurser, den nyligen utkomna dikningshandboken samt broschyren ”Miljöhänsyn vid dikesrensning” vilken tidigare framtagits i samarbete med Jordbruksverket

och Naturvårdsverket. Det pågår ett fortsatt utvecklingsarbete för miljöhänsyn kring jordbrukets vatten. Samtidigt pågår ett arbete med målklassning för skogens vatten och skogsägarföreningarna har tagit fram studiematerialet Skogens vatten. Sammantalet anser jag att en anmälningsplikt bör begränsas till större vattenanläggningar.

Det bör också övervägas om inte en samrådsskyldighet enligt 12 kap 6 § MB kan vara tillräcklig. En sådan skyldighet begränsas till åtgärder som kan komma att väsentligen förändra naturmiljön. Konsekvenserna av ett ingripande är i och för sig inte begränsade men bestämmelsen är å andra sidan förenad med en ersättningsbestämmelse som ger rätt till ersättning om pågående verksamhet avsevärt försvåras. Samrådsskyldighet enligt 12 kap 6 § tillämpas i dag med goda erfarenheter inom skogsstyrelsens tillsynsområde och skogsstyrelsen har nyligen meddelat föreskrifter och allmänna råd om dikesrensning.

För de fall att de generella regelverken inte skulle anses ge tillräcklig styrning vad gäller rensningen av mindre diken och vattendrag, kan ett bemyndigande övervägas som ger länsstyrelsen och skogsstyrelsen möjlighet att särskilt föreskriva anmälningsplikt för särskilt värdefulla vatten

En anmälning av en rensning av ett tillståndsgivet markavvattningsföretag bör inte kunna leda till att tillsynsmyndigheten uppställer så långtgående villkor att rensningen inte kan genomföras. Anmälningsplikten får inte bli ett redskap att tvinga fram restaureringsåtgärder.

Rättegångskostnadsreglerna bör förtydligas så att det framgår att dikesägaren/dikningsföretaget bara ska ansvara för kostnader, som rör syftet med markavvattningen. Utredningar etc. som avser åtgärder för förbättrad biologisk mångfald eller minskad övergödning ligger utanför dikningsföretagets ansvar och bör inte kunna överföras på detta.

Kostnaderna för en heltäckande anmälningsplikt vid dikesrensning blir mycket omfattande om den genomsnittliga kostnaden för en anmälan uppskattas till i genomsnitt 10 000 kronor och om 5 000–10 000 diken rensas per år blir den sammanlagda prövningskostnaden för jordbrukare och skogsägare 50–100 miljoner kronor per år. Av dessa riskerar dessutom ett antal rensningar leda till förelägganden om omprövning eller tillstånd.

Sammantaget innebär förslaget om en anmälningsplikt för dikesrensning mycket omfattande administrativa bördor och kostnader som inte står i rimlig proportion till den miljönytta som kan uppnås.

Generella föreskrifter

Med hänvisning till vad jag tidigare har anfört om fokuseringen på djup och läge anser jag att punkterna med koppling till djup och läge (punkt om fixpunkter samt punkt om feltolerans på utrustning) utgår. De förslag på möjliga föreskrifter som anges i texten kommer att ligga till grund för överväganden om villkor vid anmälningsärenden. Som redovisats ovan står kostnaderna för dessa föreskrifter inte i rimlig proportion till den nytta som uppnås.

Vidare måste även finnas en nedre gräns för föreskrifterna så att inte de minsta diken och vattendragen omfattas av föreskrifterna. Det finns ett stort antal diken och småvatten som endast har en begränsad vattenföring under delar av året. Huvuddelen av de diskuterade föreskrifterna kan inte vara tillämpliga på dessa.

Prövning av samfällighetsfrågor

Jag är positiv till att markavvattningsföretagen i samband med fastighetsbildning successivt kommer att införas i fastighetsregistret och att någon skyldighet att ansöka om omprövning inte införs. Jag delar delvis utredningens uppfattning att förslaget löser behovet av att klargöra ansvarsförhållandena på ett sätt som inte blir alltför betungande för de enskilda och prövningsmyndigheten. Jag känner dock en osäkerhet om de ekonomiska konsekvenserna av det föreslagna systemet.

Utredningens förslag innebär att ett stort antal lantmäteriförrättningar kommer att genomföras framför allt för att inrätta och ompröva gemensamhetsanläggningar för markavvattning. Detta innebär en stor ekonomisk belastning för markavvattningsföretagen som inte motsvaras av en så omfattande nytta för dem. Enligt förslaget ska omprövningen dessutom utlösas av ansökan om fastighetsbildningsåtgärder och således inte motiveras av något särskilt behov kopplat till samfälligheten. Enligt min mening finns

det ett starkt allmänintresse i uppdatering av delägarkrets och avvattnings- och miljömässig funktion av markavvattningssamfälligheter och det allmänna bör på något sätt bära en del av bördan för dessa verksamheter. En lämplig lösning är att en successiv karläggning och uppdatering av markavvattningsföretagen i första hand sker till följd av företagens egna ansökningar och intresset stötts genom statliga bidrag. Detta skulle ge ett snabbare resultat samtidigt som fokus skulle komma att ligga på de samfälligheter där det finns behov av ett klarläggande. I de enskilda fall det finns ett statligt eller kommunalt intresse av att genomföra en uppdatering bör staten/kommunen ha möjlighet att på egen bekostnad ansöka om detta.

Särskilt yttrande av experten Gun Åhrling-Rundström

Sammanfattning

- Det är bra att utredningen lämnar flera förslag i syfte att effektivisera omprövningssystemet. Jag delar utredningens uppfattning att det finns ett behov av en nationell prioriteringsplan när det gäller vilka anläggningar och verksamheter som ska prioriteras för en omprövning. Jag anser att det är viktigt att en sådan nationell plan är politiskt förankrad och får en styrande effekt för de myndigheter som företräder det allmänna intresset.
- Jag kan inte stå bakom utredningens förslag att slopa möjligheten att lagligförklara vattenanläggningar som har uppförts innan MB trädde i kraft.
- Jag kan inte stå bakom utredningens förslag att slopa rätten till ersättning för produktionsvärdesförlust i samband med omprövning. Detta främst mot bakgrund av egendoms- skyddet och rättssäkerhetsaspekter samt att det föreligger många oklara omständigheter.

Utgångspunkter för detta yttrande

Mina synpunkter avser utredningens förslag och ställningstaganden rörande vattenverksamheter knutna till vattenkraft (kraftverk, dammar och regleringsföretag).

Jag vill inledningsvis påpeka att med hänsyn till utredningens tidplan har en mer ingående analys inte varit möjlig.

Föreslagen utmönstring av lagligförklaring

Jag kan konstatera att ett stort antal vattenkraftverk och enskilda dammanläggningar kan beröras av förslaget. Med hänsyn till den ökande frekvensen av förelägganden om tillståndsprövning från länsstyrelserna, riktade mot verksamheter vars tillstånd baseras på urminnes hävd eller privilegiebrev, kan konsekvensen av förslaget bli att ett stort antal anläggningar måste rivas. Jag kan mot denna bakgrund inte stå bakom förslaget att utmönstra möjligheten att lagligförklara vattenanläggningar som uppförts innan MB trädde i kraft.

Hanteringen av de civilrättsliga frågorna

Jag anser att det är svårt att överblicka vilka möjligheter en verksamhetsutövare har att i ett tidigt skede, på eget initiativ, få till stånd en samlad prövning. Jag bedömer att det beträffande vattenkraften torde finnas ett stort behov av att även civilrättsliga frågor (exempelvis tvångsrätter) kan prövas i ett tidigt skede. Jag vill därför påpeka att det främst ur ett regelförenklingsperspektiv är viktigt att detta behov kan tillgodoses.

Allmänna fiskeavgifter och bygdeavgifter

Jag har till utredningen framfört att branschen anser att dessa avgifter fyller en funktion i det lokala samhället.

Jag vill också i detta sammanhang påpeka att det svenska svaret till EU-kommissionen med anledning av kommissionens frågor om prispolitiken för vatten, anges att dessa avgifter är en del av den svenska prispolitiken.

