

Tillsyn över vattenverksamhet

Genomgång av vissa rättsfrågor

TIL

Rolf Strömberg

5126

Tillsyn över vattenverksamhet

Genomgång av vissa rättsfrågor

Rolf Strömberg
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB

Beställningsadress
Naturvårdsverket
Kundtjänst
SE-106 48 Stockholm, Sweden
Tfn: 698 12 00
Fax: 698 15 15
Internet-hemsida: www.environ.se
Miljöbokhandeln: www.miljobokhandeln.com

ISBN 91-620-5126-1
ISSN 0282-7298

Naturvårdsverket
Tryck: Naturvårdsverkets reprocentral 2000/11
Upplaga: 300

Förord

Miljöbalksreformen 1999 innebar bland mycket annat att stora delar av vattenlagens bestämmelser inarbetades i balken. De centrala vattenmiljöbestämmelserna finns nu i balkens 11 kapitel under rubriken vattenverksamhet. Förändringen innebär bl.a. att de allmänna hänsynsreglerna och bestämmelserna om tillsyn och egenkontroll har kommit att gälla även på detta område. Det som i miljöbalken har fått beteckningen vattenverksamhet kallades i vattenlagen för vattenföretag och är i själva verket en rad verksamheter som varierar mycket i karaktär och omfattning.

Naturvårdsverket har efter miljöbalksreformen det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen beträffande bl.a. vattenverksamhet. Att utbilda och ta fram vägledningsmaterial är en viktig del i den tillsynsvägledning som verket har att ge de operativa tillsynsmyndigheterna i landet.

Naturvårdsverket kommer att ge ut tillsynsvägledning av övergripande karaktär som är relevant vid tillsyn av vattenverksamheter, nämligen *Allmänna Råd operativ tillsyn, Allmänna Råd Egenkontroll, Operativ tillsyn - handbok för tillsynsmyndigheten* samt *Egenkontroll, en fortlöpande process - Grundbok*. Samtliga föreligger vid denna rapport utgivning som remissutgåvor. När mer erfarenhet vunnits beträffande tillsyn enligt miljöbalken av vattenverksamheter kan det bli aktuellt för Naturvårdsverket att ge ut mer specifik tillsynsvägledning, exempelvis i form av Allmänna råd eller handböcker för vattenverksamheter.

Genom att bestämmelserna om vattenverksamhet numera finns i miljöbalken har möjligheterna blivit större för att olika miljöhänsyn skall kunna väga tyngre än tidigare vid prövning och tillsyn. Någon enhetlig praxis vad gäller detta har ännu inte hunnit utvecklas. Vid kontakter med länsstyrelserna, som är de myndigheter som normalt utövar den operativa tillsynen över vattenverksamheter, har Naturvårdsverket erfarit att det, i brist på klargörande praxis, föreligger juridiska oklarheter i vissa avseenden rörande tolkningen av miljöbalkens bestämmelser om vattenverksamhet och övergångsbestämmelserna till dessa.

Naturvårdsverket har mot denna bakgrund gett f.d. generaldirektören Rolf Strömberg, Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB, i uppdrag att utföra en juridisk expertutredning avseende tillsyn av vattenverksamhet enligt miljöbalken m.m. Resultatet av detta arbete presenteras i denna rapport. Rapporten är avsedd att vara ett stöd för främst tillsynsmyndigheterna i deras arbete med tillsyn över vattenverksamheter. Rolf Strömberg svarar dock ensam för innehållet i rapporten.

1. INLEDNING.....	3
2. TILLSYNENS OMFATTNING.....	4
2.1 DEFINITIONER M.M.....	4
2.2 ADRESSATER FÖR TILLSYNSINSATSERNA	8
2.2.1 Vattenverksamheter	8
2.2.2 Vattenanläggningar.....	9
2.3 VILKA TILLSYNSINSATSER ÄR MÖJLIGA ?	11
2.3.1 Inledning.....	11
2.3.2 Föreläggande om upplysningar.....	12
2.3.3 Föreläggande om undersökningar.....	12
2.3.4 Förelägganden eller förbud enligt 26 kap. 9 § MB.....	13
2.3.4.1 Inledning.....	13
2.3.4.2 Tillstånd och motsvarande.....	13
2.3.4.3 Tillstånds rättskraft	15
2.3.4.4 Brådskande åtgärder rörande tillståndsprövade verksamheter och anläggningar.....	16
2.3.4.5 Föreläggande att iaktta underhållsskyldigheten.....	17
2.3.4.6 Sammanfattning rörande möjliga rättelse- och förbudsinsater enligt 26 kap. 9 § MB.....	17
Tillståndsprövade verksamheter och anläggningar.....	17
2.3.5 Föreläggande om skyldighet att söka tillstånd?.....	18
2.3.6 Föreläggande om utrivning enligt 26 kap. 10 § MB.....	18
2.3.7 Övriga tillsynsåtgärder m.m. enligt 26 kap. MB	19
2.3.8 Skyldighet att föra register.....	19
2.4 LAGLIGFÖRKLARING, GODKÄNNANDE OCH TILLSYN.....	19
2.5 FÖRHÅLLET MELLAN TILLSYN SAMT PRÖVNING, OMRÖVNING OCH ÅTERKALLELSE AV TILLSTÅND.....	20
2.5.1 Allmänt	20
2.5.2 Omprövning av tillstånd m.m.	20
2.5.3 Återkallelse av tillstånd.....	21
2.6 KONTROLL.....	21
2.6.1 Inledning.....	21
2.6.2 Egenkontroll	22
2.6.3 Samordnad recipientkontroll	23
2.6.4 Vattenförbund	23
2.7 SÄRSKILT OM RENSNINGAR	23
2.8 SANKTIONSMÖJLIGHETER.....	24
2.8.1 Skyldighet att anmäla överträdelser till polis- eller åklagarmyndighet	24
2.8.2 Miljösanktionsavgift	25
2.8.3 Påföljder.....	25
2.9 AVGIFTER.....	26
2.9.1 Tillsynsavgift	26
2.9.2 Bygde- och fiskeavgifter.....	26

1. INLEDNING

Naturvårdsverket har enligt 13 § första stycket förordningen (1998:900) om tillsyn det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen beträffande bl.a. vattenverksamhet enligt miljöbalken (MB).

Vid kontakter med länsstyrelser, som är de myndigheter som normalt utövar den operativa tillsynen över vattenverksamheter, har Naturvårdsverket erfarit att det föreligger juridiska oklarheter i vissa avseenden rörande tolkningen av MB:s bestämmelser om vattenverksamhet och övergångsbestämmelserna till dessa.

Mot denna bakgrund har Naturvårdsverket uppdragit åt Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB att verkställa en juridisk expertutredning avseende tillsyn över vattenverksamhet enligt MB m.m., speciellt analys av tillsynens omfattning, tillstånds rättsverkan samt egenkontroll, underhållsskyldighet, sanktionsmöjligheter och avgifter.

I denna rapport redovisar advokatbyrån utredningsuppdraget. I en bilaga har också behandlats frågan om tillsyn av dammar av säkerhetsskäl.

Utredningen har inom byrån utförts av f.d. generaldirektören Rolf Strömberg.

2. TILLSYNENS OMFATTNING

2.1 Definitioner m.m.

Medan det av 18 kap. 1 § vattenlagen (1983:291), VL, klart framgick att länsstyrelsernas tillsyn avsåg såväl vattenföretag som vattenanläggningar är miljöbalksregleringen mera diffus.

I 26 kap. 1 § MB har intagits en allmän reglering om att tillsynen skall säkerställa syftet med miljöbalken och följdföreskrifter till denna samt om att tillsynsmyndigheten skall kontrollera efterlevnaden av balken osv. Operativ tillsyn definieras i 3 § förordningen om tillsyn som sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. I bilagan till förordningen anges som föremål för tillsyn i punkterna B 7 och B 9 vattenverksamheter och i punkten B 8 vattentäkter, som också är vattenverksamheter.

I 11 kap. MB skiljer man mellan vattenverksamhet, som definieras i 2 §, och vattenanläggning, som definieras i 3 §. Med vattenverksamhet avses vissa åtgärder i och med vatten, medan med vattenanläggning avses en sådan anläggning som har kommit till genom en vattenverksamhet, tillsammans med manöveranordningar som hör till anläggningen.

Avsikten synes dock inte ha varit att i den nya miljöbalken begränsa omfattningen av tillsynen till att endast avse vattenverksamhet. Dels talar sakliga skäl mot en sådan begränsning, dels borde frågan i så fall ha berörts i förarbetena till balken. Även om endast begreppen vattenverksamheter och vattentäkter används i bilagan till förordningen om tillsyn, ger balkens reglering i 26 kap. 1 § utrymme även för tillsyn över vattenanläggningar.

Den fortsatta framställningen utgår mot denna bakgrund från att tillsynen över vattenverksamhet även inbegriper tillsyn över vattenanläggningar, även om någon vattenverksamhet inte bedrivs vid dem.

Vad som menas med vattenverksamhet respektive vattenanläggning framgår som nämnts av definitionerna i 11 kap. 2 respektive 3 § MB.

Som vattenverksamhet betraktas följande verksamheter, angivna i fyra punkter i 2 §:

Punkt 1 innehåller en definition av verksamheter i *ytvatten*, dvs vattendrag, sjöar och andra vattenområden. Med vattenområde avses enligt 4 § ett område som täcks av vatten vid högsta, förutsebara vattenstånd.

För det första skall till vattenverksamhet i ytvatten hänföras byggande och andra arbeten i vatten. Dit hör uppförande av dammbyggnader, vägbankar, bropelare, bryggor och pirar, liksom

kabeldragning och anläggande av flytbryggor. Även ändring, lagning och utrivning av sådana anläggningar utgör vattenverksamhet.

Åtgärden måste vidtas i ett vattenområde. Utanför tillämpningsområdet faller därför sådana anläggningar, vars enda inverkan på vattenförhållandena är att de utförs över ett vattenområde, t.ex. ett brospann som begränsar den segelfria höjden. Om arbeten under uppförandetiden utförs i vatten, utgör dessa dock vattenverksamhet.

Med fyllning avses en åtgärd som åtminstone delvis syftar till att åstadkomma en vattenanläggning, t.ex. en vägbank eller pir. Om syftet däremot enbart är att bli av med materialet, är tippningen inte att betrakta som vattenverksamhet. Oavsett om materialet är förorenat eller inte, blir åtgärden att betrakta som miljöfarlig verksamhet enligt definitionen i 9 kap. 1 § 1 p. Den kan också vara omfattad av bestämmelserna om dumpning av avfall i 15 kap. 31–33 §§.

Till vattenverksamhet hänförs också bortledning av ytvatten. Begreppet bortledning är vidare än begreppet vattentäkt i 5 § första meningen, som begränsas till bortledning för vissa ändamål, nämligen vattenförsörjning, värmeutvinning och bevattning. Under det vidare begreppet faller bortledning av ytvatten också i skadeförebyggande eller skadeavhjälpande syfte. Även om vattnet leds tillbaka till samma vattenområde, är bortledningsåtgärden att betrakta som vattenverksamhet.

Under begreppet grävning faller också muddring och sandsugning.

Rensning är enligt 15 § en åtgärd i ett vattenområde för att bibehålla vattnets djup eller läge.

I punkt 1 nämns slutligen andra åtgärder i vattenområden än de nu nämnda. För att de skall betraktas som vattenverksamhet krävs att de syftar till att förändra vattnets djup eller läge. Hit hör bl.a. vattenreglering, som definieras i 5 § andra meningen, och annan reglering av vattnets avrinning. Vidare inbegrips t.ex. omgrävning av en åfåra. Sistnämnda slag av åtgärder kan omfattas av särregleringen i 15 §.

