

Naturskyddsföreningen

Ge oss kraft
att förändra.
Pg.90 1909-2

Kretshandledning

Att driva ärenden om
vattenverksamhet.

Innehåll

1.	Inledning	2
2.	Hur man kan engagera sig vid tillståndsprovningen	3
	Snabbgenomgång av regelsystemet	5
	Miljöbalken	5
	Särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	5
3.	Vattenverksamhet – vad är det?	6
3.1	Definitionen av vattenverksamhet	6
3.2	Avgränsning mot miljöfarlig verksamhet	6
4.	Vilka krav ställs på vattenverksamhet	8
4.1	Inledning	8
4.2	De allmänna hänsynsreglerna och målsättningsparagrafen	8
4.2.1	Målsättningsparagrafen och miljömålen	8
4.2.2	Bevisbörderegeln	8
4.2.3	Kunskapskravet	8
4.2.4	Försiktighetsprincipen och kravet på bästa möjliga teknik	9
4.2.5	Produktval	9
4.2.6	Hushållningsprincipen	9
4.2.7	Lokaliseringsregeln	9
4.2.8	Skälighetsavvägningen	10
4.2.9	Förorenaren betalar	10
4.2.10	Stoppregeln	10
4.3	Riksintressen och förbudet mot vattenkraftsutbyggnad	10
4.4	Miljökvalitetsnormer för vatten	11
4.5	Särskilda krav på vattenverksamhet	12
4.5.1	Den samhällsekonomiska avvägningsregeln	12
4.5.2	Särskilda krav på skyddsåtgärder	13

4.5.3	Rådighet	13
4.5.4	Underhållsansvar	13
5.	Vilka vattenverksamheter är tillståndspliktiga?	14
5.1	Vad är tillstånd?	14
5.2	När krävs tillstånd?	14
5.2.1	Generell tillståndsplikt	14
5.2.2	Anmälan istället för tillstånd	14
5.2.3	Generellt undantag för verksamheter som inte orsakar skada	14
5.2.4	Inget tillståndskrav vid nödsituationer	15
5.3	Markavvattning	15
5.4	Tillåtlighetsprövning	16
6.	Tillståndprocessen	17
7.	Vattenverksamheter med gamla tillstånd	19
7.1	Problembilden	19
7.1.1	Tillståndsprövning av vattenkraftverk med gamla grundtillstånd	19
7.1.2	Lagligförklaring	20
7.1.3	Vattenverksamhetsutredningen	20
7.2	Hur kan vattenverksamheter med gamla tillstånd anpassas till dagens miljökrav?	21
7.2.1	Omprövning och återkallelse av tillstånd	21
7.2.2	Latenta villkor	22
8.	Att överklaga tillståndsbeslut	23
8.1	Vem som får överklaga	23
8.2	Hur man överklagar	23
8.3	Prövningen efter överklagan	24
8.4	Rättegångskostnader	25
9.	Att engagera sig i tillsynsärenden	26
9.1	Kort om tillsyn över vattenverksamheter	26
9.2	Att initiera tillsynsärenden	26
9.3	Att överklaga tillsynsbeslut	26
10.	Korta råd för att överklaga	28
	Läs mer	28

Inledning

I Sverige har vi förmånen att bo i ett land rikt på vatten, både sött, salt och bräckt. Vi är vana vid att ha en närmast obegränsad tillgång på rent vatten. Ibland glömmet vi hur viktigt vatten är i våra liv; som dricksvatten, för lantbrukens odlingar, för kraftproduktion och som förutsättning för de ekosystem vi ytterst är beroende av. Vatten sammanbinder oss på ett högst fysiskt sätt med miljön runt om oss, eftersom vårt dricksvatten har runnit över gator och torg, genom jordar och via bäckar och åar innan det når kranen i vårt kök. Vattnet bär spår av resan genom den miljö vi skapat, på gott och ont.

Vårt vatten utsätts för manipulationer och belastningar i form av vattenkraftsutvinning, utdikningar, sänkning av sjöar, rätning av vattendrag, föroreningar och övergödning. Först i efterhand har ett regelverk byggts upp för att skydda – eller i alla fall försöka kontrollera nyttjandet av denna viktiga resurs. Ofta har då redan oåterkalleliga och allvarliga skador uppstått.

När miljöbalken antogs år 1999 ställde sig riksdagen bakom följande uttalande i förarbetena:

Vatten är en naturtillgång av stort värde från miljösynpunkt samt för rekreation och friluftsliv. På senare tid har vattendragens och våtmarkernas betydelse som livsmiljöer för djur- och växtarter allt mer kommit i blickpunkten. Medvetenheten om vattnets betydelse för den biologiska mångfalden har blivit större. Vattenföretag har typiskt sett stor inverkan på miljön. Sådan verksamhet innebär att en av våra viktigaste naturresurser används.¹

Enligt Miljöbalken kräver många vattenverksamheter tillstånd för att få bedrivas, det vill säga innan verksamheten får påbörjas måste en prövning göras av om den kan tillåtas och vilka miljökrav (skyddsvillkor) som i så fall ska gälla för verksamheten. Med vattenverksamheter avses en rad olika aktiviteter i och med vatten, som byggandet av en brygga eller grävandet av en brunn för dricksvatten. Men

också konstruktionen av en vattenkraftsanläggning, en bro med pelare i vatten eller anläggandet av en gruva där vattnet måste ledas bort. Naturskyddsföreningen tillhör den skara miljöorganisationer som har rätt att föra talan och överklaga tillståndsbeslut som lämnats enligt miljöbalken. Det gäller såväl föreningen på riksnivå som de flesta av föreningens kretsar och länsförbund.² Föreningen har genom tiderna engagerat sig i en rad prövningar av vattenverksamhet, både på riksnivå och på lokal nivå.

Den här handledningen handlar om den rättsliga prövningen av vattenverksamhet; om vilka regler som gäller och hur man kan engagera sig i prövningsprocessen. Syftet med handledningen är att öka kunskapen om vattenverksamhet och ge stöd åt Naturskyddsföreningens kretsar och länsförbund att på egen hand engagera sig i prövningar av vattenverksamheter. Man måste inte vara jurist för att delta i processer i mark- och miljödomstolarna, men det underlättar avsevärt om man har viss kunskap om hur rättsprocessen går till. I handledningen behandlas även de problem som finns med gamla vattenverksamheter som påbörjades långt innan miljöbalken började gälla och som bedrivs utan några egentliga krav på hänsyn till miljön.

Texten är medvetet hållen på en nivå där generaliseringar och förenklingar är nödvändiga. Ofta finns det nyanser som inte belyses. Det är alltså ingen heltäckande eller djuplodande text utan den är mer tänkt som ett första steg för den som vill sätta sig in i hur prövningen av vattenverksamheter ser ut. För den som vill fördjupa sig ytterligare finns en litteraturlista i slutet av dokumentet.

Var hittar jag lagar och rättsfall?

Miljöbalken och andra lagar kan du hitta på Lagrummet på Internet. Här hittar du också förarbeten (framförallt propositioner), som kan vara bra för att hitta argument: www.lagrummet.se.

¹Prop. 1997/98:45 del 1 s. 363.

²Om de har funnits i minst tre år och har minst 100 medlemmar, se 16 kap. 13 § miljöbalken.

