

4 kap. 6 § miljöbalken

Delbetänkande av Vattenverksamhetsutredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:89

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23857-8
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.

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, teknologie doktorn och lantmätaren Kristin Andreasson, Lantmäteriet, 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, 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.

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

Utredningen överlämnar härmed delbetänkande. Uppdraget enligt tilläggsdirektivet är härmed slutfört.

Till betänkandet har fogats särskilda yttranden.

Stockholm i december 2012

Henrik Löv

/ Li Brismo
Kristina Dreijer

Innehåll

Sammanfattning	7
Författningsförslag	11
1 Utredningens uppdrag och arbete	13
1.1 Utredningsuppdraget.....	13
1.2 Utredningens arbete	14
2 Vattenkraft i Sverige och i de skyddade vattendragen	15
3 4 kap. 6 § MB	19
3.1 Historik	19
3.2 Allmänt om MB:s mål och hushållningsbestämmelser.....	20
3.3 Omfattningen av förbudet i 4 kap. 6 § MB	21
3.3.1 Rätten att bibehålla en anläggning.....	24
3.3.2 Underhållsskyldighet m.m.....	24
3.3.3 2 kap. 6 § andra stycket MB.....	26
3.4 Undantag från förbudet i 4 kap. 6 § MB.....	28
4 Domstolarnas tillämpning av 4 kap. 6 § MB	31
4.1 Avgjorda och pågående mål.....	31
4.1.1 Agnäs kraftverk (Öreälven).....	31
4.1.2 Anundsjö kraftverk (Norra Anundsjöån)	32
4.1.3 Blankaströms kraftverk (Emån)	33
4.1.4 Ejforsens kraftverk (Dalälven)	33
4.1.5 Fridafors Övre kraftverk (Mörrumsån)	36

4.1.6	Gertsbäckens kraftverk (Vindelälven)	37
4.1.7	Klinte kraftverk (Emån)	38
4.1.8	Långforsens kraftverk (Långan)	39
4.1.9	Nytt vattenkraftverk i Kattån	42
4.1.10	Storforsens kraftverk (Örån)	42
4.1.11	Untra kraftverk (Dalälven)	43
4.2	Nyligen inledda mål	44
4.2.1	Edeforsens kraftverk (Ljusnan)	44
4.2.2	Granö kraftverk (Mörrumsån)	44
4.2.3	Lima kraftverk (Dalälven)	45
4.2.4	Långforsens kraftverk (Långan)	45
4.2.5	Åmans Nedre kraftverk (Åman)	45
4.3	Sammanfattande reflektioner	45
5	Överväganden och förslag	49
5.1	Tillämpningen av 4 kap. 6 § MB i förhållandet till bestämmelsens syfte enligt förarbetena	49
5.2	2 kap. 6 § andra stycket MB	51
5.3	Konsekvenser	52
5.4	Ikraftträdande	52
6	Författningskommentar	53
6.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	53
	Särskilda yttranden	55
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv dir. 2012:29	65
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv dir. 2012:60	77

Sammanfattning

Uppdraget

Vattenverksamhetsutredningen har genom regeringens tilläggsdirektiv dir. 2012:60 fått i uppdrag att analysera tillämpningen av 4 kap. 6 § MB i relation till det syfte med bestämmelsen som uttrycks i förarbetena. Endast om utredningen bedömer att det bakomliggande syftet med bestämmelsen inte uppnåtts, ska utredningen föreslå de ändringar i lagrummet som behövs för att åstadkomma ett väl fungerande skydd mot utbyggnad och ändrad vattenföring i de skyddade vattendragen. Utredningen ska särskilt belysa om det är ändamålsenligt att upphäva 4 kap. 6 § tredje stycket MB och konsekvenserna av detta. Enligt utredningen omfattar inte uppdraget att utreda om skyddet enligt 4 kap. 6 § MB ska utvidgas. Det innebär att utredningens uppdrag avseende 4 kap. 6 § tredje stycket MB uteslutande avser att analysera tillämpningen av detta stycke i förhållande till dess syfte enligt förarbetena. I uppdraget ingår inte, enligt direktivet, att se över vilka älvar, älvsträckor och andra vattendrag som ska omfattas av bestämmelsen.

Syftet med 4 kap. 6 § MB enligt förarbetena

Enligt 4 kap. 6 § första och andra stycket MB får vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål inte utföras i vissa angivna älvar, älvsträckor och andra vattendrag. Enligt tredje stycket gäller första och andra stycket inte vattenverksamhet som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

Utbyggnadsförbudet i 4 kap. 6 § MB ersatte bestämmelsen i 3 kap. 6 § lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., NRL, och motsvarar i huvudsak den bestämmelsen. 3 kap. 6 § NRL var i sin tur en kodifiering av riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen

om undantag från vattenkraftsutbyggnad. Dessa riktlinjer utgick från de mycket stora naturvårds-, kulturminnesvårds- och friluftsintrassen som finns utefter berörda älvar och älvsträckor samt de betydande värden som outbyggda vattensystem bedömdes ha också för andra intressen, t.ex. fisket och rennäringen.

Lagstiftarens syfte med 4 kap. 6 § MB och dess föregångare i NRL var emellertid inte att införa ett absolut förbud mot ny vattenkraftverksutbyggnad eller mot åtgärder hänförliga till redan befintlig vattenkraftverksutbyggnad. Tanken var att sådana åtgärder som huvudregel skulle vara förbjudna men att åtgärder med endast obetydlig miljöpåverkan skulle undantas förbudet och således även fortsättningsvis kunna tillåtas. Ett exempel på ny utbyggnad som, enligt förarbetena, kunde aktualisera undantaget var uppförandet av minikraftverk på en plats där det redan fanns en anläggning som påverkade vattendraget. Vidare angavs beträffande redan befintlig vattenkraftsutbyggnad att undantaget kunde aktualiseras för smärre åtgärder som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan, t.ex. ersättningsbyggnader till ett befintligt kraftverk, ombyggnader och effektiviseringar. Det fanns således redan vid tidpunkten för förbudets införande vattenkraftsanläggningar i vissa av de skyddade vattendragen. Vattendragen var alltså inte helt orörda.

Domstolarnas tillämpning av 4 kap. 6 § MB

Utredningen har från samtliga mark- och miljödomstolar i landet begärt in uppgifter om avgjorda eller pågående mål där ansökan avser lagligförklaring eller tillstånd till ombyggnation och utvinning av vattenkraft i de älvar, älvsträckor och andra vattendrag som anges i 4 kap. 6 § MB. Utöver de mål utredningen fått uppgift om från domstolarna har några ytterligare mål kommit till utredningens kännedom genom dess experter.

När det gäller domstolarnas tillämpning av 4 kap. 6 § MB konstaterar utredningen inledningsvis att det sedan MB trädde ikraft år 1999 endast har slutligt avgjorts cirka tio mål där ansökan avsett lagligförklaring och tillstånd till ombyggnation och utvinning av vattenkraft i de skyddade vattendragen. Därutöver finns ett antal mål där prövning pågår. Något enstaka mål avser ny vattenkraftsutbyggnad. De flesta mål avser dock tillståndsansökningar kopplade till befintlig

vattenkraftsutbyggnad och avser åtgärder såsom ersättningsbyggnader, ombyggnader och effektiviseringar. Det är således fråga om sådana åtgärder som, enligt förarbetena, kan vara tillåtna om de förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

Det finns mycket få avgöranden där miljödomstol eller mark- och miljödomstol prövat de sökta åtgärdernas tillåtlighet enligt 4 kap. 6 § MB och därmed vad som utgör obetydlig miljöpåverkan. Det finns inte något avgörande i detta avseende från Mark- och miljööverdomstolen alternativt Högsta domstolen. Vidare framgår att det finns endast ett lagakraftvunnet avgörande där tillstånd beviljats efter ansökan från verksamhetsutövaren.

Enligt utredningens mening finns det i nuläget för få avgöranden för att kunna dra några säkra slutsatser om hur tillämpningen av 4 kap. 6 § MB överensstämmer med bestämmelsens syfte enligt förarbetena. Endast det faktum att det förekommer tillståndsansökningar avseende åtgärder i de skyddade vattendragen innebär inte, enligt utredningen, att slutsatsen kan dras att bestämmelsen tillämpas i strid med sitt syfte. Mot bakgrund av det relativt begränsade antalet tillståndsansökningar sedan MB trädde ikraft år 1999 anser utredningen att 4 kap. 6 § MB inte heller förefaller innebära en obefogad belastning för myndigheter och domstolar. Utredningen finner därför inte skäl att i något avseende föreslå några ändringar beträffande 4 kap. 6 § MB.

2 kap. 6 § MB

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB ska tillämpas vid all tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap. samt vid prövning av anmälningspliktiga verksamheter som inte är av tillfällig art. Enligt utredningen innebär sådana verksamheter alltid ändrad användning av mark- eller vattenområden. Den nuvarande utformningen av 2 kap. 6 § andra stycket MB, som bl.a. stadgar att vid tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap. ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. endast tillämpas i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden, ger intryck av att det finns tillståndspliktiga verksamheter som inte innebär ändrad mark- och vattenområdesanvändning. Det kan också konstateras att sökandena i flera av de mål som utredningen tagit del av har hävdatt att 4 kap. 6 § MB inte är tillämplig vid tillståndspliktiga ombyggnader och effektiviseringar av befintliga vatten-

kraftsanläggningar då det inte är fråga om ändrad användning av mark- och vattenområden.

Utredningen anser att ordalydelsen i 2 kap. 6 § andra stycket MB ger utrymme för feltolkningar och föreslår därför att bestämmelsen ändras för att förtydliga paragrafens nuvarande innebörd. Hänvisningen till ändrad användning av mark- eller vattenområden tas bort. Istället läggs det till att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. gäller vid prövning enligt 9 kap. 6 §, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § av anmälningspliktiga verksamheter som inte är av tillfällig art. Med verksamheter av tillfällig art avses sådana som har kort varaktighet och kortvariga effekter. Enligt utredningens bedömning kommer detta förtydligande att något underlätta tillämpningen av bestämmelsen men i övrigt inte medföra några konsekvenser.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808) att 2 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 §

För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap., regeringens tillåtelseprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6 §, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområde.

För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap. samt vid regeringens tillåtelseprövning enligt 17 kap. ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. ska även tillämpas vid prövning enligt 9 kap. 6 §, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § av anmälningspliktiga verksamheter som inte är av tillfällig art.

Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900). Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900). Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2013.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningsuppdraget

Vattenverksamhetsutredningen har genom regeringens tilläggsdirektiv dir. 2012:60 fått i uppdrag att analysera tillämpningen av 4 kap. 6 § MB i relation till det syfte med bestämmelsen som uttrycks i förarbetena. Om utredningen bedömer att det bakomliggande syftet med bestämmelsen inte uppnåtts, ska utredningen 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. Utredningen ska särskilt belysa om det är ändamålsenligt att upphäva 4 kap. 6 § tredje stycket MB och konsekvenserna av detta. Enligt utredningen omfattar inte uppdraget att utreda om skyddet enligt 4 kap. 6 § MB ska utvidgas. Det innebär att utredningens uppdrag avseende 4 kap. 6 § tredje stycket MB avser att analysera tillämpningen av detta stycke i förhållande till dess syfte enligt förarbetena. I uppdraget ingår inte enligt direktivet att se över vilka älvar, älvsträckor och andra vattendrag som ska omfattas av bestämmelsen. Utredningens uppdrag har, enligt tilläggsdirektivet, sin grund i att tillståndsmyndigheterna under senare år hanterat ett drygt tiotal ansökningar om lagligförklaring och tillstånd till ombyggnation och utvinning av vattenkraft i de vattendrag som omfattas av skyddet i 4 kap. 6 § MB. Av direktivet framgår att samtliga ansökningar avser önskan om ökat kraftuttag och ändrad vattenföring i förhållande till nuvarande kraftproduktion vilket tyder på ett fortsatt exploateringstryck inom dessa områden. Det har mot denna bakgrund ifrågasatts om den nuvarande utformningen av 4 kap. 6 § MB lever upp till den avsedda skyddsnivån och utgör ett tillräckligt skydd mot fortsatt exploatering för kraftändamål.

Utredningens huvuddirektiv dir. 2012:29 och ovan nämnda tilläggsdirektiv finns bifogade detta delbetänkande som bilaga 1 och 2.

Utredningen vill redan nu förutskicka att det fortsatta arbetet med huvudbetänkandet kan innebära att slutsatser och överväganden i detta delbetänkande kan komma att modifieras. Vidare kommer frågor kring EU:s ramdirektiv för vatten¹ att behandlas endast i huvudbetänkandet.

1.2 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.

Arbetet med detta delbetänkande utfördes under hösten 2012. Under denna tid har hållits ett möte med samtliga experter och ett möte med den arbetsgrupp som kopplats till utredningens uppdrag avseende 4 kap. 6 § MB. Utöver dessa möten har den särskilda utredaren och sekreterarna träffat vissa experter särskilt för diskussion avseende enskilda sakfrågor. Vidare har sekreterarna haft fortlöpande kontakter med experterna. Utredningen har också från samtliga mark- och miljödomstolar i landet begärt in uppgifter om avgjorda eller pågående mål där ansökan avser lagligförklaring eller tillstånd till ombyggnation och utvinning av vattenkraft i de älvar, älvssträckor och andra vattendrag som anges i 4 kap. 6 § MB.

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

2 Vattenkraft i Sverige och i de skyddade vattendragen

Förbudet mot vattenkraftsutbyggnad i de skyddade vattendragen tillkom i en tid då avsikten var att bygga ut vattenkraften i Sverige. Utredningen har därför funnit anledning att kort redogöra för de energipolitiska målen vid tidpunkten för förbudets tillkomst respektive idag.