Eftersom syftet med åtgärden i detta fall skall vara att förändra vattnets djup eller läge, utesluts sådana förändringar av vattendjupet som åstadkoms genom tippning av massor för att man vill bli av med dem. I dessa fall blir bestämmelserna i 9 kap. och eventuellt 15 kap.

31–33 §§ i stället tillämpliga.

Under punkt 1 skulle enligt ordalydelsen även kunna anses falla vissa markavvattningsåtgärder, t.ex. en sjösänkning. Alla markavvattningsåtgärder skall dock hänföras till punkt 4.

Punkt 2 behandlar grundvattenverksamhet.

Med grundvatten avses det vatten som finns under markens yta. Det vatten som omfattas av markavvattningsåtgärder enligt punkt 4 avser vatten på markens yta och annat vatten i marken än grundvatten. Skillnaden kan åskådliggöras med följande av Lagrådet i förarbetena till VL anförda exempel. Om man vill blottlägga en mineraltillgång för gruvdrift genom att avlägsna vatten som finns på ytan eller i marken och som täcker den, är åtgärden hänförlig till markavvattning enligt punkt 4.

Pumpar man bort djupare liggande grundvattenförekomster för att skydda en befintlig gruva mot skador blir nu förevarande punkt rörande grundvatten tillämplig.

Stadgandet avser bortledande av grundvatten och utförande av anläggningar för detta. Härmed avses bortledande både för tillgodogörande av grundvatten, t.ex. för kommunal eller industriell vattenförsörjning eller för att utnyttja värmets eller kylan i vattnet, och för bortskaffande av skadligt grundvatten, som t.ex. kan ha läckt in i en tunnel eller gruva.

Medan vattenverksamhet i ytvattenområden omfattar bl.a. åtgärder som inverkar på vattnets djup eller läge, gäller inte motsvarande i fråga om grundvatten. Så utgör inte ett *underjordsbyggande*, t.ex. tunnelbygge, som påverkar grundvattenförhållandena, vattenverksamhet. Däremot är bortledandet av grundvatten för att länshålla en tunnel vattenverksamhet. Anordnandet av tunnlar och bergrum, som inte är avsedda för tunnelbana eller gruvdrift, är bygglovspliktiga enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 plan- och bygglagen (1987:10). Vid bygglovsprövningen skall också byggföretagets inverkan på grundvattenförhållandena prövas.

Det är viktigt att ha nu angivna förhållanden klart för sig, när man överväger frågan om tillståndsplikt enligt 11 kap. MB föreligger. Undantaget i 12 § från den generella tillståndsplikten i 9 § innebär att tillstånd inte behövs om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena. Förhållandena kan vara sådana att det är själva tunneln som inverkar på vattenförhållandena genom sänkning av grundvattenståndet. Även om läckvattnet leds bort, är det inte detta bortledande som påverkar grundvattenförhållandena. Då föreligger ingen tillståndsplikt enligt 11 kap. MB för vare sig tunnelbygget eller grundvattenbortledningen.

Anläggandet av tunnlar och bergrum utgör miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB, liksom i många fall driften av dem. Ingreppet tillsynsvägen kan ske på den grunden. Eftersom det kan vara olika tillsynsmyndigheter för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, måste myndigheten ha klart för sig vilken grund för ingripande som föreligger.

Punkt 3 gäller företag för s.k. infiltration och andra åtgärder för att öka vattenmängden i en grundvattentillgång.

Syftet med åtgärden kan vara att öka vattentillgången för en grundvattentäkt eller att återställa stabiliteten i marken inom bebyggda områden med en sjunkande grundvattennivå. Så kan man t.ex. behöva kompensera en grundvattensänkning i samband med ett tunnelbygge. Om syftet är något annat än att öka grundvattenmängden, t.ex. infiltration av avloppsvatten genom mark för rening av detta, är däremot förevarande punkt inte tillämplig.

En ökning av grundvattenmängden kan åstadkommas genom att ytvatten får infiltrera i marken, vilket oftast sker i särskilda infiltrationsbassänger. Samma effekt kan uppnås genom att vatten direkt pumpas till grundvattenförande lager eller genom att markbeskaffenheten eller avrinningsförhållandena inom ett markområde ändras så att en större del av nederbörden tillförs grunden. Om dessa åtgärder utförs i syfte att öka grundvattenmängden, blir förevarande punkt tillämplig.

I 11 kap. 22 § MB regleras en speciell fråga, nämligen att en anläggning för bortledning av grundvatten helt eller delvis tas ur bruk. Ett sådant *upphörande eller minskning av grundvat-
tenpumpning* är inte vattenverksamhet enligt definitionen i 11 kap. 2 §, varför bestämmelserna om tillsyn över vattenverksamhet inte är tillämpliga. En kommunal nämnd kan dock vara be-hörig tillsynsmyndighet enligt punkterna B 4 eller B 14 i bilagan till förordningen om tillsyn enligt miljöbalken.

Punkt 4 avser markavvattning.

Under begreppet faller dikning, innefattande avdikning av kärr, mossar och annan vattendränkt mark. Vidare räknas hit sänkning och urtappning av ett vattenområde. Detta gäller inte bara sjöar utan även andra vattenområden, vilket innebär ett utökat tillämpningsområde i förhållande till VL. Reglering, liksom fördjupning, utvidgning och rätning av ett vattendrag för att skydda mot översvämning, är att hänföra till markavvattning. Slutligen är anläggande av vallar och liknande anläggningar i eller invid ett vattenområde till skydd mot vattnet (invallning) att hänföra till markavvattning.

Från markavvattningsstadgandet har uttryckligen undantagits avledande av avloppsvatten.

I 3 kap. lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LVV) ges dock regler om markavvattning som sker samtidigt med avledande av avloppsvatten. Till markavvattning hänförs inte bortledning av yt- eller grundvatten, som omfattas av punkt 1 resp. 2 i paragrafen.

För att utgöra en markavvattning i MB:s mening skall syftet med åtgärden vara att varaktigt öka markens lämplighet för något visst ändamål, såsom odling, bebyggelse eller torvtäkt. Det är effekten av markavvattningen som skall vara varaktig. Av kravet på varaktighet följer att skyddsdikning, dvs. dikning som utförs efter skogsavverkning i avsikt att hindra att grundvattnet stiger, normalt inte utgör markavvattning i lagens mening. Skyddsdikningen sänker inte den nivå som grundvattenytan hade före avverkningen. Det betyder att markens tidigare produktionsförmåga inte ökas genom en sådan form av dikning. Skyddsdikning omfattas dock av MB:s generella bestämmelser om verksamhet. Av 13 § framgår att tillståndsplikt även för sådan avvattning kan föreskrivas, och då jämföras åtgärden med markavvattning.

Av varaktighetskravet följer vidare att en invallning i samband med en tillfällig översvämning inte är markavvattning. Kravet på varaktighet är dock uppfyllt när invallningen avses bli kvar för att skydda även mot framtida översvämningar. Anmärkas bör att en tillfällig invallning ändå utgör en vattenverksamhet enligt paragrafens första punkt, om den utförs i ett vattenområde.

Det är alltså inte alltid som bestämmelserna om tillsyn över vattenverksamhet är tillämpliga på tillfälliga avvattningsåtgärder. Behöriga tillsynsmyndigheter blir i förekommande fall de som enligt punkt A i bilagan till förordningen om tillsyn utövar tillsyn över verksamheter och åtgärder, som avses i 12 kap. 6 § MB, således länsstyrelsen eller, efter delegation, kommunal nämnd samt såvitt avser skogsföretag, skogsvårdsstyrelsen.

2.2 Adressater för tillsynsinsatserna

2.2.1 Vattenverksamheter

Förbud och andra förelägganden skall riktas mot den som utövar eller har utövat den ifrågasvarande vattenverksamheten. Med utövare får här, liksom i övriga miljörättsliga sammanhang, förstås den som har den faktiska och rättsliga möjligheten att efterkomma förbudet eller föreläggandet. Om verksamheten grundas på ett tillstånd eller motsvarande, är tillståndshavaren rätt adressat. Det bör anmärkas att ett tillstånd till vattenverksamhet inte är personligt utan följer verksamheten, när denna överlåts. Ett undantag utgör dock ett tillstånd till drift av vattenkraftverk, som är knutet till en viss fastighet, strömfallsfastigheten, och som följer denna vid överlåtelse av fastigheten.

Det bör anmärkas att strömfallsfastighet enligt 1918 års vattenlag, ÄVL, kunde inrättas också för andra verksamheter för tillgodogörande av ytvatten. Dessutom fanns institutet vattentäktsfastighet för företag för tillgodogörande av grundvatten. Dessa institut utmönstrades i VL utan några särskilda övergångsbestämmelser, men tidigare förordnanden om inrättande av strömfalls- respektive vattentäktsfastighet får anses gälla. Tillstånden följer alltså även i dessa fall strömfalls- respektive vattentäktsfastigheten vid överlåtelse.

En fråga som särskilt bör uppmärksammas är vattenverksamheter som bedrivs inom ramen för en samfällighet. Sådana kan enligt 3-5 kap. LVV bildas för markavvattning, bevattning och vattenreglering, i likhet med vad som kunde ske enligt VL. Före VL kunde också bildas motsvarigheter (torrlägningsföretag, dikningsföretag, invallningsföretag, sjösänkingsföretag, vattenregleringsföretag).

En samfällighet förvaltas antingen direkt av delägarna (delägarförvaltning) eller av en särskilt bildad samfällighetsförening (föreningsförvaltning), se 4 § lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Är det fråga om delägarförvaltning, skall ett föreläggande e.d. alltså riktas mot samtliga delägare och, vid föreningsförvaltning, mot föreningen som är en juridisk person.

Bestämmelserna om delägarförvaltning gäller också i fråga om torrlägnings- och vattenregleringsföretag som tillkommit före VL och som inte är juridisk person, se 18 § andra stycket lagen (1973:1151) om införande av anläggningslagen (1973:1149) och lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Sådana företag, som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter och alltså utgör juridiska personer, kan besluta om ombildning till samfällighetsförening, se 19 § tredje stycket sistnämnda lag. Ett föreläggande o.d. skall alltså i förstnämnda fall inriktas mot samtliga delägare och i övriga fall mot den juridiska personen - företaget eller föreningen.

2.2.2 Vattenanläggningar

Många vattenanläggningar utnyttjas för vattenverksamhet, t.ex. regleringsdammar. I den mån det är verksamheten som är föremål för en tillsynsinsats, t.ex. handhavandet av en regleringsdamm, är adressatfrågan att bedöma enligt avsnitt 2.2.1 ovan.

Ofta kan det dock vara själva vattenanläggningen som är av intresse för tillsynen. Den kanske inte har tillkommit i laga ordning eller är inte av laga beskaffenhet. Underhållet kan ha försumrats, så att anläggningen utgör en säkerhetsrisk. I sådana fall skiljer sig adressatfrågan i vissa avseenden från vad som angivits i föregående avsnitt.

Det är ägaren av en vattenanläggning som ansvarar för att denna har tillkommit i *laga ordning* och därför är rätt adressat för ett föreläggande o.d. Man bör dock observera att det inte alltid krävs att tillstånd av domstol eller annan myndighet till anläggningen föreligger för att den skall anses som laglig. Det gäller särskilt äldre anläggningar. Frågan om lagligheten av en vattenanläggning som tillkommit utan tillstånd före MB:s ikraftträdande skall nämligen bedömas enligt de bestämmelser som gällde vid anläggningens tillkomst, se 18 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken (MP). Enligt sådana äldre bestämmelser kan tillståndsplikten ha varit mindre omfattande.

