

Promemoria

Miljödepartementet

Ändrade bestämmelser om arbetstid för vattenverksamhet

M2022/02272

December 2022

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian lämnas lagförslag som syftar till att göra det möjligt att tillåta en arbetstid som överstiger tio år för utförande av arbeten för vattenverksamhet. Bestämmelsen föreslås begränsas till sådana arbeten som utgör ett led i verksamhet som tillgodoser ett väsentligt samhällsintresse och av särskilda skäl inte kan slutföras inom tio år. Om arbetstiden bestäms till mer än tio år föreslås det att villkoren för återstående arbeten ska omprövas vart tjugonde år, i syfte att säkerställa att villkoren är aktuella om förändrade förhållanden inträffat eller ytterligare kunskap har tillförts ett mål eller ärende. Vid en samlad miljöbalksprövning föreslås att en arbetstid ska bestämmas för all vattenverksamhet som ingår i tillståndet, även om arbetet i praktiken sker i olika etapper. Som en följd av detta föreslås justeringar i reglerna om anspråk om ersättning för oförutsedda skador. Anspråk om ersättning för oförutsedd skada föreslås få framställas från det att tillståndsdomen fått laga kraft och senast tjugo år efter det att arbetstiden har löpt ut. Ett nytt anspråk på ersättning avseende samma skada föreslås få tas upp till prövning om det finns särskilda skäl att pröva saken på nytt.

Bestämmelserna om konsekvenserna av att arbetstiden inte följs och om förlängning av arbetstiden föreslås inte ändras. Även fortsättningsvis gäller således att tillståndet förfaller om arbetstiden inte följs, att arbetstiden under vissa förutsättningar kan förlängas med högst tio år och att tillståndsmyndigheten i så fall kan föreskriva nya eller ändrade villkor efter vad som är skäligt.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Innehållsförteckning

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	2
2	Författningsförslag	4
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1408) om ändring i miljöbalken.....	10
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.....	12
2.4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.....	13
3	Ärendet.....	14
4	Tiden för arbete i vatten ska kunna överstiga tio år	15
5	Obligatorisk omprövning av återstående arbeten i vatten	18
6	Utökade möjligheter att framställa anspråk på ersättning för oförutsedda skador	20
7	Prövningsavgift	22
8	Följändringar med anledning av förslagen.....	23
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	24
10	Konsekvensanalys.....	25
10.1	Problemet och vad man vill uppnå	25
10.2	Effekter om förslaget inte kommer till stånd.....	25
10.3	Alternativa lösningar	26
10.4	Vilka som berörs av förslagen.....	26
10.5	Konsekvenser för staten	27
10.6	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	27
10.7	Konsekvenser för enskilda och företag	27
10.8	Konsekvenser för miljön	28
10.9	Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU.....	28
10.10	Övriga konsekvenser	29
10.11	Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser	29
11	Författningskommentar	30
11.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	30
11.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1408) om ändring i miljöbalken.....	33
11.3	Förslag till ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.....	34

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 6 kap. 20 §, 16 kap. 13 §, 22 kap. 1 d och 25 §§ och 24 kap. 18 och 19 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 24 kap. 13 a, 18 a och 18 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

20 §¹

En specifik miljöbedömning ska göras i fråga om en verksamhet eller åtgärd som ska prövas

1. för ett tillstånd som avses i 7 kap. 28 a §, om det inte rör sig om brådskande åtgärder som är nödvändiga med hänsyn till skyddet mot allvarliga olägenheter för människors hälsa, eller

2. för ett tillstånd som avses i 17 kap., om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

En specifik miljöbedömning krävs inte för en sådan prövning som avses i 24 kap. 3, 5, 10, 13 eller 14 §.

En specifik miljöbedömning krävs inte för en sådan prövning som avses i 24 kap. 3, 5, 10, 13, 13 a eller 14 §.

16 kap.

13 §²

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

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,

2. inte är vinstdrivande,

3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och

4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Rätten att överklaga enligt första stycket gäller även om över-

Rätten att överklaga enligt första stycket gäller även om över-

¹ Senaste lydelse 2018:1407.

² Senaste lydelse 2018:1407.

klagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 7, 10 eller 13 § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Förvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

klagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 7, 10, 13 eller 13 a § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Förvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

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

22 kap.

Lydelse enligt 2022:1100

Föreslagen lydelse

1 d §

En ansökan om omprövning eller om tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla en redogörelse för alla tillståndsbestämmelser och villkor som gäller för verksamheten enligt tidigare tillstånd.

Om ansökan avser ett ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a §, ska ansökan också innehålla

1. de uppgifter som behövs för att bedöma om ett sådant ändringstillstånd är lämpligt, och
2. en avfallshanteringsplan för utvinningsavfall när en sådan krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 §.

Om ansökan avser en omprövning enligt 24 kap. 13 a § ska den också innehålla en redogörelse för de arbeten som återstår för den tillståndsgivna vattenverksamheten.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 §³

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

1. den tid som tillståndet ska gälla,
2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,

³ Senaste lydelse 2018:1407.

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

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

5. skyldighet att betala avgifter,

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

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

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

7. de villkor som behövs avseende hantering av kemiska produkter i verksamheten, om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

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

9. de villkor som behövs för att verksamheten inte ska medföra någon sådan försämring eller något sådant äventyr som avses i 5 kap. 4 § första stycket,

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

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

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

13. de villkor som i övrigt behövs för att skydda värdefulla natur- och kulturmiljöer eller för att förhindra annan skada på eller olägenhet för omgivningen,

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

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

16. rättegångskostnader.

Om tillståndet avser arbeten för vattenverksamhet, ska den tid *inom vilken* arbetena ska vara utförda anges i domen. Denna tid får *vara högst* tio år. I fråga om miljöfarlig verksamhet ska *det i domen* anges den tid *inom vilken* verksamheten ska ha satts igång.

Om tillståndet avser arbeten för vattenverksamhet, ska den tid *som* arbetena ska vara utförda *inom (arbetstid)* anges i domen. Denna tid får *överstiga* tio år *endast om arbetena utgör ett led i en verksamhet som tillgodoser ett väsentligt samhällsintresse och av särskilda skäl inte kan slutföras inom tio år*. I fråga om miljöfarlig verksamhet ska den tid *som* verksamheten ska ha satts igång *inom (igångsättningstid)* anges *i domen*.

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

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

24 kap.

13 a §

En tillståndshavare som har ett tillstånd till vattenverksamhet där arbetstiden enligt 22 kap. 25 § andra stycket har bestämts till en längre tid än tio år ska ansöka om omprövning av tillståndet i den del tillståndet avser återstående arbeten för vattenverksamhet.

Ansökan om omprövning ska första gången ha kommit in till tillståndsmyndigheten inom tjugo år från det att tillståndsdomen fått laga kraft. Därefter ska en ansökan om omprövning lämnas in vart tjugonde år till dess att arbetstiden löpt ut.

Vid omprövningen får tillståndsmyndigheten besluta om nya eller strängare villkor eller andra bestämmelser efter vad som är skäligt, så länge vattenverksamheten inte avsevärt försvåras.

18 §

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

Om fråga är om betydande skador för enskild eller för något allmänt intresse, får begäras sådana ändringar på verksamhetsutövarens bekostnad av vattenverksamheten eller vattenanläggningen som, utan att medföra skador för tredje man eller väsentliga olägenheter för tillståndshavaren, är ägnade att förebygga eller minska framtida skador. I fråga om allmänna intressen förs talan av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelse eller kommun.

Anspråk på grund av oförutsedda skador ska för att få tas upp till prövning framställas till mark- och miljödomstolen inom fem år eller den längre tid, högst tjugo år, som kan ha bestämts i samband med tillståndet. Tiden räknas från

utgången av den av domstolen bestämda tiden inom vilken arbetena ska vara utförda.