År 1975 fattade riksdagen beslut om vattenkraftens roll i försörjningen med elektrisk energi fram till år 1985. Beslutet innebar bl.a. att den totala vattenkraftsutbyggnaden i landet skulle begränsas till en utbyggnadsnivå motsvarande cirka 66 TWh/år. Energibalansen år 1985 skulle därmed kunna tillföras ytterligare cirka 5 TWh/år från vattenkraft.¹ År 1984 beslutade riksdagen om en ny plan för utbyggnad av vattenkraften som reviderades året därefter. Den reviderade planen omfattade nya projekt, effektivisering och förnyelse samt byggande av små kraftverk om tillsammans 3,8 TWh/år i syfte att säkerställa en utbyggnad av vattenkraften om minst 2,5 TWh/år till mitten av 1990-talet.²

Genom 1997 års energipolitiska beslut introducerades bl.a. ett riktat stöd till investeringar i småskaliga (under 1,5 MW) vattenkraftverk. Målet var att den småskaliga vattenkraften skulle öka med 0,25 TWh inom en femårsperiod.³

EU:s direktiv om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor trädde i kraft år 2009. Enligt direktivet ska Sveriges andel förnybar energi vara 49 procent år 2020.⁴ År 2009

¹ Prop. 1977/78:57 s. 7 f.

² Prop. 1992/93:80 s. 7.

³ Prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272.

⁴ 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

beslutade riksdagen, med direktivet som utgångspunkt, att målet för den svenska energipolitiken är att andelen förnybar energi år 2020 ska vara minst 50 procent av den totala energianvändningen.⁵

För att stimulera en utbyggnad av elproduktion från förnybara energikällor infördes elcertifikatsystemet år 2003. Detta ersatte flertalet då befintliga stöd till den förnybara elproduktionen. Målet var att systemet skulle leda till en ökad användning av förnybar el med 10 TWh under perioden 2003-2010. Vid sidan av t.ex. biokraft och vindkraft omfattade systemet befintlig småskalig vattenkraft, produktionsökningar och ny vattenkraft.⁶ Elcertifikatsystemet har därefter förlängts vid ett antal tidpunkter och målet är nu att den förnybara elproduktionen ska öka med 25 TWh till år 2020 jämfört med 2002 års nivå. Utbyggnad av vindkraft förväntas spela en central roll för att uppnå detta mål.⁷ Enligt utredningens direktiv dir. 2012:29 bedöms detta ha som följd ett ökat reglerbehov.

År 2009 uppgick den totala användningen av förnybar energi i Sverige till 47 procent.⁸ Prognosen är att den förnybara energianvändningen kommer att uppgå till 50,2 procent år 2020, vilket indikerar att Sverige har goda möjligheter att uppnå ovan angivna mål.⁹ Av den förnybara energi som användes i Sverige år 2009 stod vattenkraften för cirka 36 procent.¹⁰ Detta visar vattenkraftens centrala roll när det gäller Sveriges uppfyllande av målet om 50 procent förnybar energi år 2020. Vattenkraft har dessutom viktiga egenskaper då den, till skillnad från annan elproduktion, många gånger är både lagrings- och reglerbar. Detta är betydelsefullt, inte minst då en allt större mängd el i framtiden bedöms komma från vindkraft.¹¹

År 2011 uppgick vattenkraftsproduktionen till 66 TWh. Detta utgjorde cirka 45 procent av den totala elproduktionen i Sverige

upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (EUT L 140, 5.6.2009, s. 16, Celex 32009L0028).

⁵ Prop. 2008/09:163, bet. 2008/09:NU25, rskr. 2008/09:301.

⁶ Prop. 2002/03:40, bet. 2002/03:NU6, rskr. 2002/03:133.

⁷ Prop. 2009/10:133, bet. 2009/10:NU16, rskr. 2009/10:279.

⁸ Energiläget i siffror 2011, Tabell till figur 10: Andel förnybar energianvändning i Sverige, 1990-2009, uttryckt i procent, www.energimyndigheten.se den 11 december 2012.

⁹ Energimyndighetens Långsiktsprogno 2010, ER 2011:03, s. 40 f.

¹⁰ Energimyndighetens Energiindikatorer 2012 – Uppföljning av Sveriges energipolitiska mål, ER 2012:20, s. 40, figur 24. Utredningen har erhållit sifferunderlaget till figur 24 från Energimyndigheten.

¹¹ Se utredningens kommittédirektiv dir. 2012:29.

som år 2011 uppgick till 147 TWh. Den genomsnittliga vattenkraftsproduktionen åren 1986-2011 uppgick till 67 TWh.¹² Vattenkraftsproduktionen antas i prognosen öka 1 TWh till år 2030, varav 0,75 TWh från effekthöjningar i existerande storskalig vattenkraft och 0,25 TWh från ny småskalig vattenkraft.¹³

Totalt finns det cirka 2 000 vattenkraftverk i Sverige.¹⁴ Av dessa finns drygt 180 i de vattendrag som är skyddade enligt 4 kap. 6 § MB. En sammanställning avseende effekt och produktion i vattenkraftverk belägna i de skyddade vattendragen framgår nedan.¹⁵

Tabell 2.1 Vattenkraftverk i 4:6-vattendrag

Vattenkraftverkets effekt	Antal	Total effekt, MW (år 2012)*	% av total effekt i 4:6-vattendrag	Total produktion, MWh (medelårsproduktion)	% av total produktion i 4:6-vattendrag	% av total produktion i Sverige**
> 10 MW	9	282,700	69	1 448 000	78	2,23
1,5-10 MW	13	38,314	9	176 800	9	0,27
< 1,5 MW	159	88,469	22	234 219	13	0,36
Totalt	181	409,483	100	1 859 019	100	2,86

* Total installerad effekt i Sverige uppgår till cirka 16 200 MW.

** Beräkningen utgår från en medelårsproduktion i Sverige om 65 000 000 MWh.

Källa: Havs- och vattenmyndigheten.

¹² Energimyndighetens Kortsiktsprognos, Energianvändning och energitillförsel 2012-2014, Hösten 2012, ER 2012:22 s. 27 f.

¹³ Energimyndighetens Långsiktsprognos 2010, ER 2011:03, s. 62.

¹⁴ www.svenskenergi.se den 11 december 2012.

¹⁵ Register med uppgift om effekt och produktion avseende samtliga vattenkraftverk i Sverige finns inte. Utredningen har inte haft tid och resurser att göra en egen kartläggning. Statistiken bygger på uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten och bör ge en god bild av förhållandena. Det kan dock förekomma avvikelser.

Tabell 2.2 Vattenkraftsproduktion i 4:6-vattendrag

(Medelårsproduktion)

Vattendrag skyddat enligt 4:6	Antal vattenkraftverk	Produktion, MWh	% av total produktion i 4:6-vattendrag	% av total produktion i Sverige*
Dalälven	15	1 342 800	72	2,07
Mörrumsån	59	147 516	8	0,23
Piteälven	2	139 000	8	0,21
Emån	50	95 316	5	0,15
Övriga vattendrag	55	134 387	7	0,20
Totalt	181	1 859 019	100	2,86

* Beräkningen utgår från en medelårsproduktion i Sverige om 65 000 000 MWh.

Källa: Havs- och vattenmyndigheten.

Vattenkraftsproduktionen i de skyddade vattendragen står således för knappt tre procent av den totala vattenkraftsproduktionen i Sverige. Enligt den statistik utredningen tagit del av produceras mest kraft i Dalälven, Mörrumsån, Piteälven och Emån. De nio storskaliga vattenkraftverken, med en installerad effekt på 10 MW eller mer, är belägna i Dalälven (åtta vattenkraftverk) och Piteälven (ett vattenkraftverk). Dessa står för knappt 80 procent av den totala vattenkraftsproduktionen i de skyddade vattendragen. Nästan 160 av de totalt cirka 180 vattenkraftverken i de skyddade vattendragen har en installerad effekt på 1,5 MW eller mindre. Dessa står för endast cirka 13 procent av den totala vattenkraftsproduktionen i de skyddade vattendragen.¹⁶

¹⁶ Statistik som utredningen erhållit från Havs- och vattenmyndigheten, se not 15.

3 4 kap. 6 § MB

3.1 Historik

För att åstadkomma en god hushållning med mark- och vattentillgångar av särskild betydelse för hela landet antog riksdagen år 1972 riktlinjer för den fysiska riksplaneringen. Dessa riktlinjer var ett slags handlingsregler som skulle vara vägledande vid varje beslut som innefattade användning av mark- och vattenresurser i de områden som angavs vara av riksintresse. För älvdalarna innebar riktlinjerna bl.a. att huvudälvar och källflöden i norra Norrland, skulle skyddas mot vattenkraftsutbyggnad. De älvar som avsågs var Torneälven, Kalixälven, Piteälven och Vindelälven.¹ I samband med beslutet år 1972 om den fysiska riksplaneringen tillkallades utredningar för att närmare studera vattenkraftsutbyggnader i södra Norrland och norra Svealand (Sehlstedtska utredningen)² samt i norra Norrland (Ekströmska utredningen)³. Dessa utredningar låg sedan till grund för ett mer samlat beslut av riksdagen att undanta vissa älvar och älvräckor från vattenkraftsutbyggnad.⁴ Riktlinjerna om undantag från vattenkraftsutbyggnad utgick från de mycket stora naturvårds-, kulturminnesvårds- och friluftsinressen som finns utefter berörda älvar och älvräckor samt de betydande värden som outbyggda vattensystem har också för andra intressen, t.ex. fisket och rennäringen. För varje enskild älv eller älvräcka angavs vilka bevarandevärden som utgjorde motiv för att undanta just den aktuella älven eller älvräckan från vattenkraftsutbyggnad.⁵

¹ Prop. 1977/78:57 s. 83. Se även prop. 1972:111, CU 1972:35, rskr. 1972:348 och prop. 1985/86:3 s. 239 ff.

² SOU 1974:22 Vattenkraft och miljö.

³ SOU 1976:28 Vattenkraft och miljö 3.

⁴ Prop. 1977/78:57, bet. 1977/78:CU9, rskr. 1977/78:100.

⁵ Prop. 1985/86:3 s. 90.

Riktlinjerna om undantag från vattenkraftsutbyggnad i vissa vattendrag kodifierades genom 3 kap. 6 § NRL som trädde ikraft år 1987. I samband med att MB trädde ikraft den 1 januari 1999 upphävdes NRL och bestämmelsen i 3 kap. 6 § NRL ersattes av 4 kap. 6 § MB. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak varandra och vad som anges i förarbetena till 3 kap. 6 § NRL, prop. 1985/86:3, gäller alltså.⁶

Antalet skyddade vattendrag har utökats ett flertal gånger, senast år 1993. Vid detta tillfälle fick även de fyra största älvarna – Torneälven, Kalixälven, Piteälven och Vindelälven – benämningen nationalälvar. Det innebar ingen saklig ändring av skyddet av dessa men de gavs därmed, mot bakgrund av att de från naturvårds- och bevarandepunkt ansågs utgöra en del av vårt nationella arv, en särskild plats bland de skyddade älvarna.⁷

3.2 Allmänt om MB:s mål och hushållningsbestämmelser

I 1 kap. 1 § första stycket MB återfinns MB:s övergripande mål. Där stadgas att syftet med MB är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Vidare stadgas att en sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl. För att uppnå detta mål stadgas i 1 kap. 1 § andra stycket MB, att MB ska tillämpas bl.a. så att mark, vatten och fysisk miljö används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhälls-ekonomisk synpunkt långsiktig god hushållning tryggas samt att återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

I 3 kap. MB finns grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. Vidare finns i 4 kap. MB särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet. Av 4 kap. 1 § framgår bl.a. att dessa områden, med hänsyn till natur- och kulturvärden, är av riksintresse och att syftet är att skydda dessa områden mot exploateringsföretag och andra ingrepp

⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 35.

⁷ Prop. 1992/93:80 s. 10.

i miljön som påtagligt kan skada områdenas natur och kulturvärden. Bestämmelsen i 4 kap. 6 § MB, som innehåller särskilda föreskrifter gällande vattenkraftsutbyggnad i vissa vattendrag, är en konkretisering av detta huvudsyfte.

3.3 Omfattningen av förbudet i 4 kap. 6 § MB

Enligt 4 kap. 6 § första och andra stycket MB får vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål inte utföras i vissa angivna älvar, älvsträckor och andra vattendrag. Enligt tredje stycket gäller första och andra stycket inte vattenverksamhet som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

När det gäller de älvar och älvsträckor som räknas upp i 4 kap. 6 § första stycket MB omfattar utbyggnadsförbudet även käll- och biflöden. Skyddet i andra stycket omfattar endast den angivna älvsträckan. Det mer geografiskt utsträckta skyddet i första stycket motiveras av att dessa vattendrag vid tidpunkten för skyddets införande var helt outbyggda eller inte utbyggda uppströms aktuellt älvavsnitt. Dessa vattenområden skulle därför skyddas som sammanhängande ekologiska och hydrologiska system. När det gäller de älvsträckor som anges i andra stycket hade vattenkraftsutbyggnad redan skett uppströms aktuella sträckor, varigenom dessa som ekologiska och hydrologiska system redan påverkats. En utbyggnad i ett käll- eller biflöde bedömdes därför påverka älvsträckans skyddsvärde endast i mindre grad varför endast själva älvsträckan skyddades.⁸

De åtgärder som omfattas av utbyggnadsförbudet i 4 kap. 6 § första och andra stycket MB är utförande av vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål.

Någon definition av begreppet ”vattenkraftverk” finns inte i MB men brukar definieras som en anläggning, där ett vattendrags vatten och fallhöjd – lägesenergin – i turbiner och generatorer omvandlas till elektrisk energi.⁹ ”Vattenreglering” definieras i 11 kap. 5 § andra stycket MB som ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annan vattenverksamhet och ”vattenöverledning” definieras i 11 kap. 5 § tredje stycket MB som vattenreglering genom överföring

⁸ Prop. 1985/86:3 s. 109.