Med tillstånd jämställs också vissa andra former av myndighetskontroll. Vad särskilt avser dammar, som är de vattenanläggningar som oftast varit föremål för rättslig prövning, skulle man kunna sammanfatta rättsläget så att en damm som har varit föremål för granskning av någon myndighet under äldre tid har ansetts vara lagligen tillkommen. Så har skattläggning i många fall ansetts innebära en lagligförklaring, liksom syn av häradsrätt. Ett tillstånd av Kommerskollegium till ett bruk har också ansetts innefatta tillstånd till en damm. Dammar som omnämnts i privilegiebrev har också ansetts lagliga. Lagligheten av en damm kan också grundas på urminnes hävd.

Frågan om äldre anläggningar behandlas utförligare i avsnitt 2.3.4 nedan. Som framhålls där, har frågan om tillstånd eller motsvarande föreligger beträffande en vattenanläggning betydelse för tillsynsmyndighetens möjligheter att ingripa.

En vattenanläggning är av *laga beskaffenhet*, om den har anlagts i enlighet med dom eller beslut enligt MB eller motsvarande äldre lag. I regel är ägaren av anläggningen rätt adressat för ett föreläggande om rättelse, men i vissa fall kan även annan vara adressat. Om någon enligt 28 kap. 12 § MB eller motsvarande äldre lag har berättigats att ändra och använda en annans vattenanläggning, är han jämte ägaren skyldig att underhålla anläggningen, om inte domstolen har bestämt något annat, se 11 kap. 17 § andra stycket MB. Även utan uttryckligt lagstöd måste han anses ansvarig för att anläggningen efter ändringen är av laga beskaffenhet, dvs överensstämmer med vad domstolen föreskrivit.

Det föreligger också en *skyldighet* enligt 11 kap. 17 § MB att *underhålla en vattenanläggning* så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. I tillsynsuppgifterna ingår alltså att se till att denna underhållsskyldighet iakttas.

Ansvar för att underhålla en vattenanläggning åvilar i de flesta, men inte alla, fall ägaren av anläggningen. Av nämnda stadgande och där intagna hänvisningar framgår att skyldigheten kan ligga på en annan än ägaren. Rätt adressat för ett föreläggande i olika situationer är den person, fysiska eller juridiska, som anges i följande uppställning:

Faktiska förhållanden		Underhållsansvarig
1	Anläggningen ägs av ägaren till den mark där den är uppförd. Anläggningen är i drift.	Ägaren av anläggningen/markägaren.
2	Anläggningen enligt 1) är ej längre i drift.	Ägaren av anläggningen/markägaren, om ej annat bestämts (jfr 9 nedan).
3	Anläggningen är uppförd på annans mark Anläggningen är i drift.	Ägaren av anläggningen.
4	Anläggningen enligt 3) är ej längre i drift. Äganderätten har övergått på markägaren.	Den tidigare ägaren av anläggningen, om ej annat bestämts (jfr 9 nedan).
5	Anläggningen enligt 3) underhålls inte i enlighet med vad som krävs. Rättig heten att ha anläggningen uppförd på markägarens mark återkallas enligt 24 kap. 3 § andra stycket MB varvid äganderätten till anläggningen övergår på markägaren.	Den som ägde anläggningen före återkallelse
6	Någon har medgetts rätt att använda annans anläggning	Ägaren jämte den som enligt 11 kap. 17 andra stycket MB berättigats använda anläggningen om ej annat bestämts vid medgivandet av användningsrätten
7	En anläggning enligt 1) eller 3) är för viss tid utarrenderad.	Ägaren (oavsett vad som avtalats mellan honom och arrendatorn). Om arrendatorn erhållit ett självständigt tillstånd enligt MB eller äldre lag att utnyttja anläggningen är han jäm ägaren underhållsansvarig.

Forts. på nästa sida

Forts. från föregående sida

Faktiska förhållanden		Underhållsansvarig
8	Anläggning för en avlyst allmän flottled.	Under en övergångstid efter avlysningen: den för återställningsåtgärder i leden ansvarige förvaltaren. Därefter: ingen.
9	Tillstånd har begärts till utrivning av en anläggning, eller ägaren har ålagts att utriva anläggningen. I stället för att förordna om utrivning har enligt 11 kap. 20 § MB eller äldre lag förordnats att underhållsskyldigheten fortsättningsvis skall åvila markägaren, annan fastighetsägare, staten, kommun eller vattenförbund.	Den som efter åtagande ålagts underhållsskyldigheten.

Särskilt beträffande äldre vattenanläggningar kan det vara svårt att finna någon ansvarig rättighetsinnehavare. Anläggningen kan sedan länge vara övergiven. Den kan ha utförts till förmån för allmän farled, gruvföretag eller markavvattningsföretag som lagts ned. Problem kan också uppstå, när det ansvariga rättssubjektet har trätt i likvidation eller gått i konkurs.

För nu angivna fall finns det möjligheter för länsstyrelsen att, utanför rollen som tillsynsmyndighet, hos miljödomstolen utverka att rätten att bibehålla vattenanläggningen återkallas, se 24 kap. 3 § andra stycket och 7 § MB.

2.3 Vilka tillsynsinsatser är möjliga?

2.3.1 Inledning

I avsnitt 4 nedan redogörs för förhållandet mellan tillsyn samt prövning, omprövning och återkallelse av tillstånd. I nu förevarande avsnitt redogörs för vilka tillsynsinsatser som är möjliga, dvs. vad som omfattas av regleringen i 26 kap. MB och förordningen om tillsyn enligt miljöbalken.

Den fortsatta framställningen koncentreras på tillsynsmyndighetens huvuduppgift enligt 26 kap. 1 § andra stycket MB, nämligen att kontrollera efterlevnaden av miljöbalken och de föreskrifter som följer av balken, domar i ansökningsmål och beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Frågor om rådgivning, information och liknande verksamhet enligt stadgandets tredje stycke berörs inte. Inte heller berörs här skyldigheten

enligt 26 kap. 2 § MB att anmäla överträdelser till polis- eller åklagarmyndigheten (jfr avsnitt 2.8.1 nedan).

2.3.2 Föreläggande om upplysningar

Tillsynsmyndigheten kan behöva olika upplysningar för att kunna utöva sin tillsyn. För det ändamålet kan myndigheten med stöd av 26 kap. 21 § MB förelägga om skyldighet att till myndigheten lämna uppgifter och handlingar, Adressat för ett sådant föreläggande är enligt stadgandet ”den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i denna balk eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken”.

Frågan är om stadgandet ger en tillsynsmyndighet befogenhet att också meddela föreläggande rörande en vattenanläggning, där ingen verksamhet bedrivs eller åtgärd vidtas. Det kan röra sig om uppgifter eller handlingar rörande anläggningens laglighet, t.ex. tidigare tillståndsdomar samt konstruktions- och planritningar.

Stadgandets motsvarighet i 18 kap. 2 § första stycket VL angav som adressat ”företagaren” och upplysningarna kunde enligt bestämmelsen avse såväl ett vattenföretag som en vattenanläggning. Det framgår av Lagrådets yttrande i lagstiftningsärendet angående VL (prop. 1981/82:130 s. 368), att i begreppet företagaren skulle innefattas även ”innehavaren av vattenanläggningen”.

Avsikten med MB:s reglering synes inte vara att göra någon ändring i detta avseende, vilket bl.a. framgår av det jämförande paragrafregistret i Bilaga A till miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45 Del 2 s. 425).

På grund av vad som nu redovisats får tillsynsmyndigheten enligt MB anses ha befogenhet att förelägga ägaren av eller den som annars är skyldig att underhålla en vattenanläggning att lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen av denna, även om någon verksamhet inte bedrivs vid anläggningen.

2.3.3 Föreläggande om undersökningar

Den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön är skyldig att på egen bekostnad utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen, se 26 kap. 22 § MB. Bestämmelsen innehåller inte något självständigt bemyndigande för tillsynsmyndigheten att förelägga verksamhetsutövaren att utföra undersökningar. Ett sådant föreläggande kan dock grundas på den allmänna bestämmelsen om föreläggande i 26 kap. 9 § första stycket MB.

I enlighet med vad som anförts i föregående avsnitt kan också som adressat för ett sådant föreläggande vara ägaren av eller den som annars är skyldig att underhålla en vattenanläggning, även om någon verksamhet inte bedrivs vid denna.

Begreppet undersökning bör enligt förarbetena ges en vid tolkning (prop. 1997/98:45 Del 2 s.283). Det omfattar inte bara provtagningar o.d. utan även exempelvis besiktning. Samma krav på undersökning kan ställas, oavsett om verksamheten eller anläggningen är tillståndspliktig eller inte.

Tillsynsmyndigheten kan, om det är lämpligare, i stället föreskriva att undersökningen skall göras, inte av den som bedriver verksamheten eller ansvarar för anläggningen, utan på dennes bekostnad av fristående expertis med teknisk och vetenskaplig sakkunskap på området.

I sammanhanget bör pekas på den möjlighet som enligt 9 kap. 5 § LVV föreligger för ägaren av en vattenanläggning eller av någon vars rätt berörs av anläggningen att få en besiktningsman förordnad av länsstyrelsen för att utreda om anläggningen har kommit till i laga ordning eller är av laga beskaffenhet.

Det bör också erinras om den möjlighet som tillsynsmyndigheten har enligt 26 kap. 22 § sista stycket MB att förena ett föreläggande om undersökning med ett överlåtelseförbud, som kan avse en vattenanläggning. Avsikten med förbudet är att undvika ansvarsflykt under undersökningstiden.

2.3.4 Förelägganden eller förbud enligt 26 kap. 9 § MB

2.3.4.1 Inledning

Enligt det grundläggande tillsynsstadgandet i 26 kap. 9 § MB får tillsynsmyndigheten meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att MB samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas. Möjligheterna att ingripa mot vattenverksamheter och vattenanläggningar som grundas på tillstånd eller motsvarande är emellertid enligt stadgandet begränsade, vilket skall belysas i det följande. Först behandlas frågan om vad som bör jämföras med ett tillstånd samt frågan om tillståndets rättskraft.

2.3.4.2 Tillstånd och motsvarande

Med tillstånd till en vattenverksamhet eller vattenanläggning förstås tillstånd såväl enligt MB som enligt VL eller motsvarande äldre lagstiftning, se 5 § MP. Med tillstånd jämföras enligt samma stadgande lagligförklaring av ett vattenföretag eller en vattenanläggning enligt VL eller äldre lag. Institutet lagligförklaring har utmönstrats ur MB, men det finns en möjlighet enligt 17 § MP att även efter MB:s ikraftträdande utverka lagligförklaring av vattenanläggningar, men däremot inte vattenverksamheter, som tillkommit dessförinnan utan tillstånd. Även en sådan lagligförklaring gäller såsom ett tillstånd enligt MB, se 30 § MP.

Med tillstånd jämföras också miljödomstolens godkännande enligt 11 kap. 16 § MB, och motsvarande godkännande av vattendomstol, av brådskande ändrings- eller lagningsarbeten samt av åtgärder i nödsituationer som strider mot meddelade vattenhushållningsbestämmelser, jfr 24 kap. 1 § andra stycket MB.

Tillstånd enligt MB till vattenverksamheter och vattenanläggningar, utom beträffande markavvattning i vissa fall, meddelas av miljödomstol. Sådana tillstånd enligt VL och 1918 års vattenlag (ÄVL) meddelades av vattendomstol. Vattenrättsliga tillstånd dessförinnan meddelades av häradsrätten.

Tillsynsmyndigheten kan med stöd av 26 kap. 21 § MB förelägga verksamhetsutövaren eller anläggningens innehavare att förete domen eller beslutet angående tillstånd, lagligförklaring eller godkännande. Myndigheten har dock viss möjlighet att själv skaffa sig behövlig information enligt följande.

