



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060201

DOM
2014-04-30
Stockholm

Mål nr
M 7502-13

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2013-07-03 i mål nr M 2288-12, se bilaga A

KLAGANDE

Haparanda stad

MOTPARTER

1. Havs- och vattenmyndigheten
2. Länsstyrelsen i Norrbottens län
3. Kammarkollegiet
4. Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland
5. Norrbottens Kustfiskareförbund
6. Torne älvs fiskeområde

SAKEN

Ansökan om förlängning av arbetstid för muddringsarbeten i Torne älvs mynning

Dok.Id 1133331

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom föreskriver Mark- och miljööverdomstolen att villkor 1 och 8 i Finsk-svenska gränsälvscommissionens beslut den 22 juni 2004 i ärende nr M 11/98, ändrat genom beslut den 23 september 2010, ska ha följande lydelse:

1. Grumlade arbeten får inte utföras under perioden 30 april – 30 september.
 8. Alla arbeten ska vara slutförda senast den 31 december 2014.
-

TIDIGARE BESLUT

Finsk-svenska gränsälvskommisionen gav den 22 juni 2004 Haparanda stad och Torneå stad i Finland tillstånd att muddra en farled i Torne älvs mynning i syfte att få en fri väg för ismassor som lossnar i Torne älv. Tillståndet avsåg muddring av en ca 6,3 kilometer lång farled med 50 meters bottenbredd och 5,5 meters djup. I beslutet angavs bl.a. att grumlande arbeten inte fick utföras under tiden den 30 april–den 14 augusti, att arbetena skulle utföras under tre säsonger för öppet vatten och att alla arbeten skulle vara slutförda senast den 31 december 2011. I beslut den 23 september 2010 godkände Gränsälvskommisionen en ny plan som innebar att muddring skulle genomföras i något mindre omfattning, med en bottenbredd om 35 meter och ett djup om 4,5 meter. Tidpunkten för när arbetena skulle vara slutförda ändrades till den 31 december 2013.

Den 1 juli 2010 trädde en ny gränsälvsöverenskommelse i kraft, se lagen (2010:897) om gränsälvsöverenskommelse mellan Sverige och Finland. Överenskommelsen innebär att tillståndsprovning av bl.a. vattenverksamheter inte längre görs av Gränsälvskommisionen utan av nationella domstolar eller myndigheter. Enligt artikel 34 i den nya överenskommelsen ska tillstånd som har meddelats med stöd av 1971 års överenskommelse fortsätta att gälla som om de var meddelade med stöd av nationell lagstiftning och vid omprovning och tillsyn tillämpas nationell lag.

Haparanda stad har ansökt hos mark- och miljödomstolen om ytterligare förlängning av arbetstiden till den 31 december 2014. Mark- och miljödomstolen avslag ansökan i den överklagade domen.

Parallellt med provningen i mark- och miljödomstolen prövade Regionförvaltningsverket i Norra Finland en motsvarande ansökan av Torneå stad. Beslut meddelades den 3 juli 2013 i vilket Torneå stad beviljades förlängning av arbetstiden till den 31 december 2014. Förlängningen beviljades med vissa förändrade villkor, bl.a. får arbeten som grumlar vattendraget inte utföras under perioden 30 april–14 september.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Haparanda stad (kommunen) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska bifalla kommunens ansökan och meddela förlängd arbetstid till den 31 december 2014. I första hand har kommunen yrkat att arbetena, i likhet med vad som beslutats av Regionförvaltningsverket i Norra Finland, ska få starta den 15 september. I andra hand har kommunen yrkat att arbetena ska få starta den 1 oktober.

Havs- och vattenmyndigheten, Länsstyrelsen i Norrbottens län (länsstyrelsen), **Torne älvs fiskeområde** och **Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland** har medgett sökt förlängning.

Kammarkollegiet och **Norrbottens Kustfiskareförbund** har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Kommunen, länsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, Torne älvs fiskeområde, Norrbottens Kustfiskareförbund samt Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland har vidhållit vad som anförts i mark- och miljödomstolen och därutöver lagt till i huvudsak vad som framgår nedan. Kammarkollegiet har yttrat sig först i Mark- och miljööverdomstolen.

Kommunen

Muddringen är av avgörande betydelse för möjligheten att kunna skydda Haparanda stad och Torneå stad mot skador från översvämningar. Projektets stora och långsiktiga nytta och nödvändighet jämfört med de övergående och små negativa konsekvenserna innebär att det finns synnerliga skäl för en förlängning. Projektet involverar flera aktörer på både den svenska och finska sidan vilket påverkar tiden för såväl projektering som finansiering. Frågan om projektets påverkan på Natura 2000-områden har avgjorts genom Gränsälvscommissionens beslut och kan inte angripas inom ramen för detta mål.

Haparanda stad och Torneå stad har mellan den 3 oktober och den 28 november 2013 muddrat en ränna som är ca 25 meter bred och 3 meter djup på hela sträckan till en kostnad om ca 24 miljoner kronor. Den genomförda muddringen har en positiv effekt för att minska översvämningriskerna, men ytterligare muddring behöver göras för att färdigställa en ca 35 meter bred och 4,8 meter djup ränna. Under projektet har löpande övervakning och provtagning utförts av städerna. Resultatet har redovisats till bl.a. länsstyrelsen och lokala tillsynsmyndigheter. Den största effekten av muddringen är grumling av vattnet närmast muddringsområdet men grumlingseffekten är snabbt övergående. Inga bullerstörningar har rapporterats. De negativa konsekvenserna minskas också av att arbetena utförts under senhösten, så nära isläggingsperioden som det är genomförbart.

Muddringsarbetet utförs endast under några veckor under hösten och förlängning har inte begärts i syfte att fördröja arbetet utan för att färdigställa muddringen under höstsäsongen 2014. Det är av största vikt att Haparanda stad och Torneå stad inte drabbas negativt av att de ligger på olika sidor om den svensk/finska gränsen.

Länsstyrelsen

Mot bakgrund av att muddringsarbetena till viss del redan utförts finns det inte längre skäl att motsätta sig förlängningen. I bevarandeplanerna för Natura 2000-områdena Kraaseli och Kraaseli-Selkäkari framgår att muddring i närheten av växtplatserna är exempel på verksamhet som kan påverka de särskilt utpekade arterna i respektive område negativt. Det noteras även att den miljökonsekvensbeskrivning som låg till grund för Gränsälvscommissionens tillstånd 2004 inte innefattade någon bedömning av områdena Kraaseli och Kraaseli-Selkäkari. Länsstyrelsen vill också framhålla att skyddet för Natura 2000-områden inte är beroende av var en viss verksamhet genomförs utan om en viss verksamhet får en betydande påverkan på Natura 2000-områdets värden. Risken för påverkan på Natura 2000-områdena bör beaktas i detta mål.