⁹ Se Bengtsson m.fl., Miljöbalken (1 jan. 2012, Zeteo) kommentaren till 4 kap. 6 §.

av ytvatten från ett vattenområde till ett annat. Vattenregleringar och vattenöverledningar för annat än kraftändamål och andra vattenföretag, t.ex. dikningsföretag och vattenuttag för jordbruksbevattning eller för industriändamål, omfattas inte av förbudet.¹⁰

Vad som avses med begreppet ”utföra” vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål framgår inte klart av lagtexten. Av förarbetena framgår att med utbyggnad för vattenkraftsändamål avses inte bara uppförande av kraftverk och dammar utan även vattenregleringar och vattenöverledningar samt åtgärder för sådana företag.¹¹

Utbyggnadsförbudet tillkom i en tid då planen i Sverige ännu var att bygga ut vattenkraften. Det främsta syftet med förbudet synes ha varit att, med politisk betoning, freda de skyddade vattendragen från sådan ny utbyggnad.¹² Det var emellertid, i en juridisk formell mening, inte fråga om ett absolut förbud utan tanken var att ny utbyggnad, som hade endast obetydlig miljöpåverkan, skulle få ske även fortsättningsvis, se nedan under avsnitt 3.4. Vidare fanns vid tidpunkten för förbudets införande redan vattenkraftsanläggningar i vissa av de skyddade vattendragen. Det var således inte fråga om helt orörda vattendrag. När de gäller de befintliga vattenkraftsanläggningarna uttalade departementschefen i förarbetena till 3 kap. 6 § NRL följande.

I några fall finns redan vattenkraftsanläggningar i de älvar och älvsträckor som jag föreslår skall vara undantagna från vattenkraftsutbyggnad. I prop. 1977/78:57 om riktlinjer i den fysiska riksplaneringen för vattendrag i norra Svealand och Norrland anfördes att ett undantag från utbyggnad inte bör innebära att smärre åtgärder som hänför sig till t.ex. redan företagen reglering helt skall förhindras. Civilutskottet (CU 1977/78:9) uttalade med anledning av propositionen i denna del att tillåtligheten av ersättningsbyggnader samt ombyggnader och effektiviseringar i redan befintliga kraftverk under vissa förutsättningar skall kunna prövas utan hinder av att åtgärden berör ett undantaget område. Enligt min mening bör ett sådant synsätt gälla också i fortsättningen. Ersättningsbyggnader, ombyggnader och effektiviseringar bör kunna tillåtas om de har endast obetydlig miljöpåverkan, dvs. om åtgärderna endast i ringa utsträckning

¹⁰ Prop. 1985/86:3 s. 186.

¹¹ Prop. 1985/86:3 s. 108.

¹² Se t.ex. prop. 1985/86:3 s. 107 ff.

påverkar de bevarandevärden som utgjort motiv för att älven eller älvräckan skall undantas från vattenkraftsutbyggnad.¹³

Merparten av den vattenkraftsetablering som har redovisats i avsnitt 2 kan förmodas ha funnits vid tidpunkten för dessa motivuttalanden. Uttryckssättet ”några fall” kan mot denna bakgrund vara en förenklad, och i någon mån missvisande, bild av förhållandena. Vad gäller möjligheter att utan hinder av rådande förbud vidta åtgärder finns avseende 4 kap. 6 § MB liknande förarbetsuttalanden. Där uttalas att utbyggnadsförbudet inte gäller vattenverksamhet som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan. Detta innebär att tillstånd bör kunna lämnas för smärre åtgärder som hänför sig till en redan företagen utbyggnad, t.ex. ersättningsbyggnader till ett befintligt kraftverk och ombyggnader eller effektiviseringar, under förutsättning att inverkan på naturmiljön inte ökar i nämnvärd omfattning.¹⁴

Begreppet ”utföra” vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål omfattar således såväl ny vattenkraftsutbyggnad som åtgärder hänförliga till redan befintlig vattenkraftsutbyggnad. Dessa åtgärder är, i enlighet med 4 kap. 6 § första och andra stycket, som huvudregel förbjudna.

Bestämmelsen i 4 kap. 6 § tredje stycket MB undantar enbart sådan vattenverksamhet enligt första och andra stycket som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan. Vattenverksamhet inom ramen för utförandet av vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål och som förorsakar mer än obetydlig miljöpåverkan är således förbjuden. Vilken typ av vattenverksamhet som avses är inte helt klart. Exempel på vattenverksamhet, som enligt undantaget 4 kap. 6 § tredje stycket MB, inte omfattas av förbudet är ersättningsbyggnader, ombyggnader och effektiviseringar avseende redan befintliga vattenkraftsanläggningar. Det måste innebära att nämnda åtgärder, om de förorsakar mer än obetydlig miljöpåverkan, är förbjudna. Även annan vattenverksamhet, som utförs på grund av ett vattenkraftverk eller en damm samt vattenregleringar och vattenöverledningar för kraftändamål, skulle enligt utredningens mening kunna omfattas av förbudet.

¹³ Prop. 1985/86:3 s. 110.

¹⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 41.

3.3.1 Rätten att bibehålla en anläggning

Beträffande äldre vattenkraftsanläggningar som har uppnått sin livslängd kan det, för att kunna bibehålla anläggningen, krävas relativt omfattande byggnadsåtgärder som medför mer än obetydlig miljöpåverkan. Sådana byggnadsåtgärder skulle, enligt vad som framgått ovan, vara förbjudna enligt 4 kap. 6 § MB. Hur ett sådant förbud förhåller sig till rätten, enligt 24 kap. 1 § första stycket tredje meningen MB, att bibehålla en tillståndsgiven anläggning är oklart. Nämnda bestämmelse motsvarar 15 kap. 1 § första stycket andra meningen vattenlagen (1983:291), VL, som gällde vid den tidpunkt då utbyggnadsförbudet lagfästes genom 3 kap. 6 § NRL. Vid prövning enligt VL skulle NRL tillämpas.¹⁵ Det framgår inte av förarbetena till vare sig NRL eller MB hur utbyggnadsförbudet förhåller sig till rätten att bibehålla en anläggning. Frågan förefaller inte ha övervägts. Något uttalat syfte att successivt fasa ut befintliga anläggningar i de skyddade vattendragen framgår, såvitt utredningen kunnat finna, inte.¹⁶

3.3.2 Underhållsskyldighet m.m.

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. Bestämmelsen är en säkerhetsbestämmelse som bl.a. syftar till att undvika dammhaveri. 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. 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 anläggningens ägare ska bli kvitt underhållsskyldigheten måste anläggningen rivas.

¹⁵ Se 3 kap. 1 § VL.

¹⁶ I målet avseende Fridafors Övre kraftverk, se avsnitt 4.1.5 nedan, konstaterade miljödomstolen att 4 kap. 6 § MB inte innebär förbud mot att underhålla och för framtiden behålla kraftverk som redan har ett gällande tillstånd.

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.¹⁷ 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.

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 dammanläggning för vattenreglering har dessutom enligt 11 kap. 18 § MB ett s.k. strikt ansvar att ersätta skada som orsakas av att anläggningen havererar.

I detta sammanhang kan även bestämmelsen i 11 kap. 16 § MB nämnas som bl.a. föreskriver en rätt att utan föregående tillstånd dels utföra ändrings- eller lagningsarbeten nödvändiga till följd av skada eller för att förebygga skada och dels innehålla eller tappa vatten om det är nödvändigt för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av någon annan sådan orsak.

Hur förbudet i 4 kap. 6 § MB förhåller sig till åtgärder enligt 11 kap. 16-17 §§ MB framgår varken av MB eller dess förarbeten. Bestämmelserna i 11 kap. 16-17 §§ MB fanns tidigare i VL. Inte heller förarbetena till denna lag berör, såvitt utredningen kunnat finna, frågan om förhållandet till utbyggnadsförbudet.¹⁸

Skadeförebyggande underhållsåtgärder kan vara omfattande och medföra mer än obetydlig miljöpåverkan vilket innebär att de torde vara otillåtna enligt 4 kap. 6 § MB. Samtidigt föreligger en skyldighet enligt 11 kap. 17 § MB att utföra dessa åtgärder. Underlåtenhet att utföra åtgärderna kan vidare medföra risk för dammhaveri med allvarliga skador på allmänna och enskilda intressen som följd. Verksamhetsutövaren riskerar dessutom straff om denne bryter mot sin underhållsskyldighet och ersättningsskyldighet vid skador. Denna motstridighet i lagstiftningen är givetvis mycket otillfreds-

¹⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 139 och Bengtsson m.fl., Miljöbalken (1 jan. 2011, Zeteco) kommentaren 11 kap. 17 §.

¹⁸ Jfr 4 kap. 4 § och 17 kap. 1 § VL och prop. 1981/82:130.

ställande. Att lösa denna fråga ligger inte inom ramen för utredningens uppdrag och är ytterst en politisk fråga.

Ett alternativ till lösning skulle kunna vara att i lagstiftning ange att förbudet i 4 kap. 6 § MB inte gäller åtgärder enligt 11 kap. 17 § MB. Detta skulle medföra att skadeförebyggande åtgärder enligt nämnda bestämmelse kan utföras utan hinder av 4 kap. 6 § MB. MB:s bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt skulle givetvis gälla för sådana åtgärder.

Om det istället är statsmaktens politiska önskemål att befintliga anläggningar i de skyddade vattendragen successivt ska fasas ut bör lämpliga regler för detta utformas. Sådana regler bör bl.a. klargöra när en eventuell skyldighet att riva ut anläggningen inträder och hur skyldigheten förhåller sig till ovan nämnda bestämmelser i 11 kap. 16-17 §§ MB om skadeförebyggande åtgärder. Det bör även klargöras hur en skyldighet att riva ut anläggningen förhåller sig till rätten, enligt 24 kap. 1 § första stycket tredje meningen MB, att bibehålla en tillståndsgiven anläggning. Vidare bör utredas om verksamhetsutövaren ska få ersättning för skador till följd av en ofrivillig utrivning, t.ex. avseende förlorade intäkter, värde på anläggningen m.m. Det bör även utredas vem som ska ersätta den vars egendom skadas till följd av en eventuell ändring i vattenförhållandena i samband med utrivningen, jfr 31 kap. 19 § MB.

3.3.3 2 kap. 6 § andra stycket MB

I några av de domstolsavgöranden som redogörs för i avsnitt 4 hävdar sökanden, med hänvisning till 2 kap. 6 § andra stycket MB, att förbudsbestämmelsen i 4 kap. 6 § MB inte är tillämplig vid ombyggnader och effektiviseringar av befintliga anläggningar eftersom det inte är fråga om ändrad användning av mark- och vattenområden.

Av 2 kap. 6 § andra stycket MB framgår att vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap., regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6 §, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Bestämmelsen fanns tidigare i 1 kap. 2 § MB med en något annan lydelse. Av den bestämmelsen framgick att 3 och 4 kap. endast skulle tillämpas vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning av sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9, 11 och 12 kap. och vid regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. samt enligt vad som var föreskrivet i vissa angivna lagar. Syftet med 1 kap. 2 § var, enligt förarbetena, att tydliggöra att hushållningsreglerna i 3 och 4 kap., till skillnad från övriga regler i MB, endast skulle tillämpas vid prövning enligt de bestämmelser som angavs i paragrafen.¹⁹ Hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. ansågs således inte tillämpliga vid tillsyn.²⁰

Miljöbalkskommittén, som hade i uppgift att bl.a. se över både de allmänna hänsynsreglerna och hushållningsbestämmelserna, föreslog att tillämpningen av hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. skulle utvidgas till att också avse anmälningsspliktiga verksamheter och åtgärder. Enligt kommittén var detta en viktig förutsättning för arbetet med att göra fler av de verksamheter som då var förenade med krav på tillstånd anmälningsspliktiga i stället. Bl.a. avsågs de av kommittén då föreslagna bestämmelserna om anmälningsspliktiga vattenverksamheter som sedermera kom till uttryck i bl.a. 11 kap. 9 a § MB och i 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. Regeringen instämde i kommitténs bedömning att hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. även skulle tillämpas vid prövning av verksamheter som är anmälningsspliktiga. I förarbetena konstaterades dock att hushållningsreglerna inte behövde omfatta sådana anmälda verksamheter eller åtgärder som har kort varaktighet och kortvariga effekter. Vidare konstaterades att detta framgick av formuleringen av 2 kap. 6 § andra stycket MB och hänvisning där till att det ska vara fråga om ändrad mark- och vattenområdesanvändning.²¹

Hushållningsreglerna i MB har som redan nämnts sitt ursprung i NRL. Av förarbetena till NRL framgår att denna lag var avsedd att gälla vid beslut avseende ändrad användning av mark- och vattenresurser. Syftet med hänvisningen till ändrad användning av mark- och vattenresurser var att förtydliga att NRL inte utgjorde stöd för ingripande mot pågående användning av dessa resurser.²² Någon

¹⁹ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 10.

²⁰ Strömberg, Tillsyn över vattenverksamhet, Naturvårdsverkets rapport 5126, år 2000, s. 17.

²¹ Prop. 2005/06:182, s. 124 f.

²² Prop. 1985/86:3, s. 14 f.

förändring avseende bestämmelsernas tillämpning var inte avsedd när dessa fördes in i MB.²³

Syftet med den nya bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket MB var således att låta även anmälningsskyldiga verksamheter av viss varaktighet omfattas av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB, inte att begränsa hushållningsbestämmelsernas tillämplighet. Anmälningsskyldiga verksamheter, som inte endast har kort varaktighet och kortvariga effekter, liksom alla tillståndsskyldiga verksamheter innebär en ändrad användning av mark- eller vattenområde. Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap., och därmed 4 kap. 6 § MB, ska därför alltid tillämpas vid prövning av sådana verksamheter.