Om tillstånd, inbegripet lagligförklaring och godkännande, enligt MB, VL eller ÄVL föreligger till vattenverksamheter och vattenanläggningar, utom sådana som avser markavvattning, skall framgå av den av miljödomstolen, och tidigare vattendomstolen, förda vattenboken. Enligt 8 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. skall vattenboken ingå i den av miljödomstolen förda miljöboken.

Tillståndsdomarna bör alltså finnas arkiverade hos miljödomstolarna. Äldre domar av vattendomstolarna kan dock, liksom häradsrättsdomar och - utslag, finnas hos respektive landsarkiv. Hos Riksarkivet skall för övrigt ett renoverat exemplar av varje vattendomstolsakt finnas.

Länsstyrelsen skall på grund av tidigare och gällande föreskrifter ha tillgång till tillståndsbeslut enligt MB till markavvattningar, där länsstyrelsen själv är tillståndsmyndighet i de flesta fall, och även till beslut om sådana tillstånd till sådana verksamheter enligt VL. Tillståndsbeslut enligt äldre lagstiftning rörande markavvattning torde finnas hos Jordbruksverket eller, såvitt avser beslut avseende avvattning av skogsmark, skogsvårdsstyrelsen. Gamla akter kan dock ha överlämnats till landsarkivet.

Som antytts i avsnitt 2.2.2 kan vissa rättigheter vara att anse som motsvarigheter till tillstånd. Det gäller sådana rättigheter att förfoga över vattnet som avses i 2 kap. 41 § ÄVL, vartill hänvisas i 34 § MP.

De rättigheter som behandlades i 2 kap. 41 § ÄVL avser ”den rätt och frihet, som är förunnad bergverk, kvarnar och fiskeverk” samt ”annan rättighet att stänga eller uppdämma vattendrag eller i övrigt förfoga över vattnet”.

Rättigheterna avser främst servitutsrättigheter av offentligrättslig natur till förmån för en fastighet, till vilken en vattenanläggning hör. Rättigheten kan grunda sig på privilegiebrev, dom, skattläggning eller någon annan rättshandling av myndighet. Den kan också grundas på en privaträttslig upplåtelse med sakrättslig verkan eller på urminnes hävd.

Det är den påstådde rättighetshavaren som har att styrka såväl rättighetens existens som dess närmare innehåll. I samtliga angivna fall, utom beträffande urminnes hävd, bör man kunna kräva skriftlig dokumentation av honom. I fråga om urminnes hävd kan man inte kräva detta, utan i stället att bevisningen fullgörs t.ex. genom utredning om att viss vattenhushållning sedan lång tid tillbaka tillämpats vid den ifrågavarande anläggningen utan någon invändning från motstående intressen.

2.3.4.3 Tillstånds rättskraft

Som nämnts är möjligheterna att ingripa mot tillståndsgivna vattenverksamheter eller vattenanläggningar inskränkta. Förelägganden och förbud får enligt 26 kap. 9 § tredje stycket MB inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § utom i vissa brådskande fall som anges i förstnämnda paragrafs fjärde stycke.

Med tillstånd jämföras enligt vad som tidigare anförts lagligförklaringar och godkännanden. Även tillstånd, godkännanden och lagligförklaringar, som meddelats enligt VL eller äldre vattenrättslig lagstiftning, skall anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i MB, se 5 § första stycket MP. Som också redovisats tidigare jämföras även sådana rättigheter som avses i 2 kap. 41 § ÄVL med tillstånd enligt MB, jfr 34 § MP.

En dom eller beslut om tillstånd eller motsvarande och i samband därmed meddelade villkor behöver emellertid inte innebära att alla tänkbara frågor därigenom har avgjorts. Den rättskraft som avses genom hänvisningen i 26 kap. 9 § tredje stycket MB till 24 kap. 1 § balken är i sig begränsad. Endast domar och beslut i ansökningsmål enligt MB eller LVV - och motsvarande äldre domar och beslut - om tillstånd, som vunnit laga kraft, gäller mot alla. Tillståndet kan avse vattenverksamhet och/eller vattenanläggningar. Tillstånd till utförandet av en vattenanläggning innefattar rätt att bibehålla anläggningen. Beslut av länsstyrelsen om tillstånd till markavvattnings enligt 11 kap. har samma verkan. Av 5 § första stycket MP får också anses följa att tillstånd av förämnings- eller synemän till markavvattnings enligt VL och äldre lag har samma verkan, liksom rättigheter som avses i 2 kap. ÄVL.

I begreppet tillstånd innefattas också de villkor av olika slag som i domen eller beslutet förenats med tillståndet. Det bör dock observeras att sådana villkor ofta kan ha föreskrivits i senare domar eller beslut på grund av prövotidsförordnanden eller omprövning.

Det är alltså endast domar och beslut i *ansökningsmål* som har en angiven rättsverkan mot alla. Vad som menas med ansökningsmål framgår av 21 kap. 1 § första stycket MB och 7 kap. 1 § LVV.

Rättskraften av en dom eller ett beslut i stämningssmål enligt 21 kap. 2 § MB och 7 kap. 2 § LVV är däremot begränsad till att endast gälla mellan parterna i målet. Sådana domar och beslut hindrar inte ingripanden av tillsynsmyndighet. Inte heller beslut i tillsynsnärenden, även om de efter överklagande fastställts av domstol, har rättskraft mot tredje man. Nya och strängare förelägganden kan alltså meddelas så snart förutsättningar för det föreligger.

Rättskraften av en dom eller ett beslut i ett ansökningsmål om tillstånd eller motsvarande är också begränsad. Domen eller beslutet gäller endast såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. I de flesta fall torde det inte behöva föreligga någon tvekan om vad som reglerats i domen, men det kan naturligtvis bli diskussion om tolkningen av ett tillstånds omfattning eller innebörden av ett visst villkor.

Det kan emellertid också finnas exempel på fall där det föreligger tvekan om en fråga över huvud taget har prövats eller ej. Särskilt i större mål angående vattenverksamhet, med många myndigheter

och sakägare inblandade, kan det förekomma mängder av olika yrkanden, som i domen kanske inte alltid redovisats fullständigt i vare sig recit, domskäl eller domslut. Medan rättskraftsreglerna i 15 kap. 1 § VL stadgade att tillståndet gällde mot alla, ”såvitt avser frågor som enligt denna lag är att bedöma i sådant mål”, stadgas i 24 kap. 1 § MB att tillståndet gäller mot alla, ”såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet”. Det ändrade uttrycket får anses innebära att frågor som inte redovisats och reglerats i domen eller beslutet inte omfattas av rättskraften. Utrymmet för ingripanden av tillsynsmyndighet enligt MB torde därför vara mera vidsträckt än enligt VL.

När det gäller tillstånd enligt äldre lag kan det naturligtvis vara större svårigheter att reda ut rättskraftens omfattning, och än svårare blir det i fråga om rättigheter som avses i 2 kap. 41 § ÄVL, särskilt i fråga om rättigheter som grundas på urminnes hävd och alltså inte grundas på någon urkund. I sådana fall får det anses ankomma på verksamhetsutövaren eller den som är ansvarig för vattenanläggningen i fråga att styrka sin ståndpunkt rörande rättskraftens omfattning.

2.3.4.4 Brådskande åtgärder rörande tillståndsprövade verksamheter och anläggningar

Bestämmelsen i 26 kap. 9 § sista stycket MB, som gör det möjligt för tillsynsmyndigheten att i brådskande fall meddela förelägganden och förbud också beträffande tillståndsgivna vattenverksamheter och vattenanläggningar, är enligt förarbetena tänkt att användas endast i undantagsfall. Den är hämtad från 40 § miljöskyddslagen (1969:387), enligt vars förarbeten som exempel på en situation som avsågs nämndes en snabbt uppblossande epidemi. VL innehöll ingen motsvarighet.

En tillämpning av stadgandet skulle kunna tänkas bli aktuell i samband med oförutsedda, mycket höga flöden i vattendrag, som dels har orsakat allvarliga översvämningar, dels kan medföra risk för dammbrott med allvarliga konsekvenser. I sådana situationer kan det bli fråga om svåra avvägningar mellan skadeverkningarna av en överdämning uppströms dammen och av höga flöden nedströms genom en större tappning genom dammen. En mycket viktig fråga i det sammanhanget är dammsäkerheten. Klarar dammen en överdämning? Klarar nedströms liggande dammar en högre tappning från dammen (dominoeffekt)?

I riktigt kritiska situationer av angivet slag, då det är överhängande fara för skador på människor, egendom eller miljön, ankommer det emellertid inte längre på den enskilde ägaren av dammen ensam eller tillsynsmyndigheten enligt MB att vara verksam för att hindra eller begränsa skador, utan då blir det fråga om ett ansvar för samhället att ingripa enligt *räddningstjänstlagen* (1986:1102). Med stöd av den lagen kan räddningsledaren ingripa i driften av en dammanläggning och besluta om överdämning uppströms dammen eller större tappning genom denna, allt efter det hotade intressets art och omfattning.

Det kan alltså uppstå gränsdragningsproblem mellan ingripanden tillsynsvägen enligt MB och räddningstjänstinsatser enligt räddningstjänstlagen. Det ankommer dock på räddningsledaren att besluta om när en räddningstjänstinsats påbörjas respektive avslutas. En sådan insats kan innebära nödvändiga avvikelser från vad som bestämts i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut.

2.3.4.5 Föreläggande att iaktta underhållsskyldigheten

Som tidigare framhållits gäller enligt 11 kap. 17 § MB en skyldighet för ägaren m.fl. att underhålla en vattenanläggning så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. Ett föreläggande om iakttagande av denna underhållsskyldighet kan meddelas, oavsett om tillstånd till anläggningen föreligger eller inte.

Ett föreläggande kan innebära att den ansvarige åläggs att utföra behövliga reparationer eller att bygga om uttjänta anläggningar, om de kan ha betydelse för vattenförhållandena. Det bör dock anmärkas att en ombyggnad av sistnämnt slag kan innebära en tillståndspliktig ändring av anläggningen, varför en erinran om detta bör tas in i föreläggandet.

En underhållsskyldighet kan vara föreskriven i vissa tillståndsdomar eller tillståndsbeslut. Så brukar t.ex. beslut rörande markavvattning föreskrivas om rensningar med vissa intervaller av diken, som ingår i företaget och beträffande vilka en viss bottenhöjd kan vara bestämd. Den frågan berörs i avsnitt 2.6.4, där frågan om tillståndsplikt för rensningar behandlas.

2.3.4.6 Sammanfattning rörande möjliga rättelse- och förbudsinsatser enligt 26 kap. 9 § MB

Icke tillståndsprövade verksamheter och anläggningar.

Ett föreläggande eller förbud enligt 26 kap. 9 § MB beträffande en icke tillståndsprövad vattenverksamhet eller vattenanläggning skall grundas på de allmänna hänsynsreglerna i

2 kap. MB och de särskilda tillåtlighetsreglerna för vattenverksamhet i 11 kap. 6 - 8 §§ MB. Ett föreläggande rörande iakttagande av underhållsskyldighet skall grundas på 11 kap.

17 § MB.

Däremot kan ett föreläggande eller förbud inte direkt grundas på hushållningsbestämmelserna i 3 eller 4 kap. MB, eftersom dessa enligt 1 kap. 3 § MB inte gäller i tillsynsärenden. Möjligen skulle man ändå kunna indirekt få dessa bestämmelser tillämpliga genom att åberopa 1 kap. 1 § andra stycket MB om skydd av värdefulla natur- och kulturmiljöer m.m.

Ett föreläggande kan innehålla förbud mot fortsatt vattenverksamhet eller inskränkningar i denna. Det kan också innebära skyldigheter att vidta olika slags skyddsåtgärder eller att iaktta vissa begränsningar i verksamheten. Ett föreläggande rörande en vattenanläggning kan innebära ett åläggande att helt eller delvis riva ut en olagligen uppförd vattenanläggning eller att reparera eller ändra denna. Föreläggandet måste då utformas med tanke på att det kan krävas tillstånd till åtgärder med anläggningen.