Vid skada som avses i 7 kap. 7 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet utgår tiden för framställan dock aldrig tidigare än två år från det att skadan uppkom.

Bestämmelserna i preskriptionslagen (1981:130) gäller inte anspråk enligt denna paragraf.

18 a §

Anspråk enligt 18 § ska för att få tas upp till prövning framställas till mark- och miljödomstolen inom fem år eller den längre tid, högst tjugo år, som kan ha bestämts i samband med tillståndet. Tiden räknas från utgången av arbetstiden.

Om arbetstiden enligt 22 kap. 25 § andra stycket har bestämts till en längre tid än tio år, får anspråk på grund av oförutsedd skada framställas från det att tillståndsdomen fått laga kraft och senast tjugo år efter det att arbetstiden löpt ut. Ett nytt anspråk på ersättning avseende samma skada får tas upp till prövning om det finns särskilda skäl att pröva saken på nytt.

Vid skada som avses i 7 kap. 7 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet utgår tiden för framställan dock aldrig tidigare än två år från det att skadan uppkom.

18 b §

Bestämmelserna i preskriptionslagen (1981:130) ska inte tillämpas på anspråk enligt 18 a §.

19 §

En framställan som avses i 18 § ska vara skriftlig och ges in till mark- och miljödomstolen i tre exemplar. Ett exemplar ska delges tillståndshavaren.

En framställan som avses i 18 och 18 a §§ ska vara skriftlig och ges in till mark- och miljödomstolen i tre exemplar. Ett exemplar ska delges tillståndshavaren.

Anspråket prövas före eller efter utgången av den tid som gäller för framställan. För förfarandet gäller det som sägs om förfarandet i stämningssmål i 7 kap. 8–12 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Dessutom tillämpas 22 kap. 23 § samt 28 § andra och tredje styckena.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1408) om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 22 kap. 25 § miljöbalken i stället för lydelsen enligt lagen (2018:1408) om ändring i miljöbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt 2018:1408

Föreslagen lydelse

22 kap.

25 §

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

1. den tid som tillståndet ska gälla,
2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,
3. tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod,
4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen ska ske,
5. skyldighet att betala avgifter,
6. de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som
 - a) behövs för att anpassa tillämpningen av sådana föreskrifter om försiktighetsmått som har meddelats med stöd av denna balk, om föreskrifterna medger eller förutsätter en sådan anpassning, eller
 - b) annars behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar,
7. de villkor som behövs avseende hantering av kemiska produkter i verksamheten, om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
8. de villkor som behövs om avfallshantering, återvinning och återanvändning, om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
9. de villkor som behövs för att verksamheten inte ska äventyra möjligheterna att följa en miljökvalitetsnorm som avser vattenmiljön eller försämra vattenmiljön i strid med ett försämringsförbud i en sådan norm,
10. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,
11. de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada och ställande av säkerhet,
12. de villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön,
13. de villkor som i övrigt behövs för att skydda värdefulla natur- och kulturmiljöer eller för att förhindra annan skada på eller olägenhet för omgivningen,
14. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas, och
15. rättegångskostnader.

Om tillståndet avser arbeten för vattenverksamhet, ska den tid *inom vilken* arbetena ska vara utförda anges i domen. Denna tid får *vara högst* tio år. I fråga om miljöfarlig verksamhet ska *det i domen* anges den tid *inom vilken* verksamheten ska ha satts igång.

Om tillståndet avser arbeten för vattenverksamhet, ska den tid *som* arbetena ska vara utförda *inom (arbetstid)* anges i domen. Denna tid får *överstiga* tio år *endast om arbetena utgör ett led i en verksamhet som tillgodoser ett väsentligt samhällsintresse och av särskilda skäl inte kan slutföras inom tio år*. I fråga om miljöfarlig verksamhet ska den tid *som* verksamheten ska ha satts igång *inom (igångsättningstid)* anges *i domen*.

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

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

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

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 7 och 15 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

7 §⁴

Fastställs bestämmelser om innehållande och tappning av vatten för att under osedvanliga förhållanden tillgodose säkerheten hos en vattenanläggning *och kan de skador som följer om bestämmelserna utnyttjas* inte lämpligen uppskattas på förhand, *får mark- och miljödomstolen skjuta upp frågan om ersättning.*

Anspråk på grund av skada som avses i första stycket prövas på det sätt som föreskrivs i 24 kap. 18 § miljöbalken.

Mark- och miljödomstolen får skjuta upp frågan om ersättning till följd av bestämmelser om innehållande och tappning av vatten för att under osedvanliga förhållanden tillgodose säkerheten hos en vattenanläggning *om skadorna* inte lämpligen *kan* uppskattas på förhand.

Anspråk på grund av skada som avses i första stycket prövas på det sätt som föreskrivs i 24 kap. 18 *och 18 a § första stycket* miljöbalken.

15 §⁵

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

Frågan om ändring av en sådan avgift får även tas upp till prövning i samband med en omprövning enligt 24 kap. 5 *eller* 13 § miljöbalken eller enligt 13 eller 14 § detta kapitel.

Frågan om ändring av en sådan avgift får även tas upp till prövning i samband med en omprövning enligt 24 kap. 5, 13 *eller 13 a §* miljöbalken eller enligt 13 eller 14 § detta kapitel.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

⁴ Senaste lydelse 2018:1421.

⁵ Senaste lydelse 2018:1421.

2.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Häri genom föreskrivs att 3 kap. 2 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska ha följande lydelse.

3 kap.

2 §⁶

Avgift för prövning av en vattenverksamhet ska betalas av den som

1. ansöker enligt 11 kap. 9 § första stycket miljöbalken om tillstånd till annan vattenverksamhet än markavvattning,

2. ansöker om tillstånd till markavvattning enligt 11 kap. 13 § miljöbalken,

3. ansöker om laglighetsprövning av en vattenverksamhet eller en vattenanläggning enligt 17 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken,

4. ansöker om godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 § eller ansöker om tillstånd enligt 11 kap. 22 § miljöbalken att ta ur bruk en anläggning för bortledning av grundvatten,

5. ansöker om tillstånd till utrivning enligt 11 kap. 19 § miljöbalken,

6. ansöker om förlängning av sådan tid som anges i 24 kap. 2 § miljöbalken,

7. ansöker om prövning för moderna miljövillkor enligt 24 kap. 10 § miljöbalken, *eller*

8. ansöker om upphävande eller ändring av bestämmelser eller villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut enligt 24 kap. 13 § miljöbalken.

8. ansöker om upphävande eller ändring av bestämmelser eller villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut enligt 24 kap. 13 § miljöbalken *eller om omprövning enligt 24 kap. 13 a § samma balk.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

⁶ Senaste lydelse 2018:2104.

3 Ärendet

Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) ansökte under 2011 hos Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen) om tillstånd enligt miljöbalken till slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall från det svenska kärnkraftsprogrammet.

Med anledning av ansökan lämnade mark- och miljödomstolen den 23 januari 2018 ett yttrande till regeringen om tillstånd enligt miljöbalken till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall (mål nr M 1333-11). I yttrandet uppmärksammade domstolen regeringen på att gällande regelverk för arbetstid i vatten inte ger utrymme för att bestämma en sådan arbetstid som är aktuell i målet. Domstolen ansåg därför att regeringen borde överväga, innan beslut om tillåtlighet meddelas, om en lagändring behöver genomföras.