3.4 Undantag från förbudet i 4 kap. 6 § MB

Enligt 4 kap. 6 § tredje stycket MB gäller förbudet i första och andra styckena inte vattenverksamhet som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan. Som framgått ovan bör tillstånd enligt denna undantagsbestämmelse kunna lämnas för smärre åtgärder som hänför sig till en redan företagen utbyggnad, t.ex. ersättningsbyggnader till ett befintligt kraftverk och ombyggnader eller effektiviseringar, under förutsättning att inverkan på naturmiljön inte ökar i nämnvärd omfattning.²⁴

Regeringsrätten har fastslagit att begreppet ”obetydlig miljöpåverkan” innebär att en mycket restriktiv bedömning av vattenföretagets tillåtlighet ska ske. Vid denna bedömning kan inte bortses från vare sig annan miljöpåverkan än sådan som uttryckligen nämnts i förarbetena när älvsträckan skyddades eller sådana effekter på miljön som inte kan antas bli bestående.²⁵

I förarbetena uttalas att undantagsbestämmelsen i tredje stycket visserligen inte utesluter att tillstånd meddelas även till nya vattenkraftsprojekt men att det torde vara utomordentligt få helt nya projekt som har endast obetydlig miljöpåverkan. Vidare framgår att när det gäller utbyggnad av s.k. minikraftverk, dvs. anläggningar med en högsta effekt om 1,5 MW, bör undantagsbestämmelsen aktualiseras endast i två situationer. Den första situationen avser

²³ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 239.

²⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 41.

²⁵ RÅ 1993 ref. 44 och RÅ 2004 ref. 14.

fall då andra alternativ för att ordna energiförsörjningen för enstaka hushåll, t.ex. dragning av en kraftledning, kan innebära större inverkan på miljön än ett minikraftverk. Den andra situationen avser fall då det på den aktuella platsen redan finns en anläggning som påverkar vattendraget, t.ex. en dammanläggning eller liknande. I det fallet kan tillkomsten av ett minikraftverk t.o.m. innebära vissa fördelar, t.ex. om det innebär att en befintlig, dåligt underhållen flottningsdamm samtidigt kan restaureras. En förutsättning för att tillåta utbyggnad i ett sådant fall är dock alltid att åtgärden kan vidtas utan att syftet med utbyggnadsförbudet förfelas. Man bör också kunna ställa särskilda krav på åtgärdernas utformning med tanke på naturvärden, fisket och landskapsbilden. Vidare kan det inte tillåtas att ett flertal minikraftverk med var för sig obetydlig miljöpåverkan, men med en sammantagen negativ effekt på miljön, kommer till stånd i samma älv eller älvsträcka.²⁶

Ordalydelsen i tredje stycket ger ingen ledning om utifrån vilket naturtillstånd bedömningen avseende miljöpåverkan ska göras. Frågan har aktualiserats i några av de mål som redogörs för i avsnitt 4.1. I målen avseende Gertsbäckens kraftverk och Storforsens kraftverk utgick domstolarna från det naturtillstånd som rådde vid tidpunkten för prövningen. I målet avseende Ejforsens kraftverk utgick domstolen från det naturtillstånd som rådde när älven skyddades vilket i princip var detsamma som rådde vid tidpunkten för prövningen.

Det kan i sammanhanget nämnas att det i 4 kap. 1 § andra stycket MB finns ytterligare undantag till utbyggnadsförbudet. Av bestämmelsen framgår bl.a. att 4 kap. 6 § inte utgör hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret.

I enlighet med 17 kap. 3 § första stycket 3 MB får regeringen förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som omfattas av 4 kap. 6 § tredje stycket MB.

²⁶ Prop. 1985/86:3 s. 110 f.

4 Domstolarnas tillämpning av 4 kap. 6 § MB

Av tilläggsdirektivet framgår att domstolarna under senare år har avgjort ett 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 § MB. Utredningens uppdrag enligt direktivet är bl.a. att analysera tillämpningen av 4 kap. 6 § MB i relation till det syfte med bestämmelsen som uttrycks i förarbetena. Utredningen har därför från samtliga mark- och miljödomstolar i landet begärt in uppgifter om avgjorda eller pågående mål där ansökan avser lagligförklaring eller tillstånd till ombyggnation och utvinning av vattenkraft i de älvar, älvsträckor och andra vattendrag som anges i 4 kap. 6 § MB. Utöver de mål utredningen fått uppgift om från domstolarna har några ytterligare mål kommit till utredningens kännedom genom utredningens experter. Nedan redovisas de mål som utredningen bedömt vara av intresse för ovan nämnda analys av tillämpningen.¹ Med undantag för Långforsens kraftverk har målen avgränsats till sådana som inletts efter MB:s ikraftträdande den 1 januari 1999.

4.1 Avgjorda och pågående mål

4.1.1 Agnäs kraftverk (Öreälven)

Ansökan gällde tillstånd till ombyggnad av regleringsdamm vid Agnäs kraftverk. Kraftverket uppfördes år 1949. De sökta åtgärderna avsåg bl.a. renovering av luckor och sättar i utskoven vid tilloppskanalen, utbyte av nålarna i huvuddammen mot luckor samt komplettering av

¹ Uppgifterna avser målens handläggningsstatus per den 7 december 2012.

jorddammsanslutningen med tätjord och stödfyllning. Sökanden anförde bl.a. att från arbetsmiljö- och vattenhushållningssynpunkt var den befintliga nålavstängningen både farlig och svårhanterlig. Sökanden anförde vidare att 4 kap. 6 § MB inte utgjorde hinder mot de sökta åtgärderna eftersom det var fråga om modernisering av befintlig anläggning inom ramen för pågående markanvändning. Av miljökonsekvensbeskrivningen framgick att de sökta åtgärderna skulle leda till ett väsentligt mindre vinterspill och att sträckan mellan dammen och utloppskanalens inflöde i älven i princip skulle bli torrlagd under vinterhalvåret. Denna effekt ansåg flera remissinstanser utgöra mer än obetydlig miljöpåverkan. Samtidigt ansåg remissinstanserna att villkor om minimitappning skulle kunna begränsa effekten av ombyggnationen till obetydlig miljöpåverkan.

Mark- och miljödomstolen konstaterade att den planerade ombyggnaden av regleringsdammen utgjorde en sådan åtgärd som på ett betydande sätt kunde påverka Natura-2000 området i Öreälven och att det således krävde tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB. Mot bakgrund av att sökanden inte yrkat sådant tillstånd, att det inte utifrån miljökonsekvensbeskrivningen gick att bedöma påverkan på skyddade arter och att ansökan inte innehöll några förslag till skyddsåtgärder, t.ex. i form av minimitappning vintertid, avvisades ansökan. Någon prövning avseende åtgärdernas tillåtlighet enligt 4 kap. 6 § MB gjordes inte. Avgörandet har vunnit laga kraft.²

4.1.2 Anundsjö kraftverk (Norra Anundsjöån)

Målet gällde en ansökan av Kammarkollegiet om omprövning av villkoren för Anundsjö kraftverk till skydd för fisket. Kraftverket uppfördes år 1953³ med stöd av tillstånd meddelat år 1952. Mark- och miljödomstolen, som konstaterade att Kammarkollegiet och verksamhetsutövaren var ense, fann de yrkade villkoren tillåtliga och ändamålsenliga. Utöver de villkor som redan gällde för kraftverket föreskrevs följaktligen villkor om bl.a. att bygga, sköta om och bibehålla en fiskväg i form av ett omlöp förbi kraftverksdammen, att minimitappa samt att biotopåtgärda torrfåran. Någon

² Umeå tingsrätt, miljödomstolen, slutliga beslut 2010-06-14 i mål nr. M 1227-09.

³ <http://vattenkraft.info/> den 3 december 2012.

diskussion avseende åtgärdernas tillåtlighet enligt 4 kap. 6 § MB fördes inte.⁴ Avgörandet har vunnit laga kraft.

4.1.3 Blankaströms kraftverk (Emån)

Ansökan gällde tillstånd för att utföra omfattande ändringsarbeten på den befintliga kraftverksanläggningen, bygga en helt ny kraftverksbyggnad samt öka drivvattenföringen genom kraftverket från 34 m³/s till 47 m³/s. Kraftverket uppfördes mellan åren 1917–1919. Mark- och miljödomstolen avslag ansökan på den grunden att vattenrättsligt tillstånd saknades till den befintliga kraftverksanläggningen och att sökanden inte begärt lagligförklaring.⁵ Mark- och miljödomstolens beslut överklagades till Mark- och miljööverdomstolen, som inte meddelade prövningstillstånd.⁶ Detta beslut har överklagats till HD som ännu inte avgjort målet.⁷

4.1.4 Ejforsens kraftverk (Dalälven)

Ansökan avsåg dels lagligförklaring av befintlig anläggning vid Ejforsen bestående av tröskel, kanalintag med lucka för avstängning, tilloppskanal, rester av en kraftstation, kraftstationsdamm och utloppskanal, dels tillstånd för erforderliga reparationer och ombyggnader samt uppförande och drift av en ny kraftstation med en nominell slukförmåga om 5 m³/s. Elproduktion hade pågått på platsen sedan år 1917.

När det gäller tillåtlighetsbedömningen enligt 4 kap. 6 § MB gjorde domstolen följande bedömning. Domstolen fann att det naturtillstånd som rådde när det lagstadgade skyddet för den aktuella älven infördes skulle utgöra utgångspunkt för bedömningen av den sökta verksamhetens miljöpåverkan. Detta naturtillstånd var i princip detsamma som det som rådde vid tidpunkten för prövningen. Domstolen fann vidare att den sökta verksamheten inte kunde betraktas som sådana smärre åtgärder hänförliga till en redan företagen utbyggnad som enligt förarbetena kan vara tillåtliga enligt undantagsbestämmelsen

⁴ Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, deldom 2012-06-21 i mål nr. M 30-02.

⁵ Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2012-03-22 i mål nr. M 991-10.

⁶ Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, beslut 2012-05-21 i mål nr. M 3394-12.

⁷ Handläggning pågår i Högsta domstolens mål nr. Ö 2814-12.

i 4 kap. 6 § tredje stycket MB. Detta då det som återstod av kraftverksanläggningen var att betrakta som övergivna rester som varken kunde bli föremål för ombyggnad eller effektivisering. Domstolen konstaterade istället att det var fråga om en ny utbyggnad av minikraftverk på en plats där det redan fanns en anläggning som påverkade vattendraget och att de sökta åtgärderna inte medförde mer än obetydlig miljöpåverkan. Domstolen konstaterade också att det var fråga om ett typexempel på en sådan ny utbyggnad som enligt förarbetena kan aktualisera undantagsbestämmelsen.

Vid bedömningen av den sökta verksamhetens miljöpåverkan utgick domstolen från de bevarandevärden som utgjort motiv för utbyggnadsförbudet i aktuell älv. Bedömningen omfattade både miljöpåverkan under och efter arbetenas utförande.

Påverkan under arbetenas utförande bestod bl.a. av mindre omfattande grumling vid utläggning och borttagning av fångdammar, tillfälligt hinder för fisk att röra sig upp- eller nedströms i fångdammarnas dämningssområde och visst buller. Dessa åtgärder bedömdes vara av mindre omfattning och inte medföra mer än obetydlig miljöpåverkan.

Påverkan efter arbetenas utförande och den därpå följande driften bestod bl.a. av ett något förändrat synintryck av området, ändrade flödesförhållanden samt risk för fisk att skadas eller dödas i turbinen.

Påverkan på synintrycket bestod bl.a. av ny betong på vissa befintliga anläggningar, justering av dammkrönet, ny mindre kraftstation och viss avverkning av träd för bygge av ny mindre skogsväg. Mot bakgrund av att området redan gav ett påverkat intryck samt att det var fråga om relativt begränsade åtgärder bedömde domstolen att det förändrade synintrycket inte medförde mer än obetydlig miljöpåverkan.

Påverkan på flödesförhållandena bestod bl.a. i fördelning av mer vatten till älvfåran vid låga respektive höga flöden och avstängning av delflödet genom kraftverkskanalen vid riktigt låga flöden med hinder för fisk i dämningssområdet att röra sig upp- eller nedströms. Mot bakgrund främst av att det med den ändrade fördelningen av flödet vid lågvattensituationer gick att undvika torrläggning av huvudfåran bedömde domstolen att den samlade effekten avseende flödesförhållandena var positiv för miljön.

Nästa fråga gällde risk för fisk i samband med turbinpassage. Mot bakgrund av det stora flödet i älvfåran bedömde domstolen att

det endast torde röra sig om ett mindre antal fiskar som riskerade att hamna i kraftverkskanalen och turbinen. Därtill bedömdes det möjligt att begränsa riskerna t.ex. genom installation av s.k. fingrind. Domstolen konstaterade även att det förhållandet att man i förarbetena uttalat att även nya minikraftverk kan vara tillåtna talar för att man bedömt att den fiskdöd och fiskskada som ofrånkomligen uppkommer i alla sådana kraftverk inte i sig kan anses medföra mer än obetydlig miljöpåverkan. Med samma resonemang fann domstolen att de vandringshinder som uppkommer i kraftverkskanalen och som permanentas genom ett nytt tillstånd inte i sig innebär mer än obetydlig miljöpåverkan. Domstolen fann sammanfattningsvis att den sökta verksamheten, även med beaktande av dess sammantagna effekt, inte kunde anses medföra annat än obetydlig miljöpåverkan.

I en deldom förklarade domstolen den befintliga anläggningen laglig och fastslog att den sökta verksamheten var tillåtlig.⁸

Efter överklagande fann Miljööverdomstolen att sökanden inte hade rådighet över det vatten där verksamheten skulle bedrivas varför miljödomstolens deldom undanröjdes och sökandens ansökan avvisades.⁹ Högsta domstolen (HD) konstaterade att rådighet över vatten inte var en förutsättning för lagligförklaring, varför målet i den delen återförvisades till Miljööverdomstolen. HD meddelade inte prövningstillstånd avseende frågan om tillåtlighet varför Miljööverdomstolens beslut i den delen stod fast.¹⁰ Efter återupptagen prövning fastställde Miljööverdomstolen miljödomstolens deldom avseende lagligförklaring av den befintliga anläggningen.¹¹ Avgörandet har vunnit laga kraft. Sammanfattningsvis finns det således endast ett lagakraftvunnet avgörande avseende den befintliga anläggningens laglighet. Miljödomstolens avgörande avseende de sökta åtgärdernas tillåtlighet enligt bl.a. 4 kap. 6 § MB har undanröjts.