Tillståndsprövade verksamheter och anläggningar

Möjligheterna att ingripa mot verksamheter och anläggningar, som omfattas av tillstånd eller motsvarande, är som nämnts mera begränsade. Förelägganden kan avse olika rättelseåtgärder som behövs för att uppfylla föreskrifterna i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut. De får inte gå längre

än vad som föreskrivits i dessa, om det inte är fråga om brådskande förelägganden och förbud som är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer.

Ett föreläggande rörande iakttagande av underhållsskyldighet enligt 11 kap. 17 § MB kan meddelas också beträffande vattenanläggningar med tillstånd. Här är säkerhetsskälerna avgörande.

Om det inte är möjligt att få lämpliga rättelseåtgärder till stånd beträffande tillståndsprövade verksamheter och anläggningar, står möjligheterna att utverka återkallelse av tillstånd enligt 24 kap. 3 § och omprövning av tillstånd och villkor enligt 24 kap. 5 § MB till buds. Mer härom i avsnitt 2.5.

2.3.5 Föreläggande om skyldighet att söka tillstånd?

I fråga om miljöfarlig verksamhet finns det enligt 9 kap. 6 § andra stycket MB en möjlighet för tillsynsmyndigheten att, även om tillståndsplikt inte har föreskrivits i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, i enskilda fall förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd. Förutsättningen är att verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Tanken bakom detta stadgande är att det i vissa fall inte är tillräckligt att förelägga verksamhetsutövaren att i enlighet med hänsynsreglerna vidta vissa åtgärder, utan det är lämpligare att hela verksamheten prövas och regleras genom en tillståndsprövning. Ett föreläggande skall grundas på angivna stadgande i 9 kap. och inte på 26 kap. 9 § MB.

Samma skäl, och kanske starkare på grund av att reglerna om tillståndsplikt är ”luddigare” än beträffande miljöfarlig verksamhet, talar egentligen för att motsvarande möjlighet borde finnas beträffande vattenverksamheter och vattenanläggningar. Man kan dock konstatera att 11 kap. MB inte innehåller en sådan bestämmelse. Detta torde i vart fall innebära att lagstiftaren avsett att ett föreläggande inte kan utfärdas om skyldighet att söka tillstånd i fall där det är uppenbart att tillståndsplikt inte föreligger. I fall där tillståndsplikt uppen-

bart föreligger är det däremot tänkbart att tillsynsmyndigheten skulle kunna grunda ett sådant föreläggande på 26 kap. 9 § första stycket MB.

2.3.6 Föreläggande om utrivning enligt 26 kap. 10 § MB

Stadgandet i 26 kap. 10 § MB tar sikte på den speciella situationen att en föreskrift om arbetstid i en tillståndsdöm eller ett tillståndsbeslut inte iakttagits och att tillståndet därmed är förfallet. Även i detta fall måste ett föreläggande om utrivning utformas med tanke på att det kan krävas tillstånd till utrivningen.

2.3.7 Övriga tillsynsåtgärder m.m. enligt 26 kap. MB

Frågor om förelägganden mot ny fastighetsägare eller tomträtthavare (12 §), vite (14 §), underrättelser (15 och 16 §§) samt verkställighet och rättelse på den felandes bekostnad (17 och 18 §§) behandlas inte här.

2.3.8 Skyldighet att föra register

Tillsynsmyndigheten skall bl.a. föra register över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn, se 7 § andra stycket 2 förordningen om tillsyn enligt miljöbalken.

I enlighet med vad som anförts tidigare bör även vattenanläggningar innefattas i begreppet verksamheter. Viktiga tillsynsobjekt är bl.a. dammar, som har stor betydelse från säkerhets-synpunkt. Hos de flesta länsstyrelser torde också finnas dammregister, som upprättas i samband med de damminventeringar som länsstyrelserna på regeringens uppdrag genomförde under 1980-talet. Det kan finnas anledning för länsstyrelserna att, med utgångspunkt i den s.k. Flödeskommitténs riktlinjer, kontrollera och överväga vilken riskklass som en damm är att hänföra till, se vidare avsnitt 2.7.8.

Det kan anmärkas att SMHI har upprättat ett centralt dammregister, baserat på angivna damminventeringar av länsstyrelserna. Detta register innehåller bl.a. uppgifter om dammarnas ägare och koordinater.

Även andra vattenverksamheter och vattenanläggningar än dammar bör vara föremål för registrering, t.ex. vattenkraftverk, bevattningsföretag samt diknings-, invallnings- och sjösänkingsföretag.

2.4 Lagligförklaring, godkännande och tillsyn

Som redovisats i avsnitt 2.3 jämföras en lagligförklaring av ett vattenföretag eller vattenanläggning enligt VL eller äldre vattenrättslig lag samt av en vattenanläggning enligt 17 § MP med ett tillstånd enligt MB. Den begränsar möjligheterna att ingripa mot sådana verksamheter och anläggningar med förelägganden eller förbud. Föreläggande att fullgöra underhållsskyldighet kan dock utfärdas också i fråga om lagligförklarade anläggningar.

Vad som sagts gäller också i fråga om miljödomstolens godkännande enligt 11 kap. 16 § MB eller motsvarande äldre bestämmelser av vissa arbeten och åtgärder.

2.5 Förhållandet mellan tillsyn samt prövning, omprövning och återkallelse av tillstånd

2.5.1 Allmänt

En prövning inom ramen för ett tillsynsärende blir av naturliga skäl mera begränsad än en tillståndsprövning. En prövning av sistnämnt slag innebär en samlad och fullständig bedömning, där man sätter in verksamheten i ett större samhällsplaneringssammanhang, prövar frågor om alternativa lokaliseringar och överensstämmelse med övriga allmänna hänsynsregler. Myndigheter, organisationer och enskilda medverkar och kan lämna synpunkter i tidigt och ofta utökat samråd, i det skriftliga förfarandet samt vid offentliga förhandlingar. Krav på miljökonsekvensbeskrivningar ställs upp.

Nu angivna omständigheter är grunden för att ett meddelat tillstånd som tidigare redovisats gäller mot alla, d.v.s. har rättskraft. Motsvarande rättsverkan har däremot inte ett beslut i ett tillsynsärende, även om det fastställts efter överklagande till domstol. Det kan när som helst ändras, om skäl finns till det.

Det kan därför finnas skäl för en verksamhetsutövare/anläggningsinnehavare att ansöka om tillstånd till en verksamhet/anläggning som är föremål för tillsynsinsatser. Därigenom får han en bättre rättstrygghet. Vad särskilt gäller vattenanläggningar kan erinras om bestämmelserna i 7 kap. 12 § andra stycket LVV som möjliggör inhibition av verkställigheten av ett tillsynsbeslut om borttagande eller ändring av en vattenanläggning, om beslutet möts med en ansökan om tillstånd till denna.

Som tidigare sagts är det emellertid verksamhetsutövaren/anläggningsinnehavaren som disponerar över frågan om en tillståndsprövning skall ske. Tillsynsmyndigheten kan inte förelägga honom att söka tillstånd.

Är det däremot fråga om en verksamhet/anläggning som omfattas av tillstånd, finns det andra möjligheter att få den prövad på nytt, nämligen genom omprövning och återkallelse enligt 24 kap. 5 respektive 3 § MB. Det bör framhållas att det då inte är fråga om tillsyn, även om det bl.a. är länsstyrelsen, som kan begära sådan prövning. Länsstyrelsen är också tillsynsmyndighet beträffande vattenverksamheter och vattenanläggningar, om inte tillsynen har överlåtits på en kommunal nämnd.

2.5.2 Omprövning av tillstånd m.m.

Omprövninginstitutet enligt 24 kap. 5 § MB innebär ändringar i vissa avseenden i förhållande till tidigare reglering i såväl miljöskyddslagen som VL.

För det första kan omprövning enligt MB initieras av - förutom Naturvårdsverket och Kammarkollegiet - länsstyrelsen, se 24 kap. 7 § MB. Som nyss nämnts har länsstyrelsen då inte ställning av tillsynsmyndighet.

Vidare kan inte bara villkoren för ett tillstånd omprövas utan också själva tillståndet, såvitt avser bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning. I motsats till vad som gäller beträffande miljöfarlig verksamhet, kan även äldre vattenrättsliga tillstånd omprövas i sådana avseenden, se 31 § MP.

Normalt får omprövning ske sedan tio år förflutit från det tillståndsdomen eller tillståndsbeslutet vann laga kraft. I 24 kap. 5 § första stycket 1 - 11 MB anges fall då omprövning får ske dessförinnan. Det bör anmärkas att dessa bestämmelser endast anger förutsättningarna för att en ansökan om omprövning skall tas upp till prövning, medan den materiella prövningen skall ske enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap., hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap., 11 kap. 6-8 §§ och 16 kap. 2-11 §§ MB. Dessutom gäller den särskilda tillåtighetsregeln i

24 kap. 5 § sista stycket MB.

I fråga om tillstånd enligt VL och ÄVL kan i stället för tioårstiden i 24 kap. 5 § första stycket 1 gälla längre tider, innan omprövning får ske, se 32 och 33 §§ MP.

2.5.3 Återkallelse av tillstånd

Ett tillstånd kan också återkallas enligt 24 kap 3 § MB. Det gäller fall av allvarliga överträdelser eller försummelser, som anges i paragrafen. Liksom i fråga om omprövning kan återkallelse initieras av bl.a. länsstyrelsen, se 24 kap. 7 § MB - inte heller i detta fall som tillsynsmyndighet.

Av intresse i detta sammanhang är bestämmelserna i 24 kap. 3 § andra stycket och 4 § första stycket MB. Enligt förstnämnda stadgande får miljödomstolen i samband med återkallelse av tillstånd till en vattenverksamhet m.m. också återkalla rätten att bibehålla en vattenanläggning. Vid en återkallelse av sistnämnt slag skall miljödomstolen ålägga den som är ansvarig för underhållet av anläggningen att riva ut den och att vidta de åtgärder som behövs för att förebygga eller minska skador av utrivningen.

2.6 Kontroll

2.6.1 Inledning

De tidigare kontrollsystemen enligt miljöskyddslagen och VL skilde sig åt. Medan miljöskyddslagssystemet utvecklades av tillsynsmyndigheterna, främst Naturvårdsverket såsom central tillsynsmyndighet, utformades det vattenrättsliga systemet genom kontrollbestämmelser av vattendomstolarna i tillståndsdomarna beträffande varje företag, där sådana ansågs behövliga. Någon central tillsynsmyndighet med föreskriftsrätt fanns inte enligt VL.

Miljöbalkens kontrollsystem bygger på miljöskyddslagens. Vissa allmänna bestämmelser har meddelats i 26 kap. 19 § MB, och regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer har bemyndigats att meddela närmare föreskrifter om kontrollen. Systemet bygger på verksamhetsutövarens egenkontroll.

2.6.2 Egenkontroll

Stadgandet i 26 kap. 19 § MB om verksamhetsutövarens kontroll och den med stöd av bemyndigande där utfärdade förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll riktar sig till den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människans hälsa eller påverka miljön. Bestämmelserna omfattar också vattenverksamheter. Förordningen om egenkontroll begränsar sig till yrkesmässiga verksamheter och åtgärder och dessutom sådana som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 eller 11 - 14 kap. MB, om inte Naturvårdsverket föreskrivit om ett utvidgat tillämpningsområde. Det bör dock anmärkas att föreskrifträtten för Naturvårdsverket i fråga om hur egenkontrollen närmare skall utövas endast gäller miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap MB.