Omprövningssystemet

Jag anser fortfarande det inom ramen för ett utvecklat omprövningssystem, som utgår från en nationell prioritering av erforderliga miljöåtgärder, är fullt möjligt att tillgodose det övergripande syftet med utredningens uppdrag. Nämligen att

säkerställa att alla tillståndspliktiga vattenverksamheter har tillstånd i överensstämmelse med de miljökrav som ställs i MB och de nämnda EU-kraven, samtidigt som en väl fungerande markavvattning och en fortsatt hög regler- och produktionskapacitet i den svenska vattenkraftproduktionen eftersträvas.

Jag vill dessutom upprepa att branschen generellt sett är villig att samarbeta med berörda myndigheter dels för att utveckla arbetsätt och arbetsmetodik för ett framtida omprövningssystem dels när det gäller att medverka till en praktisk hantering i enskilda fall. Jag anser att ett arbetsätt som bygger på samverkan mellan myndigheter och verksamhetsutövare, utgör en viktig utgångspunkt för ett utvecklat och effektivare omprövningssystem. Det finns exempel på att det även i dag finns förutsättningar för att åstadkomma en

omprövning genom ett smidigt förfarande, som bygger på en samverkan mellan verksamhetsutövare och berörd myndighet.

Jag delar utredningens uppfattning att det finns ett behov av en nationell prioriteringsplan när det gäller vilka anläggningar och verksamheter som ska prioriteras för en omprövning. Jag anser att det är viktigt att en sådan nationell plan är politiskt förankrad och får en styrande effekt för de myndigheter som företräder det allmänna intresset.

Beträffande utredningsbördan för verksamhetsutövare i samband med omprövning vill jag påpeka att det som styr omfattningen av utredningen är givetvis vilken ambitionsnivå som berörda myndigheter har i det enskilda fallet. Jag utgår därför från att omprövningar kommer att aktualiseras utgående från en nationell plan där behovet av åtgärder identifierats och avvägts mot ekonomiska intressen och övriga samhällsintressen. En sådan metodik torde säkerställa att utredningsbördan får en rimlig avgränsning. Jag anser dessutom att det är rimligt att utredningskravet har som utgångspunkt verksamhetsutövarens kunskap och erfarenhet rörande anläggningen och dess drift.

Föreslagen utmönstring av ersättningsrätten vid omprövning

Jag saknar en grundlig analys av egendomsskydd och rättssäkerhetsaspekter som följer av såväl svensk som europeisk lagstiftning.

Beträffande förslaget att slopa ersättningsrätten hänvisar utredningen till och åberopar vad som anges i betänkandet (SOU 2013:59) från Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar. Jag vill med anledning av detta hänvisa till Svensk Energis remissvar 2013-12-20 över betänkandet SOU 2013:59.

Jag kan dessutom konstatera att det i ett mycket sent skede skett en viss förändring i förslaget om ny prövning och att det inte funnits tid för en tillräcklig analys av denna förändring.

Mot bakgrund av att det föreligger många oklara omständigheter är det inte nu möjligt att överblicka konsekvenserna av en slopad ersättningsrätt. Exempelvis saknas en tydlig målbild av vilka miljöåtgärder som erfordras, vilket bottnar i att det saknas politiska avvägningar som anger en rimlig ambitionsnivå i miljöarbetet.

Det är bra att utredningen nämner att det, med hänsyn till de yrkanden och krav som olika myndigheter för närvarande framställer i vattenmål, kan bli fråga om betydande produktionsbortfall om ersättningsrätten utgår.

Sammantaget anser jag att det som framförts ovan talar emot ett slopande av ersättningsrätten, vilket också framförts till utredningen under hand. Jag anser vidare att konsekvenserna (i form av produktionsbortfall) av ett eventuellt slopande av denna ersättningsrätt, måste framgå i en konsekvensanalys. Jag utgår därför från att utredningen vid den slutliga bearbetningen av det aktuella avsnittet i konsekvensbeskrivningen, lämnar en så tydlig beskrivning att remissinstanserna kan bilda sig en uppfattning om problematiken.

Jag vill även i detta sammanhang påminna om att dagens omprövningssystem tillgodoser verksamhetsutövarnas rättstrygghet i olika avseenden och kan anses vara förutsägbart. Härmed avses rättskraftsregeln i 24 kap. 1 § MB, omprövningsgrunderna i 24 kap. 5 § första stycket MB och begränsningsregeln i 24 kap. 5 § sista stycket samt ersättningsreglerna i 31 kap. MB.

Kommittédirektiv 2012:29

Vattenverksamheter

Beslut vid regeringssammanträde den 4 april 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över reglerna om vattenverksamhet i miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, den s.k. restvattenlagen.

Utredaren ska föreslå de ändringar i reglerna som behövs för att miljörettens grundläggande principer – såsom principen om att förorenaren betalar och principen att bästa möjliga teknik ska användas – får genomslag även i den vattenrättsliga regleringen.

Utredaren ska analysera rättskraftens räckvidd i fråga om sådana tillstånd och äldre rättigheter som enligt 5 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken ska jämföras med tillstånd meddelade med stöd av miljöbalken.

Utredaren ska undersöka möjligheterna att använda generella föreskrifter om försiktighetsmått för vattenverksamheter i stället för villkor i de enskilda tillstånden.

Utredaren ska föreslå hur tillståndsprövning av vattenverksamheter kan ändras i syfte att – på samma sätt som i dag gäller för miljöfarliga verksamheter – hela verksamheten ska prövas i de fall verksamhetsutövaren önskar ändra en anläggning eller driften av en verksamhet och förutsättningarna för ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § tredje stycket miljöbalken inte är uppfyllda.

Utredaren ska analysera systemet för omprövning av vattenverksamheter och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett effektivt system för omprövning av vattenverksamheter med den frekvens av omprövningar som krävs för att se till att

verksamheter bedrivs på ett sådant sätt att de lever upp till miljöbalkens hänsynsregler och EU-rättens krav i fråga om vattenkvalitet och påverkan på djur- och växtliv.

Föreslagna ändringar ska säkerställa att alla tillståndspliktiga vattenverksamheter har tillstånd i överensstämmelse med de miljökrav som ställs i miljöbalken och de nämnda EU-kraven, samtidigt som en väl fungerande markavvattning och en fortsatt hög regler- och produktionskapacitet i den svenska vattenkraftproduktionen eftersträvas.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2013.

Bakgrund

Tillståndsplikt och rättskraft

Med vattenverksamhet avses bl.a. uppförande, ändring, lagning och utrivning av vattenkraftverk, dammar och andra anläggningar i vattenområden samt åtgärder som utförs för att avvattna mark (11 kap. 2 § miljöbalken). En anläggning som har kommit till genom en vattenverksamhet är en vattenanläggning (11 kap. 3 § miljöbalken).

Av 11 kap. 9 § miljöbalken följer att det som huvudregel krävs tillstånd för en vattenverksamhet. Tillstånd söks enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken hos mark- och miljödomstolen. Med vissa angivna undantag söks dock tillstånd till markavvattning hos länsstyrelsen. Regeringen får meddela föreskrifter om att det för vissa vattenverksamheter i stället för tillstånd ska krävas att verksamheterna har anmälts innan de påbörjas (11 kap. 9 a § miljöbalken). I 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. finns en uppräknning av verksamheter som på detta sätt har gjorts anmälningspliktiga i stället för tillståndspliktiga.

En ansökan om tillstånd till en vattenverksamhet handläggs av mark- och miljödomstolen i första instans som ett s.k. ansökningsmål (21 kap. 1 a § miljöbalken). Enligt 24 kap. 1 § miljöbalken gäller en dom eller ett beslut i ett ansökningsmål enligt miljöbalken mot alla när det gäller de frågor som har prövats i domen eller beslutet. Bestämmelsen ger uttryck för tillståndens s.k. rättskraft. Rättskraften innebär att talan i målet blir bundna av tillståndet. Det gäller även den som inte har blivit kallad till förhandling och inte heller fört talan i målet.

Många av dagens vattenverksamheter och vattenanläggningar är uppförda eller drivs med tillstånd som har meddelats med stöd av äldre lagstiftning.

Vissa anläggningar är så gamla att de uppfördes innan tillståndsplikt för anläggande och drift hade införts. Det brukar göras gällande att ägarens rätt att bibehålla dem i dessa fall grundar sig på urminnes hävd.