Havs- och vattenmyndigheten

En prövning enligt bestämmelserna i 7 kap. 28 a och b §§ miljöbalken borde göras om hela verksamheten prövas på nytt, enligt en ny ansökan. Vad domstolen har att ta

ställning till inom ramen för det detta mål är dock om arbetstiden för de tillståndsgivna arbetena ska förlängas med ett år eller inte. Domstolen har möjlighet att, om arbetstiden förlängs, föreskriva om strängare villkor. Muddringen är angelägen för att minska risken för översvämningar och den ettåriga förlängningen bör därför medges. Det är dock av särskild vikt att arbetena utförs under senhösten, tidigast från den 1 oktober, för att minska påverkan på fiskvandringen.

Kammarkollegiet

Kollegiet instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att det inte finns giltiga skäl för förlängning. Domstolarna bör vara restriktiva med att tillåta att äldre tillstånd förlängs. Det skulle inte heller uppkomma synnerliga olägenheter för det fall arbetstiden inte förlängs och tillståndet förfaller. Finland och Sverige har godtagit ett system med parallella tillståndsprövningar genom den gränsälvöverenskommelse som trädde i kraft 2010. Om Mark- och miljööverdomstolen avser att ändra mark- och miljödomstolens dom bör målet återförvisas till underinstansen för fortsatt handläggning.

Torne älvs fiskeområde

Det är nödvändigt att färdigställa muddringsarbetena i syfte att förhindra översvämningar och förbättra säkerheten för båttrafiken. Muddringens negativa effekter måste emellertid beaktas, främst genom att arbetena utförs under senhösten, dvs. tidigast den 1 oktober.

Norrbottens Kustfiskareförbund

Om muddring medges bör arbetena påbörjas tidigast den 25 oktober i samband med att sikløjornas lek och det yrkesmässiga fisket avslutas. Därutöver bör såväl kort- som långsiktiga konsekvenser på miljön och fiskeproduktionen utredas liksom påverkan på siklöjebeståndets reproduktionsförmåga. Ansvariga myndigheter bör även avsätta tillräckliga medel för att garantera skadestånd till de näringsidkare som drabbas ekonomiskt av muddringen.

ÖVRIGA SYNPUNKTER

Samhällsbyggnadskontoret i Haparanda kommun har uppgett att kontoret inte har något att invända mot förlängningen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Enligt det tillstånd som gäller för muddringen av Torne älv ska arbetena vara utförda senast den 31 december 2013.

Enligt 24 kap. 2 § första stycket miljöbalken förfaller ett tillstånd om arbetena inte är utförda inom den tid som anges i tillståndet. Av andra stycket framgår att om tillståndshavaren visar att denne har giltigt skäl för dröjsmålet eller att synnerliga olägenheter skulle uppstå om tillståndet förfaller, kan tillståndsmyndigheten förlänga tiden med högst tio år. Tillståndsmyndigheten får då föreskriva nya eller strängare villkor efter vad som är skäligt. Av förarbetena framgår att synnerliga olägenheter i allmänhet kan anses uppstå om en vattenverksamhet har utförts till en del. Vidare framgår att man vid prövningen också måste beakta motparternas intressen (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 254).

Frågan i målet är om det enligt 24 kap. 2 § miljöbalken finns skäl att förlänga arbetstiden till den 31 december 2014 och om det, för det fall arbetstiden förlängs, bör föreskrivas nya eller strängare villkor. Det är inte möjligt att inom ramen för detta mål pröva om muddringsarbetena kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Enligt 7 kap. 29 b § första stycket miljöbalken är det länsstyrelsen som prövar frågor om tillstånd enligt 28 a §. Eventuell påverkan på Natura 2000-områden kan dock beaktas vid bedömning av om det finns anledning att föreskriva nya eller strängare villkor.

I likhet med mark- och miljödomstolen anser Mark- och miljööverdomstolen att svårigheter med att genomföra upphandling av de tillståndsgivna arbetena inte kan betraktas som giltigt skäl för en förlängning. Nästa fråga är om synnerliga olägenheter skulle uppstå om tillståndet förföll.

Efter att mark- och miljödomstolen meddelade sin dom har en del av muddringsarbetet utförts. Dessutom har den finska tillståndsmyndigheten, Regionförvaltningsverket i Norra Finland, medgett en förlängning av arbetstiden till den 31 december 2014 för de arbeten som ska utföras på den finska sidan. Med hänsyn till detta och då muddringen är angelägen för att minska risken för översvämningar i Torne älv, kan synnerliga olägenheter antas uppstå om tiden inte förlängs och tillståndet förfaller. Det ska också beaktas att flertalet motparter och remissinstanser som yttrat sig i målet inte har haft något att invända mot att arbetstiden förlängs med ett år.

Med hänsyn till vad flertalet motparter anfört om behovet av skydd för bl.a. havsöringen finns det dock skäl att skärpa villkor 8 på så sätt att grumlande arbeten inte får utföras under perioden 30 april – 30 september. Därigenom begränsas muddringen under de aktuella fiskarnas lekvandring. Det har inte framkommit att några särskilda villkor behöver föreskrivas för att minska eventuella effekter på Natura 2000-områdena Kraaseli och Kraaseli-Selkäkari.

Med anledning av vad Norrbottens Kustfiskareförbund anfört upplyser Mark- och miljööverdomstolen om att det i Gränsälvscommissionens beslut den 22 juni 2004 finns villkor som reglerar hur ersättning för eventuella skador och olägenheter på fisket ska hanteras samt hur fiskeriekonomisk kontroll och kontroll av vattenkvaliteten ska ske.

Sammanfattningsvis finns det skäl för att bifalla kommunens ansökan om förlängning av arbetstiden och samtidigt skärpa villkor 8 om när grumlande arbeten får utföras.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilagaB

Överklagande senast den 2014-05-28

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Ulla Bergendal, Mikael Hagelroth och Malin Wik, referent, samt tekniska rådet Dag Ygland.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Annika Grönlund.



UMEÅ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2013-07-03
meddelad i
Umeå

Mål nr M 2288-12

SÖKANDE

Haparanda kommun

Ombud: G W

MOTPARTER

1. Havs- och vattenmyndigheten
2. Länsstyrelsen i Norrbottens län
3. Närings, trafik- och miljöcentralen i Lappland
4. Norrbottens kustfiskareförbund
5. Torne älvs fiskeområde

SAKEN

Ansökan om förlängning av arbetstid för muddringsarbeten i Torne älvs mynning meddelad i beslut av Finsk- svenska gränsälvscommissionen den 22 juni 2004 och den 29 oktober 2010 i ärende M 11/98

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår Haparanda kommuns ansökan om förlängning av arbetstid.