2. Hur man kan engagera sig vid tillståndsprövningen

I detta avsnitt görs en snabbgenomgång av hur tillståndsprocessen ser ut vid prövning av vattenverksamhet och hur man kan engagera sig i den. Att tillstånd krävs för en verksamhet innebär att myndigheter måste pröva om verksamheten får bedrivas eller inte, vilket den gör genom att analysera vilka effekter verksamheten kan få och om den kan tillåtas. Om man påbörjar en vattenverksamhet som måste ha tillstånd utan att ha införskaffat ett sådant så kan man dömas för miljöbrott.

Enskilda personer som räknas som ”berörda” och miljöorganisationer som har talerätt (vilket i stort sett alla

Naturskyddsföreningens kretsar och länsförbund har) kan engagera sig vid olika steg i processen.

Processen inleds med att verksamhetsutövaren funderar över hur verksamheten ska se ut och tar fram en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som beskriver vilken påverkan på miljön som projektet skulle kunna medföra. I ett tidigt skede i processen ska samråd hållas, där man bl.a. ska diskutera placeringen av verksamheten och dess utformning samt vad som ska vara med i miljökonsekvensbeskrivningen. Miljöorganisationer har rätt att delta i samråd om vattenverksamheten bedöms kunna medföra betydande miljöpåverkan. Vattenverksamhet som är kopplad till vattenkraftverk utgör alltid betydande miljöpåverkan.³ Det är bra att delta vid samrådet, eftersom det är viktigt att få fram sina synpunkter tidigt i processen. Senare i processen kan verksamhetsutövaren ha låst sig hårdare till olika alternativ, t.ex. om var verksamheten ska placeras.

Efter att samrådskedet är avklarat färdigställs miljökonsekvensbeskrivningen och lämnas tillsammans med tillståndsansökan in till länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen. Inte sällan sker en så kallad kompletteringsrunda där ansökan skickas till några myndigheter som får yttra sig över behov av komplettering av miljökonsekvensbeskrivningen. Här finns också möjlighet att delta. Det händer säl-

Vad ska man då hålla ögonen på när det gäller miljökonsekvensbeskrivningen och dess innehåll?

- Ger miljökonsekvensbeskrivningen svar på frågan om sökanden klarar av alla krav som ställs genom balkens hänsynsregler?
- Stämmer länsstyrelsens bedömning att verksamheten inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan?⁴
- Har samråd hållits med rätt parter och har alla relevanta frågor tagits upp under samrådet? Har de synpunkter som framförts under samrådet tagits med i miljökonsekvensbeskrivningen?
- Har frågor uppkommit efter samrådet, som egentligen borde varit en del av samrådet?
- Uppfyller miljökonsekvensbeskrivningen sitt syfte?⁵
- Redovisas alternativa lokaliseringar och metoder?
- Beskrivs nollalternativet, dvs. konsekvenserna av att verksamheten inte kommer till stånd?
- Beskrivs kumulativa effekter, dvs. sammanvägda miljöeffekter från befintlig och framtida exploatering.⁶
- Finns en riktig beskrivning av de naturvärden som finns i området, har någon inventering gjorts och är den i så fall ok?
- Finns det redovisning av hur vattenverksamheten kommer påverka den ekologiska och den kemiska statusen för vattnet och möjligheten att nå miljö kvalitetsnormerna för vattnet och icke-försämringskravet?
- Redovisas alla delar av verksamheten?
- Redovisas alla störningar från verksamheten?
- Redovisas indirekta effekter, som t.ex. ökad båttrafik av en ny hamn?
- Presenteras fakta och slutsatser på ett sådant sätt att det går att förstå?
- Finns det underlag för de analyser som gjorts?

Några förslag på vad som kan vara bra att tänka på vid samråd:

- Kräv en seriös redovisning av alternativa placeringar av verksamheten som inte gör lika stor skada på miljön. Påvisa gärna andra alternativ som skulle vara bättre.
- Sammanställ och för fram den information föreningen har om platsen där vattenverksamheten planerar att anläggas. Finns det någon hotad art i vattenområdet eller kommer något värdefullt område nedströms att påverkas av projektet?
- Fundera på vilka utredningar/inventeringar som ni anser behöver göras och frågor som behöver tas upp särskilt i miljökonsekvensbeskrivningen.
- Följ upp att de synpunkter ni lämnat verkligen kommer med i samsrådsredogörelsen och att de inte glöms bort i den fortsatta processen.

³Se 3 § 3a punkten i förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

⁴Tänk på att vattenkraftverk alltid är betydande miljöpåverkan, se 3 § a punkten i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

⁵Se 6 kap. 3 § miljöbalken.

⁶Beskrivning av kumulativa effekter är ett krav enligt EU:s MKB-direktiv (2011/92/EU).

lan att myndigheter och domstolar självmant skickar ansökan och miljökonsekvensbeskrivning för yttrande till miljöorganisationer, men om man vet att en ansökan lämnats in och har synpunkter på saker som saknas i miljökonsekvensbeskrivningen är det bra att ta kontakt och be att få yttra sig.

Efter att ansökan kompletterats så kungörs den, dvs. det annonseras i de stora tidningarna på orten att ansökan lämnats in. Ansökan med alla handlingar finns då tillgänglig för allmänheten och det ska framgå av annonsen var en kopia på ansökan finns. I det här skedet får alla som vill komma in med synpunkter på ansökan och detsamma gäller under den muntliga förhandlingen, vilken i regel hålls i större mål. Efter den muntliga förhandlingen beslutar domstolen om tillstånd ska ges till verksamheten eller inte och vilka villkor som i så fall ska gälla, dvs. vilka försiktighetsmått och begränsningar som ska iakttagas för att verksamheten ska få bedrivas. Beslutet att meddela tillstånd kan sedan överklagas av bl.a. miljöorganisationer som uppfyller miljöbalkens krav för talerätt. Naturskyddsföreningen är som nämnts ovan, en av de miljöorganisationer som har rätt att överklaga tillståndsbeslut för bl.a. vattenverksamhet. Det gäller även för föreningens kretsar och länsförbund, om de funnits i minst tre år och har minst 100 medlemmar. Man kan både överklaga att tillstånd getts till verksamheten eller att man tycker att ytterligare försiktighetsåtgärder borde vidtas, även om man inte motsätter sig verksamheten som sådan.