Vid införandet av 24 kap. 1 § miljöbalken infördes även övergångsbestämmelser i 2 och 5 §§ lagen om införande av miljöbalken. Av dessa bestämmelser följer att tillstånd och rättigheter som meddelats enligt äldre lag, t.ex. vattenlagen (1983:291) och äldre vattenlagen (1918:523), ska anses meddelade enligt miljöbalken. Detta innebär att sådana tillstånds rättskraft ska bedömas utifrån 24 kap. 1 § miljöbalken och att ställning måste tas till vilka frågor som kan anses rättskraftigt avgjorda genom tillståndet.

Vattenverksamhet i form av markavvattning

Markavvattning definieras i 11 kap. 2 § 4 miljöbalken som åtgärder som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledande av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål.

Huvuddelen av den markavvattning som genomförts i Sverige har haft syftet att avvattna mark för jord- och skogsbruksändamål. Dessa verksamheter kan, beroende på hur tillståndet är formulerat, bedrivas antingen av enskilda fastighetsägare eller av markavvattningssamfälligheter.

Av 3 kap. 1 § restvattenlagen följer att i fall då någon ansöker om tillstånd enligt miljöbalken till en markavvattning ska verksamheten bedrivas så att den blir till nytta även för en annan fastighet, om detta begärs av ägaren till den andra fastigheten och är lämpligt. Ägarna till de fastigheter som markavvattningen är till nytta för ska delta i verksamheten. För utförande och drift av verksamheten (markavvattningen) utgör deltagarna en samfällighet. Tillståndet till verksamheten samt de anläggningar och rättigheter som hör till verksamheten är samfälliga för deltagarna. Närmare bestämmelser

om förvaltning av samfälligheter finns i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Kostnaderna för markavvattningsverksamheten fördelas mellan deltagarna på grundval av andelstal som bestäms i tillståndet efter vad som är skäligt med hänsyn till främst den nytta som var och en har av verksamheten (1 kap. 3 § restvattenlagen).

De administrativa kostnaderna eller åtgärdskostnaderna vid en omprövning kan i dag många gånger överstiga markavvattningssamfällighetens nytta med omprövningen.

Ett markavvattningsföretag omfattar normalt inte hela avrinningsområdet. En åtgärd som vidtas inom ramen för ett markavvattningsföretag får normalt även effekter utanför det område som tillståndet avser. Den verksamhet som bedrivs av markavvattningssamfälligheten är begränsad till utförande, drift och underhåll av markavvattningen.

När det gäller markavvattning av jord- och skogsmark är det i stor utsträckning fråga om mindre verksamhetsutövare.

Omprövning

Ett tillstånds rättskraft begränsas av bestämmelserna om återkallelse och omprövning i 24 kap. miljöbalken och 7 kap. restvattenlagen.

Omprövning av tillstånd eller villkor för en verksamhet på en myndighets initiativ sker enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Omprövning på initiativ av en myndighet är en ingripande tvångsåtgärd som kan aktualiseras när en verksamhetsutövare inte själv har sett till att tillståndet uppfyller miljöbalkens krav enligt framför allt 2 kap. miljöbalken. En viktig begränsning av vilka resultat som kan uppnås vid en sådan omprövning är att den inte får leda till att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras (24 kap. 5 § sista stycket miljöbalken). Denna begränsning är särskilt relevant i förhållande till små verksamheter där intäkterna är lägre och verksamhetens förmåga att bära kostnaderna för nya försiktighetsmått därmed är sämre.

Om en omprövning resulterar i att en viss mängd vatten undantas kraftproduktion eller i en förlust av fallhöjd, har verksamhetsutövaren rätt till ersättning för den produktionsvärdeförlust som uppkommer. Om tillståndet inte reglerar frågan på annat sätt, måste verksamhetsutövaren vanligen tåla en minskning av produktionsvärdet med

fem procent utan rätt till ersättning. Om ersättningsrätten har reglerats i tillståndet, kan den ersättningsfria delen vara bestämd till en högre andel, dock maximalt 20 procent av produktionsvärdet. Ersättningen betalas av den myndighet som har begärt omprövningen.

Utöver ersättningsrätt till följd av produktionsvärdesförluster har även övriga enskilda som lider skada till följd av en omprövning rätt till ersättning. Den ersättningen betalas av verksamhetsutövaren. Sakägare har rätt till ersättning för rättegångskostnader, utom i de fall omprövningen sker till förmån för fisket (24 kap. 5 § första stycket 11 miljöbalken). Som huvudregel gäller att den sökande myndigheten är skyldig att ersätta rättegångskostnader.

Skillnader mellan prövningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet

En jämförelse av skillnaderna mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet har gjorts av såväl Miljöbalkskommittén (SOU 2002:50) som Miljöprocessutredningen (SOU 2009:42). Som exempel på skillnader pekade Miljöprocessutredningen på bl.a. prövningens omfattning, skyldigheten att ta fram och bekosta underlag inför en omprövning samt avsaknaden av krav på miljörapport (SOU 2009:42 s. 171 f.). Ytterligare en skillnad som nämns är att det i 24 kap. 1 § miljöbalken anges att generella föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken bryter igenom tillståndets rättskraft och att motsvarande bestämmelse saknas för vattenverksamheter.

Vattnets roll i landskapet

Naturligt rinnande vatten och våtmarker utgör några av Sveriges artrikaste naturtyper. Vattenlandskapet kan sägas vara ett naturligt, dynamiskt och föränderligt system, där t.ex. höga flöden, isgång, stormfällan, jordskred och bäverdammar är processer som påverkar såväl strukturer som arters förekomst. Stränderna formas av både översvämningar och isgång som ger erosion och materialavlagring, vilket gör att de t.ex. inte växer igen. Återkommande översvämningar skapar dynamik och variation i strandzonens växtsamhällen och ger förutsättningar för hög biologisk mångfald. Det centrala begreppet i

vattenlandskapet är avrinningsområdet. Avrinningen är viktig för tillförsel av bl.a. närsalter till vattenmiljön, vilket i hög grad påverkar arters förekomst och den kemiska miljön.

Den biologiska mångfalden i vattendragen har under lång tid påverkats negativt på flera olika sätt. Upp till en fjärdedel av Sveriges ursprungliga våtmarksareal har försvunnit genom dränering, sjösänkningar och rätade diken. Sötvattensmiljöer och våtmarker har minskat, fragmenterats och isolerats som ett resultat av bl.a. anläggande av dammar och kraftverk samt anspråkstagande av arealer för jord- och skogsbruk.

Fragmentering av vattendrag, bl.a. genom anläggande av kraftverks- och regleringsdammars, och uttraderande av landbiotoper genom överdämning samt torrläggning av forsar och strömfåror har stor påverkan på den fysiska miljön och på berörda ekosystem i sjöar och rinnande vatten inom avrinningsområdet. Även enstaka hinder i ett system förändrar hela systemets struktur och funktion med risk för att vissa arter helt slås ut. För Sveriges energiförsörjning är vattenkraften samtidigt en viktig förnybar energikälla där utsläppen av förorenande ämnen, såsom växthusgaser och övergödande ämnen från den mark som däms över, är små jämfört med annan energiproduktion. Däremot kan påverkan på den fysiska miljön och på berörda ekosystem i sjöar och rinnande vatten vara mycket stor bl.a. genom anlagda dammars avskärande verkan, uttraderande av landbiotoper genom överdämning samt torrläggning av forsar och strömfåror.

De flesta av vattenkraftverk och regleringsdammars har endast prövats enligt äldre bestämmelser, det stora flertalet enligt 1918 års vattenlag. Dessa äldre tillstånd innehåller sällan villkor om hänsyn till naturmiljön. Av totalt 3 656 prövningar som skett enligt äldre lagstiftning än miljöbalken har endast 78 senare omprövats enligt miljöbalken.

För våtmarker är hydrologins beskaffenhet av helt avgörande betydelse. Förändringar i hydrologin kan närmast slå ut ekosystem och lokalt utrota arter. Exempel på sådan påverkan är markavvattning i form av dikningsverksamhet. Även rensning av tidigare dikning, särskilt i fall när rensning inte skett under lång tid, kan ha en mycket stor påverkan på ekosystemen. Genom att snabba på transporten av överskottsvatten – och däri lösta växtnäringsämnen från marken – bidrar ofta dikning indirekt till övergödningen av hav och sjöar. Tidigare hade vattnet en längre retentionstid (uppehållstid) i

landskapet, vilket gjorde att mer kväve övergick från nitrat till kvävgas genom denitrifikation och fosfor bands i våtmarker.