Den 27 januari 2022 meddelade regeringen beslut enligt 17 kap. miljöbalken och gav tillåtlighet för anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle samt överlämnade ärendet till mark- och miljödomstolen för fortsatt prövning av SKB:s ansökan om tillstånd enligt miljöbalken (M2018/00217, M2017/02796 och M2021/00969). I skälen för beslutet konstaterade regeringen att gällande bestämmelser inte ger utrymme för att bestämma en arbetstid som tillgodoser den tid som behövs för en utbyggnad av anläggningen för grundvattenbortledning samt att regeringen kommer att inleda ett arbete med att se över lagstiftningen i detta avseende. Översynen har resulterat i de förslag som framgår av denna promemoria. Förslagen har generell tillämpbarhet och skulle kunna bli aktuella för alla tekniskt komplicerade arbeten som utgör ett led i verksamhet som tillgodoser ett väsentligt samhällsintresse och av särskilda skäl inte kan avslutas inom tio år.

4 Tiden för arbete i vatten ska kunna överstiga tio år

Förslag: Arbetstiden för arbeten för vattenverksamhet ska få överstiga tio år om verksamheten utgör ett led i en verksamhet som tillgodoser ett väsentligt samhällsintresse och av särskilda skäl inte kan slutföras inom tio år.

Det ska förtydligas att med arbetstid avses den tid som arbetena ska vara utförda inom, samt att med igångsättningstid avses den tid verksamheten ska ha satts igång inom.

Skälen för förslaget: I 22 kap. miljöbalken finns bestämmelser om förfarandet vid mark- och miljödomstolar i ansökningsmål. Enligt miljöbalken ska mark- och miljödomstolen i mål om tillstånd till vattenverksamheter bestämma den tid inom vilken arbeten i vatten ska vara utförda, den s.k. arbetstiden, till högst tio år. En sådan reglering har funnits i Sverige under lång tid, sedan 1918 års vattenlag. Det har dock visat sig att vissa omfattande och komplexa verksamheter har behov av att utföra arbeten i vatten under en längre tid än tio år. Frågan uppkommer därför om det bör införas en möjlighet för domstolen att i undantagsfall bestämma en arbetstid som överstiger tio år.

Prövningen av vattenverksamhet

För att få bedriva en vattenverksamhet krävs, enligt huvudregeln, i miljöbalken tillstånd av mark- och miljödomstol. Det innebär att vattenverksamheten normalt behöver tillståndsprövas även om den har en förhållandevis liten påverkan på miljön.

Regler om tillståndsplikt för vattenverksamhet har funnits allt sedan en samlad lagstiftning på vattenområdet kom till genom vattenlagen (1918:528), här förkortad ÄVL. Vattenrätten utvecklades sedan genom en ny vattenlag 1983 (1983:291), här förkortad VL.

En betydande del av miljöbalkens regler om vattenverksamhet har hämtats från vattenlagen. Som tidigare gäller att tillstånd krävs för vattenverksamheter om det inte är uppenbart att vare sig allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena. För vissa mindre vattenverksamheter med en begränsad påverkan på omgivningen sker förprovningen efter anmälan till tillsynsmyndigheten.

Det nuvarande provningssystemet har i viktiga delar behållit de tidigare vattenlagarnas drag av exploateringslagstiftning. Det visar sig bl.a. i att man i mål om vattenverksamhet prövar eventuella tvångsrättsfrågor och frågor om ersättning för skada och intrång samtidigt med tillståndsfrågan. Efter införandet av miljöbalken sker i dag provningen av vattenverksamheter ofta i samma mål som provningen av miljöfarliga verksamheter.

En dom eller beslut avseende vattenverksamhet ska innehålla uppgift om arbetstid

I ett mål som rör tillstånd till vattenverksamhet ska mark- och miljödomstolen om domen eller beslutet avser arbeten i vatten ange den tid inom vilken arbetena ska vara utförda (22 kap. 25 § andra stycket miljöbalken). Arbetstiden får bestämmas till högst tio år. Av praxis följer att arbetstiden räknas från lagakraftvunnen dom (Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 juli 2021 i mål nr M 5989–19).

Förarbetena till miljöbalken innehåller inte någon motivering till arbetstidens längd eller skälen för att reglera densamma. I äldre vattenlagstiftning fanns motsvarande bestämmelser om arbetstid. Enligt 1918 års vattenlag bestämde vattendomstolen en viss tid inom vilken arbetet skulle vara fullbordat. I regel skulle tiden inte överstiga tio år (11 kap. 63 § ÄVL). I samband med 1983 års vattenlag ändrades bestämmelserna om arbetstid. Enligt 13 kap. 47 § VL skulle det i domen för vattenföretaget alltid bestämmas en arbetstid om domen innefattade utförande av arbeten i vatten. En reglering av arbetstidens maximala längd i lagstiftningen ansågs inte nödvändig. I stället skulle arbetstidens längd bestämmas med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall. De ersättningsberättigade sakägarnas rätt ansågs tillgodosedda i tillräcklig mån genom bestämmelserna om att tillståndshavarna måste iaktta vissa tidsfrister i fråga om den ersättning som fastställts (prop. 1981/82:130 s. 542).

Arbetstiden går att förlänga

Om en tillståndshavare inte följer de bestämmelser som har meddelats i tillståndsdomen i fråga om arbetstid förfaller tillståndet (24 kap. 2 § första stycket miljöbalken). Enligt andra stycket samma bestämmelse kan tillståndsmyndigheten förlänga arbetstiden med högst tio år om tillståndshavaren visar att denne har giltigt skäl för dröjsmålet eller att synnerliga olägenheter skulle uppstå om tillståndet förfaller. En ansökan om förlängning ska göras innan den föreskrivna tiden har gått ut.

Bestämmelsen om arbetstidens förlängning överfördes i princip oförändrad från 15 kap. 2 § VL vid miljöbalkens införande. Kravet på giltigt skäl för dröjsmål eller att synnerliga olägenheter annars skulle uppstå hade dessförinnan överförts från 2 kap. 22 § ÄVL. Anstånd med arbetets fullbordande kunde beviljas för högst tio år om giltigt skäl för dröjsmål visades eller synnerligt men uppstod genom arbetets inställande. Enligt förarbetena och vattenrättslig litteratur har svårigheter att få nödvändiga tillstånd eller att få fram arbetsmaskiner eller personal, brukat godtas i praxis som giltigt skäl för dröjsmål. Vidare har det ansetts att synnerliga olägenheter i allmänhet kan uppstå om vattenverksamheter har utförts delvis (prop. 1981/82:130 s. 566 och prop. 1997/98:45 del 2 s. 254).

Behovet av en förlängd arbetstid

För vissa typer av vattenverksamheter kan verksamhetsutövaren redan vid ansökningstillfället förutse att arbetstiden kommer att överstiga tio år. Det är ofta fråga om åtgärder som behöver utföras i etapper. Mot bakgrund av hur bestämmelsen om arbetstid är utformad får en längre arbetstid än tio år inte bestämmas av domstolen. Detta innebär att i de fall arbeten behöver

utföras under en period som överstiger tio år behöver ett nytt tillstånd sökas (se bl.a. Nacka tingsrätts, [mark- och miljödomstolens], dom den 20 december 2018 i mål nr M 467-18). Enligt förarbetena får en arbetstid anses iakttagen om endast obetydliga delar återstår att utföra (prop. 1981/82:30 s. 566).

Bestämmelsen om arbetstid liknar bestämmelsen om igångsättningstid (22 kap. 25 § andra stycket miljöbalken). Syftet med bestämmelsen om igångsättningstid är att ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska bygga på att bästa möjliga teknik tillämpas. Domstolens prövning ska vara någorlunda aktuell. Om en lång tid förflyter mellan domstolens prövning och den tid då arbetena genomförs är det svårt för domstolen att överblicka de framtida förhållandena.