Angivna bestämmelser om verksamhetsutövarens kontroll blir utan vidare också tillämpliga i fråga om vattenanläggningar, där det bedrivs aktiv vattenverksamhet, t.ex. dammar där reglering sker med luckor. När det gäller vattenanläggningar, där någon verksamhet inte bedrivs, t.ex. överfallsdamm, kan det vara mera tveksamt. I enlighet med vad som i avsnitt 2.1 anförts rörande begreppen vattenverksamhet - vattenanläggning, när det gäller vad som skall omfattas av tillsyn, ligger det närmast till hands att anse att kontrollbestämmelserna omfattar även vattenanläggningar av nu angivet slag.

Det nu redovisade innebär att den operativa tillsynsmyndigheten kan med stöd av 26 kap. 19 § 3 st. MB förelägga den som bedriver vattenverksamhet att lämna förslag till kontrollprogram samt fastställa ett sådant. Naturvårdsverket får enligt 8 § 1 st. förordningen meddela ytterligare tillämpningsföreskrifter om egenkontroll, men får däremot inte meddela närmare föreskrifter om hur kontrollen av vattenverksamhet skall utövas, vilket motsatsvis framgår av stadgandets andra stycke. Var gränsen går mellan dessa två stadganden är oklart. I alla händelser kan Naturvårdsverket utfärda allmänna råd om egenkontroll också av vattenverksamhet.

Man torde få räkna med att många tillståndsdomar rörande vattenverksamheter och vattenanläggningar under i vart fall de första åren efter MB:s ikraftträdande kommer att innehålla bestämmelser om kontroll i olika avseenden. Det kan röra skyldighet för verksamhetsutövaren att utöva kontroll av vattenstånd, vattenföring eller föreskrivna bottenhöjder samt krav på journalföring och rapportering till tillsynsmyndigheten osv. Saknas sådana föreskrifter i domen eller är de ofullständiga, kan tillsynsmyndigheten begära in förslag till kontroll i sådana avseenden av verksamhetsutövaren och meddela föreläggande om kompletterande kontrollåtgärder.

2.6.3 Samordnad recipientkontroll

Yt- och grundvattenförhållandena påverkas så gott som alltid av flera verksamheter. MB:s kontrollsystem är inriktat på påverkan på miljön från enskilda verksamheter.

Det är ibland emellertid lämpligare att kontrollen samordnas, så att flera verksamhetsutövare deltar i och bekostar en gemensam kontroll. Ett system med s.k. samordnad recipientkontroll har utan uttryckliga lagbestämmelser utvecklats inom ramen för miljöskyddslagens tillämpning. Koncessionsnämnden har i flera beslut funnit att hinder inte mött mot beslut av länsstyrelser om skyldighet för verksamhetsutövare att delta i en sådan samordnad recipientkontroll.

På motsvarande sätt torde förordnanden om samordnad recipientkontroll vara att vänta vid tillämpningen av MB. Förordnandena enligt miljöskyddslagen var begränsade till de som utövade miljöfarlig verksamhet. Men även vissa vattenverksamheter påverkar recipientförhållandena, bl.a. åtgärder som inverkar på vattenstånds- och vattenföringsförhållandena samt muddringar. De som utövar sådana verksamheter bör därför kunna åläggas att delta i en samordnad recipientkontroll.

2.6.4 Vattenförbund

I sammanhanget bör erinras om lagen (1976:997) om vattenförbund. Vattenförbund har till uppgift att genom rensning, reglering eller andra vattenvårdande åtgärder främja ett från allmän eller enskild synpunkt ändamålsenligt utnyttjande av vattnet i vattendrag, sjö eller annat vattenområde. En samordnad recipientkontroll, som behandlats i föregående avsnitt, skulle kunna utföras av en sådan sammanslutning.

2.7 Särskilt om rensningar

En viktig uppgift för en tillsynsmyndighet är att kontrollera att MB:s regler om tillståndsplikt uppfylls. I fråga vattenverksamhet i allmänhet gäller enligt 11 kap. 9 § MB tillståndsplikt, om det inte är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena (se 11 kap. 12 § MB). För markavvattning, utom täckdikning, gäller i princip tillståndsplikt (se 11 kap. 13 § MB).

Rensningar och vissa andra återställningsåtgärder undantas emellertid från tillståndsplikten, se 11 kap. 15 § MB. Med rensning avses en åtgärd för att bibehålla vattnets djup eller läge. I förarbetena till såväl VL:s och naturvårdslagens (1964:822) som MB:s stadganden om rensningar diskuterades frågan om tillståndsplikt för sådana åtgärder, se prop. 1981/82:130 s. 433, SOU 1982/83:30 s. 27, prop. 1985/86:159 s. 15 och prop. 1997/98:45 Del 2 s. 137.

Departementschefen uttalade i propositionen med förslag till VL att resningar med ett intervall av omkring sex år inte borde vara tillståndspliktiga, medan riksdagen ansåg att rensningsåtgärder med längre tidsintervall än sex år kunde göras utan att något nytt naturtillstånd med nödvändighet måste anses etablerat. Riksdagen delade också Lantbruksstyrelsens uppfattning att rensning av öppna avlopp kunde ske med mellanrum av flera decennier utan att något nytt naturtillstånd kunde anses vara etablerat. I motiven till motsvarande undantag i naturvårdslagen hänvisas till sistnämnda riksdagsuttalanden.

I MB:s motiv anför regeringen att det är svårt att generellt säga hur lång tid som får ha gått sedan senaste rensning utan att tillstånd behöver inhämtas. Man hänvisar till förarbetena till VL, men också till Naturvårdsverkets allmänna råd (96:3) om markavvattning, som närmast avser provningen enligt naturvårdslagen.

Enligt verkets allmänna råd anses sett nytt naturtillstånd ha inträtt när flora och fauna eller naturmiljön i övrigt under tiden efter den senaste dikningen förändrats och detta naturtillstånd genom en upprepad dikning eller rensning skulle försvinna. Som vägledning uttalas att detta är fallet när ett handgrävt dike maskinrensas, eftersom handgrävning sedan länge inte tillämpas, och vidare när ett maskingrävt dike i skogsmark inte underhållits under ca 30 år i norra Sverige eller ca 20 år i södra Sverige.

Frågan är emellertid om de angivna uttalandena kan anses gälla i fråga om tillståndsprövade vattenanläggningar, såsom diken med en i tillståndsbeslut föreskriven bottenhöjd. Angivna riksdagsuttalande gjordes efter en framställning från Lantbruksstyrelsen, som hävdade att tillståndsplikt för rensningar över huvud taget inte borde föreligga i sådana fall. Lantbruksstyrelsen efterlyste ett förtydligande i lagtexten, men riksdagen fann inte detta vara nödvändigt.

Av rättskraftregeln i 24 kap. § 1 MB och dess tidigare motsvarighet i VL följer, att Lantbruksstyrelsens resonemang får anses riktigt. Så länge tillståndsbeslutet gäller, måste den ansvarige för diket eller motsvarande ha rätt att verkställa rensningar för att nå föreskriven bottenhöjd, oavsett hur lång tid som förflutit sedan föregående rensning. Endast i de fall tillståndsbeslutet enligt allmänna rättsgrundsatser kan anses förfallet, på grund av att det sedan länge är övergivet, eller har återkallats enligt 24 kap. 3 § första stycket 5, 8 eller 9 MB eller omprövats enligt 24 kap. 5 § MB, bör tillståndsplikt för rensningar kunna aktualiseras i de fall det görs gällande att ett nytt naturtillstånd har inträtt..

2.8 Sanktionsmöjligheter

2.8.1 Skyldighet att anmäla överträdelser till polis- eller åklagarmyndighet

Skyldighet enligt 26 kap. 2 § MB för tillsynsmyndighet att anmäla överträdelser föreligger så snart det finns misstanke om brott. Tillsynsmyndigheten skall inte själv göra någon bedömning av om

överträdelserna kan föranleda fällande dom eller om det är ett ringa brott, utan skall bara anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse kan konstateras.

2.8.2 Miljösanktionsavgift

Miljösanktionsavgift kan enligt 37 § MP utgå endast för överträdelser som har ägt rum efter det MB trätt i kraft, d.v.s. den 1 januari 1999.

För närvarande kan miljösanktionsavgift enligt förordningen (1998:950) om miljösanktionsavgifter utgå endast för markavvattning eller annan avvattningsåtgärd utan föreskrivet tillstånd eller för markavvattning i strid mot utfärdat förbud. Det torde också vara svårt att föreskriva om motsvarande avgift beträffande underlåtenhet att söka tillstånd till övriga vattenverksamheter, eftersom regleringen i 11 kap. MB är sådan att det är svårt att dra gränsen för när tillståndspflicht föreligger. Tanken är att en överträdelse, som skall medföra miljösanktionsavgift, skall vara lätt att konstatera.

Motsvarande skäl synes föreligga, när man inte har sanktionerat några villkorsöverträdelser med miljösanktionsavgift.

2.8.3 Påföljder

De straffbestämmelser i 29 kap. MB som kan bli tillämpliga i fråga om brott som har samband med vattenverksamhet och vattenanläggningar är 4 § (otillåten miljöverksamhet), 5 § (försvårande av miljökontroll) och 6 § (bristfällig miljöinformation) samt s.k. blankettstraffbud i 8 § första stycket 15 (underlåtenhet att fullgöra underhållsskyldighet) och 9 § första stycket 4 (underlåtenhet att göra anmälan i visst fall). Enligt 11 § första stycket döms inte till ansvar, om gärningen är ringa.

Gärningen kan dock vara belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken. Då döms inte till ansvar enligt MB, se 11 § andra stycket.

Inte heller skall dömas till ansvar enligt 29 kap. MB för en gärning som omfattas av ett vitesföreläggande som överträts, se 11 § tredje stycket.

Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken skall straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Avgörande tidpunkt är när gärningsmannen avslutade den verksamhet som kan sägas innefatta brottets utförande. Att en från själva handlingen till tiden skild effekt inträder först efter lagändringens ikraftträdande är således utan betydelse. Kommer ett brott till stånd genom successivt handlande, anses det i princip att om någon del av handlandet infaller under den nya lagens tid, denna lag skall bli tillämplig på det hela.

Om en annan lag gäller när dom meddelas, skall enligt 5 § andra stycket nämnda lag den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Jämförelsen skall avse resultatet i det enskilda fallet av en tillämpning av gammal respektive ny lag.

Gärningar som har begåtts före den tidpunkt, den 1 januari 1999, då MB trädde i kraft skall alltså som huvudregel bedömas enligt VL:s staffbestämmelser, eftersom MBs bestämmelser i en del fall innebär straffskärpningar.

2.9 Avgifter

2.9.1 Tillsynsavgift

Rätten enligt 3 kap. 11 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken att ta ut en timbaserad avgift för länsstyrelsens tillsyn avser enligt ordalydelsen tillsyn av vattenverksamhet. Som anförts flera gånger tidigare måste avgift även kunna tas ut när det gäller tillsyn av vattenanläggningar, även om inte någon vattenverksamhet bedrivs vid dem. Motsvarande bör gälla i fråga om tillsyn, som efter delegation utövas av en kommunal nämnd.

2.9.2 Bygde- och fiskeavgifter

Användningsområdet för bygdeavgifter och fiskeavgifter har bestämts i 6 kap. 1 § tredje stycket respektive 5 § första stycket och 6 § första stycket LVV. Närmare bestämmelser har meddelats i förordningen (1998:928) om bygdeavgifter och fiskeavgifter.

Varken lagen eller förordningen ger länsstyrelsen eller kommun någon rätt att använda avgiftsmedel för att täcka kostnaderna för sin tillsyn eller befattning med bygdeavgiftsmedel (fiskeavgifterna skall betalas till Fiskeriverket). Som jämförelse kan pekas på 5 § tredje stycket förordningen, enligt vilket stadgande särskilda kostnader för miljödomstolens prövning av avgiftsärenden skall betalas av avgiftsmedel. Denna bestämmelse synes dock sakna uttryckligt stöd i lag.