Markavvattning kan dock även ha positiva miljöeffekter genom ett bättre växtnäringsutnyttjande, förbättrad markstruktur och en minskad ytvattenavrinning. Existerande öppna diken i odlingslandskapet, som orsakade miljöskada när de anlades, kan i dag utgöra en restbiotop för arter i odlingslandskapet och bör i sådana fall vårdas. Dessa restbiotoper kan hotas om de öppna dikena kulverteras och vattenföringen läggs under mark.

På samma sätt som för vattenkraften är huvuddelen av diknings-tillstånden meddelade med stöd av äldre lagstiftning än miljöbalken och under en tid när påverkan på djur- och växtliv inte vägde lika tungt i prövningen. Till följd av detta innehåller dessa tillstånd mycket sällan villkor om försiktighetsmått vid rensning och andra skötselåtgärder.

Fysisk påverkan har av vattenmyndigheterna identifierats som en av de största anledningarna till att man i dag inte uppfyller de kvalitetskrav om god ekologisk status och god ekologisk potential som gäller enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Fysisk påverkan är t.ex. vattenkraftverk, dammar, dikning, torvbrytning och uträtning av vattendrag.

Vattenkraft påverkar vattendragens karaktär genom sina dammar, torrlagda vattendragssträckor och förlust av lek- och uppväxtområden för fisk. Omfattande ekologiska konsekvenser av vattenkraftproduktion kommer också av den fragmentering av älvfåran och de förändrade vattenflöden som följer av produktionen. Dammar och kraftverk i sig utgör – om inte fungerande vandringsvägar har anlagts – hinder för såväl uppströms som nedströms vandrande djur.

Markavvattning och skyddsdikning medför att naturligt förekommande vatten i landskapet leds bort, vilket innebär en risk för erosion, grumling, igenslamning av bottnar och förändrad hydrologi i närmiljön. Igenslamning på grund av dikningar och kraftverksutbyggnader hotar t.ex. flodpärlmusslor och lax som är beroende av klart vatten för sin överlevnad.

Vattenkraftens roll i Sveriges energiförsörjning

Vattenkraften spelar en central roll för Sveriges elförsörjning, som enskild produktionskraft men också som regler- och balanskraft. I enlighet med regeringens förslag i propositionen Höjt mål och vidare utveckling av elcertifikatssystemet (prop. 2009/10:133) antog riksdagen våren 2010 ett nytt mål för förnybar elproduktion till 2020. Målet innebär en ökning av den förnybara elproduktionen med 25 terawattimmar till 2020 jämfört med 2002 års nivå. Vindkraften kommer att spela en central roll i uppfyllandet av detta mål, vilket bedöms ha som följd ett ökat reglerbehov.

Utbyggnad av vattenkraften i Sverige började kring 1900-talets början men den riktigt stora utbyggnaden skedde under perioden från 1945 fram till 1970-talet. Vattenkraftens andel av den totala elproduktionen varierar bl.a. med väderförhållanden och har under de senaste tio åren stått för drygt 45 procent av Sveriges elproduktion med i genomsnitt 66 terawattimmar per år. År 2010 stod vattenkraften för drygt 16 procent av den slutliga energianvändningen i Sverige och för drygt 33 procent av den förnybara energi som används i Sverige. Detta visar vattenkraftens centrala roll när det gäller Sveriges uppfyllande av målet om minst 49 procent förnybar energi år 2020 enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (EUT L 140, 5.6.2009, s. 16, Celex 32009L0028).

Markavvattningens roll för dagens markanvändning

I Sverige finns ca 900 000 kilometer diken, varav 10 procent i odlingslandskapet. Det finns ca 30 000 markavvattningsföretag i jordbruksområdena i Sverige. Det är en infrastruktur med stor betydelse för avvattningen av jord- och skogsbruksmark men också för vägar, järnvägar, bebyggelse etc. I våra bördigaste jordbruksmarker kan hälften av arealen vara direkt beroende av markavvattning. Markavvattningen är många gånger en grundläggande förutsättning för ett fortsatt nyttjande av marken som jordbruksmark. Historiskt har också en omfattande dikning genomförts där delar inte längre har samma funktion som vid anläggningstillfället men där

tillståndshavaren har ett ansvar för åtgärder och underhåll. Dessutom har omgivande verksamheter under åren anpassats till de förutsättningar som ges av vattenanläggningar som primärt har tillkommit för jordbrukets behov. Förändringar av dessa anläggningar kan därför få negativa konsekvenser för exempelvis vägar, järnvägar och avlopp och dagvatten från bebyggelse.

Uppdraget

Generell översyn och undvikande av särreglering

Miljöbalkens och restvattenlagens regler om vattenverksamheter och vattenanläggningar är föråldrade – något som bl.a. fått till följd att grundläggande principer för miljörätten, såsom principen om att förorenaren betalar och att bästa möjliga teknik ska användas, inte har fått genomslag avseende vattenverksamheter i samma utsträckning som för miljöfarliga verksamheter. Miljöbalkens och restvattenlagens bestämmelser om vattenverksamheter behöver därför ses över och ändringar föreslås så att ovannämnda principer, på samma sätt som i dag gäller för miljöfarliga verksamheter, även får genomslag i den vattenrättsliga regleringen.

Uppdragets utgångspunkt är att föreslagna bestämmelser och krav ska vara enkla, tydliga, samordnade och ändamålsenliga. Skillnader mellan regleringen av vattenanläggningar och vattenverksamheter i förhållande till miljöfarliga verksamheter ska vara motiverade. De bestämmelser i restvattenlagen som behövs i fortsättningen ska integreras i miljöbalken eller i en förordning som meddelas med stöd av balken. Föreslagna ändringar ska säkerställa att alla tillståndspliktiga vattenverksamheter har tillstånd i överensstämmelse med de miljökrav som ställs i miljöbalken och att de lever upp till de krav som följer av Sveriges EU-rättsliga åtaganden i fråga om vattenkvalitet och påverkan på djur- och växtliv, samtidigt som en fortsatt hög regler- och produktionskapacitet i den svenska vattenkraftproduktionen eftersträvas.

Rättskraftens omfattning och generella föreskrifter

Utredaren ska analysera rättskraftens räckvidd avseende sådana tillstånd och äldre rättigheter som enligt 5 § lagen om införande av miljöbalken ska jämföras med tillstånd meddelade med stöd av miljöbalken. Med stöd av detta resultat ska utredaren föreslå hur man på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt kan se till att även dessa vattenanläggningar är utformade och verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att miljöbalkens hänsynsregler och EU-rättens krav i förhållande till vattenkvalitet och påverkan på djur- och växtliv uppfylls. Förslagen ska innehålla en bedömning av möjligheten att använda generella föreskrifter om försiktighetsmått i stället för villkor i de enskilda tillstånden till vattenverksamheter. Även införandet av en möjlighet för tillsynsmyndigheten att förelägga en verksamhetsutövare att söka tillstånd för hela verksamheten i de fall verksamheten helt eller delvis drivs utan stöd av ett sådant tillstånd eller sådan äldre rättighet som avses i 2 och 5 §§ lagen om införande av miljöbalken ska utredas.

Prövningens omfattning

Översynen ska omfatta förslag till hur tillståndsprövningen av vattenverksamheter kan ändras i syfte att, på samma sätt som i dag gäller för miljöfarliga verksamheter, hela verksamheten ska provas i de fall en verksamhetsutövare önskar ändra en anläggning eller driften av en verksamhet och det inte finns förutsättningar för ett ändrings-tillstånd (jfr 16 kap. 2 § tredje stycket miljöbalken).

Omprövning av vattenverksamheter

Utredaren ska analysera det svenska systemet för omprövning av vattenverksamheter och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett effektivt system för omprövning av vattenverksamheter så att den frekvens av omprövningar som krävs för att se till att verksamheter bedrivs på ett sådant sätt att verksamheten lever upp till miljöbalkens hänsynsregler och EU-rättens krav i fråga om vattenkvalitet och påverkan på djur- och växtliv uppnås.