Några förslag på frågor man kan ställa sig när man ska yttra sig eller överklaga:

- Tar miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan upp vilken påverkan verksamheten kommer att ha på miljö kvalitetsnormerna för vatten (att detta ska vara med framgår av Mark- och miljööverdomstolens praxis, se avsnitt [4.4])⁷
- Krävs dispens från strandskyddet eller från Artskyddsförordningen? Hur har de intressena i så fall beaktats i prövningen⁸
- Är tillståndsansökan för begränsad? Enligt Mark- och miljööverdomstolens avgöranden ska alla miljöeffekter av verksamheten tas med i bedömningen.
- Påverkas ett Natura 2000-område? Har detta i så fall redovisats i miljökonsekvensbeskrivningen? Hur ser Natura 2000-prövningen ut? Natura 2000-tillstånd får bara ges om domstolen kan försäkra sig om att planen eller projektet inte kommer ha en skadlig inverkan på det berörda området.⁹
- Om tillstånd givits till vattenkraftverk eller damm, finns det villkor om fiskväg (omlöp), fingaller och minimitappning i naturfåran?
- Om vattenkraftverk, ligger det i någon av nationalälvarna eller annan älv där det enligt 4 kap. 6 § miljöbalken är förbjudet med vattenkraftsutbyggnad?
- Har undersökningar gjorts av vilka naturvärden som finns i vattenområdet?
- Överstiger olägenheterna av verksamheten dess fördelar? Ifrågasätt den ekonomiska kalkyl som ska ligga till grund för prövningen enligt den samhällsekonomiska avvägningen som ska ske för vattenverksamheter enligt 11 kap. 6 § miljöbalken, se avsnitt [4.5.1].
- Har alternativa lokaliseringar av verksamheten redovisats? Hur ser analysen ut och finns det andra alternativ?
- Har verksamhetsutövaren rådighet över vattnet? Se mer om rådighet i avsnitt 4.5.3.
- Har samrådet gått rätt till? Har alla som kan antas vara berörda bjudits in till samrådsmötet? Har stora förändringar i tillståndsansökan skett efter det senaste samrådet?

⁷Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 januari 2012, mål nr M 568-11 (Ladvattenån).

⁸Se Naturskyddsföreningens handbok om strandskydd som finns att ladda ner på föreningens hemsida.

⁹Det framgår bl.a. av EU-domstolens avgörande i det s.k. Waadenzemålet (C 127-02) och av Miljööverdomstolens (nuvarande Mark- och miljööverdomstolens) praxis, se mål nr M 3488-10 (Karlishamns hamn).

Snabbgenomgång av regelsystemet

Miljöbalken

Miljöbalken trädde i kraft år 1999. Miljöbalken utgör lag, vilket innebär att den har antagits av riksdagen. Inordnat under miljöbalken finns ett antal förordningar som beslutats av regeringen. Dessa förordningar är kopplade till miljöbalkens olika kapitel och innehåller mer detaljerade krav, som kan sägas fylla ut de lite mer allmänt hållna bestämmelserna i miljöbalken. En viktig förordning när det gäller vattenverksamhet är förordningen om vattenverksamhet.

Inom juridiken skiljer man mellan så kallade materiella regler och processuella/formella regler. De materiella reglerna handlar om vilka krav och liknande som gäller för en verksamhet och de materiella reglerna kan på ett sätt sägas vara den egentliga miljöretten. Dessa bestämmelser kompletteras av de processuella reglerna som t.ex. handlar om hur prövningen i domstolen går till och vad ett tillstånd innebär. I miljöbalken finns båda dessa typer av regler men även skadeståndsbestämmelser och straffbestämmelser som står lite vid sidan av den vanliga miljöretten.

Miljöbalkens första sex kapitel innehåller bestämmelser som i princip gäller alla typer av verksamheter och åtgärder, bl.a. i de allmänna hänsynsreglerna och kapitel om miljökonsekvensbeskrivningar och miljö kvalitetsnormer. Därefter kommer kapitel 7 till 15 med särskilda bestämmelser för vissa områden av miljöretten, t.ex. naturskydd, artskydd, miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och kemikalier. Sedan följer på nytt generella bestämmelser i kapitel 16 till kapitel 32 som är mer av processuell karaktär. Här finns bl.a. regler om hur tillståndsprövningen ska gå till och bestämmelser om myndigheternas kontroll av verksamheter ("tillsyn") men också bestämmelser om skadestånd och miljöbrott.

Särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

När miljöbalken började gälla upphörde den tidigare vattenlagen att gälla. De centrala bestämmelserna om vattenverksamhet i vattenlagen flyttades då direkt över till miljöbalkens 11 kapitel. Vissa regler om vattenverksamhet tyckte man hade för liten anknytning till miljöbalken och dessa samlades istället i en särskild lag; lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, som gäller parallellt med miljöbalken (den så kallade restvattenlagen). Till 11 kapitlet i miljöbalken finns förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet knuten som fyller ut några av de mer allmänt hållna bestämmelserna i miljöbalken.



Färna kraftverk i Gunnilboån, Hedströmmens avrinningsområde, Västmanlands län.

¹⁰De äldre vattenlagarna gäller emellertid fortfarande till viss del för exempelvis vattenkraftverk som tillkommit före miljöbalken.

3. Vattenverksamhet – vad är det?

3.1 Definitionen av vattenverksamhet

Vattenverksamhet är det begrepp som används för att samla en rad olika verksamheter och åtgärder i vatten som man vill reglera särskilt. Själva definitionen av vad som är vattenverksamhet är hämtat från den tidigare vattenlagen, men de kallades då för vattenföretag. Definitionen av vattenverksamhet innefattar en rad aktiviteter i och med vatten, allt från stora vattenkraftverk till bryggor och diken.

Med vattenverksamhet avses

1. uppförande, ändring, lagning och utrivning av dammar eller andra anläggningar i vattenområden, fyllning och pålning i vattenområden, bortledning av vatten från eller grävning, sprängning och rensning i vattenområden samt andra åtgärder i vattenområden om åtgärden syftar till att förändra vattnets djup eller läge,
2. bortledning av grundvatten och utförande av anläggningar för detta,
3. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden samt utförande av anläggningar och åtgärder för detta, och
4. åtgärder som utförs för att avvattna mark, när det inte är fråga om avledning av avloppsvatten, eller som utförs för att sänka eller tappa ur ett vattenområde eller för att skydda mot vatten, när syftet med åtgärden är att varaktigt öka en fastighets lämplighet för något visst ändamål (markavvattning).¹¹

Den första punkten i definitionen av vattenverksamhet handlar om verksamheter i ytvattnet¹², dvs. i vattendrag, sjöar och andra vattenområden. Definitionen av vattenområde täcker in mycket eftersom den omfattar områden som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd¹³, vilket gör att en bäck är ett vattenområde även om det bara periodvis rinner vatten i den. Det är en rad aktiviteter i vattnet som första punkten täcker in. Byggande i vatten av bl.a. dammar, bropelare, bryggor, kabeldragning och anläggandet av flytbryggor samt även ändring, lagning eller utrivning av dessa anläggningar och olika typer av arbeten som utförs i vatten, t.ex. sprängning, rensning och grävning. Med grävning avses också muddring och sandsugning.

Första punkten är inte uttömmande utan omfattar också andra åtgärder som görs för att förändra vattnets djup eller läge.

Punkt två i definitionen handlar om bortledning av grundvatten. Med grundvatten menas allt vatten som finns under markytan. Med bortledning avses både bortledning för att använda själva vattnet, t.ex. för dricksvatten, värmeutvinning och bevattning samt bortledning i skadeförebyggande eller skadeavhjälpande syfte, t.ex. bortledning av vatten som läcker ut när man bygger en tunnel.

Punkt tre täcker in olika åtgärder som görs för att öka vattenmängden i en grundvattentillgång. Det kan handla om att fylla på vatten i en brunn där vattnet börjar ta slut eller om kompensationsåtgärder som görs om t.ex. ett tunnelbygge har sänkt grundvattennivån i ett område.