Miljöpåverkan från en verksamhet prövas inom ramen för en tillståndsprövning. Det innebär att i de fall en verksamhet förutsätter arbeten som ska utföras under längre tid ska de och deras påverkan på miljön omfattas av prövningen och vid behov regleras med villkor. Det kan vara fråga om större infrastrukturprojekt där vissa delar av arbetet kommer att utföras i nära anslutning till tillståndsprövningen, medan andra arbeten kommer att utföras betydligt senare. Vid t.ex. anläggningar som kräver omfattande arbeten under mark och som därmed kan förutsätta grundvattenbortledning kan det stå klart redan vid tillståndsprövningen att den del som utgör vattenverksamhet inte kommer att vara slutförd inom tio år. I de fall projektets omfattning och influensområde samt påverkan på detta är tillräckligt klart och utrett kan emellertid tillstånd ges. I dag är det dock bara möjligt att ge tillstånd till den del åtgärderna kan komma att utföras inom tio år. Det kan leda till att prövningen, i strid mot principen om en sammanhållen prövning, behöver delas upp.

För att möjliggöra en sammanhållen prövning bör det därför finnas möjlighet att i undantagsfall bestämma arbetstiden till en längre tid än tio år. En sådan bestämmelse bör begränsas till sådana fall där arbetet i vatten som ska utföras för en viss vattenverksamhet utgör ett led i en verksamhet som tillgodoser ett väsentligt samhällsintresse. Vidare bör bestämmelsen begränsas till sådant arbete som av särskilda skäl inte kan slutföras inom tio år.

Begreppen arbetstid och igångsättningstid bör förtydligas

Förutom att bestämma arbetstiden för vattenverksamheter ska mark- och miljödomstolen i tillståndsdomen ange den tid inom vilken en miljöfarlig verksamhet ska ha satts igång (22 kap. 25 § andra stycket miljöbalken). Begreppen arbetstid och igångsättningstid är vedertagna uttryck som används t.ex. i domar för att beskriva de tidsperioder som nämns i miljöbalken. Innebörden av begreppen har dock inte preciserats närmare i balken. Det bör därför förtydligas i 22 kap. 25 § andra stycket miljöbalken vad som avses med arbetstid respektive igångsättningstid.

5 Obligatorisk omprövning av återstående arbeten i vatten

Förslag: En tillståndshavare som har ett tillstånd till arbeten för vattenverksamhet där arbetstiden har bestämts till en längre tid än tio år ska ansöka om omprövning av tillståndet i den del tillståndet avser återstående arbeten för vattenverksamhet.

En ansökan om omprövning ska ha kommit in till tillståndsmyndigheten första gången inom tjugo år från det att tillståndsdomen fått laga kraft. Därefter ska en ansökan om omprövning lämnas in vart tjugonde år, till dess att arbetstiden har löpt ut.

Tillståndsmyndigheten får ompröva villkor eller andra bestämmelser och besluta om nya eller strängare villkor eller andra bestämmelser efter vad som är skäligt, så länge vattenverksamheten inte avsevärt försvåras.

Skälen för förslaget: Ett tillstånd enligt miljöbalken gäller mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet (24 kap. 1 § miljöbalken). Bestämmelsen ger uttryck för tillståndets s.k. rättskraft. Ett tillstånd gäller tills vidare om det inte tidsbegränsas. Rättskraften i ansökningsmål är dock inte absolut, som i tvistemål, utan under vissa förhållanden kan ett tillstånd ändras, omprövas eller återkallas.

För att ändra förutsättningarna för en vattenanläggnings utformning och en verksamhets drift krävs i normalfallet att ett nytt tillstånd söks som ersätter tidigare tillstånd, att ett ändringstillstånd söks (se 16 kap. 2 och 2 b § miljöbalken) eller att tillståndet omprövas. Förutsättningarna för omprövning av tillstånd på en myndighets initiativ regleras i 24 kap. 5 § miljöbalken. Omprövningen är inte obligatorisk enligt denna bestämmelse utan det är verkningarna av en verksamhet som ska ligga till grund för om omprövning ska ske. Det bör ha förflutit tio år sedan tillståndet meddelats eller den kortare tid som kan bli aktuell till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (24 kap. 5 § 1 miljöbalken). Av 24 kap. 9 § miljöbalken följer att tillståndsmyndigheten inte får meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Omprövning på tillståndshavarens initiativ regleras i 24 kap. 13 § miljöbalken. Ändring av villkor får endast ske under de förutsättningar som anges i paragrafen. Av praxis framgår att en ansökan om ändring av villkor ska bedömas restriktivt.

Nuvarande reglering ger inte utrymme för den omprövning som bör ske av tillståndsvillkor avseende återstående arbeten i vatten under pågående arbetstid. Miljöbalkens bestämmelser om arbetstid innebär att arbetstiden maximalt kan bestämmas till tio år och förlängas en gång med ytterligare tio år. Om förslaget om en längre arbetstid än tio år genomförs utan en maximal tidsgräns innebär detta att långa arbetstider kan komma att tillåtas för verksamheter som uppfyller kraven i den föreslagna bestämmelsen. Vid en arbetstid på till exempel 50 eller 70 år kan förändrade förhållanden

inträffa, ny teknik utvecklas och ny kunskap om det aktuella projektet tillkomma. Genom att införa en ny bestämmelse om omprövning som tar sikte på omprövning av tillståndsvillkor avseende återstående arbeten i vatten garanteras att villkoren kan justeras så att verksamheten kan bedrivas på bästa sätt utifrån miljöbalkens krav.

Vid en omprövning bör ändring av villkor och andra bestämmelser kunna göras i den utsträckning som är skäligt utifrån yrkanden och avvägningar mellan motstående intressen. I en omprövning under pågående arbetstid bör det dock inte vara möjligt att sätta så stränga villkor eller andra bestämmelser att verksamheten avsevärt försvåras. Med avsevärt försvårande ska förstås mycket ingripande villkor som nästan är att likställa med att verksamheten inte längre kan bedrivas. Om sådana villkor skulle visa sig vara nödvändiga får, på initiativ av någon av de myndigheter som anges i 24 kap. 11 § miljöbalken, prövas om förutsättningarna för återkallelse av tillstånd eller att förbjuda fortsatt verksamhet är uppfyllda enligt 24 kap. 3 § miljöbalken.

Den längsta arbetstid som är möjlig om en maximal förlängning godtas enligt nuvarande regler är tjugo år. Det är därför rimligt att en omprövning sker vid denna tidpunkt, i stället för att en ny tillståndsprövning sker. Omprövningen bör vara obligatorisk och, efter den första omprövningen, ske med en periodicitet om tjugo år. Denna tidsfrist föreslås mot bakgrund av att den föreslagna bestämmelsen är generös i fråga om hur lång arbetstiden får vara, vilket gör att det finns skäl att kontrollera arbetenas fortskridande med jämna mellanrum. Den obligatoriska omprövningen bör inte hindra ändringar eller omprövningar av tillståndet enligt andra grunder i 24 kap. miljöbalken, om det skulle finnas sådana behov.

En omprövning av återstående arbeten i vatten under en pågående arbetstid innebär inte att en ny tillåtlighetsbedömning av verksamheten sker. Ibland kan motstående intressen behöva beaktas vid avgörandet av om nya eller strängare villkor eller andra bestämmelser behöver sättas för verksamheten. Med andra bestämmelser avses de bestämmelser i ett tillstånd som inte utgörs av villkor, såsom exempelvis bemyndiganden och förordnanden.

6 Utökade möjligheter att framställa anspråk på ersättning för oförutsedda skador

Förslag: Om arbetstiden har bestämts till en längre tid än tio år ska anspråk på grund av oförutsedd skada få framställas från det att tillståndsdomen fått laga kraft och senast tjugo år efter det att arbetstiden löpt ut. Ett nytt anspråk på ersättning avseende samma skada ska få tas upp till prövning om det finns särskilda skäl att pröva saken på nytt.

En framställan om oförutsedd skada till följd av arbeten för sådan vattenverksamhet där arbetstiden bestämts till en längre tid än tio år ska vara skriftlig och ges in till mark- och miljödomstolen.