I syfte att åstadkomma ett effektivt system för omprövning av tillstånd till vattenverksamheter ska utredaren överväga om bestämmelserna om ersättningsrätt i miljöbalken, rättegångskostnader, tillståndets rättskraft och begränsning i tiden samt verksamhetsutövarens respektive tillsynsmyndighetens ansvar för omprövning är ändamålsenliga eller behöver ändras. Utredaren ska analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att ålägga verksamhetsutövaren ett större ansvar i omprövningsprocessen. Utredaren ska ta särskild hänsyn till förslagets konsekvenser för deltagarna i en markavvattningssamfällighet och till att det vid omprövning av tillstånd till markavvattning kan vara motiverat att avgränsa ansvaret för markavvattningssamfälligheter på annat sätt än för andra vattenverksamheter. Hänsyn ska även tas till de finansiella konsekvenserna för inblandade myndigheter.

Vid utformningen av systemet för omprövning bör hänsyn tas till verksamhetsutövarnas förutsättningar och behov såsom investeringscykler och ändring av produktion.

Utgångspunkten för utredarens förslag ska vara att åstadkomma ett system för omprövning av vattenverksamheter som säkerställer en hög nivå för miljöskydd och tar hänsyn till belastningen för prövningsmyndigheterna samtidigt som de administrativa bördorna och andra kostnader för verksamhetsutövarna minimeras.

I den utsträckning som utredarens förslag till ändrade bestämmelser om omprövning av tillstånd innebär en förändring av rätten till ersättning för produktionsvärdeförlust eller förlust av värdet av vattenmängd, fallhöjd eller magasinvolym (på det sätt som framgår av 31 kap. 22 § miljöbalken) ska den förväntade effekten på svensk vattenkraftproduktion särskilt belysas.

Skillnader i regleringen av omprövning av vattenverksamheter jämfört med miljöfarliga verksamheter ska vara motiverade.

Översynen omfattar inte bestämmelserna om vattenkraft i lagen (2011:1200) om elcertifikat.

Övriga frågor

Markavvattningsföretag, s.k. herrelösa dammar och andra vattenanläggningar som inte underhålls och där ansvarsförhållandena avseende löpande underhåll och vidtagande av andra åtgärder är oklara

har lyfts fram som ett problem av tillsynsmyndigheten bl.a. på den grunden att myndigheten upplever sig sakna adressat för ställande av de krav som tillsynen föranleder. Mot bakgrund av detta ska utredaren analysera om det finns behov av att klargöra ansvarsfördelningen för vidtagande av åtgärder och föreslå de regeländringar som analysen föranleder. Analysen ska omfatta fastighetsägarens ansvar för s.k. herrelösa dammar inom dennes fastighet.

I uppdraget ingår inte att se över de bestämmelser i 4 kap. miljöbalken som skyddar vissa vattenområden.

Konsekvenser

Enligt 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenser i olika avseenden av utredningsförslag beräknas och redovisas. Utredaren ska särskilt uppmärksamma de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, företag och enskilda samt bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna. Frågan om resursbehovet för berörda prövnings- och tillsynsmyndigheter ska belysas. Utredaren ska därutöver bedöma och redovisa vilka effekter förslagen kan få för miljön, de av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen, Sveriges energiförsörjning och för Sveriges uppfyllande av det krav om minst 49 procent förnybar energi år 2020 som ställs i direktiv 2009/28/EG. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda kontinuerligt med berörda myndigheter, departement och organisationer samt representanter för näringslivet.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Miljödepartementet) senast den 30 juni 2013.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2012:60

Tilläggsdirektiv till Utredningen om vattenverksamheter (M 2012:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 31 maj 2012

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 4 april 2012 kommittédirektiv om översyn av reglerna om vattenverksamheter (dir. 2012:29).

Utredningen om vattenverksamheter får nu även i uppdrag att analysera 4 kap. 6 § miljöbalken och om utredaren bedömer att det bakomliggande syftet med bestämmelsen inte uppnåtts föreslå de ändringar som behövs för att uppnå ett väl fungerande skydd mot utbyggnad och ändrad vattenföring i de vatten som i dag omfattas av bestämmelsen. Sådan analys ska särskilt belysa om det är ändamålsenligt att upphäva 4 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken och konsekvenserna av detta.

Detta deluppdrag ska redovisas senast den 31 december 2012.

Förbudet mot utbyggnad av vattenkraft i vissa vattendrag

Bestämmelserna i 4 kap. 6 § miljöbalken innehåller ett förbud mot vattenkraftutbyggnad i vissa älvar, älvsträckor och andra vattendrag. Förbudet avser vattenreglering och vattenöverledning för kraftändamål. I första stycket anges de älvar, älvsträckor och andra vattendrag med tillhörande käll- och biflöden som är undantagna från vattenkraftutbyggnad. Förbudet innefattar bl.a. de fyra s.k. nationalälvarna – Torneälven, Kalixälven, Piteälven och Vindelälven. Enligt andra stycket skyddas vissa ytterligare älvsträckor. I dessa fall avser

förbudet mot vattenkraftutbyggnad själva älvsträckorna, inte käll- och biflöden. Tredje stycket möjliggör undantag från utbyggnadsförbudet i första och andra styckena. Undantaget gäller vattenverksamhet som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

I förarbetena till 4 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 41) nämns som exempel på när denna undantagsbestämmelse bör kunna tillämpas smärre åtgärder som hänför sig till redan gjord utbyggnad t.ex. ersättningsbyggnader till ett befintligt kraftverk och ombyggnader eller effektiviseringar, under förutsättning att inverkan på naturmiljön inte ökar i nämnvärd omfattning. Vidare anges att tredje stycket inte hindrar att medgivande lämnas även till nya vattenkraftsprojekt, men att det emellertid torde vara utomordentligt få helt nya projekt som har endast obetydlig miljöpåverkan.

Under senare år har tillståndsmyndigheterna hanterat ett drygt tiotal ansökningar om lagligförklaring och tillstånd till ombyggnation och utvinning av vattenkraft i de älvar, älvsträckor och andra vattendrag som omfattas av skyddet i 4 kap. 6 § miljöbalken. Samtliga dessa ansökningar avser önskan om ökat kraftuttag och ändrad vattenföringen i förhållande till nuvarande kraftproduktion. Det verkar alltså finnas ett fortsatt exploateringsstryck inom dessa områden. Det har mot denna bakgrund ifrågasatts om den nuvarande utformningen av 4 kap. 6 § miljöbalken lever upp till den avsedda skyddsnivån och utgör ett tillräckligt skydd mot fortsatt exploatering för kraftändamål.

Uppdraget att analysera 4 kap. 6 § miljöbalken

Utredaren ska analysera tillämpningen av 4 kap. 6 § miljöbalken i relation till det syfte med bestämmelsen som uttryckts i förarbetena. Om utredaren bedömer att det bakomliggande syftet med bestämmelsen inte uppnåtts, ska utredaren föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett väl fungerande skydd mot utbyggnad och ändrad vattenföring i de vatten som i dag omfattas av bestämmelsen. Utredaren ska särskilt belysa om det är ändamålsenligt att upphäva 4 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken och konsekvenserna av detta. I uppdraget ingår inte att se över vilka älvar, älvsträckor och andra vattendrag som ska omfattas av bestämmelsen.

Konsekvenser och samråd

Det som sägs om konsekvenser och samråd i utredningens huvuddirektiv (dir. 2012:29) gäller också för detta särskilda uppdrag.

Redovisning av uppdraget

Den del av uppdraget som omfattas av dessa tilläggsdirektiv ska redovisas i ett delbetänkande till regeringen (Miljödepartementet) senast den 31 december 2012.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2013:37

Tilläggsdirektiv till Utredningen om vattenverksamheter (M 2012:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 27 mars 2013

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 4 april 2012 kommittédirektiv om över-
syn av reglerna om vattenverksamheter (dir. 2012:29). Enligt direk-
tiven skulle uppdraget slutredovisas senast den 30 juni 2013.
Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas till
Regeringskansliet (Miljödepartementet) enligt följande.

Utredaren ska senast den 1 oktober 2013 i ett delbetänkande
redovisa sina ställningstaganden i den del som avser analys av rätts-
kraftens räckvidd i fråga om sådana tillstånd och äldre rättigheter
som meddelats före ikraftträdandet av vattenlagen (1918:523). I
delbetänkandet ska utredaren föreslå hur man på ett samhälls-
ekonomiskt effektivt sätt kan se till att de anläggningar som omfattas
av uppdraget i denna del utformas och drivs på ett sådant sätt att
miljöbalkens hänsynsregler och EU-rättens krav i förhållande till
vattenkvalitet och påverkan på djur och växtliv uppfylls. Vad som sägs
i dir. 2012:29 om samråd och redovisning av konsekvenser ska gälla
även för denna delredovisning.