⁸ Stockholms tingsrätts, miljödomstolen, deldom 2007-01-30 i mål nr. M 30253-04.

⁹ Svea hovrätts, Miljööverdomstolens, beslut 2008-04-08 i mål nr. M 1548-07.

¹⁰ NJA 2010 s. 246.

¹¹ MÖD 2011:15.

4.1.5 Fridafors Övre kraftverk (Mörrumsån)

Ansökan gällde tillstånd att bl.a. ersätta det befintliga kraftverket med ett nytt kraftverk på motsatt sida, öka drivvattenföringen genom kraftverket från 25 m³/s till 40 m³/s, sätta igen vattenvägarna till det befintliga kraftverket samt i dammsäkerhetshöjande syfte bygga om och förstärka den befintliga regleringsdammen. Kraftverket uppfördes år 1918 och byggdes om under 1930-talet.

Miljödomstolen konstaterade inledningsvis att 4 kap. 6 § inte innebär förbud mot att underhålla och för framtiden behålla kraftverk som redan har ett gällande tillstånd. Vidare konstaterades att det befintliga kraftverket inte var långsiktigt användbart och att det behövde ersättas av en ny anläggning om driften skulle kunna fortgå.

Domstolen prövade därefter om 4 kap. 6 § innebar förbud mot att placera det nya kraftverket på andra sidan ån. Domstolen fann att det fanns fördelar med att bygga det nya kraftverket frikopplat från den industrianläggning som det befintliga kraftverket var integrerat med bl.a. då man därigenom undvek risk för frigörande av föroreningar och kunde bevara den nuvarande kraftstationen av industrihistoriskt intresse. Domstolen fann att det inte innebar någon skillnad från miljösynpunkt om det nya kraftverket, som skulle placeras på ett likartat sätt som det befintliga, byggdes på åns vänstra sida istället för dess högra. Därtill bedömdes erforderliga vattenarbeten kunna utföras med ringa miljöpåverkan eller i vart fall inte större påverkan än det skulle innebära att riva det befintliga kraftverket och bygga ett nytt på samma plats.

När det gäller den ökade drivvattenföringens förenlighet med 4 kap. 6 § gjorde domstolen följande överväganden. Domstolen konstaterade att det i princip inte förekom någon vandring av lax, havsöring eller ål förbi det aktuella kraftverket. Vidare konstaterade domstolen att utbyggnaden inte skulle förändra kraftverkets karaktär av strömkraftverk och inte heller förändra vattenståndet vare sig uppströms eller nedströms jämfört med rådande förhållanden. Mot denna bakgrund fann domstolen att den ökade drivvattenföringen inte skulle medföra annat än en obetydlig påverkan.

Sammanfattningsvis bedömde domstolen den sökta verksamheten tillätlig och beviljade tillstånd. Villkor föreskrevs bl.a. om att

intaget skulle dimensioneras för att klara eventuella framtida krav på fiskväg förbi kraftverket.¹²

Miljööverdomstolen undanröjde miljödomstolens dom och återförvisade målet till miljödomstolen för fortsatt behandling.¹³ Detta på grund av rättegångsfel bestående av att miljödomstolen underlåtit att ta ställning till ett av Fiskeriverket framställt yrkande om fiskväg förbi kraftverket. Efter att miljödomstolen återupptagit handläggningen återkallade sökanden sin talan och målet avskrevs.¹⁴ Avgörandet har vunnit laga kraft.

4.1.6 Gertsbäckens kraftverk (Vindelälven)

Ansökan gällde bl.a. tillstånd för ombyggnad av det befintliga strömkraftverket i Gertsbäcken, med en slukförmåga på 2 m³/s med naturligt flöde genom en sidoliggande bäckfåra, till ett vattenkraftverk med en drivvattenföring på 8 m³/s med viss reglerad minimitappning genom sidofåran. Kraftverket uppfördes år 1938.¹⁵

Mark- och miljödomstolen konstaterade inledningsvis, i motsats till vad sökanden anfört, att 2 kap. 6 § andra stycket MB inte medförde att utbyggnadsförbudet i 4 kap. 6 § MB inte skulle tillämpas i aktuellt fall. Vidare konstaterade domstolen att den sökta verksamheten avsåg en tämligen omfattande ombyggnad av ett befintligt kraftverk och att det därför var tveksamt om det var fråga om sådana smärre åtgärder som, enligt förarbetena, kan aktualisera undantagsbestämmelsen i 4 kap. 6 § tredje stycket MB. Domstolen konstaterade också att ordalydelsen i tredje stycket inte ger någon ledning i frågan om i förhållande till vilket naturtillstånd som bedömningen obetydlig miljöpåverkan ska göras. Domstolen fann emellertid att bedömningen ska ske med utgångspunkt i det naturtillstånd som rådde med den befintliga anläggningen. Enligt domstolen saknade miljökonsekvensbeskrivningen vissa väsentliga uppgifter för bedömning av den sökta verksamhetens miljöpåverkan. Exempelvis saknades uppgifter om rådande vattenföring och strömförhållanden. Dessa brister, som inte kunde avhjälpas genom kom-

¹² Växjö tingsrätts, miljödomstolen, dom 2008-02-29 i mål nr. M 111-06.

¹³ Svea hovrätts, Miljööverdomstolen, slutliga beslut 2010-06-01 i mål nr. M 2460-08.

¹⁴ Växjö tingsrätts, miljödomstolen, slutliga beslut 2011-01-11 i mål nr. M 2528-10.

¹⁵ <http://vattenkraft.info/> den 3 december 2012.

plettering under handläggningen i domstolen, bedömdes utgöra processhinder och domstolen avvisade därför ansökan.¹⁶ Mark- och miljödomstolens beslut överklagades till Mark- och miljööverdomstolen, som inte meddelade prövningstillstånd.¹⁷ Avgörandet har vunnit laga kraft.

4.1.7 Klinte kraftverk (Emån)

Ansökan gällde tillstånd att utföra relativt omfattande dammsäkerhets- höjande åtgärder vid Klinte kraftverk.¹⁸ Kraftverket uppfördes mellan åren 1908–1910. Sökanden anförde att 4 kap. 6 § MB inte utgjorde hinder för att utföra de sökta reparations- och underhållsarbetena och ingen av remissmyndigheterna hade något att erinra i fråga om åtgärdernas tillåtlighet.

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 artskyddsförordningen (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.

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

¹⁶ Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, slutliga beslut 2012-01-18 i mål nr. M 3299-09.

¹⁷ Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, beslut 2012-04-12 i mål nr. M 1274-12.

¹⁸ 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 ca 500 m³ massor, utbyte av befintlig isolervägg vid valvdammen, komplettering av kanaldammens erosionskydd och anläggande av fångdammar under byggnadstiden.

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.¹⁹ 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.²⁰ Mark- och miljööverdomstolens dom har överklagats till HD som ännu inte avgjort målet.²¹

4.1.8 Långforsens kraftverk (Lången)

Ansökan gällde tillstånd att bygga om Långfors kraftstation med bl.a. ny överfallsdamm och utskovsdamm samt intag, maskinstation och utvidgad utloppskanal. Tillstånd söktes även för att riva motsvarande äldre anordningar. I samband med ombyggnaden skulle dessutom en effektivisering och effektutbyggnad företas innebärande en ökad avledningsrätt från 8 m³/s till 30 m³/s. Vattenföringen beräknades minska på en sträcka av 250 m. Den beräknade medelvattenföringen i forsen beräknades minska med nära 60 procent under sommarmånaderna och nära 80 procent under vintermånaderna. En viss minimivattenföring skulle finnas. Kraftverket uppfördes år 1918.

Regeringen beslutade att förbehålla sig prövningen enligt den numera upphävda 11 kap. 3 § VL. Med stöd av samma bestämmelse avgav Vattendomstolen ett yttrande över vattenföretagets tillåtlighet.²² Den centrala frågan i målet var om de åtgärder som skulle utföras skulle komma att medföra endast en obetydlig miljöpåverkan och om hinder mot företaget förelåg enligt 3 kap. 6 § NRL.

Regeringen konstaterade i sitt beslut att den befintliga anläggningen var i så dåligt skick att det var nödvändigt att vidta någon form av åtgärd för att ställa den i ordning. Det sökta företaget var dock av genomgripande omfattning och innebar inte endast att underhållsarbeten behövde vidtas. Den gamla anläggningen skulle ersättas med en ny som skulle förläggas på samma plats som den befintliga

¹⁹ Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2011-12-28 i mål nr. M 3676-10.

²⁰ Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2012-06-25 i mål nr. 676-12.

²¹ Handläggning pågår i Högsta domstolens mål nr. T 3445-12.

²² Östersunds tingsrätt, Vattendomstolen, yttrande 1993-11-11, mål nr. VA 36/92.

anläggningen och få en likartad utformning. Den nya anläggningen skulle avledda en väsentligt större mängd vatten från forsen.

I sitt beslut redogjorde regeringen inledningsvis för älvsträckans skyddsvärde. Av detta framgår att vattendraget är av stort intresse för det rörliga friluftslivet samt att området, som präglas av orördhet, utgör en säregen vildmark med höga naturvärden.

Uppströms den aktuella kraftstationen fanns sedan 1940-talet ett regleringsmagasin vilket enligt regeringen påverkade vattenföringen i älvsträckan på så sätt att vattenföringen vintertid var större än vad som skulle vara fallet utan regleringsmagasin. Sommartid var förhållandet det motsatta. Oavsett om tillstånd gavs till nu ansökta åtgärder skulle regleringsmagasinet vara kvar. Regeringen fann därför att åtgärdernas tillåtlighet skulle bedömas mot bakgrund av de nu rådande hydrologiska förhållandena. Vidare ansåg regeringen att frågan om de sökta åtgärderna medförde mer än en obetydlig miljöpåverkan skulle bedömas utifrån hur åtgärderna påverkar det avgränsade område som berördes av vattenanläggningen, cirka 250 m. Bedömningen skulle inte göras utifrån effekten på hela den skyddade sträckan uppgående till 3,6 mil.

Fiskeriverket hade i yttrande anfört att verket inte hade någon erinran mot företaget under förutsättning att det skedde en minitappning och att en fiskväg återuppfördes i dammen. Regeringen ansåg med stöd av bl.a. detta yttrande det klarlagt att fisket inte skulle ta någon betydande skada av företaget. Effekten på naturvärdena nedströms anläggningen skulle därför enligt regeringen bedömas som obetydlig mot bakgrund av att det avledda vattnet skulle återföras till älven 250 m nedströms kraftstationen. Regeringen konstaterade även att den synliga effekten på forsen skulle påverkas genom att mängden av fritt strömmande vatten skulle minska. Genom den medgivna minimitappningen skulle dock effekten på landskapsbilden bli begränsad. Vid en sammanvägd bedömning fann därför regeringen att den miljöpåverkan projektet innebar inte borde utgöra hinder mot företaget. Regeringen förklarade således att den ansökta vattenanläggningen var tillätlig och överlämnade ärendet till miljödomstolen för erforderlig handläggning. Regeringens bedömning och argumentation överensstämde i stort med den som Vattendomstolen avgav i sitt yttrande.

Nedre Långans fiskevårdsområdesförening ansökte hos Regeringsrätten om rättsprövning av regeringens beslut. Med hän-

visning till ett tidigare avgörande RÅ 1993 ref. 44 konstaterade Regeringsrätten i sitt beslut att redan den omständigheten att begreppet "obetydlig miljöpåverkan" används i lagtexten måste innebära att en mycket restriktiv bedömning åsyftas. Enligt Regeringsrätten kunde det vid prövningen varken bortses från annan miljöpåverkan än sådan som uttryckligen nämnts i förarbetena när älvsträckan skyddades eller sådana effekter på miljön som inte kunde antas bli bestående.²³

Till skillnad från regeringen ansåg Regeringsrätten att de sökta åtgärdernas ingrepp var mer omfattande än att ersätta den befintliga anläggningen med en ny. Regeringsrätten nämnde särskilt att ett s.k. flodutskov och en väg/damm skulle anläggas i anslutning till stationsbyggnaden samt att utloppskanalen skulle breddas. Vidare konstaterade domstolen att vattenflödet i forsen skulle minska kraftigt och att det i mer än en obetydlig utsträckning skulle påverka det intryck som forsen gav. Ett genomförande av de sökta åtgärderna skulle även i mer än obetydlig utsträckning, t.ex. genom grumling, kunna påverka det biologiska livet i och nedströms forsen. Regeringsrätten fann vid en sammantagen bedömning att de sökta åtgärderna skulle komma att medföra mer än en obetydlig miljöpåverkan. Regeringens beslut att tillåta vattenföretaget var därför inte lagligen grundat. Regeringsrätten upphävde regeringens beslut och visade det åter för fortsatt handläggning. Regeringen beslutade därefter om att det sökta företaget inte var tillåtligt.²⁴

Parallellt med prövningen i Regeringsrätten pågick även en prövning i miljödomstolen för fastställande av villkor m.m. Efter överklagande till Miljööverdomstolen och därefter Högsta domstolen avskrev den senare instansen målet från vidare handläggning. I avskrivningsbeslutet konstaterades att regeringen funnit att den sökta verksamheten inte var tillätlig. Miljödomstolens tillståndsdöm och Miljööverdomstolens beslut hade därmed förfallit.²⁵

Ett nytt mål har inletts avseende Långforsens kraftverk, se avsnitt 4.2.4.

²³ RÅ 2004 ref.14

²⁴ Regeringsbeslut 2005-05-19 M2004/266/F/M.

²⁵ Högsta domstolen, protokoll 2005-08-25, mål nr. Ö 4241-03.