Punkt fyra handlar om markavvattning. En stor del av Sveriges våtmarker har genom tiderna dikats ut för att skapa odlingsmark eller för att öka produktionen inom skogsbruket. Markavvattning gör att vattennivån i marken sänks och grundvattennivån förändras vilket påverkar växter, djur och hela ekologin i naturen i närheten. I begreppet markavvattning ryms också ändringar av utformningen av ett vattendrag för att skydda mot översvämningar och byggandet av vallar för att skydda mot vatten. För att det ska vara fråga om markavvattning krävs att markavvattningen görs för att varaktigt öka markens lämplighet för ett visst ändamål, t.ex. för odling eller bebyggelse.

3.2 Avgränsning mot miljöfarlig verksamhet

Lite grovt kan man säga att miljöfarlig verksamhet är mänskliga aktiviteter som genom utsläpp, buller eller liknande orsakar störningar för andra människor eller miljön. Urtypen av en miljöfarlig verksamhet är en industri, men definitionen av vad som är en miljöfarlig verksamhet är mycket vid. Även saker som egentligen inte är miljöfarliga utan snarare att beteckna som störande kan inkluderas. Särskilda bestämmelser som bara gäller för miljöfarliga verksamheter finns i 9 kap. miljöbalken. Att en verksamhet

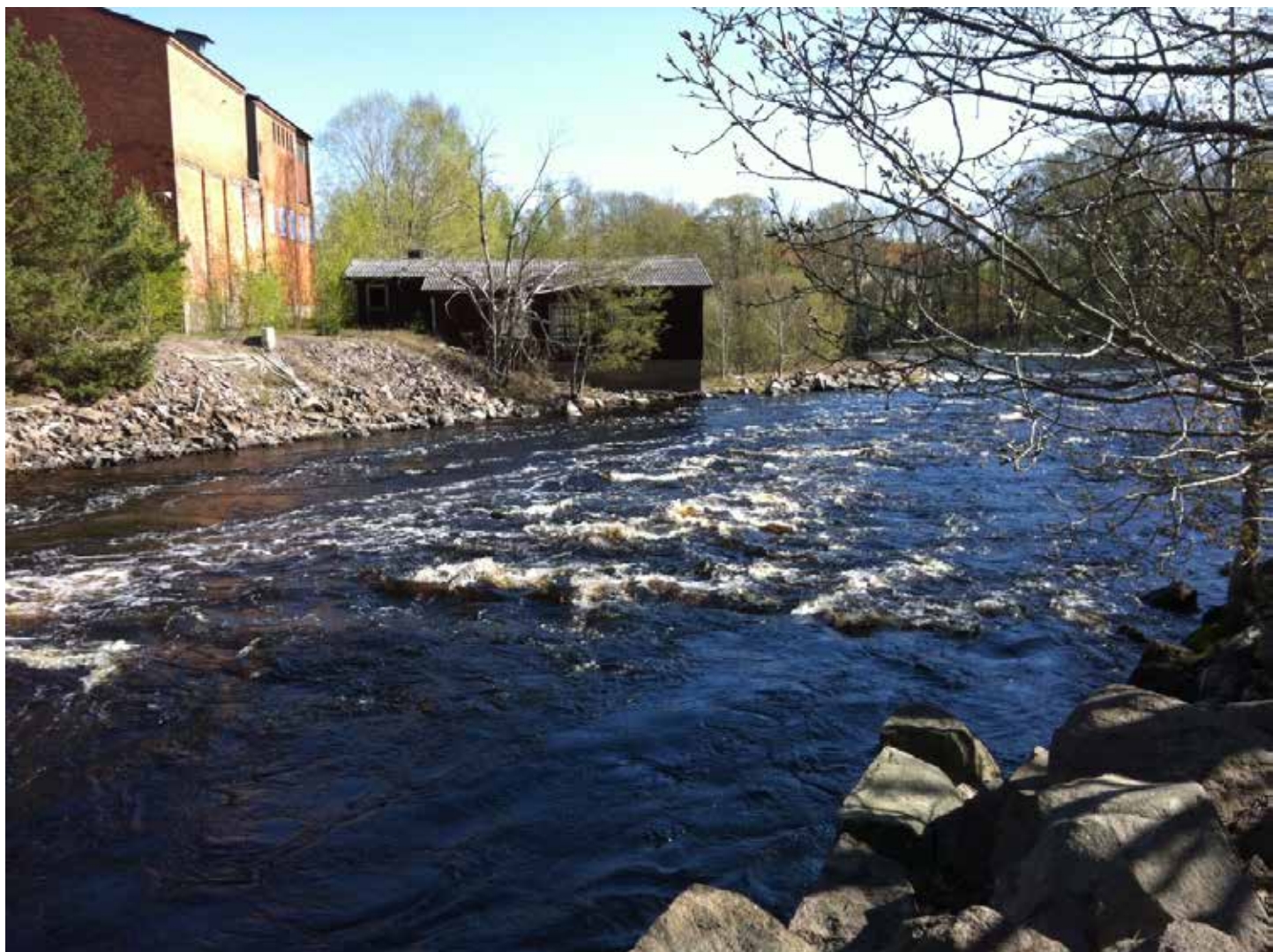
¹¹11 kap. 2 § miljöbalken.

¹²11 kap. 3 § miljöbalken.

¹³11 kap. 4 § miljöbalken.

eller en åtgärd faller in under begreppet vattenverksamhet hindrar inte att den samtidigt kan vara en s.k. miljöfarlig verksamhet, vilket innebär att de särskilda reglerna för miljöfarlig verksamhet också ska tillämpas. Exempel på det är

gruvdrift (där vattnet som läcker in i gruvan måste ledas bort) och havsbaserad vindkraft (där pålningen i havsbotten vid anläggningen av parken är vattenverksamhet och driften av kraftverken är miljöfarlig verksamhet).



Restaurerad strömfåra som blivit tillgänglig för vattelevande flora och fauna efter utrivning av Emsfors vattenkraftverk och damm längst ned i Emån.

4. Vilka krav ställs på vattenverksamhet

4.1 Inledning

Miljöbalkens grundläggande krav, som de allmänna hänsynsreglerna i andra kapitlet, ska tillämpas direkt i tillståndsprövningen. Utöver detta ställs dessutom vissa särskilda krav på vattenverksamhet bland annat att verksamheten ska uppfylla ett samhällsnyttokrav.¹⁴ För såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet gäller alltså samma grundläggande krav för att de ska få bedrivas och för vattenverksamhet finns dessutom en del ytterligare krav. Problemet är dock att det inte riktigt blivit så i praktiken. Domstolarna fortsätter i vissa fall att bedöma vattenverksamhet annorlunda än miljöfarlig verksamhet. Det är därför extra viktigt att i prövningen av vattenverksamhet lyfta fram de krav som finns i miljöbalken.