Uppdraget i övrigt ska slutredovisas senast den 31 maj 2014.

(Miljödepartementet)

Förslag till förteckning över tillstånds- och anmälningspliktiga vattenverksamheter

Vid varje slag av verksamhet/anläggning anges var tillstånd ska sökas eller anmälan göras enligt följande:

A: Tillstånd ska sökas hos mark- och miljödomstol.

C: Anmälan ska göras till tillsynsmyndigheten.

Vattenverksamhet/ vattenanläggning	Prövningsnivå	Kommentar
UPPFÖRANDE AV VATTENANLÄGGNINGAR M.M.		I enlighet med 11 kap. 11 § 2–3 MB bör övervägas att från tillstånds- och anmälningsplikt undanta utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur och för utvinning av värme, om åtgärden inte avser vattentäkt. Det bör även övervägas att utöka antalet anmälningspliktiga verksamheter för att möjliggöra en snabbare, enklare och mindre resurskrävande handläggning av miljöförbättrande åtgärder.
Uppförande, ändring och lagning av damm		Lämplig kategorisering och avgränsning bör utredas vidare.
Damm som inte hindrar vattnets naturliga flöde	C	T.ex. bevattningsdammar och dagvattendammar.
Övriga dammar	A	
Anläggning av ett omlöp vid en damm		Lämplig kategorisering och avgränsning bör utredas vidare.
Damm som inte är klassificerad i en dammsäkerhetsklass	C	
Damm som tillhör dammsäkerhetsklass A, B eller C	A	

Uppförande, ändring och andra åtgärder vid ett vattenkraftverk	A	Lämplig kategorisering och avgränsning bör utredas vidare.
Byggande av en bro eller anläggande eller byte av en trumma		
I ett vattendrag med en medelvattenföring $\leq 1 \text{ m}^3/\text{s}$	C	Motsvarar 19 § 6 FVV.
I ett vattendrag med en medelvattenföring $> 1 \text{ m}^3/\text{s}$	A	
Nedläggning eller byte av en kabel, ett rör eller en ledning i ett vattenområde	C	Motsvarar 19 § 8 FVV.
Uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett vattendrag		Motsvarar 19 § 2 FVV.
Bottenyta $\leq 500 \text{ m}^2$	C	
Bottenyta $> 500 \text{ m}^2$	A	
Uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett annat vattenområde än vattendrag		Motsvarar 19 § 3 FVV.
Bottenyta som verksamheten omfattar $\leq 3\,000 \text{ m}^2$	C	
Bottenyta som verksamheten omfattar $> 3\,000 \text{ m}^2$	A	
ÖVRIGA ARBETEN I ETT VATTENOMRÅDE		
Grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett vattendrag		Motsvarar 19 § 4 FVV.
Bottenyta som verksamheten omfattar $\leq 500 \text{ m}^2$	C	
Bottenyta som verksamheten omfattar $> 500 \text{ m}^2$	A	
Grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett annat vattenområde än vattendrag		Motsvarar 19 § 5 FVV.
Bottenyta som verksamheten omfattar $\leq 3\,000 \text{ m}^2$	C	
Bottenyta som verksamheten omfattar $> 3\,000 \text{ m}^2$	A	
Omgrävning av ett vattendrag om åtgärden inte är att hänföra till markavvattning		Motsvarar 19 § 7 FVV.
Vattendragets medelvatten-föring $\leq 1 \text{ m}^3/\text{s}$	C	
Vattendragets medelvatten-föring $> 1 \text{ m}^3/\text{s}$	A	

Annan åtgärd i vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge		
Klippning av vass > X m ²	C	Klippning av vass bör vara anmälningspliktig endast om stor yta berörs och i övriga fall vara undantagen tillstånds- och anmälningsplikt. Lämplig avgränsning bör utredas vidare.
Borttagning av träd > X stycken	C	Borttagning av träd bör vara anmälningspliktig endast när det är fråga om ett stort antal träd och i övriga fall vara undantagen tillstånds- och anmälningsplikt. Lämplig avgränsning bör utredas vidare.
BORTLEDANDE AV YT- ELLER GRUNDVATTEN		
		I enlighet med nuvarande 11 kap. 11 § 1 MB bör övervägas att undanta vattentäkt för en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsbrukning eller värmeförsörjning. Jfr även de avgränsningar som görs beträffande dricksvattentäkter i artikel 7 punkten 1 RDV.
Bortledande av ytvatten från ett vattendrag, eller utförande av anläggningar för detta		
≤ 600 m ³ /dygn, dock högst 100 000 m ³ /år	C	Motsvarar 19 § 9 FVV.
> 600 m ³ /dygn, dock högst 100 000 m ³ /år	A	
Bortledande av ytvatten från ett annat vattenområde än vattendrag, eller utförande av anläggningar för detta		
≤ 1 000 m ³ /dygn, dock högst 200 000 m ³ /år	C	Motsvarar 19 § 10 FVV. Det kan övervägas att undanta mindre, tillfälliga vattenuttag i större sjöar från tillstånds- och anmälningsplikt.
> 1 000 m ³ /dygn, dock högst 200 000 m ³ /år	A	
Bortledande av grundvatten och utförande av anläggningar för detta		
≤ 300 m ³ /dygn	C	Lämplig kategorisering och avgränsning bör utredas vidare.
> 300 m ³ /dygn	A	
Tillfällig bortledning som pågår högst 6 månader	C	
INFILTRATION		
Tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden samt utförande av anläggningar och åtgärder för detta		Lämplig kategorisering och avgränsning bör utredas vidare.
≤ XX m ³ /dygn	C	
> XX m ³ /dygn	A	
Tillfällig infiltration som pågår i högst 6 månader	C	

MARKAVVATTNING		Lämplig kategorisering och avgränsning bör utredas vidare. I enlighet med nuvarande 11 kap. 13 § andra stycket MB bör det övervägas att från tillstånds- och anmälningsplikt undanta dränering av jordbruksmark genom täckdikning med dräneringsrör som har en största diameter av 300 mm. Det bör även övervägas att göra åtskillnad mellan vattendrag av olika storlek och karaktär, avrinningsområdets storlek m.m. och undanta vissa åtgärder från tillstånds- och anmälningsplikt.
Markavvattning i områden som anges i bilaga X	A	Områden som omfattas av markavvattningsförbudet.
Sjösänkning eller permanent invallning	A	
Dikeslängd 0-500 meter	C	Lägsta nivån för anmälningsplikt bör utredas vidare
Dikeslängd > 500 meter	A	
RENSNING	C	
ANLÄGGANDE AV EN VÅTMARK		Motsvarar 19 § 1 FVV.
Vattenområdets area ≤ 5 ha	C	
Vattenområdets area > 5 ha	A	
ÄNDRING OCH UTRIVNING		
Ändring		
Ändring av en tillståndsprövad vattenverksamhet om ändringen är en anmälningspliktig vattenverksamhet	C	Motsvarar 19 § 13 FVV.
Ändring av en anmäld vattenverksamhet	C	Motsvarar 19 § 12 FVV.
Utrivning		
Utrivning av en vattenanläggning som tillkommit till följd av en tillståndspliktig vattenverksamhet	C	Motsvarar 19 § 11 FVV.
Utrivning av en vattenanläggning som tillkommit till följd av en anmäld vattenverksamhet	C	Lämplig avgränsning bör utredas vidare.
Utrivning av en flottledsdamm som endast har en liten dämmande effekt i ett vattendrag med en medelvattenföring ≤ 1 m ³ /s	C	

Jämförelsetabeller

Tabellerna omfattar utredningens förslag avseende 11, 24–25, 28 och 31–32 kap. MB.

I tabell 1 finns en förteckning över vad som enligt utredningens förslag händer med nuvarande paragrafer. Det anges om de får ny beteckning alternativt om de upphör att gälla.

I tabell 2 finns en förteckning över paragraferna med den beteckning de får enligt utredningens förslag. Det anges var regleringen finns i dag alternativt om den är ny.