4.1.9 Nytt vattenkraftverk i Kattån

Ansökan gällde tillstånd till nytt minikraftverk i Kattån. Mark- och miljödomstolen fann att ansökan, som bl.a. saknade godtagbar miljökonsekvensbeskrivning och redovisning avseende samråd, hade sådana brister att den inte kunde ligga till grund för prövning i målet. Ansökan avvisades därför.²⁶ Mark- och miljööverdomstolen meddelade inte prövningstillstånd och avgörandet har vunnit laga kraft.²⁷

4.1.10 Storforsens kraftverk (Örån)

Ansökan gällde tillstånd att bl.a. ersätta den befintliga dammen med en överfallsdamm, bygga en ny större kraftstation under jord samt att ta bort befintlig tilloppstub, maskinstation och rörliga utskovsanordningar. Den sökta ombyggnaden beräknades öka produktionen från 11 GWh/år till cirka 22 GWh/år. Kraftverket uppfördes ursprungligen med stöd av tillstånd från år 1956 respektive 1958.

Miljödomstolen bedömde att den sökta verksamheten, som skulle utföras inom ett Natura 2000-område, inte på ett betydande sätt skulle påverka miljön och att tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB därför inte krävdes. När det gäller verksamhetens förenlighet med 4 kap. 6 § MB gjordes följande överväganden. Det konstaterades att de sökta åtgärderna inte avsåg ingrepp i ett opåverkat område utan omfattade en ombyggnad av en befintlig anläggning där särskilt området mellan dammen och utloppskanalen (torrsträckan) var kraftigt påverkat. Med den nya anläggningen skulle, till skillnad från nollalternativet, en inte obetydlig minimitappning komma att ske och vattenståndet variera på ett mer naturligt sätt. Den nya dammutformningen samt utrivningen av tilloppstuben och maskinstationen bedömdes vidare vara positiv för friluftslivet och från naturmiljösynpunkt. Mot denna bakgrund fann domstolen att den sökta verksamheten endast skulle orsaka obetydlig miljöpåverkan.²⁸ Domen överklagades inte och har således vunnit laga kraft.

²⁶ Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, slutliga beslut 2011-12-28 i mål nr. M 38-11.

²⁷ Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, slutliga beslut 2012-03-08 i mål nr. M 369-12.

²⁸ Umeå tingsrätts, miljödomstolen, deldom 2004-10-29 i mål nr. M 3100-03. Genom dom 2011-02-28 i samma mål föreskrevs slutliga villkor avseende biotopvårdande åtgärder.

4.1.11 Untra kraftverk (Dalälven)

Ansökan gällde tillstånd att bl.a. uppföra en ny kraftstation, riva ut befintlig spärrdamm och förstärka vallar i intagskanalen, fördjupa befintliga intags- och utloppskanaler, anlägga fångdammar under byggnadstiden samt vidta andra tillfälliga åtgärder under byggnadstiden. Det befintliga kraftverket uppfördes år 1918. Sökanden anförde att bestämmelsen i 4 kap. 6 inte är tillämplig när det är fråga om befintliga kraftverk och oförändrad användning av mark- eller vattenområden och hänvisade därvid till 2 kap. 6 § andra stycket MB.

Miljödomstolen fann, med hänsyn till de sökta åtgärdernas påverkan under byggnadstiden på Natura-2000 områden, att det inte fanns förutsättningar att lämna tillstånd enligt 7 kap. 28 b § MB. Frågan överlämnades istället, med stöd av 7 kap. 29 § MB, till regeringen. Under ärendets beredning justerade sökanden tidsplanen för byggnadsarbetena. Regeringen beslutade att inte medge tillåtelse till tillstånd avseende åtgärderna under byggnadstiden. Regeringen fann inte skäl att, i enlighet med 17 kap. 3 § första stycket 3 MB, förbehålla sig prövningen av de sökta åtgärdernas tillåtlighet enligt 4 kap. 6 § MB.²⁹ Mark- och miljödomstolen, som ansåg att regeringens prövning endast avsett den ursprungliga tidsplanen, fann att de sökta åtgärderna under byggtiden till följd av den justerade tidsplanen kunde tillåtas.

När det gäller 4 kap. 6 § MB konstaterade domstolen att vattenkraftverk för kraftändamål inte får utföras i aktuell älvsträcka och hänvisade till prop. 1997/98:45 del 2 s. 40 där det anges att förbudet omfattar utbyggnad av vattenkraft. Därefter konstaterade domstolen att det i aktuellt fall visserligen var fråga om att uppföra en ny vattenkraftstation, men att den skulle vara belägen inom befintligt verksamhetsområde och delvis ersätta den befintliga kraftstationen. Därtill skulle den avledda vattenmängden vara densamma som den redan tillåtna, d.v.s. oförändrad vattenhushållning. Mot denna bakgrund fann domstolen att förbudsbestämmelsen i 4 kap. 6 § MB inte var tillämplig i aktuellt fall.³⁰ Ett flertal remissmyndigheter har överklagat domen och anført bl.a. att 4 kap. 6 § MB ska tillämpas

²⁹ Regeringsbeslut 2012-03-01 i ärende nr. M2010/4444/Ma/M.

³⁰ Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2012-06-27 i mål nr. M 5228-07.

utan hinder av vad som stadgas i 2 kap. 6 § andra stycket MB samt att ansökan bör avslås då den avser en verksamhet som förorsakar mer än obetydlig miljöpåverkan. Mark- och miljööverdomstolen, som har meddelat prövningstillstånd, har ännu inte avgjort målet.³¹

4.2 Nyligen inledda mål

4.2.1 Edeforsens kraftverk (Ljusnan)

Målet inleddes i mark- och miljödomstolen i oktober 2012 och gäller en ansökan om tillstånd att bl.a. ersätta den befintliga kraftstationen med en ny, öka maximal vattenavledningen till kraftverket från 20 m³/s till 110 m³/s samt utföra dammsäkerhetshöjande åtgärder. Målet är ännu inte avgjort.³² Enligt ansökan uppfördes den befintliga kraftstationen mellan åren 1918–1919.

4.2.2 Granö kraftverk (Mörrumsån)

Det finns två pågående mål avseende Granö kraftverk. Kraftverket uppfördes år 1959³³ med stöd av tillstånd meddelat år 1957.

Det första målet gäller framställning om fortsatt handläggning av mål om tillstånd till Granö kraftverk med anledning av latent villkor om fiskbefrämjande åtgärder. Efter att miljödomstolen avvisat framställningen undanröjde och återförvisade Miljööverdomstolen beslutet till nuvarande mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.³⁴ Handläggningen återupptogs i mark- och miljödomstolen i mars 2012 och det målet är ännu inte avgjort.³⁵

Det andra målet gäller en ansökan enligt 11 kap. 16 § MB om godkännande av utförda arbeten med anledning av dammbrott vid Granö kraftverk. Målet är ännu inte avgjort.³⁶

³¹ Handläggning pågår i Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, mål nr. M 6229-12. Beslut om prövningstillstånd meddelades 2012-11-09.

³² Handläggning pågår i Östersunds tingsrätts, mark- och miljödomstolen, mål nr. M 2640-12.

³³ <http://vattenkraft.info/> den 3 december 2012.

³⁴ Växjö tingsrätts, miljödomstolen, slutliga beslut 2010-03-03 i mål nr. M 1909-09 och Svea hovrätts, Miljööverdomstolen, dom 2011-02-01 i mål nr. M 2535-10.

³⁵ Handläggning pågår i Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, mål nr. M 1069-12.

³⁶ Handläggning pågår i Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, mål nr. M 539-12.

4.2.3 Lima kraftverk (Dalälven)

Målet inleddes i mark- och miljödomstolen i juli 2012 och gäller en ansökan om relativt omfattande dammsäkerhethöjande åtgärder vid Lima kraftverk som uppfördes år 1959.³⁷ Målet är ännu inte avgjort.³⁸

4.2.4 Långforsens kraftverk (Lången)

Målet inleddes i mark- och miljödomstolen i oktober 2011 och gäller en ansökan om uppförandet av en ny jorddamm på Långforsens kraftstations högra sida samt ett nytt intag till stationen. Samtidigt ansökte sökanden om godkännande enligt 11 kap. 16 § MB av anlagd tillfällig fångdamm.³⁹ Målen är ännu inte avgjorda.

4.2.5 Åmans Nedre kraftverk (Åman)

Målet inleddes i mark- och miljödomstolen i juli 2012 och gäller en ansökan om dammsäkerhethöjande åtgärder vid Åmans Nedre kraftverk.⁴⁰ Kraftverket uppfördes år 1943.⁴¹ Målet är ännu inte avgjort.⁴²

4.3 Sammanfattande reflektioner

Av de mål som redovisats under avsnitt 4.1 har tillstånd beviljats av miljödomstol alternativt mark- och miljödomstol endast i sex mål nämligen Anundsjö (omprövning), Ejforsen, Fridafors Övre, Klinte (dammsäkerhethöjande åtgärder), Storforsen och Untra. Tillstånden avseende Anundsjö och Storforsen överklagades aldrig och har vunnit

³⁷ De sökta åtgärderna avser bl.a. breddning av krön och förstärkning av fyllningsdammarnas upp- och nedströmslänter, installation av nytt och automatiserat läckagemätningssystem, ny utskovslucka som ersätter ett befintligt ytutskov och flottningsutskov, bergschakt nedströms betongdammen i syfte att förändra och förbättra energiomvandlingen av vattenmassorna som avbördas genom utskoven samt anläggande av ny bro.

³⁸ Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, mål nr. M 3779-12.

³⁹ Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen, mål nr. M 2743-11 och 2744-11.

⁴⁰ De sökta åtgärderna avser bl.a. bygge av nytt utskov.

⁴¹ <http://vattenkraft.info/> den 3 december 2012.

⁴² Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, mål nr. M 1731-12.

laga kraft. Tillstånden avseende Ejforsen och Fridafors Övre har undanröjts av överinstans. Tillståndet avseende Klinte har överklagats till Högsta domstolen och inte vunnit laga kraft. Tillståndet avseende Untra har överklagats till Mark- och miljööverdomstolen och inte vunnit laga kraft. Av ovan nämnda sex mål finns således lagakraftvunnet tillstånd att utföra åtgärder i de skyddade vattendragen i endast två mål nämligen Anundsjö och Storforsen.

Endast ett mål, vattenkraftverket i Kattån, avser etablering av helt ny vattenkraft utan koppling till tidigare företagen utbyggnad. Ansökan avvisades dock som så bristfällig att den inte kunde ligga till grund för prövning i målet. I målet gällande Ejforsen, fanns rester av en tidigare företagen utbyggnad. Domstolen ansåg därför att ansökan skulle bedömas som en ansökan om tillstånd för ny kraftverksutbyggnad. Målen gällande Agnäs, Blankaström, Fridafors Övre, Gertsbäcken, Långforsen, Storforsen och Untra gäller ansökningar hänförliga till redan företagen utbyggnad och avser tillstånd för bl.a. bygge av nya kraftstationer på annan plats än de befintliga, effektiviseringar i form av ökad drivvattenföring, andra relativt omfattande ombyggnationer samt dammsäkerhetshöjande åtgärder. I fyra av de ovan nämnda målen har miljödomstol alternativt mark- och miljödomstol prövat 4 kap. 6 § MB och funnit de sökta åtgärderna tillåtliga (Ejforsen, Fridafors Övre, Storforsen och Untra). I Långforsen gjordes prövningen enligt 4 kap. 6 § MB av regeringen som fann de sökta åtgärderna tillåtliga. Därtill kan nämnas Gertsbäcken där domstolen resonerade om de sökta åtgärdernas tillåtlighet enligt 4 kap. 6 §. Domstolen, som var tveksam till att åtgärderna medförde endast obetydlig miljöpåverkan, tog aldrig slutlig ställning i frågan då ansökan avvisades p.g.a. brister i miljökonsekvensbeskrivningen. Målet gällande Anundsjö är det enda omprövningsmålet och gällde villkoren till skydd för fisket. Någon bedömning av åtgärdernas tillåtlighet enligt 4 kap. 6 § gjordes inte. Av de avgjorda målen är det endast Klinte som uteslutande avser dammsäkerhetshöjande åtgärder. Sökanden i det målet framförde att 4 kap. 6 § MB inte utgjorde hinder mot att utföra de sökta åtgärderna vilket inte synes ha ifrågasatts av någon av remissmyndigheterna. Varken mark- och miljödomstolen eller Mark- och miljööverdomstolen gjorde någon prövning av åtgärdernas tillåtlighet enligt 4 kap. 6 § MB.

Mark- och miljööverdomstolen alternativt Högsta domstolen har inte prövat tillåtligheten enligt 4 kap. 6 § MB i något av målen.

Prövningen i dessa instanser har kommit att avse främst processuella frågor som lett till att underinstansens dom undanröjts. Målet gällande Långforsen prövades emellertid, inom ramen för rättsprövning, av Regeringsrätten som fann att den sökta verksamheten inte var tillåtlig enligt 4 kap. 6 § MB. Untra har överklagats till Mark- och miljööverdomstolen, som ännu inte avgjort målet.

5 Överväganden och förslag

5.1 Tillämpningen av 4 kap. 6 § MB i förhållandet till bestämmelsens syfte enligt förarbetena

<p>Utredningens förslag: Någon ändring av 4 kap. 6 § MB föreslås inte.</p>

Utredningens uppdrag är att analysera tillämpningen av 4 kap. 6 § MB i relation till det syfte med bestämmelsen som uttrycks i förarbetena. Endast om utredningen bedömer att det bakomliggande syftet med bestämmelsen inte uppnåtts ska utredningen föreslå de ändringar som behövs i lagrummet för att åstadkomma ett väl fungerande skydd mot utbyggnad och ändrad vattenföring i de skyddade vattendragen. Enligt utredningen omfattar inte uppdraget att utreda om skyddet enligt 4 kap. 6 § MB ska utvidgas. Det innebär att utredningens uppdrag avseende 4 kap. 6 § tredje stycket MB uteslutande avser att analysera tillämpningen av detta stycke i förhållande till dess syfte enligt förarbetena.