Preskriptionslagens bestämmelser ska inte gälla vid anmälan om oförutsedda skador där arbetstiden bestämts till en längre tid än tio år.

Skälen för förslaget: I miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns bestämmelser om ersättning för skador och intrång som orsakas av vattenverksamheter och vattenanläggningar. Som en utgångspunkt ska ersättningen regleras i samband med tillståndsprövningen. Det kan ske antingen då tillstånd ges eller, vid svårutredda skador, efter en provotid. Dessutom gäller att oförutsedda skador kan ersättas i efterhand inom en viss tid som beslutas av mark- och miljödomstolen i samband med tillståndet till vattenverksamhet. I denna promemoria föreslås ändringar av hur lång arbetstid som kan bestämmas och bestämmelser om omprövning för återstående arbeten i vatten (se avsnitt 4 och 5). Det bör därför även övervägas om en ny bestämmelse bör införas som reglerar när anspråk om ersättning kan framställas till domstolen i fråga om oförutsedda skador till följd av verksamheter där arbetstiden bestämts till en längre tid än tio år.

Ersättning som en följd av oförutsedd skada

Om en vattenverksamhet eller en vattenanläggning som har utförts i enlighet med ett tillstånd enligt miljöbalken medför skador som inte förutsågs av mark- och miljödomstolen när tillståndet meddelades, får den skadelidande enligt 24 kap. 18 § miljöbalken framställa anspråk på ersättning för oförutsedd skada.

Om det är fråga om betydande skador för enskild eller för något allmänt intresse, får den skadelidande begära sådana ändringar av vattenverksamheten eller vattenanläggningen på verksamhetsutövarens bekostnad som, utan att medföra skador för tredje man eller väsentliga olägenheter för tillståndshavaren, är ägnade att förebygga eller minska framtida skador. I fråga om allmänna intressen förs talan av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, en länsstyrelse eller en kommun.

I 22 kap. 25 § miljöbalken anges vad ett tillstånd enligt miljöbalken i förekommande fall ska innehålla. Enligt första stycket 14 ska det anges den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedd skada får framställas. Enligt andra stycket ska, om tillståndet avser arbeten för vattenverksamhet, den tid inom vilken arbetena ska vara utförda anges i

domen. Denna tid får vara högst tio år. Att arbetstid ska anges i ett tillstånd som avser arbeten för vattenverksamhet fyller bl.a. den funktionen att arbetstiden kan tjäna som utgångspunkt vid bestämmandet av den tid inom vilken anspråk med anledning av oförutsedd skada får framställas (24 kap. 13 § tredje stycket miljöbalken). Tiden för att framställa anspråk förlängs automatiskt om mark- och miljödomstolen med stöd av 24 kap. 2 § miljöbalken förlänger tiden för arbetenas utförande (prop. 1981/82:130 s. 586).

Mark- och miljödomstolens beslut enligt 24 kap. 2 § miljöbalken kan t.ex. innebära att ersättning krävs mer än tio år efter skadeståndsfordrans uppkomst. Bestämmelserna i preskriptionslagen (1981:130) gäller inte anspråk på grund av oförutsedd skada (24 kap. 18 § femte stycket miljöbalken).

Anspråk på ersättning ska kunna framställas vart tjugonde år

I avsnitt 4 föreslås att arbetstiden i vissa fall ska kunna bestämmas till en period längre än tio år och i avsnitt 5 att villkoren för återstående arbeten i vatten ska omprövas vart tjugonde år. Om ingen ändring av bestämmelserna om oförutsedd skada görs kommer tiden för framställande av oförutsedd skada att räknas från arbetstidens slut. Det innebär för omfattande och långa projekt att ersättning på grund av oförutsedda skador kan bli aktuell först mycket lång tid efter att arbetena har påbörjats, t.ex. åttio till nittio år senare. Sakägarna bör ha en möjlighet till skadereglering efter att arbetet har inletts och en eventuell skada uppkommit. Möjligheten till skadereglering bör dock upphöra en viss tid efter att arbetstiden har löpt ut.

För att trygga sakägarnas och det allmännas rätt till ersättning bör det införas en ny bestämmelse i miljöbalken som medger att anspråk på ersättning för en oförutsedd skada kan framställas efter att tillståndsdomen fått laga kraft, dock senast tjugo år efter det att arbetstiden har löpt ut.

En effekt av en sådan reglering kan bli att en sakägare eller det allmänna vill reglera samma skada ett flertal gånger, t.ex. om skadans omfattning blir känd först i ett senare skede. En bestämmelse behövs för att enskilda och det allmänna ska få ersättning om skador uppkommit efter arbetenas slut. Det bör därför anges i bestämmelsen att anspråk på ersättning avseende samma skada får tas upp till prövning om det finns särskilda skäl att pröva saken på nytt.

För att hålla samman bestämmelserna som reglerar tidpunkterna för när anspråk på ersättning till följd av oförutsedda skador från en vattenverksamhet eller vattenanläggning framställs i efterhand flyttas bestämmelserna i 18 § tredje och fjärde styckena till den nya bestämmelsen.

Preskriptionslagens bestämmelser ska inte gälla

I dag gäller inte bestämmelserna i preskriptionslagen för anspråk avseende oförutsedd skada på grund av vattenverksamhet. Detta bör även gälla fortsättningsvis och även omfatta anspråk om ersättning för oförutsedd skada där arbetstiden bestämts till en längre tid än tio år. En ny bestämmelse föreslås med samma innehåll som i 18 § femte stycket.

7 Prövningsavgift

Förslag: En avgift för omprövning av tillstånd avseende återstående arbeten i vatten ska betalas av den som ansöker om en sådan omprövning.

Avgiftens storlek ska vara densamma som när en tillståndshavare ansöker om förlängd arbetstid eller ansöker om upphävande eller ändring av bestämmelser eller villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut.

Skälen för förslaget: Av 27 kap. 1 § miljöbalken följer att regeringen får meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning enligt miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken.

Skyldigheten att betala avgift för prövning av vattenverksamhet regleras i 3 kap. 2 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. I denna bestämmelse bör ett tillägg göras så att en prövningsavgift utgår även för den omprövning som föreslås i avsnitt 5.

I fråga om avgiftens storlek bör den nya omprövningen som föreslås i omfång och komplexitet kunna jämföras med en ansökan om förlängd arbetstid eller ändring av bestämmelser eller villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut. Avgiftens storlek uppgår i dag till 1 500 kr (3 kap. 7 a § samma förordning). Naturvårdsverket har i rapporten Uppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken (NV-04185-20) föreslagit att avgiften ska höjas till 20 000 kronor. Rapporten har remissbehandlats och förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

8 Följändringar med anledning av förslagen

Förslag: En ansökan om omprövning av tillstånd under pågående arbetstid rörande återstående arbeten i vatten ska inte behöva innehålla en specifik miljöbedömning men ska, utöver en redogörelse för alla tillståndsbestämmelser och villkor som gäller för verksamheten enligt tidigare tillstånd, innehålla en redogörelse för de arbeten som återstår för den tillståndsgivna vattenverksamheten.

En miljöorganisation ska kunna överklaga domar eller beslut om omprövning av tillståndsvillkor under en pågående arbetstid och som avser återstående arbeten i vatten.

Frågan om ändring av en bygdeavgift eller allmän fiskeavgift ska få tas upp till prövning i samband med en sådan omprövning som avser återstående arbeten i vatten under pågående arbetstid.