4.2 De allmänna hänsynsreglerna och målsättningsparagrafen

I miljöbalkens andra kapitel finns som sagt allmänna hänsynsregler som gäller för i stort sett alla aktiviteter som har någon påverkan på miljön. Det är dock viktigt att ha klart för sig att de allmänna hänsynsreglerna ska balanseras av den s.k. rimlighetsavvägningen som ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

4.2.1 Målsättningsparagrafen och miljömålen

Miljöbalken inleds av målsättningsparagrafen i 1 kap. 1 § som anger att miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling. Enligt bestämmelsen ska miljöbalken tillämpas så att bl.a. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter och den biologiska mångfalden bevaras. Regeln ska ligga till grund för tolkningen av de allmänna hänsynsreglerna och har konkretiserats av 16 miljösmål som antagits av riksdagen. Av dessa är miljömålen levande sjöar och vattendrag, grundvatten av god kvalitet, hav i balans,

levande kust och skärgård samt myllrande våtmarker särskilt intressanta vad gäller vattenverksamhet. Miljömålen ska ge ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär.¹⁵ Även om miljömålen inte är direkt rättsligt bindande för verksamhetsutövaren så har de alltså betydelse vid tillämpningen av miljöbalkens regler.¹⁶ Det är därför viktigt att föra fram miljömålen och målsättningsparagrafen i prövningen.

4.2.2 Bevisbörderegeln

En viktig princip inom miljörätten är att det är den som bedriver en verksamhet som måste visa att alla krav i miljöbalken är uppfyllda. Detta framgår av 2 kap. 1 § miljöbalken. Det innebär att det är verksamhetsutövaren som ska ta fram och bekosta de utredningar som behövs för att man ska kunna bedöma verksamhetens miljöpåverkan. Kravet gäller oavsett om det är en privatperson, ett företag eller ett offentligt organ som driver verksamheten. Om verksamhetsutövaren hävdar att vissa bestämmelser inte är tillämpliga på verksamheten, ska verksamhetsutövaren visa detta. Denna omvända bevisbörda gäller dock inte när de straffrättsliga reglerna i miljöbalken ska tillämpas eller på frågor om skadestånd. När det gäller brott, t. ex. byggande i vatten utan tillstånd, är det alltid åklagaren som måste bevisa att ett brott har blivit begånget bortom varje rimligt tvivel. Andra regler gäller också när någon kräver skadestånd för t. ex. skador på sin fastighet efter en dämning, i de fallen åligger det den som kräver skadestånd att bevisa att denne har fog för sina krav.

4.2.3 Kunskapskravet

Kravet på kunskap i 2 kap. 2 § miljöbalken innebär att den som ska bedriva vattenverksamheten måste ha den kunskap som behövs för att skydda människors hälsa och miljön mot

¹⁴Se bestämmelsen i 11 kap. 6 § miljöbalken och prop. 1997/98:45 del 1 s. 365 f.

¹⁵Se vidare i förarbetena till miljöbalken, se t.ex. prop. 1997/98:45 del 2 s. 8.

¹⁶Se t.ex. Miljööverdomstolens avgörande den 21 januari 2010 mål nr M 9402-07, Torps kraftstation.

skador eller olägenheter från verksamheten. I detta ligger både ett krav på kunskap om den teknik som behövs för att bygga och driva t.ex. ett vattenkraftverk eller bygga en brygga men också kunskap om känsligheten hos den natur som kan påverkas av verksamheten. Ju större risker och ju större känslighet hos omgivningen desto större är kraven på kunskap.

4.2.4 Försiktighetsprincipen och kravet på bästa möjliga teknik

Försiktighetsprincipen som den kommer till uttryck i 2 kap. 3 § miljöbalken innebär att skador eller olägenheter för människors hälsa eller för miljön ska förebyggas, hindras eller motverkas innan de inträffar. För att uppnå detta ska skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått vidtas redan vid risk för skada eller olägenhet. Några bevisade samband mellan verksamhet och miljöeffekt behöver alltså inte fastställas för att den som bedriver verksamheten ska vara skyldig att vidta skyddsåtgärder och liknande. Hur långtgående krav som kan ställas är förstas beroende av risken för att skador eller olägenheter inträffar och hur omfattande eller farlig en skada eller olägenhet skulle bli.

Vid yrkesmässig verksamhet finns även ett krav på att bästa möjliga teknik ska användas. Med teknik avses inte bara den använda teknologin utan även på vilket sätt anordningen utformas, byggs, underhålls, drivs och läggs ned.¹⁷ Kravet på bästa möjliga teknik innebär en skyldighet att använda den mest miljövänliga tekniken som är tillgänglig, vilket innebär att tekniken inte bara förekommer på experimentstadiet utan är så utvecklad att den kan tillämpas inom den berörda branschen på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt. Dessutom följer av 2 kap. 7 § miljöbalken att kostnaderna för tekniken inte får vara orimliga i förhållande till miljönyttan.

4.2.5 Produktval

Enligt produktvalsregeln i 2 kap. 4 § miljöbalken (ofta kallad substitutionsprincipen) ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan medföra risker för människors hälsa eller miljön om det finns miljövänligare alternativ. Regeln innebär alltså att skadliga ämnen så långt som möjligt ska undvikas eller ersättas med sådana som är mindre farliga. Med biotekniska organismer avses t.ex. bakterier och spindeldjur som kan användas för att bryta ner kemikalier eller användas istället för bekämpningsmedel.

4.2.6 Hushållningsprincipen

För alla som bedriver en verksamhet finns i 2 kap. 5 § miljöbalken en skyldighet att hushålla med råvaror samt använda möjligheterna till återanvändning och återvinning. Enligt bestämmelsen ska i första hand förnybara energikällor användas. Regeln har inte fått ett så starkt genomslag men innebär relativt tydliga krav som är bra att lyfta fram i processer.

4.2.7 Lokaliseringsregeln

Enligt 2 kap. 6 § miljöbalken ska det för en verksamhet eller åtgärd väljas en plats, lokalisering, så att ändamålet med verksamheten kan nås med minsta intrång och olägenheter för människors hälsa och miljön. Det innebär att en plats ska väljas som är lämplig med hänsyn till behovet att skydda människors hälsa och miljön. För att kunna bedöma om platsen för till exempel en damm är lämplig måste valet av plats ställas mot alternativa placeringar. Miljökonsekvensbeskrivningen som ingår i tillståndsansökan ska därför alltid innehålla en redovisning av alternativa platser där verksamheten skulle kunna placeras. Om det inte finns

¹⁷Se uttalanden i förarbetena till miljöbalken, prop. 1997/98:45 del 1 s. 216.

alternativ måste det tydligt förklaras varför. Den som söker tillstånd måste också motivera varför man har valt en plats före de andra. För att en riktig analys ska kunna göras måste miljökonsekvenserna av de olika alternativen beskrivas ordentligt, något som det ofta slarvas med.

När myndigheterna prövar lokaliseringen av en verksamhet ska hänsyn även tas till de så kallade riksintressena och bestämmelserna om nationalälvar i tredje och fjärde kapitlen i miljöbalken, vilket kan hindra planerna att placera vattenverksamheten på en viss plats, se vidare avsnitt [4.3.] Kommunala beslut kan också innebära hinder, eftersom tillstånd inte får ges till en verksamhet i strid mot kommunens detaljplaner och områdesbestämmelser.

4.2.8 Skälighetsavvägningen

Hur långtgående krav man kan ställa på den som bedriver vattenverksamhet med stöd av de allmänna hänsynsreglerna begränsas av skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken. De regler som redogjorts för ovan gäller bara i den utsträckning det inte kan anses som orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått i jämförelse med kostnaderna för sådana åtgärder.¹⁸ Skälighetsavvägningen får inte leda till att en miljökvalitetsnorm som är en s.k. gränsvärdesnorm inte uppfylls.