Bilaga:

Underhåll av dammar av säkerhetsskäl

Inledning

Med dammsäkerhet brukar man avse dammbyggnaders säkerhet mot uppkomsten av en okontrollerad utströmning från ett ovanförliggande vattenmagasin, som kan medföra skador i dammens närhet och nedströms denna. Då dammsäkerhetsfrågorna är mycket viktiga, behandlas dessa frågor - även icke juridiska sådana - här litet utförligare.

Dammanläggningar

Dammanläggningar byggs för olika ändamål. Uppskattningsvis finns det upp emot 10.000 dammar i Sverige av varierande storlek. Viktigast i detta sammanhang är kraftverks- och regleringsdammar. Som exempel på dammar för andra ändamål kan nämnas sågverks- och kvarndammar, invallningsdammar samt dammar anlagda vid gruvor och anrikningsverk för avfallssedimentering. Man brukar tala om "höga dammar" när det gäller dammar med en höjd över 15 meter. Omkring 140 av dammarna i Sverige är så höga. Tre av dessa är högre än 100 meter. De vanligaste typerna är sten- eller jordfyllningsdammar, med en kärna av packad morän, samt betongdammar.

Anledningar till dammbrott

Dammar hör till den typ av byggnadsverk där säkerheten är av grundläggande betydelse, eftersom dammbrott kan få mycket svåra konsekvenser. Nyare undersökningar har också visat, att man kan ha underskattat extrema flödens storlek vid projekteringen av dammar, se vidare i det följande. Det krävs en fortlöpande övervakning av dammbyggnaders säkerhet under hela deras livslängd.

Enligt internationell statistik beror ca 1/3 av inträffade dammbrott på överströmning, vanligen som följd av extrema flöden som utskoven inte har varit dimensionerade för. Ca 1/3 beror på läckage genom fyllningsdammar och/eller i grundläggningen under dammen. Resterande 1/3 är att hänföra till andra omständigheter, såsom erosion på nedströmssidan, felaktigt utförda dammanslutningar,

felaktigt material eller jordbävningar. Statistiken visar också att dammar som uppförts efter andra världskriget är säkrare, liksom att risken för allvarliga incidenter är störst vid den första uppfyllningen av dammagasinet.

Dammolyckor i Sverige

I Sverige har det inträffat ett antal dammbrott i mindre dammar. Beträffande höga dammar (>15 m) har ett dammbrott inträffat, nämligen i Noppikoski år 1985. Några allvarliga skador som följd av själva dammbrotten har inte uppkommit, bortsett från ett dödsfall som inträffade år 1973 i samband med att en liten damm rasade vid Sysseleback i Värmland. Ett antal tillbud, såsom plötsliga läckage genom fyllningsdammar, har dock inträffat, t.ex. i Suorvadammen hösten 1983.

Säkerhetsaspekter i miljödomstolsprövningen

MB föreskriver att man måste ha tillstånd av miljödomstolen för att få uppföra en damm. Miljödomstolsprövningen är en betydelsefull del av den offentliga kontrollen med syfte att ta till vara säkerhet och andra allmänna intressen. Miljödomstolen skall granska ritningar rörande en damms konstruktion och hållfasthet, grundläggning, utskovens avbördningsförmåga, krönhöjd, släntlutning o.s.v. Det ankommer på sökanden att förete dessa ritningar för domstolen samt lämna kompletterande utredning.

Om miljödomstolen lämnar tillstånd till en damm, skall domstolen i sin dom meddela de bestämmelser som behövs bl.a. rörande dammens säkerhet.

Ägarens och annan rättighetshavares ansvar för en damms säkerhet

Som framgår av redovisningen i avsnitt 2.2 åvilar skyldigheten att underhålla en damm ägaren eller den som enligt domstols förordnande övertagit underhållsskyldigheten. Han skall underhålla den, så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. Om en damm med stöd av en särskild rättighet har utförts på annans mark och äganderätten till dammen har övergått till markägaren till följd av att rättigheten upphört, kvarstår likafullt underhållsskyldigheten för den som tidigare var rättighetshavare.

REPORT 5126

Tillsyn över vattenverksamhet

Genomgång av vissa rättsfrågor

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen beträffande bl.a. vattenverksamhet enligt miljöbalken (MB). För att belysa vissa juridiska frågor rörande tolkningen av MB:s bestämmelser om vattenverksamhet och övergångsbestämmelserna till dessa ger Naturvårdsverket ut denna rapport.

Rapporten är skriven av f d generaldirektören Rolf Strömberg vid Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB. Den belyser bl.a. tillsynens omfattning, tillstånds rättsverkan samt egenkontroll, underhållsskyldighet, sanktionsmöjligheter och avgifter.

ISBN 91-5126-1
ISSN 0282-7298

NATURVÅRDSVERKET FÖRLAG

Myndigheters m.fl. befattning med dammsäkerhetsfrågor

Länsstyrelserna

I och med VL blev det länsstyrelserna som hade att utföra den offentliga tillsynen över bl.a. vattenanläggningar. Detsamma är förhållandet enligt MB, om inte tillsynen överlåtits på en kommunal nämnd.

Dammsäkerhetsnämnden

Med hänsyn till länsstyrelsernas små resurser för tillsyn av vattenverksamhet och till att bedömningen av dammsäkerhetsfrågor kräver särskild sakkunskap, inrättades år 1982 av dåvarande Statens Vattenfallsverk och Svenska Kraftverksföreningen en särskild Dammsäkerhetsnämnd. Nämnden, vars ledamöter förordnades av regeringen, hade bl.a. till uppgift att lämna principiella, skriftliga rekommendationer för underhåll och tillsyn av dammar och att lämna länsstyrelserna råd i tillsynsfrågor. Dammsäkerhetsnämnden har under åren sänt ut skriftliga meddelanden rörande dammsäkerhetsfrågor bl.a. till länsstyrelserna och anordnat seminarier i dammsäkerhetsfrågor.

På regeringens uppdrag utförde länsstyrelserna under 1980-talet inventeringar av dammar i respektive län. I prop. 1988/89:116 förutsatte regeringen att Dammsäkerhetsnämnden skulle granska dessa damminventeringar. Nämnden utförde en sådan granskning, och gjorde i särskilda skrivelser till länsstyrelserna vissa påpekanden.

Dammsäkerhetsnämnden anmälde i skrivelse den 17 juni 1991 till regeringen att granskningen slutförts. Enligt nämnden växlade omfattningen och kvaliteten på damminventeringarna från län till län, men om de påpekanden nämnden gjort beaktades torde ett godtagbart helhetsresultat från dammsäkerhetssynpunkt kunna uppnås.

Dammsäkerhetsnämnden har upphört i och med att Affärsverket svenska kraftnät numera anförtrots uppgiften att främja dammsäkerheten i landet.

Svenska kraftnät - Dammsäkerhetsrådet

Affärsverket svenska kraftnät är ansvarig elberedskapsmyndighet. Verket har bl.a. att verka för att riskerna för en svår påfrestning på samhället genom dammbrott minskar. Ett verksamhetsmål är att det skall finnas resurser och kompetens för samordning av förebyggande dammsäkerhet. Behov av åtgärder vid dammanläggningar som tillsynsmyndigheterna (länsstyrelserna) identifierat som särskilda riskobjekt skall övervägas av verket.

Vid Svenska kraftnät har inrättats ett Dammsäkerhetsråd som skall biträda det i arbetet med dammsäkerhetsfrågor. Varken verket eller rådet har emellertid ställning av tillsynsmyndighet enligt MB.

Räddningstjänst

Räddningstjänstinsatser i samband med dammolyckor, liksom vid andra nödlägen, regleras av räddningstjänstlagen. Inträffar en översvämning, skall samhället genom räddningstjänsten svara för att skador på människor, egendom och miljö hindras eller begränsas.

Varje kommun skall ha upprättat en räddningstjänstplan. I denna plan skall det finnas uppgifter om räddningstjänstens organisation och om områden, där en olyckshändelse kan medföra allvarliga skador i miljön.

Därutöver ställer räddningstjänstlagen i vissa fall även krav på ägare eller nyttjare av vissa anläggningar, s.k. § 43-anläggningar. ”Vid en anläggning, där verksamheten innebär fara för att en olyckshändelse skall orsaka allvarliga skador på människor eller i miljön, är anläggningens ägare eller innehavare skyldig att i skälig omfattning hålla eller bekosta beredskap med personal och egendom och i övrigt vidta erforderliga åtgärder för att hindra eller begränsa sådana skador.”

Högre dammar och dammar som har en stor lagringskapacitet kan vara § 43-anläggningar. Avgörande för bedömningen är konsekvenserna nedströms dammen på grund av en efter ett dammbrott okontrollerad utströmning från det ovanför liggande magasinet. Åtgärder som enligt Räddningsverket kan bli aktuella vid denna typ av anläggning är:

- Övervakningssystem för överdämning och begynnande rörelser i dammkonstruktionen.
- Reservsystem för att säkerställa viktiga funktioner, såsom lucköppning, övervaknings- och varningssystem.
- Maximerad insatstid för viss personal.

Vid olyckshändelser, som kräver omfattande räddningsinsatser, kan länsstyrelsen ta över ansvaret för räddningstjänsten. Exempel på när detta kan bli aktuellt är mer omfattande översvämningar, där flera kommuner berörs. Planläggning för detta skall finnas på länsstyrelsen.

För större dammar, speciellt sådana som utgör § 43-anläggningar, skall en *räddningsplan* upprättas. I räddningsplanen bör man ta hänsyn till sådana faktorer, som är speciella för situationer med höga flöden. T.ex. kan tillfartsvägar bli oframkomliga på grund av högt vattenstånd eller för att vattnet eroderat sönder vägar och brofästen. Ett annat exempel är elbortfall, som kan bero på att träd genom vattentryck eller erosion faller över ledningarna.

Om situationen blir så kritisk att ett dammras befaras, måste *utrymning* tillgripas. I planeringen för detta fall skall ingå information till de kringboende så att de vet hur och vart de skall utrymma. I planeringen bör också tas hänsyn till att kommunikationerna i området kan ha tagit skada (raserade

vägar etc.) på sätt som tidigare berörts. En plan för provisorisk inkvartering för de utrymmande bör också finnas.

I vissa fall kan installation av larm bli nödvändig, så att boende nedströms dammen hinner få en rimlig förvarningstid.

För att en dammansvarig skall kunna vidta riktiga åtgärder vid ett eventuellt nödläge är det viktigt att han kan hålla sig informerad om vad som händer i och kring dammen.

Åtminstone när det gäller större dammar har kraftbolagen kontinuerlig kontroll över vattenhushållningen vid dammen/kraftverket. Men eftersom trenden är att fler och fler dammar blir obemannade blir det svårare att hålla kontroll över vad som sker med dammen som sådan. Därför är det viktigt att den ansvarige vidtar förebyggande åtgärder i form av kontroll- och övervakningssystem. Systemen kan utgöras av TV-övervakning, brottslina i dammkroppen samt läckagemätning.

Det är också viktigt att den dammansvarige tar fram instruktioner och checklistor för driftpersonalen så att det aldrig behöver uppstå tvivel om vilka åtgärder som skall vidtas vid ett eventuellt nödläge. Åtgärderna avser bl.a. direktiv om när larm skall gå till räddningstjänsten.

Tekniska aspekter på dammsäkerhet

Inledning

Fortlöpande övervakning av dammbyggnader är ur säkerhetssynpunkt en absolut nödvändig åtgärd såväl vid uppförandet som vid drift, så länge dammbyggnaden består och utnyttjas för avsett ändamål. Det fordras också en allmän medvetenhet om att dammarna i Sverige börjar bli äldre och därmed kräver större uppmärksamhet. I det följande kommer kraftindustrins dammsäkerhetsarbete att närmare redovisas.