Skälen för förslagen: Vid ansökningar om omprövning och återkallelse enligt 24 kap. miljöbalken krävs det inte någon miljöbedömning. I 6 kap. 20 § andra stycket miljöbalken undantas uttryckligen prövningar om återkallelse eller ändring av tillstånd och villkor från detta krav. Att en prövning enligt nuvarande omprövnings- och återkallelsebestämmelser inte omfattas av ett obligatoriskt krav på miljöbedömning beror bland annat på att man inte velat komplicera förfarandena eller göra dem dyra när de inleds av myndigheter. Utredningsarbete och miljöbedömningar bör inte belasta myndigheter i myndighetsinitierade omprövningar (prop. 2001/02:65 s. 35). Vid omprövning på initiativ av tillståndshavaren har det framförts att villkorsändringar är tänkta att vara en enklare process och att det inte är nödvändigt att kräva en miljöbedömning i denna typ av mål mot bakgrund av att domstolen ändå kan ställa tillräckliga krav på beslutsunderlaget (jfr 22 kap. 2 a § miljöbalken). En miljöbedömning krävs inte heller enligt miljöbalken vid en ansökan om förlängning av arbetstid (prop. 2016/17:200 s. 196). På motsvarande sätt bör det inte heller vid en omprövning under pågående arbetstid rörande återstående arbeten i vatten ställas något obligatoriskt krav på en specifik miljöbedömning.

En ansökan om omprövning ska enligt miljöbalken innehålla en redogörelse för alla tillståndsbestämmelser och villkor som gäller för verksamheten enligt tidigare tillstånd. Det tillägg som behövs till befintliga bestämmelser om omprövning är att en ansökan i mål som avser prövning av återstående arbeten i vatten under pågående arbetstid bör innehålla en redogörelse för de arbeten som återstår för den tillståndsgivna vattenverksamheten.

I lagen (1998:812) om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSV) finns bestämmelser som är specifikt vattenrättsliga, utan närmare anknytning till miljöfrågor, och som därför inte reglerats i miljöbalken. I 7 kap. 15 § LSV bör det läggas till att ändringar av en bygdeavgift eller en allmän fiskeavgift kan göras även vid en omprövning av villkor för återstående arbeten i vatten. Det föreslås även en följändring i 7 kap. 7 § LSV.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

<p>Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2024. Bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.</p>

Skälen för förslaget och bedömningen: De föreslagna författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket för närvarande bedöms vara den 1 januari 2024.

Bestämmelserna ska tillämpas i samband med ansökan om tillstånd och därefter i efterföljande omprövningar. Det finns inget som hindrar att en verksamhetsutövare som då bestämmelserna trätt i kraft gett in sin ansökan men där prövningen ännu inte är avslutad justerar sin talan i enlighet med den möjlighet till förlängd arbetstid som de ändrade bestämmelserna medför. För den verksamhetsutövare som har ett lagakraftvunnet tillstånd som i dag enbart omfattar del av ett projekt som löper över viss tid och som kommer att behöva ansöka om nytt tillstånd för att projektet ska kunna avslutas finns möjligheten att i anslutning till den tillståndsprövningen ansöka om en förlängd arbetstid i enlighet med de ändrade bestämmelserna om arbetstid. Förslagen bedöms mot bakgrund av detta sammantaget inte medföra något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

10 Konsekvensanalys

I detta avsnitt beskrivs effekter för berörda aktörer av förslagen i promemorian. Konsekvensbeskrivningen är strukturerad utifrån 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

10.1 Problemet och vad man vill uppnå

Som konstaterats i avsnitt 3 finns det ett behov av en längre arbetstid för vattenverksamhet för vissa typer av större och tekniskt komplicerade projekt som utförs under lång tid och inte sällan utgör både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Vid genomförandet av sådana projekt är det av vikt att enskilda och företrädare för allmänna intressen inte behöver avvakta en eventuell ersättning eller kompensationsåtgärder i flera generationer. Förslagen i denna promemoria syftar till att möjliggöra arbetstider som överskrider tio år. Förslagen kan delas in i tre huvuddelar;

- en förlängd arbetstid för arbeten i vatten,
- en obligatorisk omprövning av villkoren för återstående arbeten i vatten vart tjugonde år, och
- ändrade tider för att anmäla oförutsedda skador.

10.2 Effekter om förslaget inte kommer till stånd

Om undantaget från kravet på en arbetstid på tio år inte genomförs kommer de större verksamheter som skulle vara aktuella för undantaget att få en arbetstid på tio år med möjlighet till förlängning i maximalt tio år till. Hinner arbetena i vatten inte utföras under denna tid kommer verksamhetsutövarna att behöva ansöka om ett nytt tillstånd. Det leder i sin tur till kostnader och administration som inte bedöms vara motiverad. En annan effekt om förslaget inte kommer till stånd skulle kunna vara att verksamhetsutövare börjar dela upp projekt och söka tillstånd för vart och ett av projekten för att hinna färdigt arbetena i vatten inom tio år. En sådan uppdelning är inte förenlig med principen om en sammanhållen prövning och riskerar att försämra överblickbarheten över verksamhetens sammanlagda omgivningspåverkan och försvårar för såväl verksamhetsutövaren som för tillsynsmyndigheten att kontrollera att tillståndet följs.

Att inte genomföra föreslagna förändringar med avseende på en obligatorisk omprövning vart tjugonde år skulle innebära att både verksamhetsutövare, enskilda och myndigheter förlorar en enklare och mer kostnadseffektiv möjlighet att justera villkoren under arbetets gång än de möjligheter som i dag finns i 24 kap. miljöbalken.

Att inte genomföra föreslagna ändringar med avseende på sakägares och det allmännas rätt till ersättning och kompensation kan leda till att rätten till ersättning går förlorad genom att tiden för att anmäla oförutsedda

skador går ut innan alla arbeten är utförda. Det skulle också kunna leda till att ersättning inte hinner utgå inom en generation, utan skjuts på framtiden. Görs ingen förändring uppkommer ett osäkert läge för det allmänna och enskilda eftersom de då behöver förlita sig på att verksamhetsutövare frivilligt avstår från att invända mot ett anspråk som formellt inkommit för sent.

10.3 Alternativa lösningar

För att undvika att arbetstiden bestäms till en betydligt längre period än den som faktiskt behövs har en alternativ lösning övervägts som innebär att tillståndet för den aktuella vattenverksamheten delas upp i etapper. Det skulle innebära att arbetstiden skulle kunna bestämmas individuellt för respektive etapp och då överensstämna med den arbetstid som faktiskt krävs för åtgärden. Det skulle då åligga sökanden att beskriva de olika etapperna och vilken arbetstid som krävs för respektive etapp. Tiden för att framställa krav för oförutsedda skador med anledning av vissa åtgärder skulle hänga samman med den arbetstid som fastställs för åtgärderna. Någon obligatorisk omprövning skulle inte behövas.

Ett sådant förfarande skulle kräva att sökanden i större utsträckning bestämmer i förväg i vilken ordning åtgärderna ska utföras, något som kan vara problematiskt vid planering av projekt som är så omfattande att de inte kan genomföras på en kortare tid än ett antal decennier. I fråga om oförutsedda skador finns det också svårigheter att för enskilda sakägare kunna ange vilken åtgärd som orsakat skadan. Möjligheten att framställa anspråk för skador uppkomna av en viss åtgärd förfaller då tiden för oförutsedd skada har tagit slut. Det skulle också innebära att enskilda och sakägare fråntas rätten att framställa anspråk efter att allt arbete är färdigt och i situationer då kumulativa effekter uppstår av arbeten som utförts i olika etapper.

Mot bakgrund av att miljöbalken bygger på principen om en samlad prövning av en verksamhet och dess konsekvenser strider en uppdelning i etapper mot miljöbalkens systematik och tillvaratar inte den enskildes rätt till ersättning eller möjligheten för myndigheter som företräder allmänna intressen att få till bättre villkor eller kompensationsåtgärder under arbetets gång i de fall sådana behövs. Alternativet har därför förkastats.