Dok.Id 190873

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 138 901 04 Umeå	Nygatan 45	090-17 21 00 E-post: mmd.umea@dom.se www.domstol.se	090-77 18 30	måndag – fredag 09:00-12:00 13:00-15:00

BAKGRUND

Dåvarande Finsk-svenska gränsälvscommissionen meddelade i beslut den 22 juni 2004 i ärende M 11/98, i enlighet med Gränsälvsöverenskommelsen mellan Sverige och Finland av den 16 september 1971, Haparanda kommun och Torneå stad tillstånd att genomföra muddringsarbeten för översvämningsskydd i Torne älvs mynning. Tillståndet avsåg muddring av en ca 6,3 km lång farled med en bottenbredd av 50 m och ett djup om 5,5 m. Muddringsmassorna beräknades uppgå till 870 000 m³. Som villkor föreskrevs att alla arbeten ska vara slutförda senast den 31 december 2011.

Gränsälvscommissionen godkände därefter, i beslut den 23 september 2010, ett förminskat utförande av den tillståndsgivna muddringen samt förlängde arbetstiden till den 31 december 2013. Enligt den godkända planen får muddringsfåran en bottenbredd på 35 m och ett djup på 4,5 m. Beräknad volym muddringsmassor uppgår till 397 000 m³.

1971 års gränsälvsöverenskommelse har numera upphört och ersatts av en ny överenskommelse mellan länderna undertecknad den 11 november 2009. Denna överenskommelse trädde i kraft och gäller som lag i Sverige sedan den 1 oktober 2010.

ANSÖKAN

Haparanda kommun yrkar att mark- och miljödomstolen ska förlänga arbetstiden för den tillståndsgivna verksamheten till den 31 december 2014 med i övrigt oförändrade villkor för den tillståndsgivna verksamheten. Sökanden anför i huvudsak följande.

Lapplands ELY-central, Torneå stad och Haparanda kommun har under 2011-2012 gjort förberedelser för att kunna starta den tillståndsgivna verksamheten. På grund av finansieringsskäl har parterna sinsemellan kommit överens om att Torneå stad ska vara byggherre för projektet och att projektet genomförs enligt de planer som Lapplands ELY-central tagit fram. Torneå stad har med Haparanda kommun som

medpart genomfört en upphandling om entreprenaden under våren och sommaren 2012. På grund av oklarheter i förfrågningsunderlaget och inkomna anbud var det dock inte möjligt att jämföra anbuden på ett korrekt och jämlikt sätt. Därför bestämde man att avbryta upphandlingen och påbörja en ny, ändrad upphandling. På grund av att en offentlig upphandling kräver en viss tid hinner man inte inleda arbetena under 2012 utan måste skjuta upp starten för muddringen till 2013. För att klara av muddringen i den planerade omfattningen behöver entreprenaden sträcka sig över två höstsäsonger. Enligt tillståndsvillkoren i Gränsälvscommissionens beslut får arbetet inledas den 15 augusti och fortsätta fram till isbildningen, i praktiken fram till november. Projekttidens förlängning påverkar inte den tidigare genomförda miljökonsekvensbeskrivningen.

SYNUNKTER

Mark- och miljödomstolen har enligt artikel 21 i Gränsälvsöverenskommelsen mellan Sverige och Finland underrättat Regionförvaltningsverket i Norra Finland samt Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland, Finland, om ansökan samt utfärdat kungörelse i målet. Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland (ELY-centralen) har kungjort och lagt fram tillståndsansökan i Finland enligt artiklarna 18 och 22 i Gränsälvsöverenskommelsen.

Transportstyrelsen, samhällsbyggnadskontoret i Haparanda kommun samt Torneå stads miljöförvaltningsmyndighet har uppgett att de inte har några invändningar mot att arbetstiden förlängs enligt ansökan. I övrigt har yttranden lämnats till domstolen enligt vad som framgår nedan. I redovisningen av yttrande från Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland återges även vad myndigheten uppgett i sitt svar till Regionförvaltningsverket i Norra Finland.

Havs- och vattenmyndigheten

Utifrån det inkomna materialet gör myndigheten bedömningen att det inte finns hinder mot en förlängning av tillståndet. Myndigheten utgår i denna bedömning från att inga väsentliga förändringar har skett sedan miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) togs fram som medfört att underlag inte längre är aktuellt.

Det är av vikt att bästa möjliga teknik används när vattenarbetena utförs och att fullgoda skyddsåtgärder vidtas. Ur fiskevårdssynpunkt är det av vikt att arbetena utförs under senhösten för att på så sätt minska påverkan på fiskvandring. Tiden för utförande av grumlande arbeten bör koncentreras så långt möjligt i tid för att på så vis möjliggöra en senareläggning av starten. Sökanden bör redogöra för om det är möjligt att förkorta arbetstiden till mindre än 12 veckor. Fiskeplatser som kan påverkas på den svenska sidan bör också inventeras om detta inte gjorts. Det är även viktigt att fiskare informeras om projektet i god tid.

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Sammanfattande synpunkter

Under handläggningen av tillståndsärendet hos Finsk-svenska gränsälvs-kommissionen har länsstyrelsen angett att de planerade muddringsarbetena kan komma att på ett betydande sätt påverka Natura 2000- områdena Kraaseli och Kraaseli-Selkäkaari och att det därför krävs en särskild tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken hos länsstyrelsen (länsstyrelsens yttrande den 23 december 2002, dr nr 247-4554-98). Någon ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för den planerade muddringen av Torneälvens mynningsområde har inte inkommit till Länsstyrelsen.

Länsstyrelsen anser att verksamheten bör prövas enligt 7 kap 28 a § miljöbalken då det inte är uteslutet att verksamheten kan påverka miljön i Natura 2000-områdena Kraaseli (SE0820710) och Kraaseli-Selkäkäari (SE0820703) på ett sätt som kan ha betydelse. Osäkerheterna är framförallt kopplade till följderna av en minskad vattentillrinning väster om Kraaseli samt eventuell negativ påverkan orsakad av grumling och substanstransport i Natura 2000-områdenas vattenområden. Om verksamheten utförs före den 1 oktober kan verksamheten komma att påverka havsöringens uppvandring i Torneälven. Länsstyrelsen anser därför att verksamheten även kan komma att påverka Natura 2000-området Torne- och Kalixälvsystem (SE0820430) på ett betydande sätt vilket kräver tillstånd enligt 7 kap 28 a § miljöbalken.