Bedömningen av vilka åtgärder som är skäligen ska inte utgå från företagens ekonomiska situation utan från om miljöåtgärderna är rimliga i förhållande till kostnaden. Vid denna avvägning är förstas frågan om vilken storhetsverksamhet det är och hur omfattande den är liksom naturens känslighet i området av stor betydelse. Det är den som bedriver verksamheten som ska visa att de krav som följer av de allmänna hänsynsreglerna är orimliga.

4.2.9 Förorenaren betalar

Alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet som medför skada eller olägenheter för miljön har ett ansvar för att skadan avhjälpas. Det här ansvaret varar så länge skadan eller olägenheten kvarstår. Skyldigheten bygger på den internationellt etablerade Polluter Pays Principle och regleras närmare bl.a. i 10 kap. miljöbalken.

4.2.10 Stoppregeln

Den så kallade stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken innebär att om en verksamhet, trots att skydds- och försiktighetsåtgärder vidtagits, kan befaras medföra en skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön så får verksamheten bara bedrivas om regeringen bedömer att det finns särskilda skäl.

4.3 Riksintressen och förbudet mot vattenkraftsutbyggnad

Vid prövning av ansökan om tillstånd eller anmälan om vattenverksamhet ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Enligt dessa kapitel ska mark- och vattenområden användas för de ändamål de är mest lämpade för. Vissa områden har utpekats som riksintresse, vilket gör att de i första hand ska användas för det ändamålet. I 4 kap. utpekats en rad områden som är av riksintresse med hänsyn till sina natur- och kulturvärden. En bestämmelse som är särskilt viktig vad gäller prövningen av vattenkraftverk är 4 kap. 6 § miljöbalken som innebär att nya vattenkraftverk eller vattenregleringar inte får anläggas i nationalälvarna och i en rad andra älvsträckor. Det finns ett undantag från förbudet ifall vattenverksamheten förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan. Regeringsrätten (nuvarande Högsta förvaltningsdomstolen) har slagit fast att man ska göra en mycket restriktiv bedömning när man prövar om en verksamhet kommer förorsaka endast obetydlig påverkan.¹⁹

¹⁸Se uttalandena i förarbetena till miljöbalken, prop. 1997/98:45 del 1 s. 231 f. och del 2 s. 24 f.

¹⁹Detta framgår av Regeringsrättens (nuvarande Högsta förvaltningsdomstolen) avgöranden RÅ 1993 ref. 44 och RÅ 2004 ref. 14.

4.4 Miljökvalitetsnormer för vatten

Tanken med miljökvalitetsnormer är att komma tillrätta med miljöpåverkan från diffusa utsläppskällor; genom att sätta upp en gräns för hur förorenad luften eller vattnet får vara istället för att enbart reglera vad verksamheterna får släppa ut. Normerna som i stort sett alltid kommer från EU-rätten anger en viss kvalitet på miljön som inte får under- eller överskridas. Det är myndigheter och kommuner som ansvarar för att miljökvalitetsnormerna följs, bland annat genom tillsyn och tillståndsprövningar.

År 2000 antog EU Ramdirektivet för vatten.²⁰ Ett EU-direktiv gäller inte direkt i sig själv som en lag i medlemsländerna utan måste tolkas och skrivas in i den nationella lagstiftningen. I Sverige har Ramdirektivet för vatten införts i svensk rätt genom förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Tanken med direktivet är att ordna en ram för skyddet av grundvatten och ytvatten samt visst kustvatten i unionen för att hindra ytterligare försämringar, skydda och förbättra ekosystemen i vattnet, främja en hållbar vattenanvändning och minska föroreningar av vattnet.²¹

Baserat på direktivet finns miljökvalitetsnormer för såväl grund- som ytvatten. Något som är speciellt med miljökvalitetsnormerna för vatten är att de fastställs speciellt för varje vattenförekomst. Det är Vattenmyndigheterna som beslutar om miljökvalitetsnormerna genom att fastställa kvalitetskrav för yt- och grundvattenförekomster. För ytvatten ska vattenmyndigheterna fastställa både ekologisk och kemisk status. För grundvatten ska kemisk och kvantitativ status fastställas. Som huvudregel ska normerna vara uppnådda senast den 22 december 2015.

Det finns undantag. Ytvattenförekomster som är kraftigt påverkade av mänsklig verksamhet eller skapats av människan kan förklaras som ”kraftigt modifierade” om ett genomdrivande av god ekologisk status på ett betydande negativt sätt skulle påverka t.ex. sjöfart eller kraftproduktion. Sådana vattenförekomster måste inte uppnå god ekologisk status, med väl god ekologisk potential. De åtgärder som är möjliga att vidta måste med andra ord vidtas.

För alla vattenförekomster finns även ett krav på icke-försämring, som innebär att den kemiska och den ekologiska statusen inte får försämrats.

Kvalitetskrav för olika vattenförekomster

Ytvattenförekomster	Kraftigt modifierade- eller konstgjorda ytvattenförekomster	Grundvattenförekomster	Skyddade områden ur EU-perspektiv (bl.a. Natura 2000-områden och dricksvattenförekomster) ²²
God ytvattenstatus (dvs. god ekologisk ytvattenstatus och god kemisk ytvattenstatus)	God ekologisk potential och god kemisk ytvattenstatus	God grundvattenstatus (dvs. god kvantitativ status och god kemisk status)	Status enligt grundkraven till vänster i tabellen och enligt de regler som skyddar området, strängaste kravet styr

²⁰Europaparlamentet och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (Ramdirektivet för vatten).

²¹Se art. 1 i Ramdirektivet för vatten.

²²Skyddat område enligt Ramdirektivet för vatten är inte detsamma som områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Mer info om vad som är skyddade områden finns i Naturvårdsverkets Faktablad 8304 Skyddade områden enligt förordningen om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Vattenmyndigheterna ska upprätta ett register över skyddade områden för varje vattenförekomst.

Vattenmyndigheterna har ansvaret för att fastställa miljö- kvalitetsnormerna för vatten och fastställa det miljö- tillstånd som kännetecknar god miljöstatus för vattenföre- komsterna. Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning (SGU) ansvarar för att meddela föreskrifter om hur miljö- kvalitetsnormerna för ytvatten respektive grundvatten ska bestämmas.

Det är en viss skillnad mellan *gränsvärdesnormer*, som sätter upp tvingande regler om vilka gränser som inte får överskridas, och *andra miljö- kvalitetsnormer*. Om en gränsvärdesnorm riskerar att överskridas innebär det att man kan ställa mer långtgående krav på försiktighetsåtgärder än vad som följer av skälighetsavvägningen. Om en verksamhet på ett inte obetydligt sätt riskerar att bidra till att en gränsvärdesnorm inte följs får den som utgångspunkt inte tillåtas.²³ Flertalet av de normer som finns för vattnet är andra normer, med undantag för kemisk ytvattenstatus som är en gränsvärdesnorm.²⁴ Att vissa miljö- kvalitetsnormer är andra normer innebär dock inte att de inte har betydelse (se faktarutan nedan om Ladvattenån).