Som framgått ovan var lagstiftarens syfte med 4 kap. 6 § MB inte att införa ett absolut förbud mot ny vattenkraftverksutbyggnad eller mot åtgärder hänförliga till redan befintlig vattenkraftverksutbyggnad i de skyddade vattendragen. Tanken var att sådana åtgärder som huvudregel skulle vara förbjudna men att åtgärder med endast obetydlig miljöpåverkan skulle undantas förbudet och således även fortsättningsvis vara tillåtna. Ett exempel på ny utbyggnad som, enligt förarbetena, kunde aktualisera undantaget var uppförandet av minikraftverk på en plats där det redan fanns en anläggning som påverkade vattendraget. Vidare angavs beträffande redan befintlig vattenkraftsutbyggnad att undantaget kunde aktualiseras för smärre åtgärder som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan, t.ex. ersättningsbyggnader till ett befintligt kraftverk,

ombyggnader och effektiviseringar. Det fanns således vid tidpunkten för förbudets införande vattenkraftsanläggningar i vissa av de skyddade vattendragen. Vattendragen var alltså inte helt orörda.

När det gäller domstolarnas tillämpning av 4 kap. 6 § MB konstaterar utredningen inledningsvis att det sedan MB trädde ikraft år 1999 endast har slutligt avgjorts cirka tio mål där ansökan avsett lagligförklaring och tillstånd till ombyggnation och utvinning av vattenkraft i de skyddade vattendragen. Därutöver finns ett antal mål där prövning pågår. Något enstaka mål avser ny vattenkraftsutbyggnad. De flesta mål avser dock tillståndsansökningar kopplade till befintlig vattenkraftsutbyggnad och avser åtgärder såsom ersättningsbyggnader, ombyggnader och effektiviseringar. Det är således fråga om sådana åtgärder som, enligt förarbetena, kan vara tillåtna om de förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan.

Som framgått under avsnitt 4.3 finns det få avgöranden där miljödomstol eller mark- och miljödomstol prövat de sökta åtgärdernas tillåtlighet enligt 4 kap. 6 § MB och därmed vad som utgör obetydlig miljöpåverkan. Det finns inte något avgörande i detta avseende från Mark- och miljööverdomstolen alternativt Högsta domstolen. Vidare framgår att det finns endast ett lagakraftvunnet avgörande där tillstånd beviljats efter ansökan från verksamhetsutövaren, jfr Storforsen under avsnitt 4.1.10.

Enligt utredningens mening finns det i nuläget för få avgöranden för att kunna dra några säkra slutsatser om hur tillämpningen av 4 kap. 6 § MB överensstämmer med bestämmelsens syfte enligt förarbetena. Endast det faktum att det förekommer tillståndsansökningar avseende åtgärder i de skyddade vattendragen innebär inte, enligt utredningen, att slutsatsen kan dras att bestämmelsen tillämpas i strid med sitt syfte. Mot bakgrund av det relativt begränsade antalet tillståndsansökningar sedan MB trädde ikraft år 1999 anser utredningen att 4 kap. 6 § MB inte heller förefaller innebära en obefogad belastning för myndigheter och domstolar. Utredningen finner därför inte skäl att i något avseende föreslå några ändringar.

5.2 2 kap. 6 § andra stycket MB

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket MB ändras för att förtydliga paragrafens nuvarande innebörd. Hänvisningen till ändrad användning av mark- eller vattenområden tas bort. Istället läggs det till att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. gäller vid prövning enligt 9 kap. 6 §, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § av anmälningspliktiga verksamheter som inte är av tillfällig art.

Som framgått under avsnitt 3.3.3 ovan ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB tillämpas vid all tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap. samt vid prövning av anmälningspliktiga verksamheter som inte är av tillfällig art. Enligt utredningen innebär sådana verksamheter alltid ändrad användning av mark- eller vattenområden. Den nuvarande utformningen av 2 kap. 6 § andra stycket MB, som bl.a. stadgar att vid tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap. ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. endast tillämpas i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden, ger intryck av att det finns tillståndspliktiga verksamheter som inte innebär ändrad mark- och vattenområdesanvändning. Det kan också konstateras att sökandena i flera av de mål som redogörs för i avsnitt 4 har argumenterat på detta sätt i sina tillståndsansökningar. De har hävdats att 4 kap. 6 § MB inte är tillämplig vid tillståndspliktiga ombyggnader och effektiviseringar av befintliga vattenkraftsanläggningar då det inte är fråga om ändrad användning av mark- och vattenområden.

Utredningen anser att ordalydelsen i 2 kap. 6 § andra stycket MB ger utrymme för feltolkningar och föreslår därför att bestämmelsen ändras på sätt som framgår av förslag till lag om ändring i miljöbalken. Någon ändring av bestämmelsens innebörd avses inte. Syftet är endast att förtydliga att 3 och 4 kap. ska tillämpas vid all tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap. MB. Vidare är syftet att förtydliga det som redan gäller enligt förarbetena till bestämmelsens nuvarande lydelse, nämligen att 3 och 4 kap. inte ska tillämpas på sådana anmälningspliktiga verksamheter som har kort varaktighet och kortvariga effekter.

Bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket MB är för närvarande placerad i den paragraf som rör lokalisering av verksamheter. Av

lagtekniska skäl skulle en annan placering av 2 kap. 6 § andra stycket MB kunna övervägas. Detta då bestämmelsen i andra stycket inte endast är tillämplig i fråga om val av plats.

5.3 Konsekvenser

Den enda ändring utredningen föreslår är en ändrad lydelse av 2 kap. 6 § andra stycket MB. Detta är endast ett förtydligande av paragrafens nuvarande innehåll. Enligt utredningens bedömning kommer detta förtydligande att något underlätta tillämpningen av bestämmelsen men i övrigt inte medföra några konsekvenser.

5.4 Ikraftträdande

Föreslagen ändring av 2 kap. 6 § andra stycket MB är endast redaktionell och kan därmed träda i kraft omedelbart utan övergångsbestämmelser. Utredningen bedömer att ett ikraftträdande kan ske som tidigast den 1 oktober 2013.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

2 kap.

6 §

Ändringen är endast redaktionell och syftar till att förtydliga paragrafens nuvarande innebörd. Paragrafen innebär att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap., till skillnad från övriga regler i MB, endast ska tillämpas vid prövning enligt de bestämmelser som anges i paragrafen. I paragrafen anges att hushållningsbestämmelserna gäller vid prövning enligt 9 kap. 6 §, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § av verksamheter som inte är av tillfällig art. Syftet är att förtydliga att 3 och 4 kap. inte ska tillämpas vid prövning av sådana anmälda verksamheter eller åtgärder som har kort varaktighet och kortvariga effekter.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Karolina Ardesjö Lundén

Kammarkollegiet har 2012-04-19 yttrat sig till riksdagens civilutskott med anledning av Civilutskottets beslut 2012-03-29. Kollegiets yttrande rörde motion 2011/12:C 404, yrkande 1. att 4 kap. 6 § tredje stycket MB snarast bör utgå.

I det sammanhanget uttalade kollegiet sammanfattningsvis följande.

”Kammarkollegiets erfarenhet är att undantagsbestämmelsen i 4 kap. 6 § sista stycket medför betydande merarbete för myndigheter och domstolar. Vid en restriktiv tillämpning i enlighet med vad som uttrycks i förarbetena leder bestämmelsen inte till något tillskott av vattenkraft. Det finns dock en risk – inte minst vid åtgärder beträffande anläggningar som fått tillstånd enligt äldre rätt – att begreppet obetydlig miljöpåverkan ges en tolkning, som innebär att tillstånd felaktigt kan meddelas till vattenkraftutbyggnad. Kollegiets uppfattning är vidare att förarbetsuttalandena till undantagsbestämmelsen för lokal vattenproduktion i skyddade älvar och älvsträckor är obsolet med hänsyn till att produktionsmålet för vattenkraft uppnåtts. Enligt kollegiet är undantaget i 4 kap. 6 § tredje stycket inte förenligt med vattenförvaltningen enligt ramvattendirektivet och miljöbalkens syfte.

Sammantaget ser kollegiet inte hinder för att 4 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken upphävs.”

Jag delar kollegiets tidigare framförda uppfattning på denna punkt. För det fall vissa nödvändiga åtgärder skulle anses omfattas av förbudet så kan klagörande ändringar i det avseendet ske genom ändringar i 11 kap. MB och eventuella hänvisningar dit.

I sammanhanget bör också nämnas att ärendet om Anundsjö inte var någon tillståndsansökan till utbyggnad av vattenkraft, utan en ansökan om omprövning för att åstadkomma förbättrad fiskvandring. Sådana ärenden omfattas inte av bestämmelsen i 4 kap. 6 § MB.

Särskilt yttrande av experten Christer Borg

Inledning

Föreliggande utredning har främst tillkommit som följd av en motion i riksdagen 2011/12:C404 (MP) enligt vilken föreslogs ett tillkännagivande om, att regeringen bör utreda möjligheterna att upphäva undantagsbestämmelsen i 4 kap. 6 § tredje stycket MB.

Utskottet ansåg i likhet med motionärerna att det fanns ett behov av att se över bestämmelsen. Utskottet ansåg även att det är mycket bra att regeringen fattat beslut om tilläggsdirektiv som omfattar denna fråga och att frågan har getts prioritet inom ramen för utredningen (CU 5 s. 10–12). Riksdagen beslöt 2012-06-19 i enlighet med betänkandet.

Sammanfattning, slutsatser och förslag

Utredningens främsta bidrag till kunskapen om de lagskyddade älvarna återfinns i kap 2, tabell 2:1. Redovisningen visar och bekräftar att den energimängd som utvinns från de 181 anläggningarna, motsvarande endast 2,86 % av den totala vattenkraftproduktionen i Sverige varav hela 159 är s.k. minikraftverk, **inte har eller har haft någon energipolitisk betydelse.**

Den största svagheten är att utredningen trots goda skäl i detta delbetänkande inte förmått framlägga ett förslag där undantagsregeln till 4 kap. 6 § MB om obetydlig miljöpåverkan avskaffas.

Utredningen redovisar de svårigheter som kan vara förknippade med ett borttagande i kap. 3 i avsnitten 3.3.1 om rätt att behålla en anläggning och i 3.3.2 om underhållsskyldighet m.m.

Intressant är det resonemang som förs i utredningen i sammanhanget i 3.3.2, om statsmaktens politiska önskemål är att de befintliga anläggningarna i de skyddade älvarna successivt ska fasas ut bör lämpliga regler utformas. Som nämns i utredningen om ramdirektivet i 1.1 och som påtalats av Kammarkollegiet (se CU 5 s. 10–11) **så anser kollegiet att undantagsbestämmelsen inte är förenlig med vattenförvaltningen enligt ramvattendirektivet.**

Eftersom Vattenverksamhetsutredningen består av en grupp av aktörer med bred kompetens och som från olika utgångspunkter sysslar med vattenverksamhet, så vill jag föreslå regeringen att genom

ett **tilläggsdirektiv** ge utredningen i uppdrag att utreda och komma med lämpliga förslag i sammanhanget för de befintliga anläggningarna i de skyddade älvarna.

I avvaktan på att en ändring kan komma senare i huvudbetänkandet som förutskickats och som kan innebära att slutsatser och överväganden i detta delbetänkande ändras (slutet avsnitt 1.1.), så bilägger jag till detta särskilda yttrande enligt nedan ett förslag till ändring av undantagsregeln i 4 kap. 6 § tredje stycket MB.

Det centrala i förslaget är att inga helt nya kraftverk tillåts i de lagskyddade vattendragen i 4 kap. 6 § MB och att ingen utökning av produktionen tillåts i de befintliga kraftverken.

Jag bifaller utredningens författningsförslag vad gäller 2 kap. 6 § andra stycket MB.

Förslag till annan lydelse av 4 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken.

Första och andra styckena gäller ej åtgärder som utförs i vattenanläggningar enligt 11 kap. 17-18 §§ MB, eller åtgärder som avser renoveringar för att vidmakthålla i drift fungerande och av domstol tidigare tillståndsgivna vattenanläggningar, och som orsakar endast obetydlig miljöpåverkan. Sådana åtgärder får endast utföras med oförändrade och av domstol tidigare fastställda villkor för vattenföringen genom befintligt kraftverk och med oförändrad fallhöjd och regleringsamplitud.

Förslaget innebär:

1. Inga nya vattenanläggningar får byggas i 4:6-sträckor.
2. Lagstadgade underhåll som krävs ryms inom denna regel så länge anläggningen är i drift.
3. Enklare och tydligare lagstiftning som blir lättare att tillämpa.

Energimålet för vattenkraft – sammanfattande diskussion

Riksdagens uppsatta mål om 66 TWh för vattenkraften är uppnått.

Energimyndigheten räknar inte i perspektivet 2020 (prop. 2009/10:133 s. 23) med något ytterligare bidrag från vattenkraften i målpuffyllelsen för förnybar elproduktion.

Enligt utredningen ser Sverige ut att få ett överskott om ca 1,2 % år 2020, vilket motsvarar ca 5,5 TWh. Verkligheten är en annan. I dagsläget, 2012, har Sverige ett elöverskott på 11,4 TWh som enligt Energimyndighetens långtidsprognos stadigt kommer att växa till att 2020 uppgå till 24 TWh. Energiminister Anna-Karin Hatt uppgav i riksdagen den 26 oktober att Sverige redan nu nästan har uppnått 50 % -målet för förnybart, det mål som Sverige satt upp som nationellt mål till 2020.