Vattentillrinning

I miljökonsekvensbeskrivningen beskrivs att en långsiktig konsekvens är det faktum att vattentillrinningen kommer att bli lite långsammare i andra fåror än i den som muddras mellan Kraaseli och Leppikari. Vid medelvattenföring i Torne älv beräknas till exempel strömmen på västra sidan om Kraaseli bli 15 % långsammare. Eftersom muddringen minskar strömningshastigheten mellan Kraaseli-Öystinkari (västra farleden), bedömer sökanden i MKB:n att de lägre strömningshastigheterna i princip kan orsaka igenslamning av den västra farleden på sikt. Strömningshastigheten väster om Kraaseli är ca 15-20 cm/s vid medelvattenföring och muddringen medför en 2-3 cm/s långsammare strömningshastighet. Igenslamningen kommer att öka en aning men det saknas noggrannare beräkningar. För att kunna göra sådana beräkningar behövs uppgifter på ursprunget och sjunkhastigheten för de substanser som blir kvar på botten samt uppgifter om bottenkvaliten. När det gäller igenslamningen bedömer sökanden att vårflödet är den viktigaste tidpunkten, varvid hastigheterna väster om Kraaseli är ca 60-70 cm/s och dessa avmattas proportionellt mindre dvs. ca 6-7 cm/s. Vid dessa hastigheter sätter sig dyn hur som helst i rörelse, trots att det ansamlats en hel del under årets lopp.

I MKB:n drar sökanden vidare slutsatsen att det är svårt att uppskatta om allt hinner transporteras bort men man bedömer att det sannolikt endast är det grova materialet som blir kvar. Man bedömer att muddringen sannolikt har mycken liten betydelse för den allmänna igenslamningen av älvdeltat, eftersom extrema vattenstånds- och strömsituationer, dvs flöden och stormar, huvudsakligen reglerar igenslamningen även idag. Även efter muddringen uppstår det kraftiga strömmar under dessa förhållanden, varvid de sedimenterade substanserna sätts i rörelse och de igenslammade områdena "renas".

Områdena kring Kraaseli och Selkäkari är mycket grunda. Bredden på den under en meter djupa vattenzonen på farledssidan av Kraaseli är 20-120 m och i sydöstra hörnet av Selkäkari 80 m (Kuvivalainen et al. 1997 bilaga 3 i planen, planerings-

kartan). I Natura 2000-områdena finns livsmiljöer som finns med i Art- och habitatdirektivet som till exempel blottade ler- och sandbottnar (1140), estuarier (1130) och strandängar vid Östersjön (1630). Bottnen består i vissa partier av lera och gyttja och är i andra delar sandiga och steniga. Förutsättningarna för de utpekade arterna ävjepilört och hänggräs är goda i området. De grunda vattenområdena med dels lera och gyttja, dels sandiga/ steniga partier gör att dessa arter trivs. En viss störning från vågrörelser samt påverkan av isrörelser inverkar positivt på båda arterna. En minskad vattentillrinning orsakad av muddringen skulle kunna leda till igenslamning av växternas livsmiljöer. Länsstyrelsen anser att osäkerheten för risken för igenslamning gör att den sökta verksamheten bör prövas enligt 7 kap 28 a § miljöbalken.

Substanstransport och grumling

I miljökonsekvensbeskrivningen har sökanden bedömt att den största osäkerheten när det gäller beräkningarna angående substansspridningen ansluter sig till mängden fasta substanser som lösgörs vid muddringen och hur snabbt substanserna sjunker till botten. Värdet 2 m/d som utnyttjats som sjunkhastighet i beräkningarna motsvarar sjunkhastigheten hos mjäla.

Muddringsmassorna består till hälften av silt och lera, hälften av löst eller medeltät morän och resten av sand samt lite bergtoppar och överstora stenar (Kuvivalainen et al. 1997). Kornstorleken på finsilt (finmjäla) är 0,006-0,002 mm, medan lerpartiklar har en kornstorlek < 0,002 mm, där kornstorleken för exempelvis grovlera är 0,002-0,0002 mm (Vägledning grumling, Banverkets rapport nummer, Bansystem 06/05). Beräkningarna gällande substanstransporten från mudderområdet har utgått från en sjunkhastighet hos mjäla. Det kan vara en stor skillnaden på sjunkhastigheten mellan mjäla och lera beroende på kornstorleken för den aktuella mjälan respektive lerfraktionen. Sjunkhastigheten hos en grovsilt (0,06-0,02 mm) är ca 2 m på 4 timmar medan sjunkhastigheten för en grov lerfraktion (0,002-0,0002 mm) är ca 2 m på 16 dygn.

Länsstyrelsens bedömning är att eftersom muddermassorna även består av lera, som har en sjunkhastighet som skiljer sig markant mot den sjunkhastighet för mjäla som använts i beräkningarna, visar inte simuleringen en helt rättvis bild över hur de suspenderade partiklarna från muddringen kommer att sprida sig och hur grumlingsplymen kommer att se ut och röra sig. Även de teoretiskt beräknade halterna av suspenderade partiklar i vattenmassan under muddringsperioderna kan visa på andra halter om muddringsmassorna består av lera.

Simuleringen är baserad på normala vindförhållanden, vindar tillämpade från NCEP:s vinddata från år 1998. Länsstyrelsen efterfrågar även en redogörelse över spridningen av suspenderade partiklar vid starkare vindar vid muddringen.

Torne och Kalix älvsystem

Torne och Kalix älvsystem utgörs av två stora outbyggda älvar, förbundna via bifurkationen Tarendöälven. Torne och Kalix älvsystem är västeuropas enda riktigt stora oreglerade vattensystem, ett mycket värdefullt exempel på ett stort naturligt vattensystem. Vattensystemet är en av de få stora oreglerade älvarna med ursprungliga, naturligt reproducerande bestånd av östersjölax och havsöring.

Länsstyrelsen anser att den planerade muddringen ska starta tidigast 1 oktober, främst med tanke på uppvandringen av havsöring och sik. Länsstyrelsen bedömer att den planerade muddringen ej nämnvärt skulle komma att påverka uppvandringen av lax från havet till Torneälven även om arbetena påbörjas i mitten på augusti, eftersom uppvandringen av lax är avslutad fram till mitten av augusti. Däremot riskerar man en påverkan på havsöring och sik om man börjar muddra tidigt. I detta sammanhang bör påpekas att dessa bestånd i dagsläget är betydligt svagare och därmed än känsligare än laxbeståndet.

Enligt bevarandeplanen för Natura 2000-området Torne och Kalix älvsystem är öringen en typisk art för naturtyperna Naturliga större vattendrag av fennoskandisk typ (3210) och Vattendrag med flytbladsvegetation eller akvatiska mossor (3260). Ett prorerat bevarandemål för Natura 2000-området är att arten öring ska bibehållas i en livskraftig population. En livskraftig population av öring är också en förutsättning för att den i Natura 2000-området utpekade arten flodpärlmussla ska finnas kvar på lång sikt, eftersom det framför allt är ung öring som fungerar som värdfisk vid musslornas reproduktion.