Viktig dom om ekologisk status och icke-försämringskravet

Tidigare rådde delade meningar om vilken rättslig betydelse kvalitets- faktorn ekologisk status har. Mark- och miljööverdomstolen kom i janu- ari 2012 med en vägledande dom som slår fast att även normen för ekologisk status och icke-försämringskravet är rättsligt bindande. Domstolen uttalade att vid tillståndsprovning av vattenverksamhet har provningsmyndigheten eller domstolen ansvaret för att en miljö- kvalitetsnorm för vatten följs (det här gäller för alla normer för vatten) och krav kan därför ställas på skyddsåtgärder och försiktighetsmått för att normen ska uppnås vid den angivna tidpunkten. Bestämmelserna om miljö- kvalitetsnormer för vatten innebär att tillståndsmyndigheten ska pröva om verksamheten kommer att medföra att miljö- kvalitetsnormen god ekologisk status inte kan uppnås för vattenförekomsten vid den angivna tidpunkten (i det här fallet år 2021) och om verksamheten kan medföra en försämring, som inte är tillfällig, av vattenförekomsten. För att kunna göra en sådan bedömning krävs att tillståndsansökan inne- håller underlag om hur verksamheten kommer att påverka både den ekologiska och den kemiska statusen. Miljökonsekvensbeskrivningen i det aktuella fallet saknade beskrivning av verksamhetens påverkan på miljö- kvalitetsnormen god ekologisk status. Det ledde till att ansökan avvisades, dvs. tillståndsansökan togs inte upp till provning, eftersom miljökonsekvensbeskrivningen ansågs för bristfällig för att ligga till grund för en tillståndsansökan.²⁵

Det finns även ett direktiv om havsvatten, det s.k. havsmil- jödirektivet, som bl.a. innebär att miljö- kvalitetsnormer för havsvattnet ska tas fram för att nå god havsmiljöstatus se- nast år 2020. För vattenförekomster i kustområdet gäller båda direktiven.

4.5 Särskilda krav på vattenverksamhet

Som framgått ovan finns det i miljöbalken bestämmelser som bara gäller för vattenverksamheter. Dessa bestämmel- ser gäller utöver de krav som redan redogjorts för.

4.5.1 Den samhällsekonomiska avvägningsregeln

För vattenverksamhet finns en särskild tillåtlighetsregel i 11 kap. 6 § miljöbalken som innebär att den ekonomiska nyttan ska vägas mot skadorna av verksamheten. Enligt denna bestämmelse får en vattenverksamhet bara bedrivas om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt övervä- ger de kostnader liksom de skador och olägenheter som den ger upphov till. Syftet med bestämmelsen är att hindra vat- tenverksamheter som inte är samhällsekonomiskt motive- rade. Tanken är alltså att de sammanlagda skadorna ska vägas mot den sammanlagda nyttan. Bedömningen ska göras med utgångspunkt i en ekonomisk analys av rimlig omfattning vilket innebär att det i vart fall måste finnas en redovisning av anläggningskostnaderna och skadorna den orsakar. Ett problem är att i analysen verkligen få in skador på miljön, den biologiska mångfalden och friluftslivet, som sällan går att uppskatta i ekonomiska termer. Bestämmelsen har stoppat ett antal mindre vattenkraftverk, se exempelvis Mark- och miljööverdomstolens avgörande avseende Julareds kraftverk. Domstolen konstaterade i det aktuella

²³Se 2 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken.

²⁴Det framgår av 4 kap. 8 b § förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

²⁵Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 24 januari 2012, mål nr M 568-11, Ladvattenån. I det aktuella fallet hade bolaget, trots påpekande och begäran om kompletteringar under processen, inte redovisat hur ett nytt kraftverk skulle komma att påverka den ekologiska statusen och miljö- kvalitetsnormen för ån som den skulle placeras i. Mark- och miljööverdomstolen avvisade ansökan eftersom de bedömde att den var för bristfällig då den saknade dessa uppgifter. Angående normernas tillämpning i tillståndsfall se även Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 7 mars 2014, mål nr M 9888-12, Brevens bruk.

målet att nyttan av inrättande av skyddsåtgärder (här fiskväg) inte ska tillgodoräknas i den samhällsekonomiska bedömningen.²⁶

4.5.2 Särskilda krav på skyddsåtgärder

Det finns även bestämmelser om särskilt skydd för fisket. Enligt 11 kap. 8 § miljöbalken är den som vill bedriva en vattenverksamhet som kan skada fisket skyldig att utan ersättning bygga och underhålla lösningar för fiskens framkomst. Verksamhetsutövaren är även enligt bestämmelsen skyldig att och släppa fram vatten för att skydda fisket. Samma krav gäller för att skydda kräftdjur och olika blötdjur som lever i vattnet, t.ex. musslor. Exempel på krav som kan ställas på skyddsåtgärder i tillståndprocessen för vattenkraftverk ges nedan i faktaruta. Verksamhetsutövaren kan dock slippa att bygga skyddsåtgärder om nyttan av anläggningen inte skäligen motsvarar kostnaden som verksamhetsutövaren skulle behöva betala. Istället för att vidta skyddsåtgärder kan verksamhetsutövaren under vissa förutsättningar betala en särskild eller allmän fiskeavgift²⁷ som sedan används till fiskefrämjande åtgärder.

Minimikrav på skyddsåtgärder vid vattenkraftverk²⁸

- Fiskväg i form av omlöp förbi kraftverket eller dammen som medför fri passage för vattenlevande flora och fauna.
- Fingaller med maximalt 15 m.m. spaltvidd framför turbinerna samt flyktöppningar.
- Minimivattenförling, motsvarande minst medellågvattenförling, i naturfåran.
- Förbud mot korttidsreglering.

4.5.3 Rådighet

Med rådighet menas att man har rätt att använda vattenresursen. Rådighet kan bestå i att man äger fastigheten där

vattnet finns eller att man genom avtal med fastighetsägaren har rätt att använda vattnet. För att få bedriva vattenverksamhet krävs att man har rådighet över vattnet.²⁹ Tillstånd kan alltså inte ges utan att den som ansöker visar att den har rådighet över vattentillgången, det är ett s.k. processhinder.

För vissa verksamheter som betraktas som allmännyttiga anses man ha rådighet över vattnet även om man inte äger fastigheten. Exempel på fall där verksamhetsutövaren alltid anses ha rådighet över vattnet är vattentäkt för allmän vattenförsörjning, vattenverksamhet som behövs för allmän väg eller järnväg, vattenverksamhet som är önskvärd ur allmän miljösynpunkt eller som främjar fisket.

4.5.4 Underhållsansvar

I kapitlet om vattenverksamhet i miljöbalken finns ett uttryckligt krav på att den som äger eller har rätt att använda en vattenanläggning, t.ex. en damm, är skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada.³⁰ Skälet är framförallt att olika sorters dammar kan orsaka svåra skador om de brister. Detta krav gäller oavsett om tillstånd har lämnats eller inte eller om verksamheten vid anläggningen har upphört. För att bli kvitt underhållsansvaret måste anläggningen rivas. Skyldigheten att underhålla en damm är också viktigt eftersom den innebär en drivkraft för att riva ut gamla dammar och andra anläggningar som inte längre används. Trots detta finns det stora problem med övergivna dammar.