10.4 Vilka som berörs av förslagen

Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstol som första instans. Förslaget om att för vissa verksamheter medge en längre arbetstid än tio år berör utöver aktuella verksamhetsutövare och enskilda även mark- och miljödomstolarna eftersom frågorna om förlängd arbetstid, omprövning och oförutsedda skador ska prövas där om förslaget genomförs. Även Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen berörs till viss del av förslagen såsom andra och tredje instans i de nya prövningsfrågorna. Ett flertal myndigheter berörs också i de fall de är engagerade i målen, t.ex. Naturvårdsverket, Havs- och

vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelserna och berörda kommuner.

10.5 Konsekvenser för staten

Enligt förslaget ska domstolarna vart tjugonde år ompröva villkoren för återstående arbeten för de projekt för vilka tiden för arbetet i vatten har bestämts till längre än tio år. Genom förslagen skapas en smidigare process för vissa typer av större och tekniskt komplicerade projekt samtidigt som de frågor som behöver avgöras är desamma som tidigare. Förslagen bedöms därför inte påverka tidsåtgång för prövningarna annat än i positiv riktning. Eftersom förslaget endast tar sikte på vissa särskilda projekt kan antalet ärenden som berörs antas vara så litet att det inte uppstår något ökat resursbehov hos domstolarna.

Förslaget skapar ett något större utrymme för att överklaga beslut. Det finns dock ingen anledning att anta att antalet överklagade beslut verkligen skulle öka. Det kan vidare antas att omprövningar i allmänhet är mindre omfattande än nya tillstånd eftersom det rör sig om reglering av förutsättningar för befintliga verksamheter, vilket bör minska tidsåtgången något.

Såväl enskilda som myndigheter som företräder allmänna intressen föreslås få anmäla oförutsedda skador från det att tillståndsdomen fått laga kraft och senast tjugo år efter arbetstidens utgång. Det bör vara positivt för de intressen som myndigheterna är satta att bevaka att oförutsedda effekter kan regleras, t.ex. genom kompensationsåtgärder, allt eftersom arbetena i vatten fortskrider.

Förslagen bedöms inte medföra något ökat behov av tillsynsinsatser från länsstyrelserna. I den mån en statlig myndighet är verksamhetsutövare bör det vara positivt för staten att kunna ansöka om längre tillståndstider.

10.6 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslagen om arbetstid och omprövning bedöms endast indirekt påverka kommuner och regioner. Att långvariga verksamheter som tillgodoser ett väsentligt samhällsintresse kommer att prövas på ett mer förutsebart sätt förväntas innebära minskad administration och minskade kostnader för kommuner och regioner. Att förslagen innebär ett flertal omprövningar under den totala arbetstiden förbättrar kommunernas möjlighet att ta tillvara sådana allmänna intressen som de har att bevaka.

10.7 Konsekvenser för enskilda och företag

Förslagen om en längre arbetstid och återkommande omprövning av den del av tillståndet som avser återstående arbeten för vattenverksamhet leder till enklare och mer förutsebara prövningsprocesser. Prövningsmyndigheten kommer t.ex. att kunna meddela tillstånd till hela verksamheten, även om en del av de arbeten i vatten som behövs utföras inte kan slutföras

inom den nu gällande maximala arbetstiden. I stället för de återstående arbetena behöver tillståndsprövas i sin helhet kan prövningen begränsas till en omprövning av relevanta villkor och andra bestämmelser.

Förslagen underlättar för komplicerade projekt som bedrivs under mycket lång tid och som tillgodoser ett väsentligt samhällsintresse. De återkommande omprövningarna kan i och för sig leda till strängare villkor, men får aldrig innebära att förutsättningarna för att bedriva verksamheten avsevärt försvåras. En omprövning av villkoren ger utrymme för justeringar under tiden verksamheten bedrivs mot bakgrund av ändrade förhållanden och ny kunskap.

De föreslagna bestämmelserna om oförutsedda skador är till fördel för enskilda skadelidande och myndigheter som företräder allmänna intressen, i och med att de har möjlighet att få ersättning eller begära att kompensationsåtgärder utförs löpande, i stället för efter att verksamheten är slutförd.

10.8 Konsekvenser för miljön

Förslagen i promemorian har inga direkta konsekvenser för miljön. I stället handlar det om att till systemet i miljöbalken lägga nya bestämmelser som tar tillvara de särskilda utmaningar som följer med mycket stora och komplicerade projekt som inbegriper arbete i vatten.

Förslaget om en längre arbetstid har ingen direkt påverkan på miljön då det redan i dag är sannolikt att verksamheter av denna omfattning får nya tillstånd vid behov, särskilt om ett sådant måste sökas under pågående arbeten. Förslaget om en obligatorisk omprövning av kvarvarande arbeten i vatten vart tjugonde år kan dock leda till fördelar för miljön, eftersom det vid dessa tillfällen finns möjlighet att skärpa eller ändra villkor. De myndigheter som företräder allmänna intressen får också ökade möjligheter att begära kompensationsåtgärder inom ramen för regleringen av oförutsedda skador.

10.9 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU

Det saknas reglering i EU-lagstiftningen om arbetstid och anspråk om ersättning för oförutsedd skada. De föreslagna bestämmelserna bedöms därmed inte strida mot de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

En återkommande omprövning vart tjugonde år av kvarvarande arbeten i vatten, med möjlighet att skärpa eller ändra bl.a. miljövillkor, kan bidra till att uppnå bl.a. de krav som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område samt Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

10.10 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte få påverkan på den ekonomiska jämställdheten, integrationen eller den kommunala självstyrelsen. Förslagen bedöms ha en viss positiv påverkan på sysselsättningen.

10.11 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

De föreslagna ändringarna är inte av sådan art att berörda aktörer behöver tid för anpassning. Ändringarna kan därför träda i kraft så snart möjligt.

Det bedöms inte finnas behov av speciella informationsinsatser.

11 Författningskommentar

11.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

6 kap.

20 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka fall en specifik miljöbedömning ska göras inför prövningen av verksamheter eller åtgärder.

Andra stycket ändras så att undantaget från kravet på en specifik miljöbedömning även gäller för omprövning enligt 24 kap. 13 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

16 kap.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka fall en miljöorganisation har rätt att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken.

Andra stycket ändras så att rätten för en miljöorganisation att överklaga även omfattar domar och beslut som är resultatet av en omprövning enligt 24 kap. 13 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

22 kap.

1 d §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad en ansökan om omprövning eller om tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla.

I *tredje stycket*, som är nytt, görs ett tillägg som innebär att om en ansökan avser en omprövning enligt 24 kap. 13 a § ska den – i tillägg till det som sägs i första stycket – också innehålla en redogörelse för de arbeten som återstår för den tillståndsgivna vattenverksamheten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

25 §

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av vad en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska innehålla.

Andra stycket, som avser domar om tillstånd till arbeten för vattenverksamhet, ändras på så sätt att arbetstiden får bestämmas till en längre tid än tio år i de fall arbetena utgör ett led i en verksamhet som tillgodoser ett väsentligt samhällsintresse och av särskilda skäl inte kan slutföras inom tio år.

Med väsentligt samhällsintresse avses ett intresse som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen eller regionalpolitiken. Detta innebär att det ska vara fråga om en verksamhet av stor betydelse och som bidrar till samhällsnyttan, t.ex. verksamheter och anläggningar som är nödvändiga för en välfungerande infrastruktur eller andra samhälleliga funktioner. Vattenverksamheten i sig behöver inte tillgodose ett väsentligt samhällsintresse, om vattenverksamheten är en förutsättning för att etablera en miljöfarlig verksamhet som tillgodoser ett sådant intresse.