Om arbetet påbörjas innan 1 oktober bedömer länsstyrelsen att det finns risk att öringens vandring kan påverkas negativt och att verksamheten därför kräver tillstånd enligt 7 kap 28 a § MB. Tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken kan inte lämnas om området blivit utvalt för att bevara en viss livsmiljö och bedömningen visar att livsmiljön skulle komma att försämrans rent fysiskt. Bedömning av vad som är en försämring ska ske med utgångspunkt i önskemålet att upprätthålla gynnsam bevarandestatus i området för den art eller de arter som är typiska för livsmiljön (se MÖD mål M 218-11).

Gynnsam bevarandestatus för en livsmiljö innebär också att dess typiska arter ska ha gynnsam bevarandestatus, 16 § Förordning (1998 :1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. För att arternas status ska räknas som gynnsam måste arterna ha tillräckliga utbredningsområden, fortplantningsmöjligheter och andra förutsättningar för att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö.

Havsöringens långsiktiga överlevnad i området är beroende av att den kan vandra upp i älven och fortplanta sig. Med beaktande av den försiktighetsprincip som ska tillämpas anser länsstyrelsen en störning som kan påverka havsöringens upp- vandrings ska prövas enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. I det aktuella fallet bör också vägas in att verksamheten kommer att kräva återkommande underhållsmuddringar ca vart 10:e år.

Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland

ELY-entralen ser inget hinder för förlängningen av arbetstiden, eftersom genomförandet av översvämningsskyddsprojektet senare än ursprungligen planerats inte på förhand uppskattat orsakar några förändringar i projektets konsekvenser för vattendragen och fiskenäringen. Det bedöms dock som viktigt att muddringsarbeten genomförs under en sådan tidpunkt då arbeten inverkar så litet som möjligt på vandringsfiskens lekvandring till Torne älv.

Fiskerimyndigheten vid ELY-centralen anser att muddringsarbete bör utföras så sent som möjligt på hösten och rekommenderar att muddringsarbeten inte utförs i augusti månad.

Lax och havsöring vandrar till sina lekplatser ovan projektets påverkningsområde i Torneälvs mynning tills slutet av augusti. Muddring efter denna tidpunkt har inte påverkan på fiskarnas lek eller fiske. Havsöring på sin lekvandring befinner sig i huvudflödet och flyttar sig vidare till biflöden till sina egentliga lekplatser senare i september – oktober.

Vandringssik har två vandringsbestånd i Torneälven, s.k. sommarsik (svagt bestånd) och s.k. höstsik som börjar sin vandring i augusti. För att säkerställa vandringsfiskarnas lekvandring ska muddring inte påbörjas före slutet av augusti, fast tillståndet möjliggör detta. Det finns möjligen havsöring inom projektets påverkningsområde i älvmynningen som inte är på lekvandring.

Fiskerimyndigheten vill vidare påminna om att muddringsarbete utfört enligt gränsälvscommissionens tillstånd skulle förhindra flodnejonögans lekvandring och fångst i Torneälven betydligt. Flodnejonöga vandrar från slutet av augusti till oktober. Flodnejonögafångst i Torneälven är årligen ca 100 000 – 150 000 st med producentpris ca 30 000 – 50 000 euro. Säkerställning av flodnejonögans lekvandring

och dess fiske i projektets utföringsår förutsätter att början av muddringsarbetena senareläggs till slutet av september.

Norrbottens kustfiskareförbund

Den planerade muddringen kommer kraftigt att påverka det kustnära yrkesfisket under den isfria säsongen på båda sidor av nationsgränsen. Förbundets inställning är att den ekonomiska samhällsnyttan med muddringen åter ska aktualiseras och ifrågasättas, ett krav som inte bara det svenska yrkesfisket tidigt förde fram, där huvudförslaget är att muddringen inte blir av.

De framtida kort- och långsiktiga miljö- och fiskepåverkande konsekvenserna har inte utretts, därmed är det i stort sett omöjligt att överblicka den samhällsnytta som investeringen sägs medföra. Om en muddring ändå genomförs ska den ske på en tid av året som orsakar minst skada för yrkesfisket, antingen under vinterhalvåret eller sent på hösten med start i månadsskiftet oktober – november.

Om en muddring genomförs ska de ansvariga myndigheterna avsätta tillräckligt med ekonomiska medel för att garantera de drabbade näringsidkarna ett heltäckande skadestånd för att göra dem skadeslösa. Förbundet framhåller vikten av att berörda myndigheter med stort allvar beaktar det svenska yrkesfiskets åsikter, eftersom den föreslagna muddringen kraftigt kommer att påverka näringsidkarnas lönsamhet.

Allt kustnära yrkesfiske kommer kraftigt att påverkas av den grumlighet som muddringen för med sig, inte minst höstens trålfiske efter siklöja. Att muddra in på eller under siklöjornas lek påverkar siklöjornas lekområden och därmed trål- och garnfisket under september och oktober. Sedimentet som flyter omkring i minst tre år efter muddringen lägger sig som ett täcke över lekplatserna och påverkar reproduktionen av siklöjor. För försommarens och sommarens fiske efter vildlax och annan fisk kommer grumligheten smutsa och tynga ner garnen i pushup-fällor och andra fasta fiskeredskap, vilket minimerar möjligheterna till ett gott fiske. Av erfarenhet vet näringen att allt från läggat till fiskhus tyngs ner mot havsbotten.

Torne älvs fiskeområde

Torne älvs fiskeområde representerar ca 2 000 delägare eller fiskerättsinnehavare i vattenområdet. Översvämningsskyddsprojektet har varit aktuellt i ca tio år, ända sedan Finsk-svenska gränsälvscommissionen beviljade tillstånd i juni 2004. Situationen med fiskbeståndet i Torne älv har förändrats sedan de tidigare utredningarna om vandringsfiske och kunskapen om vandringsfiskens beteende har ökat. Finlands miljöcentral har enligt de internationella kriterierna klassificerat situationen för laxen i Torne älv som förbättrad, men ändå som hotad. Havsöringen i Torne älv har klassificerats som extremt hotad och vandringsssiken som mycket hotad. Det finska jord- och skogsbruksministeriet har vidtagit skyddsåtgärder och begränsat fisket på havsområdet och på älven för att rädda havsöringsstammarna och för att öka vandringsssikbeståndet.