Dammtyper

Som anförts tidigare räknar man med att det i Sverige finns närmare 10.000 dammar av varierande storlek och ålder. Av dessa är ca 140 vad man betecknar som höga dammar, d.v.s. har en höjd som överstiger 15 m. Som exempel på dammar för olika ändamål kan nämnas kraftverks- och sjöregleringsdammar, sågverks- och kvarndammar, grunddammar, invallningsdammar och sedimentationsdammar vid gruvor. Det uppförs också provisoriska dammar – fångdammar – som används för att temporärt hålla en arbetsplats fri från vatten.

Höga dammar tillhör nästan helt kategorin kraftverks- eller regleringsdammar. En uppdelning i storlek och ägarkategori ger för dammar högre än 15 m följande bild (1988):

Ägare	Damnhöjd i antal meter					Summa
	15-25	26-50	51-75	76-100	> 100	
Vattenfall	27	16	2	2	2	49
Privata och kommunala företag	62	26	2	1	1	92
Totalt	89	42	4	3	3	141

Man indelar dammarna i olika typer, beroende på det byggnadsmaterial som används. Vanligast är sten- och jordfyllningsdammar samt betongdammar. Gamla dammar kan också vara utförda som murverksdammar. För provisoriska dammar kan även trä och stål komma till användning.

Riskenivåer m.m.

Dammsäkerhet avser dammbyggnaders bestånd på såväl kort som lång sikt. Säkerhetsfrågorna måste bedömas med utgångspunkt i olika riskenivåer, såsom

- a. katastrof, vållad av totalt eller partiellt dammbrott, varvid vattenmagasinet snabbt töms,
- b. svårartat läckage, som kan kräva omedelbara åtgärder för att inte medföra katastrofrisk,
- c. lindrigt läckage, som bedöms stabilt och ofarligt men av säkerhetsskäl hålls under fortlöpande observation,
- d. ytliga skador, som kan åtgärdas genom normalt underhåll.

Dammsäkerheten bestäms av dammens svagaste del och av det försvar mot vattengenombrott som kan mobiliseras där.

Säkerhetsfrågorna har haft avgörande betydelse för utvecklingen av olika slags dammtyper. Svenska dammar är till dominerande del utförda som fyllningsdammar. Vid konstruktionen av sådana måste man i första hand tillgodose säkerhetskraven beträffande stabilitet vid överströmning och läckage.

För stora dammar finns behov av riskanalyser, men sådana beräkningar är än så länge så osäkra, att man tills vidare får nöja sig med erfarenhetsmässiga och subjektiva värderingar.

För idrifttagna dammar är tillsynsmomentet en mycket viktig del. Inom kraftindustrin förutsätts att kontroll av dammarnas underhåll och säkerhet sker enligt utgivna anvisningar. Det innebär, att tillsyn skall ske genom

- a. besiktningar, ca var 4:e år av kvalificerad besiktningsman i intervall, beroende på risknivå,
- b. inspektioner, årligen av fackkunnig personal,
- c. tillsyn, varje vecka av driftpersonal.

För att ge dammsäkerhetsarbetet nödvändig prioritet förutsätts att varje kraftföretag utser en dammsäkerhetsansvarig person med befogenhet att vidta erforderliga säkerhetsbefrämjande åtgärder.

Tillsynsmyndigheterna enligt MB saknar i allmänhet dammexpertis. Sådan expertis finns huvudsakligen hos kraftföretagen och ett fåtal konsultföretag. Beträffande kraftindustrins dammar inskränks därför myndigheternas tillsyn normalt till att myndigheten får ta del av resultatet av genomförda besiktningar och dammsäkerhetsbedömningar.

Kraftindustrins engagemang i dammsäkerhetsfrågor

Dammsäkerhetsarbetet inom kraftindustrin är under ständig utveckling. Kraftverksföreningens medlemsföretag har på olika sätt sedan lång tid tillbaka medverkat till en allmänt ökad kunskap om dammsäkerhet. Detta har skett dels genom deltagande i olika statliga kommittéer, dels genom eget dammsäkerhetsarbete.

I februari 1997 beslutade Svenska Kraftverksföreningen och Vattenregleringsföretagens Samarbetsorgan (VASO) att anta av VASO dammkommitté utvecklade övergripande riktlinjer för dammsäkerhet (RIDAS). Dessa riktar sig till Kraftverksföreningens medlemsföretag. Vattenfall AB är medlem i föreningen.

Till grund för riktlinjerna har legat bl.a. Flödeskommitténs riktlinjer avseende högre, dimensionerande flöden (se vidare nedan) samt erfarenheterna av dammsäkerhetsfrågor utomlands, främst i Norge och Kanada.

De övergripande målen för dammsäkerhetsriktlinjerna enligt RIDAS är att

- definiera krav och ange riktlinjer för god och enhetlig dammsäkerhet
- utgöra grund för en enhetlig bedömning av dammsäkerheten och identifiera behov av dammsäkerhetsåtgärder

- vara stöd för myndigheternas dammsäkerhetstillsyn.

Utgångspunkter och inriktning vid framtagandet av dessa riktlinjer har varit

- kraftindustrins dammsäkerhetspolicy
- konsekvensklassificerade dammar
- fastlagt dokumenterat arbetssätt
- fastlagda kompetenskrav
- systematisk erfarenhetsåterföring
- fortlöpande förbättring
- öppenhet
- fristående granskning.

Ett viktigt moment i dammsäkerhetsarbetet är bra hydrologiska prognoser. Flera av de utredningar som genomförts i kraftindustrins regi har varit inriktade på förbättrade tillrinningsprognoser. En ytterligare utveckling är de s.k. älvcentraler, som har inrättats för en del av de större älvarna. Dessa älvcentraler har en ständig, datoriserad kontakt med SMHI, med meteorologiska och hydrologiska mätstationer och med berörda kraftföretag. Därigenom kan älvcentralerna lämna hydrologiska prognoser och flödesvarningar. Inom kraftindustrin ingår älvcentralerna i vattenregleringsföretags eller – där sådana inte finns – i kraftföretags driftkontor.

Flödeskommitténs riktlinjer

I början av 1980-talet visade utredningar, att risk förelåg för att vissa dammar kunde ha underdimensionerade vattenvägar. Som en följd härav tillsatte SMHI tillsammans med kraftindustrin i april 1985 den s.k. Flödeskommittén. I maj 1990 lade kommittén fram sin slutrapport, benämnd ”Riktlinjer för bestämning av dimensionerande flöden för dammanläggningar”.

Kraftverksföreningens medlemsföretag har beslutat att i princip tillämpa riktlinjerna för både nytillkommande och befintliga dammar.

Vid tillämpningen av riktlinjerna indelas dammarna i olika riskklasser beroende på vilken skadegörelse ett dammbrott kan förorsaka.

Riskklass

Typ av risk vid dammbrott

- I Icke försumbar risk för människoliv eller annan personskada;
beaktansvärd risk för allvarlig skada på viktig trafikled, dammbyggnad eller därmed jämförlig anläggning eller på betydande miljövärde;
uppenbar risk för stor ekonomisk skadegörelse.
- II Icke försumbar risk för skada på trafikled, dammbyggnad eller därmed jämförlig anläggning, miljövärde eller annan än dammägaren tillhörig egendom i andra fall än som angetts vid riskklass I.

Utanför den av Flödeskommittén föreslagna riskklassindelningen faller dammar, som inte ens vid dammbrott kan orsaka skada för annan än dammägaren.

Dimensioneringsberäkningen för dammar i riskklass I baseras på en 14-dagars extrem nederbördssekvens, en hydrologisk avrinningsmodell samt en strategi för magasinshanteringen i älvsystemet.

För riskklass II-dammar får extrapolering av befintliga tillrinningsserier göras med frekvensanalys till det stipulerade 100-årsflödet. Alternativt kan det dimensionerande flödet sättas till hälften av flödet i riskklass I. Detta alternativ måste dock ge ett flöde, som lägst uppgår till den högsta observerade dygnstillrinningen, ökad med 20%.

Vad gäller de dimensionerande flödenas återkomsttider i riskklass I kan nämnas, att Flödeskommittén har gjort kontroller, bl.a. med frekvensanalys, vilka pekar på genomsnittliga återkomsttider av mer än 10.000 år. Detta innebär i praktiken att risken för att flödet uppnås under en 100-årsperiod är mindre än 1%.

Konsekvenser av Flödeskommitténs riktlinjer

Eftersom Flödeskommitténs riktlinjer indikerar flöden, som i många fall kan vara större än befintliga dammars avbördningsförmåga, skall enligt beslut inom kraftindustrin kontrollberäkning göras av alla befintliga dammar, som i händelse av dammbrott kan orsaka skada av någon betydelse för annan än dammägaren. Det är därvid nödvändigt att betrakta varje älv som en enhet och genomföra kontrollberäkningar från källan till havet.

För att genomföra beräkningarna har man förutsatt bildande av älvvisa arbetsgrupper med kompetens inom hydrologi, vattenbyggnad, drift och vattenrättsjuridik. Arbetsgrupper har utsetts för de större älvarna.

Arbetsgrupperna har att ta ställning till om dammarna och deras utskov klarar den dimensionerande tillrinningen eller om och i vilken omfattning vattenvägarnas avbördningsförmåga behöver ökas. I samband härmed studeras även om flödesdämpande åtgärder är möjliga. Det gäller därvid att finna den för hela älvsystemet tekniskt-ekonomiskt lämpligaste kombinationen av utökad avbördningsförmåga och flödesdämpning.

Arbetsgruppernas huvuduppgifter är att genomföra riskklassificering av dammarna, bestämma tappningsstrategi för regleringsdammarna, bedöma de realistiska möjligheterna till flödesdämpande åtgärder, projektera ombyggnadsåtgärder och genomföra teknisk-ekonomiska utredningar. De ombyggnadsåtgärder, som kan bli aktuella, såsom dammförstärkningar, dammhöjningar och utskovsomybyggnader, kan självfallet bli mycket kostsamma.

Sedan respektive arbetsgrupp genomfört sitt älvvisa arbete och förslag till ändringsåtgärder antagits till utförande av berörda huvudmän, skall dessa i förekommande fall behandlas av miljödomstolarna.

Hela det åtgärds paket, som kan bli nödvändigt för en älv, torde ta 10 à 15 år att genomföra. Anpassningen till Flödeskommitténs riktlinjer av alla älvars vattenkraftanläggningar är därför knappast genomförd förrän om 20 à 25 år.

Under den tid, som arbetet med anpassningen till riktlinjerna pågår, måste dock dammarna fungera på ett tillfredsställande säkert sätt. Temporära åtgärder kan under denna tid genomföras i svaga punkter. Förutom byggnadstekniska åtgärder kan detta innebära försiktighet med att fylla vissa magasin till dämningegränsen och en allmänt ökad vaksamhet under vattenrika perioder.

Övriga dammar

De dammanläggningar som inte hör till vattenkraftindustrin är vanligen av mindre betydelse från dammsäkerhetssynpunkt. Det finns dock vissa undantag. Speciellt gäller detta större invallningar samt sådana dammar som övergivits och där ägaransvaret är oklart. Ett vattengenombrott av sådana dammar kan förorsaka stora skador och de kräver tillsyn, eftersom de åldras och påverkas av vegetation m.m. Ofta är denna tillsyn inte lika väl organiserad som den som avser vattenkraftsystemens dammar. Stora invallningar finns också på sina håll i anslutning till tätbefolkade områden. Dammsäkerhetsdiskussionen är också relevant för de industridammar, som anlagts här och var i landet, bl.a. i anslutning till gruvindustrin.