Vid bedömningen av om arbetena av särskilda skäl inte kan slutföras inom tio år bör verksamhetens tekniska utformning beaktas. Det kan t.ex. vara så att arbetena inte kan slutföras inom tio år med hänsyn till att delar av ett projekt behöver slutföras innan nästa etapp påbörjas. Det kan också vara fråga om specifika geologiska förhållanden på platsen eller tillgängliga tekniska lösningar. Så kan vara fallet i större infrastrukturprojekt eller omfattande anläggningsarbeten under jord. Det kan vidare vara så att den planerade vattenverksamheten är en del i ett större projekt som förutsätter att vissa moment utförs i en viss ordning och att verksamheten till följd av detta beräknas pågå under en lång tid. För att prövningsmyndigheten ska kunna bedöma om verksamheten uppfyller de krav som ställs behöver verksamhetsutövaren redan i tillståndsansökan redogöra för projektet som helhet, den teknik som föreslås användas samt en tidsplan.

Det görs även en ändring i andra stycket genom att begreppen arbetstid och igångsättnings tid – som vanligen används för att benämna den tid inom vilken arbete i vatten senast ska vara utförda respektive den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång – förs in i bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 4.

24 kap.

13 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om omprövning av tillstånd till arbeten för vattenverksamhet när en arbetstid som är längre än tio år har bestämts enligt 22 kap. 25 § andra stycket.

I *första stycket* anges att en tillståndshavare som har ett tillstånd till arbeten för vattenverksamhet där arbetstiden enligt 22 kap. 25 § andra stycket har bestämts till en längre tid än tio år ska ansöka om omprövning av tillståndet i den del tillståndet avser återstående arbeten för vattenverksamhet.

Enligt *andra stycket* är omprövningen obligatorisk och ska första gången ha kommit in till tillståndsmyndigheten inom tjugو år från det att tillståndsdomen fått laga kraft. Det innebär att den första omprövningen kan initieras innan de tjugو åren har passerat. Därefter ska en ansökan om omprövning lämnas in vart tjugonde år till dess att arbetstiden gått ut.

Enligt *tredje stycket* får tillståndsmyndigheten vid en omprövning besluta om nya eller strängare villkor eller andra bestämmelser efter vad som är skäligt, så länge vattenverksamheten inte avsevärt försvåras. Med avsevärt försvårande ska förstås mycket ingripande villkor som nästan är att likställa med att verksamheten inte längre kan bedrivas.

Om tillståndshavaren inte ansöker om omprövning kan tillsynsåtgärder beslutas av tillsynsmyndigheten enligt 26 kap.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

18 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om anspråk på ersättning för oförutsedda skador till följd av en vattenverksamhet eller vattenanläggning.

Hittillsvarande tredje, fjärde och femte stycket flyttas till 18 a § första stycket, 18 a § tredje stycket respektive 18 b §. Se kommentarerna till 18 a och 18 b §§.

18 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om anspråk på ersättning för oförutsedda skador till följd av en vattenverksamhet eller vattenanläggning.

Första stycket anger när ett anspråk på ersättning för oförutsedd skada senast ska ha framställts, hur tiden ska beräknas samt att anspråk enligt 18 § ska framställas till mark- och miljödomstolen. Bestämmelsen motsvarar tredje stycket i den nuvarande lydelsen av 18 §.

Av *andra stycket* följer att om arbetstiden överstiger tio år får anspråk på grund av oförutsedd skada framställas från det att tillståndsdomen fått laga kraft och senast tjugo år efter det att arbetstiden löpt ut. Detta innebär att anspråk kan framställas tidigare än vad som hade varit fallet om tiden hade beräknats enligt första stycket. I andra stycket anges vidare att ett nytt anspråk på ersättning avseende samma skada får tas upp till prövning om det finns särskilda skäl att pröva saken på nytt. Denna reglering skiljer sig från de rättskraftsförhållanden som allmänt gäller i tvistemål enligt rättegångsbalken genom att en ny reglering av samma skada som tidigare reglerats, t.ex. ytterligare sprickbildning i husgrund till följd av tillkommande sättningar i marken, kan ske utan att extraordinära rättsmedel används. Bestämmelsen gäller i stället för rättegångsbalken i detta avseende. Vid bedömningen av om särskilda skäl finns bör prövningsmyndigheten till exempel beakta i vilken mån skadans omfattning var känd vid den tidigare regleringen.

Tredje stycket reglerar hur tiden för framställande av anspråk vid skada ska beräknas för sådan skada som avses i 7 kap. 7 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Bestämmelsen motsvarar hittillsvarande 18 § fjärde stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

18 b §

Paragrafen, som är ny, motsvarar hittillsvarande 18 § femte stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

19 §

Paragrafen innehåller processuella bestämmelser rörande en framställan om anspråk på ersättning för oförutsedd skada.

Första stycket ändras så att de förfaranderegler som paragrafen innehåller även ska gälla för en framställan enligt 18 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

11.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1408) om ändring i miljöbalken

22 kap.

25 §

Efter förslag i SOU 2017:2 Kraftsamling för framtidens energi, prop. 2017/18:243 Vattenmiljö och vattenkraft och bet. 2017/18:CU31 beslutades det om ändringar i paragrafen som ska träda i kraft den 1 januari 2029.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av vad en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska innehålla.

Andra stycket, som avser domar om tillstånd till arbeten för vattenverksamhet, ändras på så sätt att arbetstiden får bestämmas till en längre tid än tio år i de fall arbetena utgör ett led i en verksamhet som tillgodoser ett väsentligt samhällsintresse och av särskilda skäl inte kan slutföras inom tio år.

Med väsentligt samhällsintresse avses ett intresse som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen eller regionalpolitiken. Detta innebär att det ska vara fråga om en verksamhet av stor betydelse och som bidrar till samhällsnyttan, t.ex. verksamheter och anläggningar som är nödvändiga för en välfungerande infrastruktur eller andra samhällsrelevanta funktioner. Vattenverksamheten i sig behöver inte tillgodoses ett väsentligt samhällsintresse, om vattenverksamheten är en förutsättning för att etablera en miljöfarlig verksamhet som tillgodoser ett sådant intresse.

Vid bedömningen av om arbetena av särskilda skäl inte kan slutföras inom tio år bör verksamhetens tekniska utformning beaktas. Det kan t.ex. vara så att arbetena inte kan slutföras inom tio år med hänsyn till att delar av ett projekt behöver slutföras innan nästa etapp påbörjas. Det kan också vara fråga om specifika geologiska förhållanden på platsen eller tillgängliga tekniska lösningar. Så kan vara fallet i större infrastrukturprojekt eller omfattande anläggningsarbeten under jord. Det kan vidare vara så att den planerade vattenverksamheten är en del i ett större projekt som förutsätter att vissa moment utförs i en viss ordning och att verksamheten till följd av detta beräknas pågå under en lång tid. För att prövningsmyndigheten ska kunna bedöma om verksamheten uppfyller de krav som ställs behöver verksamhetsutövaren redan i tillståndsansökan redogöra för projektet som helhet, den teknik som föreslås användas samt en tidsplan.

Det görs även en ändring i andra stycket genom att begreppen arbetstid och igångsättningsstid – som vanligen används för att benämna den tid inom vilken arbete i vatten senast ska vara utförda respektive den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång – förs in i bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 4.

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

7 kap.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som gör det möjligt att i vissa fall skjuta upp skaderegleringen.

I *andra stycket* görs en följdändring med anledning av att vissa bestämmelser i hittillsvarande 24 kap. 18 § miljöbalken placeras i 24 kap. 18 a § miljöbalken.

15 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om när ändringar av en bygdeavgift eller en allmän fiskeavgift ska göras.

I *andra stycket* görs ett tillägg som innebär att ändringar av en sådan avgift får tas upp till prövning även i samband med en prövning enligt 24 kap. 13 a § miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 8.