Enligt fiskeområdets uppfattning innebär översvämningsskyddsprojektet inte något hot mot vandringsfiskebestånden i Torne älv, om muddringarna genomförs under en sådan tidperiod då sedimenteringen p.g.a. muddringen av havs- och älvbotten inte hindrar eller påverkar vandringsfiskens lekvandring till Torne älv. De två tidigare genomförda muddringarna innebar en tydligt negativ inverkan på vandringsfiskens uppstigning i älven. Sjöfartsstyrelsen betalade kompensation för muddringen av hamnen i Röyttä till fiskelaget utan några invändningar, och Försvarsmakten avbröt grävarbeten under augusti och slutförde arbetet efter vandringsfiskens uppstigning.

Havsöringen i Torne älv är extremt hotad, d.v.s. arten riskerar att dö ut och inte gå att ersätta på något sätt. Havsöringsstammen i Torne älv kommer att bli föremål för ett fiskeförbud på fem år. Vandringsssiken i Torne älv är mycket hotad och man försöker öka stammen på flera sätt. Havsöringen lekvandrar till Torne älv främst i september – oktober och vandringsssiken mellan början av juli och mitten av september.

Muddringarna för översvämningsskyddet i Torne älv och havsområdena ska genomföras mellan den 1 oktober och den 30 april för att orsaka minsta möjliga skada.

SÖKANDENS BEMÖTANDE

Haparanda kommun har som sin uppfattning framfört att någon omprövning av villkoren i tidigare lämnat tillstånd inte ska ske och att frågan om påverkan på Natura 2000-områden inte ska tas upp till förnyad prövning, eftersom prövning skett i tillståndsdomen. Sökanden har också yrkat att Länsstyrelsens yttrande ska avvisas då det inkommit till domstolen först den 20 juni 2013.

På förfrågan från domstolen har Haparanda kommun anfört i huvudsak följande.

Muddringen har en avgörande betydelse för att kunna skydda den svenska staden Haparanda och den finska staden Torneå mot skador från översvämningar. Haparanda kommun anser att det projektets stora och långsiktiga nytta och nödvändighet jämfört mot de övergående och små negativa konsekvenser av muddringen utgör ett synnerligt skäl för tillståndets förlängning. Svenska staten uttrycker i många sammanhang hur viktigt det är att utreda risker för och vidta åtgärder för att skydda samhällen från översvämningar och skador från dessa. Översvämningar av urbana miljöer leder utöver skador på egendom till att viktiga samhällsfunktioner kan slås ut samt att översvämmade bebyggda miljöer i sig ger miljöpåverkande utsläpp när material/föroreningar spolats ut i vattendrag i orenat skick. De störningar som kan uppkomma i vattenmiljön av muddringen har beskrivits i den miljökonsekvensbeskrivning som upprättades vid den ursprungliga ansökningsprocessen om vattendom hos gränsälvscommissionen. Kommissionen har sedan beviljat en vattendom som förutsätter muddring under två säsonger genom att korta ned den tid varvid muddring tillåts och därigenom vägt olika intressen mot varandra för att ändå möjliggöra skyddsmuddringen.

Möjlighet att muddra fåran från älv- och havsisen

Muddringen omfattar en led (bottenbredd 35 m och längd 6300 m) ute i havet och älvmynningsområdet. Området går inte att invalla eller tömma på vatten såsom man kan göra i hamnbassänger/begränsade områden. Området är i direkt i närhet till älvens mynningsområde vilket är strömt och vattenföringen går inte att leda om eller stänga av. Det innebär att arbetare och maskiner skulle stå ute på isen för att bryta sönder densamma för att komma åt att muddra havsbotten. Muddringsmassorna skulle sedan behöva transporteras på isen till dumpningsplatsen vilket medför egna stora risker när människor och tunga maskiner/massor/medföljande bruten is transporteras på den inte alltid förutsägbara och säkra älvs- och havsisen. Isläggningen börjar i november/december, islossningen sker i månadskiftet april/maj. Isens kvalitet på strömmande vatten varierar alltid och är oförutsägbar vilket skulle naturligt leda till stora risker. Städerna ser sammantaget muddring av leden från älvs- och havsis som ogenomförbart.

Möjlighet att göra muddringen under flera säsonger

Att dela muddringsarbetena under flera säsonger är tekniskt möjligt men gör projektet ekonomiskt orimligt. Den sortens mudderverk och pråmar som behövs för arbetet finns i mycket begränsad mängd och står inte att finna lokalt eller regionalt. Varje uppdelning av arbetet innebär att verken/pråmarna skall transporteras till området och sedan därifrån. Verk och pråmar kommer att användas i andra projekt under den tid man inte kan muddra denna led och transportererna mellan projekten blir långa och kostsamma vilket fördyrar entreprenaden för städerna och staterna. Varje etablering kommer att höja anbudspriserna och medföra att de statliga och kommunala medel som finns för arbetena inte är tillräckliga och att hela projektet med att skydda städerna från översvämningar omöjliggörs. Den miljömässiga nyttan av att dela arbetet på ytterligare säsonger är tveksam då det ändå är samma mängd muddermassor som skall tas upp och att störningen återkommer under exempelvis fyra år istället för två år. Städerna förordar nuvarande villkor.

Konsekvenserna av muddringen för lax

Konsekvenserna av muddringen för lax har utretts i miljökonsekvensbeskrivningen för gällande vattendom och städerna anser att den avvägningen skall gälla. MKB:n (SYKE, Oulu 15.1.2001) anger att laxens mest intensiva period för att stiga upp i älven utgörs av juni-juli. Erfarenheter från muddringen av farleden för Torneå farleds fördjupning till 9 meter visar också att grumlingen av en sådan här muddring har störst påverkan under två dagar, sedan avtar grumlingen och vattenmiljön återgår till sitt normaltillstånd redan inom en vecka. Man har vid den farledsmuddringen kunnat konstatera att effekterna på fiskens vandring upp i älven varit begränsade.

Konsekvensen av muddringsarbetenas start på hösten

Städerna ser att muddring från öppet vatten är det enda tekniskt och ekonomiskt rimliga metoden. Muddringen görs då med ett mudderverk som gräver massorna från botten och lyfter dem till pråmar för borttransport till dumpningsplatsen. Vattenområdet som skall muddras är mycket grunt, därav behovet av muddringen. Muddringen måste på grund av områdets grunda vatten börja från havssidan (söderifrån) då området för leden är så grunt att man inte kan komma med muddringsverk till den norra delen innan man muddrat en nog djup led dit. I praktiken innebär det att muddringen bara kan göras med ett verk åt gången och att mudderverket kommer utifrån havet och gräver en led framför sig i det grunda området och arbetar sig norrut mot den direkta älvmyningen. Det går därför inte att forcera arbetet genom att använda mer än ett verk vilket annars kunde ha gjorts. När isläggnen börjar så blir muddringen svårare och svårare då drivande och fastlagd is kommer att vara i vägen och försvåra muddringen samt hamnar i muddermassorna och pråmarna. Slutligen blir isen så tjock att den inte kan brytas utan stora problem och risker.