Tabell 1 Nuvarande och föreslagen beteckning

Nuvarande beteckning	Föreslagen beteckning	Kommentar
11 kap. MB		
11 kap. 1 §	upphävs	en konsekvens av att LSV upphävs
11 kap. 2 §	11 kap. 2 §	
11 kap. 3 §	11 kap. 1 §	
11 kap. 4 §	11 kap. 3 §	
11 kap. 5 §	11 kap. 4 §	
11 kap. 6 §	upphävs	regleringen i andra stycket fortsätter att gälla
11 kap. 7 §	delvis 16 kap. 7 §	regleringen upphör i övrigt att gälla
11 kap. 8 §	upphävs	
11 kap. 9 § första och tredje stycket	upphävs	
11 kap. 9 § andra stycket	11 kap. 8 §	
11 kap. 9a §	upphävs	se i stället 11 kap. 6 §
11 kap. 9 b § första och andra stycket	11 kap. 11 §	delvis ny lydelse

Nuvarande beteckning	Föreslagen beteckning	Kommentar
11 kap. 9 b § tredje stycket	11 kap. 9 §	
11 kap. 10 §	upphävs	
11 kap. 11 §	upphävs	
11 kap. 12 §	upphävs	
11 kap. 13 §	upphävs	
11 kap. 14 §	delvis 11 kap. 6 §	regleringen flyttas och får delvis ny lydelse
11 kap. 15 §	upphävs	
11 kap. 16 §	11 kap. 12 §	nytt tredje stycke
11 kap. 17 §	11 kap. 13 §	nytt andra och tredje stycke
11 kap. 18 §	11 kap. 15 §	
11 kap. 19 §	11 kap. 16 §	
11 kap. 20 §	11 kap. 17 §	
11 kap. 21 §	11 kap. 19 §	delvis ny lydelse
11 kap. 22 §	11 kap. 20 §	
11 kap. 23 §	11 kap. 21 §	
11 kap. 24 §	11 kap. 22 §	
11 kap. 25 §	11 kap. 23 §	
11 kap. 26 §	11 kap. 24 §	
24 kap MB		
24 kap. 1 §	24 kap. 1 §	delvis ny lydelse
24 kap. 2 §	24 kap. 2 §	delvis ny lydelse
24 kap. 3–4 §§	24 kap. 3–4 §§	
24 kap. 5 §	24 kap. 5 §	delvis ny lydelse
24 kap. 6–7 §§	24 kap. 6–7 §§	
24 kap. 8 §	24 kap. 8 §	delvis ny lydelse
24 kap. 9 §	upphävs	en konsekvens av att LSV upphävs
24 kap. 10 §	24 kap. 13 §	
24 kap. 11 §	upphävs	en konsekvens av att LSV upphävs
24 kap. 12 §	24 kap. 14 §	
24 kap. 13 §	upphävs	
24 kap. 14 §	upphävs	
24 kap. 15 §	24 kap. 15 §	

Nuvarande beteckning	Föreslagen beteckning	Kommentar
25 kap. MB		
25 kap. 1 §	25 kap. 1 §	delvis ny lydelse
25 kap. 2 §	upphävs	
25 kap. 3 §	upphävs	
25 kap. 4 §	25 kap. 8 §	delvis ny lydelse
25 kap. 5 §	upphävs	
25 kap. 6 §	25 kap. 4 §	nytt andra stycke
25 kap. 7 §	upphävs	
25 kap. 8 §	25 kap. 2 §	andra stycket upphävs som en konsekvens av att LSV upphävs
25 kap. 9 § första stycket	25 kap. 3 §	
25 kap. 9 § andra stycket	25 kap. 5 §	
25 kap. 10 §	25 kap. 7 §	delvis ny lydelse
25 kap. 11 §	25 kap. 6 §	delvis ny lydelse
28 kap. MB		
28 kap. 1–9 §§	28 kap. 1–9 §§	
28 kap. 10 §	28 kap. 14 §	delvis ny lydelse i andra stycket
28 kap. 11 §	28 kap. 15 §	
28 kap. 12 §	28 kap. 17 §	nytt andra stycke
28 kap. 13 §	28 kap. 19 §	
28 kap. 14 §	28 kap. 20 §	
28 kap. 15 §	28 kap. 21 §	
28 kap. 16 §	28 kap. 22 §	
28 kap. 17 §	28 kap. 23 §	
28 kap. 18 §	28 kap. 24 §	
28 kap. 19 §	28 kap. 25 §	
31 kap. MB		
31 kap. 1–15 §§	31 kap. 1–15 §	
31 kap. 16 §	32 kap. 9 §	
31 kap. 17 §	upphävs	32 kap. 18 § tillämpas i stället
31 kap. 18 §	32 kap. 10 §	
31 kap. 19 §	32 kap. 11 §	
31 kap. 20 §	32 kap. 12 §	delvis ny lydelse
31 kap. 21 §	32 kap. 13 §	delvis ny lydelse och tredje stycket utgår
31 kap. 22 §	32 kap. 14 §	delvis ny lydelse och fjärde stycket utgår

Nuvarande beteckning	Föreslagen beteckning	Kommentar
31 kap. 23 §	32 kap. 15 §	
31 kap. 24 §	32 kap. 24 §	
31 kap. 25 §	32 kap. 25 §	
31 kap. 26 §	32 kap. 26 §	delvis ny lydelse
31 kap. 27 §	32 kap. 27 §	
31 kap. 28 §	32 kap. 28 §	
31 kap. 29 §	32 kap. 29 §	
31 kap. 30 §	32 kap. 30 §	
31 kap. 31–36 §§	31 kap. 31–36 §§	
32 kap. MB		
32 kap. 1–2 §§	32 kap. 1–2 §§	
32 kap. 3 §	32 kap. 3 §	delvis ny lydelse
32 kap. 4–8 §§	32 kap. 4–8 §§	
32 kap. 9 §	32 kap. 16 §	
32 kap. 10 §	32 kap. 17 §	
32 kap. 11 §	32 kap. 18 §	nytt andra stycke och tredje stycket utgår, se nya 32 kap. 1 a §
32 kap. 12 §	32 kap. 21 §	delvis ny lydelse
32 kap. 13 §	32 kap. 22 §	
32 kap. 14 §	32 kap. 23 §	

Tabell 2 Föreslagen och tidigare beteckning

Föreslagen beteckning	Tidigare beteckning	Kommentar
11 kap. MB		
11 kap. 1 §	11 kap. 3 §	delvis ny lydelse
11 kap. 2 §	11 kap. 2 §	
11 kap. 3 §	11 kap. 4 §	
11 kap. 4 §	11 kap. 5 §	delvis ny lydelse
11 kap. 5 §	ny	motsvarar utredningens förslag i SOU 2013:69 till ny 11 kap. 9 c §
11 kap. 6 §	ny	regleringen i första stycket motsvarar 9 kap. 6 § MB, andra stycket motsvarar 11 kap. 14 §
11 kap. 7 §	ny	regleringen motsvarar 9 kap. 6 a §
11 kap. 8 §	11 kap. 9 § andra stycket	regleringen motsvarar 9 kap. 6 b §
11 kap. 9 §	11 kap. 9 b § tredje stycket	
11 kap. 10 §	ny	regleringen motsvarar 9 kap. 6 d §
11 kap. 11 §	11 kap. 9 b § första och andra stycket	
11 kap. 12 §	11 kap. 16 §	nytt tredje stycke
11 kap. 13 §	11 kap. 17 §	nytt andra och tredje stycke
11 kap. 14 §	ny	
11 kap. 15 §	11 kap. 18 §	
11 kap. 16 §	11 kap. 19 §	
11 kap. 17 §	11 kap. 20 §	
11 kap. 18 §	ny	
11 kap. 19 §	11 kap. 21 §	delvis ny lydelse
11 kap. 20 §	11 kap. 22 §	
11 kap. 21 §	11 kap. 23 §	
11 kap. 22 §	11 kap. 24 §	
11 kap. 23 §	11 kap. 25 §	
11 kap. 24 §	11 kap. 26 §	