Av föreliggande tabell 2.1 framgår att knappt 1,9 TWh vattenkraft produceras i 4:6 älvar. Enligt tabellen finns 181 vattenkraftverk i 4:6-älvar, varav hela 159 med en effekt <1,5 MW, som ingår i kategorin minikraftverk och som endast har en medelårsproduktion på drygt 230 000 MWh eller 13 % av den totala produktionen i dessa 4:6 älvar. I resonemanget (kap. 2) om reglerkraft framstår 4:6 älvar i detta sammanhang inte som relevant, speciellt med tanke på att just småskalig/minikraftverk inte har någon reglerförmåga att tala om! Detta också mot bakgrund av, att man bl.a. inom Nordpools område p.g.a. klimatförändringar och därmed tillhörande ökande nederbörd bedömer ett ökat tillskott i storleksordningen 5-9 TWh per år från vattenkraften i Sverige fram till år 2050, se rapport från Sintef Energy Research, Energy Systems, 2011-03-01, Joar Styve, Birger Mo och Ove Wolfgang. Rapporten beskriver den ökade vattenkraftsutvinningen baserad på de två huvudscenarior som FN:s klimatpanel IPCC och därmed EU och Sverige använder som grund för sin klimat- och energipolitik, bland annat förnybarhetsdirektivet. Rapporten pekar på en ökad vattenkraftsproduktion i Sverige, ökat spill borträknat, på mellan 8,7 till 9,3 TWh jämfört referensåret. Jag anser att de framtidsprojektioner som ligger till grund för förnybarhetsarbetet givetvis måste beaktas fullt ut, annars riskerar utredningens förslag att bli partsinlaga för kraftindustrin och dess uppenbara och, ur ett rent företagsperspektiv, relevanta vinstintressen.

Det energitillskott som tillkommit genom tillstånd i de lagskyddade älvarna sedan början av 70-talet är försumbart. Vattenkraftutbyggnaden i de skyddade vattendragen hade ju redan ägt rum innan de blev skyddade! Detta tycks numera även utredningen vara medveten om (avsnitt 3.3).

Prövningen – projekt som tillåtlighetsprövades av regeringen som smärre åtgärd eller som obetydlig miljöpåverkan

I endast ett fall har regeringen tillstyrkt en ansökan om anläggandet av ett mikrokraftverk i Girjesån, Vindelälven på 150 kW, som skulle försörja en enskild fastighet (1983).

I en rad fall som avslogs av regeringen hade vattendomstolarna i sina yttranden tillstyrkt utbyggnad. Avslagen från regeringen motiverades ofta med att projekten stred mot allmänna planerings-synpunkter och att utbyggnaderna inte behövdes för den lokala energiförsörjningen. Inte i något fall gav regeringen tillstånd till uppförandet av ett helt nytt kraftverk i en skyddad älv.

Av en rapport till Vattendragsutredningen från Regeringsrätten (SOU 1994:59) framgår att rättstillämpningen vid prövningen i vattenmål av regeringen under 1970-talet (FRP) och prövningar av ansökningar från 1987 till 1993 (NRL) för tillstånd till vattenkraftverk i skyddade älvar varit mycket strikt.

Ansökningar om utbyggnader generellt och speciellt i skyddade älvar förekom överhuvudtaget inte under ca 10 år p.g.a. elöverskott och bristande lönsamhet före elcertifikatlagens ikraftträdande 2003, vilket bekräftas av bl.a. Riksrevisionsverkets rapport RRV 1998:6 s. 13.

Efter elcertifikatens tillkomst 2003 har ansökningarna under senare år ökat kraftigt. Jag kan bekräfta tilläggsdirektivets antagande att exploateringsstrycket har ökat mot de lagskyddade vattendragen.

Försök till utbyggnader har pågått de sista åren i bl.a. Torne älv 2011, Vindelälven 2012 (Gertsbäcken), Kalixälven 2012 och pågår i Vindelälven 2012 (Åmans nedre kraftverk), även Piteälv har berörts. Hur ska älvskyddet och respekten för MB garanteras då inte ens nationalälvarna lämnas ifred?

I en uppmärksammas dom (2007-01-30) vid Nacka tingsrätt, beslöt Miljödombstolen för första gången i Sverige, att ge tillstånd till anläggandet av en ny kraftstation vid Ejforsen (Fuluälven) i ett

lagskyddat källflöde till Västerdalälven. Av domskälen till ett s.k. justerat förslag framgår att miljöprövningen styrts av den intäkt som elcertifikaten skulle ge. Till det anmärkningsvärda hör, att regeringen tidigare beslutade att ej pröva ärendet, eftersom älvsträckan är skyddad och att vattenkraftutbyggnad därmed är förbjuden (2005-03-17).

Därutöver är området vid Ejforsen klassat som Natura 2000-område. Att inte kraftstationen byggts beror på att domen överklagades och undanröjdes p.g.a. bristande rådighet. Ny ansökan är på gång och tidigt samråd har under 2012 skett vid Länsstyrelsen, Dalarna.

Kukkolaforsen i Torne älv är ett annat uppmärksammat fall där ett nytt s.k. småskaligt miljövänligt vattenkraftverk skulle ha byggts för utvecklingsändamål!

Miljööverdomstolen vid Svea hovrätt beslöt enligt protokoll 2010-11-03, att avvisa överklagningarna från Älvräddarnas Samorganisation och Kammarkollegiet. Beslutet överklagades av Kammarkollegiet till Högsta domstolen som upphävde Miljööverdomstolens beslut p.g.a. domvilla.

Exemplen Ejforsen och Kukkolaforsen visar i dessa fall att lagskyddet i miljöbalken hängt på en skör tråd.

Som ovan visats har vattendomstolarna i en rad fall i yttranden till regeringen tillstyrkt utbyggnader, medan regeringen i besluten om tillåtlighet avslagit ansökningarna. **Detta medför ett trovärdighetsproblem, eftersom miljödomstolarna numera i regel fäller det slutliga avgörandet vid prövning av projekt enligt undantagsregeln i de skyddade älvarna.**

Motiv för att undantagsregeln ska tas bort

Utredningens motiv för att 4 kap. 6 § tredje stycket MB ska behållas är att det är för få ansökningar efter miljöbalkens tillkomst 1999 och att ingen prövning av tillåtligheten skett av Mark- och miljööverdomstolen alternativt Högsta domstolen, men då bortses från alla tidigare prövningar under 70- och 80-talen.

Jag anser inte att det är rätt att som i utredningen avgränsa och begränsa prövningen till att gälla de ca 10 mål som avgjorts efter att MB trädde ikraft 1999 + nu pågående mål. Utredningsdirektivet ger inte någon vägledning som kan styrka denna i vår mening felaktiga avgränsning. Vi har ju haft samma prövningsgrunder i 35 år med en rad onödiga älvstrider i skyddade älvar under 70- och 80-talen. Jag kan med erfarenhet av projekt, som först prövats enligt FRP och avslagits och sedan återkommit för att prövas enligt NRL eller miljöbalken, inte alls instämma i utredningens påstående i sammanfattningen att undantagsregeln i 4 kap. 6 § MB inte skulle innebära en obefogad belastning för myndigheter och domstolar (avsnitt 5.1).

Kammarkollegiet har i ett yttrande i frågan till Civilutskottet ansett att lagstiftningen är obsolet med hänsyn till att produktionsmålet för vattenkraft är uppnått. Kollegiet anser att det inte ser något hinder för att MB:s tredje stycke i 4 kap. 6 § upphävs (CU 5 s. 10). Jag anser att utredningens skäl till att behålla undantagsregeln (avsnitt 5.1) är felaktig och inaktuell och inte tjänar något syfte, utan kommer om den behålls oförändrad, att fortsatt leda till onödiga rättsprocesser i all oändlighet. Den naturliga fråga som då infinner sig är i vems intresse den oförändrat ska kvarstå.

Utredningsuppdraget

Utredningen verkar inte ha förstått eller förmått att hittills leverera en lösning som riksdagen förväntat sig beträffande undantagsregeln till 4 kap. 6 § MB. Det handlar ju inte enligt direktivet om att utvidga bestämmelsen enligt 4 kap. 6 § MB till att omfatta fler vattendrag än de som idag omfattas av bestämmelsen, utan huvudfrågan är om det är ändamålsenligt att upphäva 4 kap. 6 § tredje stycket MB.

Positivt är, att trots att utredningen i detta delbetänkande inte förmått framlägga förslag om att avskaffa undantagsregeln till 4 kap. 6 § MB, så hålls öppet för en ändring i huvudbetänkandet. Jag citerar från avsnitt 1.1, ”Utredningen vill redan nu förutskicka att det fortsatta arbetet med huvudbetänkandet kan innebära att slutsatser och övervägande i detta delbetänkande kan komma att modifieras.”

Särskilt yttrande av experten Anna Forslund

Det övergripande syftet för 4 kap. 6 § MB är bevarande och fortsatt starkt skydd av några älvar och vattendrag i Sverige med ett högt bevarandevärde bland annat våra nationalälvar Kalixälven, Piteälven, Torneälven samt Vindelälven.

Undantaget som görs i 4 kap. 6 § och tredje stycket ger möjligheter till att försvaga detta skydd. Jag ställer mig tveksam till utredarens val att behålla 4 kap. 6 § tredje stycket eftersom det kan, om än osäkert till vilken utsträckning, möjliggöra för att nya vattenkraftverk uppförs i vattendrag som skyddas i 4 kap. 6 §. Trots att endast få domar finns som visar på praxis för hur denna lagtext har tolkats så finns dock ett fall, målet Ejforsens kraftverk, där mark- och miljödomstolen har dömt på ett sätt som går emot det övergripande syftet med 4 kap. 6 §.

Mot bakgrund av det ringa antalet avgöranden anser utredaren att det inte går att dra några säkra slutsatser i avseende 4 kap. 6 §, tredje stycket. Jag ser att det i fortsatta arbetet med huvudbetänkandet är viktigt att detta vidare utreds och en slutgiltig bedömning görs i samband med huvudbetänkandes avslutande när anknytande frågor så som äldre tillstånds rättskraft och omprövning av vattendomar vidare kommer att utredas.

Kommittédirektiv



Vattenverksamheter

**Dir.
2012:29**

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 miljö-

balkens 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 växtnärsämnen 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 diken 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 prövas 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 markavvattnings-samfällighet och till att det vid omprövning av tillstånd till markavvattning kan vara motiverat att avgränsa ansvaret för markavvattnings-samfälligheter 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



Tilläggsdirektiv till Utredningen om vattenverksamheter (M 2012:01)

**Dir.
2012:60**

Beslut vid regeringssammanträde den 31 maj 2012

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 4 april 2012 kommittédirektiv om över-
syn 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. national-älvarna – 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 utbyggnads-

förbudet 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)

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju
56. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. M.
57. Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Ju.
58. Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Ku.
59. Nya villkor för public service. Ku.
60. Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. Fi.
61. Högre ersättning vid mastupplåtelse. Ju.
62. Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. A.
63. Små företag – stora möjligheter med it. N.
64. Förstärkt försäkringstagar skydd. Fi.
65. Läsandets kultur. Ku.
66. Skatteincitament för forskning och utveckling. Fi.
67. Förvaltare av alternativa investeringsfonder. Fi.
68. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. N.
69. Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. A.
70. Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. N.
71. Tomträttsavgäld och friköp. Ju.
72. Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering. U.
73. Undersökningstillstånd och arbetsplaner. N.
74. Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. A.
75. Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. S.
76. Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. U.
77. En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. Ju.
78. En sammanhållen svensk polis. Följdändringar i författningar. Del 1 och 2. Ju.
79. En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. Fi.
80. Utbildningsanställning. A.
81. Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. S.
82. Hyres- och arrendetvister i framtiden. Ju.
83. Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB. Fi.
84. Näringsförbud – tillsyn och effektivitet. N.
85. Avlyssning mot grova vapenbrott? Ju.
86. Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler. S.
87. Ny PBL – på rätt sätt. S.
88. Att hyra – från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler. S.
89. 4 kap. 6 § miljöbalken. M.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadslag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
- Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. [49]
- Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]
- En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. [55]
- Tydliga regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. [57]
- Högre ersättning vid mastupplåtelse. [61]
- Tomträttsavgäld och friköp. [71]
- En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. [77]
- En sammanhållen svensk polis. Följdändringar i författningar. Del 1 och 2. [78]
- Hyses- och arrendetvister i framtiden. [82]
- Avlyssning mot grova vapenbrott? [85]

Försvarsdepartementet

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]
- Maritim samverkan. [48]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnads skydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]
- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]
- Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]
- Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. [75]
- Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. [81]
- Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler. [86]
- Ny PBL – på rätt sätt. [87]
- Att hyra – från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler. [88]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]
- Nystartszoner. [50]
- Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. [52]
- AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. [53]

Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. [60]

Förstärkt försäkringstagarskydd. [64]

Skatteincitament för forskning och utveckling. [66]

Förvaltare av alternativa investeringsfonder. [67]

En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. [79]

Vad är officiell statistik?

En översyn av statistiksystemet och SCB. [83]

Utbildningsdepartementet

Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]

Högskolornas föreskrifter. [5]

Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]

Likvärdig utbildning

– rikskryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]

Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]

Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor; Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]

Kvinnor och barn i rättens gränsländ. [45]

Folkbildningens samhällsvärden

– En ny modell för statlig utvärdering [72]

Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. [76]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]

Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]

Mål för rovdjuren. [22]

Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]

Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. [56]

4 kap. 6 § miljöbalken. [89]

Näringsdepartementet

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]

Nationella patent på engelska? [19]

Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. [21]

Färdplan för framtiden

– en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]

Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]

Dammsäkerhet

Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]

Återvinning av fartyg

– underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. [54]

Små företag – stora möjligheter med it. [63]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av

förvaltningsgemensamma tjänster. [68]

Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. [70]

Undersökningstillstånd och arbetsplaner. [73]

Näringsförbud – tillsyn och effektivitet. [84]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. [10]

Att angöra en kulturbygga

– för stöd till nyskapande kultur. [16]

Mindre våld för pengarna. [23]

Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]

Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. [58]

Nya villkor för public service. [59]

Läsandets kultur. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]

Sänkta trösklar – högt i tak

Arbete, utveckling, trygghet. [31]

Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. [62]

Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och

anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. [69]

Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. [74]

Utbildningsanställning. [80]