Med start den 15 augusti finns det tekniskt möjlig arbetstid för tiden 15 augusti till 15 november vilket ger en arbetstid om 12 veckor. Arbetstiden möjliggör att projektet kan genomföras och färdigställas under två säsonger i enlighet med

tidigare vattendom och blir ekonomiskt rimlig. Med start den 15 september finns det tekniskt möjlig arbetstid för tiden 15 september till 15 november vilket ger en praktisk arbetstid om 8 veckor. Den korta arbetstiden gör att arbetet inte kan göras på två säsonger utan att mudderverk och pråmar skall etablera sig vid tre till fyra säsonger vilket gör att muddringen blir ekonomiskt orimlig och därför inte utförs varvid översvämningsriskerna för städerna kvarstår. De miljömässiga fördelarna med att uppdelat samma mängd arbete på flera år är små. Med start den 1 oktober finns det tekniskt möjlig arbetstid för tiden 1 oktober till 15 november vilket ger en arbetstid om 6 veckor. Den korta arbetstiden gör att arbetena inte kan göras på två säsonger utan att mudderverk och pråmar skall etablera sig vid tre till fyra säsonger vilket gör att muddringen blir ekonomiskt orimlig och därför inte utförs varvid översvämningsriskerna för städerna kvarstår. De miljömässiga fördelarna med att uppdelat samma mängd arbete på flera år är små.

DOMSKÄL

Gränsälvscommissionens tillståndsprövning

Tillstånd till planerade muddringsarbeten har meddelats av Finsk-svenska gränsälvscommissionen i enlighet med Gränsälvsöverenskommelsen mellan Sverige och Finland av den 16 september 1971.

Gränsälvsöverenskommelsen omfattade gränsälvarna mellan Sverige och Finland samt Torneälvens mynning och del av kustvattenområdet utanför Torneälvens mynning. Den innehöll materiella bestämmelser men även förfaranderegler. Överenskommelsens bestämmelser om byggande i vatten, vattenreglering och skydd mot vattenföroreningar utgjorde en utförlig materiell reglering av dessa frågor i gränsälvsområdet och ersatte i stor del den nationella lagstiftningen. Gränsälvscommissionen hade långtgående befogenheter och skulle, i de nationella myndigheternas ställe, med stöd av gränsälvsöverenskommelsen självständigt besluta i tillstånds- och ersättningsfrågor i ärenden som rör byggande i vatten, vattenreglering och skydd mot vattenföroreningar. Commissionens tillståndsbeslut

kunde inte överklagas, utan vann laga kraft omedelbart. (Se prop. 2009/10:212 Ny gränsälvsöverenskommelse med Finland, s. 48 f.)

Mark- och miljödomstolen har inhämtat och tagit del av Finsk-svenska gränsälvs-kommissionens akt i aktuellt mål. Av handlingarna i akten framgår bland annat följande.

Haparanda kommuns och Torneå stads gemensamma ansökan om tillstånd till muddringsarbeten i Torne älvs mynning ingavs till Gränsälvscommissionen i april 1998. Efter påpekande från myndigheter kompletterades ansökan vad avser beskrivning av och konsekvenser för Natura 2000-området Torne och Kalix älvsystem, varvid konsekvenser för lax, stensimpa och flodpärlmussla beskrevs. I miljökonsekvensbeskrivningen uppges att högvattenfårans muddring ska göras under höst- och vinterperioden. Som den viktigaste lösningen för att minska nackdelarna under arbetets gång anges att arbetet infaller på hösten (Komplettering av miljökonsekvensbeskrivningen för Torne älvmyningens högvattenregleringsprojekt beträffande stensimpa, lax och flodpärlmussla, 22.3.2002, s. 11 och 13). Däremot lämnades ingen beskrivning av och konsekvenser för Natura 2000-områdena Kraaseli och Kraaseli-Selkäkari.

I stort sett samma åsikter i fråga om tidpunkten för arbetenas genomförande framfördes under Gränsälvscommissionens handläggning som i förevarande mål. Såväl svenska Naturvårdsverket som Länsstyrelsen i Norrbottens län avstyrkte ansökan med hänvisning till att arbetena kan innebära betydande förlust från naturvårdssynpunkt. Dåvarande svenska Fiskeriverket ansåg att arbetena bör tillåtas starta tidigast den 1 oktober för att minska risken för påverkan på uppvandringen från havet till Torneälven av havsöring och sik.

Svenska Naturvårdsverket hemställde i en skrivelse till svenska regeringen den 22 januari 2004 att regeringen, med stöd av gränsälvsöverenskommelsen, skulle förbehålla sig rätten att pröva ansökan. Gränsälvscommissionen yttrade sig till regeringen i frågan den 5 mars 2004. Naturvårdsverket påtalar i ett yttrande till

gränsälvscommissionen den 1 april 2004 att det finns risk för att värdena i Natura 2000-områdena Torne och Klaix älvsystem, Kraaseli och Kraaseli-Selkäkari på ett betydande sätt kan komma att påverkas av de planerade muddringsarbetena och att de därmed enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken ska tillståndsprövas. Naturvårdsverket hänvisar i yttrandet även till hemställan till regeringen och framhåller att det är av särskild vikt att frågan om vilken myndighet som ska pröva tillståndsfrågan enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken klarläggs. Regeringen avskrev ärendet i beslut den 25 november 2004 med hänvisning till att gränsälvscommissionen meddelat tillstånd till muddringsarbetena den 22 juni 2004 och därmed undanröjt förutsättningarna för regeringen att förbehålla sig rätten att pröva ärendet.

I Gränsälvscommissionens beslut den 22 juni 2004 anges att commissionen, på basis av de grunder som redovisas i MKB-utredningen den 15 januari 2001 med komplettering den 22 mars 2003 samt vad som i övrigt framkommit vid handläggningen av målet, finner ”att företaget inte på ett betydande sätt försvagar naturvärden enligt Natura 2000”.

Enligt villkor 1 i commissionens tillstånd får gruylande arbeten inte utföras under tiden den 30 april till den 14 augusti. Commissionen motiverade den 15 augusti som starttid med att en sen start för muddringsarbetena på hösten innebär att arbetena måste pågå under en flerårsperiod, upp till fyra år, medan muddringen kan genomföras på tre säsonger om starttiden bestäms till den 15 augusti. Även om en sådan starttidpunkt kan få en viss negativ inverkan på uppvandringen av havsöring och sik bedömde commissionen att fördelarna med att företaget pågår färre år väger så tungt att sökandena bör tillåtas starta arbetena den 15 augusti.