Föreslagen beteckning	Tidigare beteckning	Kommentar
24 kap MB		
24 kap. 1 §	24 kap. 1 §	delvis ny lydelse
24 kap. 2 §	24 kap. 2 §	delvis ny lydelse
24 kap. 3–4 §§	24 kap. 3–4 §§	
24 kap. 5 §	24 kap. 5 §	delvis ny lydelse
24 kap. 6–7 §§	24 kap. 6–7 §§	
24 kap. 8 §	24 kap. 8 §	delvis ny lydelse
24 kap. 9 §	7 kap. 13 § LSV	
24 kap. 10 §	7 kap. 16 § LSV	
24 kap. 11 §	7 kap. 14 § LSV	
24 kap. 12 §	7 kap. 15 § LSV	
24 kap. 13 §	24 kap. 10 §	
24 kap. 14 §	24 kap. 12 §	
24 kap. 15 §	24 kap. 15 §	
25 kap. MB		
25 kap. 1 §	25 kap. 1 §	delvis ny lydelse
25 kap. 2 §	25 kap. 8 §	delvis ny lydelse
25 kap. 3 §	25 kap. 9 § första stycket	
25 kap. 4 §	25 kap. 6 §	nytt andra stycke
25 kap. 5 §	25 kap. 9 § andra stycket	delvis ny lydelse
25 kap. 6 §	25 kap. 11 §	delvis ny lydelse
25 kap. 7 §	25 kap. 10 §	delvis ny lydelse
25 kap. 8 §	25 kap. 4 §	delvis ny lydelse
28 kap. MB		
28 kap. 1–9 §§	28 kap. 1–9 §§	
28 kap. 10 §	2 kap. 2 § LSV	
28 kap. 11 §	2 kap. 3 § LSV	
28 kap. 12 §	2 kap. 8 § LSV	
28 kap. 13 §	2 kap. 9 § LSV	
28 kap. 14 §	28 kap. 10 §	delvis ny lydelse
28 kap. 15 §	28 kap. 11 §	
28 kap. 16 §	1 kap. 4 § LSV	
28 kap. 17 §	28 kap. 12 §	nytt andra stycke
28 kap. 18 §	2 kap. 10 § LSV	
28 kap. 19 §	28 kap. 13 §	

Föreslagen beteckning	Tidigare beteckning	Kommentar
28 kap. 20 §	28 kap. 14 §	
28 kap. 21 §	28 kap. 15 §	
28 kap. 22 §	28 kap. 16 §	
28 kap. 23 §	28 kap. 17 §	
28 kap. 24 §	28 kap. 18 §	
28 kap. 25 §	28 kap. 19 §	
31 kap. MB		
31 kap. 1–15 §§	31 kap. 1–15 §§	
31 kap. 16 §	32 kap. 9 §	
31 kap. 17 §	upphävs	32 kap. 18 § tillämpas i stället
31 kap. 18 §	32 kap. 10 §	
31 kap. 19 §	32 kap. 11 §	
31 kap. 20 §	32 kap. 12 §	delvis ny lydelse
31 kap. 21 §	32 kap. 13 §	delvis ny lydelse och tredje stycket utgår
31 kap. 22 §	32 kap. 14 §	delvis ny lydelse och fjärde stycket utgår
31 kap. 23 §	32 kap. 15 §	
31 kap. 24 §	32 kap. 24 §	
31 kap. 25 §	32 kap. 25 §	
31 kap. 26 §	32 kap. 26 §	delvis ny lydelse
31 kap. 27 §	32 kap. 27 §	
31 kap. 28 §	32 kap. 28 §	
31 kap. 29 §	32 kap. 29 §	
31 kap. 30 §	32 kap. 30 §	
31 kap. 31–36 §§	31 kap. 31–36 §§	
32 kap. MB		
32 kap. 1 §	32 kap. 1 §	
32 kap. 1 a §	ny	motsvarar 31 kap. 2 §
32 kap. 2 §	32 kap. 2 §	
32 kap. 3 §	32 kap. 3 §	delvis ny lydelse
32 kap. 4–8 §§	32 kap. 4–8 §§	
32 kap. 9 §	31 kap. 16 §	
32 kap. 10 §	31 kap. 18 §	
32 kap. 11 §	31 kap. 19 §	
32 kap. 12 §	31 kap. 20 §	delvis ny lydelse
32 kap. 13 §	31 kap. 21 §	delvis ny lydelse och tredje stycket utgår
32 kap. 14 §	31 kap. 22 §	delvis ny lydelse och fjärde stycket utgår
32 kap. 15 §	31 kap. 23 §	

Föreslagen beteckning	Tidigare beteckning	Kommentar
32 kap. 16 §	32 kap. 9 §	
32 kap. 17 §	32 kap. 10 §	
32 kap. 18 §	32 kap. 11 §	nytt andra stycke som motsvarar 31 kap. 17 §
32 kap. 19 §	ny	
32 kap. 20 §	22 kap. 22 §	
32 kap. 21 §	32 kap. 12 §	
32 kap. 22 §	32 kap. 13 §	
32 kap. 23 §	32 kap. 14 §	
32 kap. 24 §	31 kap. 24 §	
32 kap. 25 §	31 kap. 25 §	
32 kap. 26 §	31 kap. 26 §	
32 kap. 27 §	31 kap. 27 §	
32 kap. 28 §	31 kap. 28 §	
32 kap. 29 §	31 kap. 29 §	
32 kap. 30 §	31 kap. 30 §	
32 kap. 31 §	ny	

Statens offentliga utredningar 2014

Kronologisk förteckning

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga.
S.
4. Det måste gå att lita på konsument-
skyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den
svenska skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldpolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningssystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder
för att främja vidareutnyttjande av
handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2014. Forskningsdebatt, alternativ och
beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärde-
ring av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst
– en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker PBL-över-
prövning. S.
15. Investeringsplanering för försvars-
materiel
En ny planerings-, besluts- och
uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar
inom den arbetsmarknadspolitiska
verksamheten. A.
17. Genomförande av Seveso III-
direktivet. Fö.
18. Straffskalorna för allvarliga våldsbrott.
Ju.
19. Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett
samlat genomförande. U.
20. Läkemedel för särskilda behov. S.
21. Bredband för Sverige in i framtiden. N.
22. Genomförande av EU:s nya redovis-
ningsdirektiv. Ju.
23. Rätt information på rätt plats i rätt tid.
Del 1, 2 och 3. S.
24. Olycksregister och djupstudier på
transportområdet. N.
25. Internationella rättsförhållanden
rörande arv. Ju.
26. Tillträde till COTIF 1999. Ju.
27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för
hela samhället. + Bilagor. Fö.
28. Lönsamt arbete – familjeansvarets
fördelning och konsekvenser. A.
29. Assisterad befruktning för ensam-
stående kvinnor. Ju.
30. Jämställt arbete? Organisatoriska
ramar och villkor i arbetslivet. A.
31. Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår
larm om allvarliga missförhållanden. A.
32. Jordbruks- och bostadsarrende
– några frågor om arrendeavgift och
besittningsskydd. Ju.
33. Från hyresrätt till äganderätt. Ju.
34. Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder
och möjligheter i arbetslivet. A.
35. I vått och torrt – förslag till ändrade
vattenrättsliga regler. M.

Statens offentliga utredningar 2014

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [16]
- Lönsamt arbete
– familjeansvarets fördelning och konsekvenser. [28]
- Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. [30]
- Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. [31]
- Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. [34]

Finansdepartementet

- Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]
- Översyn av statsskuldspolitiken. [8]

Försvarsdepartementet

- Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. [15]
- Genomförande av Seveso III-direktivet. [17]
- Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. [27]

Justitiedepartementet

- Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]
- Skärpta straff för vapenbrott. [7]
- Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. [18]
- Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. [22]
- Internationella rättsförhållanden rörande arv. [25]
- Tillträde till COTIF 1999. [26]

Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. [29]

Jordbruks- och bostadsarrende
– några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. [32]

Från hyresrätt till äganderätt. [33]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. [11]

I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [35]

Näringsdepartementet

- En digital agenda i människans tjänst
– en ljusnande framtid kan bli vår. [13]
- Bredband för Sverige in i framtiden. [21]
- Olycksregister och djupstudier på transportområdet. [24]

Socialdepartementet

- Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. [2]
- Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga. [3]
- Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningssystemet. [9]
- Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. [10]
- Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. [14]
- Läkemedel för särskilda behov. [20]
- Rätt information på rätt plats i rätt tid.
Del 1, 2 och 3. [23]

Utbildningsdepartementet

- Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den svenska skolan. [5]
- Män och jämställdhet. [6]

Utvärdera för utveckling – om utvärdering
av skolpolitiska reformer. [12]

Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat
genomförande. [19]