Gränsälvscommissionens tillståndsbeslut överklagades av Haparanda skifteslags samfällighetsförening och Vuono Skifteslags samfällighetsförening med yrkande om ändring av vissa villkor i det överklagade beslutet. Miljööverdomstolen vid Svea hovrätt avvisade överklagandena i beslut den 15 april 2005 i mål M 8450-04 med hänvisning till att gränsälvsöverenskommelsens regelverk inte medger en överprövning av aktuella frågor. I skälen för beslutet anger Miljööverdomstolen att

enskilda, enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade av domstol, att föreningarnas fiskerätt är en sådan civil rättighet som artikel 6 tar sikte på samt att gränsälvs-kommissionen inte är att anse som en domstol i Europakonventionens mening. Miljööverdomstolen konstaterar därefter att den prövning som skett i gränsälvs-kommissionen inte innebär att kraven i artikel 6 har uppfyllts. Eftersom gränsälvs-kommissionen är ett mellanstatligt organ, upprättat med stöd av en överens-kommelse mellan Sverige och Finland genom vilken staterna överlätit sina makt-befogenheter på kommissionen, ansåg Miljööverdomstolen sig dock inte behörig att, i strid med överenskommelsen, pröva en fråga som omfattas av överens-kommelsen.

Handläggning av nuvarande ansökan

1971 års gränsälvsöverenskommelse har ersatts av en ny överenskommelse mellan länderna som undertecknades den 11 november 2009. Enligt lag (2010:897) om gränsälvsöverenskommelse mellan Sverige och Finland ska överenskommelsen gälla som lag i Sverige, från och med den 1 oktober 2010. Den nya överens-kommelsen utgår från att all tillståndsprövning sker på nationell nivå men ålägger de ansvariga nationella myndigheterna en skyldighet att beakta motstående intressen i det andra landet och att samarbeta med varandra.

Enligt artikel 34 punkten 3 i den nya gränsälvsöverenskommelsen ska tillstånd meddelade med stöd av 1971 års överenskommelse fortsätta att gälla som om de var meddelade med stöd av nationell lagstiftning. Vid omprövning och tillsyn ska bestämmelserna i nationell lagstiftning tillämpas.

Till samtidig prövning föreligger en likalydande ansökan från Torneå stad, vilken prövas av Regionförvaltningsverket i Norra Finland enligt finländsk lagstiftning.

Förevarande ansökan ska således prövas enligt bestämmelserna i miljöbalken med beaktande av gränsälvsöverenskommelsens bestämmelser om likabehandling av

ländernas medborgare och myndigheter samt om samordnad handläggning med det andra landets tillståndsprövande myndighet.

Ansökan har kungjorts såväl i Sverige som i Finland. Domstolen har samordnat sin handläggning med Regionförvaltningsverket i Norra Finland genom utbyte av information och inkomna dokument. Prövningsmyndigheterna genomförde ett möte via videolänk den 15 maj 2013 med bistånd av Gränsälvscommissionens sekreterare som tolkar.

Gällande bestämmelser i miljöbalken m.m.

Enligt 24 kap. 2 § andra stycket miljöbalken ska tillståndsmyndigheten förlänga tiden inom vilken tillståndsgivna arbeten ska vara utförda om tillståndshavaren visar att denne har giltigt skäl för dröjsmålet eller att synnerliga olägenheter skulle uppstå om tillståndet förfaller. Tiden kan förlängas med högst tio år. I samband med en sådan prövning får tillståndsmyndigheten föreskriva nya eller strängare villkor efter vad som är skäligt. Ansökan ska ske innan den föreskrivna tiden har gått ut. Att tillståndet förfaller om arbetena inte är slutförda inom beviljad arbetstid framgår av bestämmelsens första stycke.

Bestämmelsen överfördes i princip oförändrad från 15 kap. 2 § andra stycket vattenlagen (1983:291) vid miljöbalkens införande. Kravet på giltigt skäl för dröjsmål eller att synnerliga olägenheter annars skulle uppstå hade dessförinnan överförts från den äldre vattenlagen (1918:253). I förarbetena till dessa bestämmelser anges att som giltigt skäl har i vattenrättslig praxis brukat godtas svårigheter att utverka erforderliga tillstånd eller att få fram arbetsmaskiner eller personal. Vidare anges att synnerliga olägenheter i allmänhet kan uppstå om en vattenverksamhet har utförts till en del (prop. 1981/82:130 s. 566 och prop 1997/98:45 del II s. 254).

Om någon av dessa förutsättningar föreligger ankommer det på domstolen att pröva om det är lämpligt att medge en förlängning av arbetstiden och om det finns behov av eventuella tillkommande villkor (se NJA 1982 s. 742).

Kan arbetstiden förlängas i enlighet med vad sökanden har yrkat?

Haparanda kommun har före arbetstidens utgång ansökt om förlängning av arbetstiden till den 31 december 2014. Sökanden medgavs ursprungligen en arbetstid om 7,5 år och har därefter fått arbetstiden förlängd med två år. Trots en total arbetstid om nära tio år har ingen del av arbetena ännu påbörjats.

Haparanda kommun har som skäl för ansökan framfört svårigheter med att genomföra upphandling av de tillståndsgivna arbetena. Enligt mark- och miljödomstolens bedömning är det tveksamt om detta kan betraktas som giltigt skäl för en förlängning. Mot bakgrund av att muddringsarbetena inte kommit till utförande i någon del kan det inte uppstå några olägenheter om tillståndet skulle förfalla, annat – naturligtvis – än att den önskade fördjupningen i Torne älvs mynning inte genomförs som planerat. Detta kan dock inte anses utgöra sådana synnerliga olägenheter som avses i bestämmelsen.

I förevarande fall måste också vägas in att tillstånd meddelats utan att påverkan på samtliga näraliggande Natura 2000-områden beaktats och utan att motstående intressenter haft möjlighet att överklaga beslutet. Ett sådant prövningsförfarande strider direkt mot unionsrätten och flera internationella konventioner, vilka Sverige förbundit sig att följa, såsom Europakonventionen och Århuskonventionen. Bristerna i den tillståndsprövning som förevarit är således av allvarligt slag. Det är inte möjligt att läka denna brist genom förevarande prövning, då det för detta krävs en ny heltäckande och sammanhållen prövning (jfr Högsta domstolens avgörande den 18 juni 2013 i mål T 3158-12).

Det är således inte lämpligt att bevilja Haparanda kommuns ansökan om förlängning av arbetstiden för de av Finsk-svenska gränsälvscommissionen beviljade muddringsarbetena i Torne älvs mynning. Ansökan ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 425)

Överklagande senast den 24 juli 2013.

Helén Leijon

Lena Nilsson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Helén Leijon och tekniska rådet
Lena Nilsson.