Det finns vidare ett s.k. strikt ansvar för den som äger en dammanläggning som används för att reglera vatten att stå för kostnaderna för de skador som uppkommer vid ett dammhaveri.³¹ Det innebär att ägaren är skyldig att ersätta de skador som dammhaveriet orsakar, även om denne inte orsakat haveriet.

²⁶Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 30 maj 2012, mål nr M 5795-11, Julareds kraftverk.

²⁷Se 6 kap. 5 och 6 § restvattenlagen.

²⁸Havs- och vattenmyndigheten arbetar med en vägledning om lämpliga försiktighetsmått och bästa möjliga teknik för vattenkraften. Under arbetet har myndigheten tagit fram fyra rapporter som bland annat behandlar anordningar för upp- och nedströmspassage av fisk vid vattenkraftverk. Se vidare <https://www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/vagledningardammar-och-vattenkraftverk/basta-mojliga-teknik.html>

²⁹Se 2 kap. 1 § restvattenlagen.

³⁰11 kap. 17 § miljöbalken.

³¹11 kap. 18 § miljöbalken

5. Vilka vattenverksamheter är tillståndspliktiga?

5.1 Vad är tillstånd?

För alla vattenverksamheter gäller de allmänna hänsynskraven i miljöbalkens andra kapitel. Man brukar uttrycka det som att hänsynsreglerna i miljöbalken gäller oavsett om verksamheten behöver tillstånd eller inte. Många verksamheter kräver dock tillstånd för att få bedrivas, vilket innebär att det är förbjudet att utföra verksamheten om man inte har tillstånd.

Tillståndsplikten innebär att man i förväg prövar om verksamheten får bedrivas eller inte, genom att analysera vilka effekter verksamheten kan få och om den kan tillåtas.

Själva tillståndet i sig ger verksamhetsutövaren rätt att göra något, t.ex. bygga en brygga av en viss storlek. Rätten att göra något brukar i ett tillstånd förenas med villkor, som sätter upp gränser eller krav på hur verksamheten ska få bedrivas. Om man tar byggandet av bryggan som exempel skulle den kunna förenas med villkor om att den bara får byggas under vissa tider av året för att inte störa fisken när den leker. Tillståndsmeningen och villkoren kan tillsammans sägas utgöra själva tillståndet eftersom det reglerar vad verksamhetsutövaren har för rättigheter och skyldigheter.

Miljötillstånd har en relativt stark s.k. rättskraft. Det innebär att för de frågor som har behandlats i tillståndet gäller vad som står i tillståndet³² och då kan inte tillsynsmyndigheten eller närboende i efterhand komma och kräva ytterligare skyddsåtgärder eller liknande. Det gör att tillståndet innebär ett ganska stort skydd för verksamhetsutövaren. Det här har ställt till särskilda problem vad gäller vattenkraftverk eftersom även mycket gamla tillstånd har rättskraft och de flesta kraftverk har tillstånd enligt 1918 års vattenlag utan några krav på miljöhänsyn. Se mer om detta nedan i avsnitt 7.

5.2 När krävs tillstånd?

5.2.1 Generell tillståndsplikt

För vattenverksamhet är utgångspunkten att det alltid krävs tillstånd för de verksamheter som faller under definitionen (se avsnitt 3.1). Denna huvudregel har förstås en rad undantag som går igenom nedan, men det är viktigt att komma ihåg att det i så fall är verksamhetsutövaren som ska bevisa att tillstånd inte krävs. Det gör att definitionen av vattenverksamhet blir extra viktig; om man kan visa att det rör sig om vattenverksamhet är utgångspunkten att tillstånd krävs.

För miljöfarlig verksamhet är det tvärtom. Där är huvudregeln att verksamheten inte är tillståndspliktig. Tillstånd krävs bara om verksamhetstypen räknas upp i en lista på tillståndspliktiga verksamheter i förordningen om miljöfarlig verksamhet.

5.2.2 Anmälan istället för tillstånd

Vissa verksamheter som uppräknas i 19 § i förordningen om vattenverksamhet kan anmälas hos länsstyrelsen innan de påbörjas. Det handlar om lite mindre verksamheter som lagstiftaren inte tycker behöver genomgå en tillståndsprövning. För de s.k. anmälningspliktiga verksamheterna ska tillsynsmyndigheten innan verksamheten påbörjas ta ställning till om verksamheten ska förbjudas eller i annat fall bestämma de försiktighetsåtgärder som behöver göras. Tillsynsmyndigheten kan även besluta att verksamhetsutövaren måste ansöka om tillstånd för att få bedriva verksamheten. Ett beslut efter anmälan räknas som ett tillsynsbeslut.

5.2.3 Generellt undantag för verksamheter som inte orsakar skada

Från huvudregeln – att det alltid krävs tillstånd eller anmälan för vattenverksamheter – finns ett generellt undantag. Enligt 11 kap. 12 § miljöbalken behövs inte tillstånd eller

³²Tillståndets rättskraft framgår av 24 kap. 1 § miljöbalken.

anmälan om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.³³ Med ”inverkan på vattenförhållandena” menas vattnets djup och läge men också minskning av vatteninnehåll i t.ex. en våtmark. Även påverkan på vattnets kvalitet, t.ex. grumling, omfattas. ”Skada på allmänna intressen” innefattar bl.a. den miljöpåverkan som verksamheten kan orsaka medan ”skada på enskilda intressen” är sådana skador som drabbar enskilda individer eller företag på något sätt. Denna skada är ofta knuten till skada på någons mark.

För att undantaget ska gälla krävs att det är uppenbart att verksamheten inte orsakar skada. Att något ska vara uppenbart är ett högt krav och innebär i stort sett att om det finns tveksamheter kring om verksamheten kan orsaka skada så är det inte uppenbart att den inte kan göra det. Vid bedömningen tar man hänsyn till de sammanlagda effekterna av verksamheten. Det är verksamhetsutövaren som ska bevisa att tillstånd eller anmälan inte krävs och det ställs i dessa fall höga krav på verksamhetsutövaren. Om verksamhetsutövaren gör fel bedömning eller inte kan visa att det var uppenbart att verksamheten inte skulle kunna orsaka skada så kan verksamhetsutövaren dömas för brottet otillåten miljöverksamhet. Som ni förstår är det mycket sällan denna bestämmelse kan användas.

5.2.4 Inget tillståndskrav vid nödsituationer

Vid olika typer av nödsituationer får också vattenverksamheter utföras utan tillstånd.³⁴ Det gäller om åtgärden måste göras genast till följd av en skada eller för att undvika en skada, så att tillstånd inte hinner sökas. Detsamma gäller åtgärder som strider mot bestämmelser i ett tillstånd om hur mycket vatten som får tappas, vilket får göras om det är nödvändigt för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda vär-

defull egendom eller av någon sådan annan orsak. I samtliga fall måste ansökan om godkännande göras i efterhand.

5.3 Markavvattning

Stora arealer av Sveriges våtmarker har dikats ut för att skapa odlingsmarker eller öka produktionen inom skogsbruket. Historiskt sett har detta inneburit enorma förluster för våra ekosystem. Både genom förlust av ekologiskt värdefulla våtmarksmiljöer och genom förlust av naturlig retention av näringsämnen och vatten i naturen. Detta har i sin tur lett till utarmning av den biologiska mångfalden, övergödning i sjöar och hav samt minskad möjlighet för landskapet att hålla vatten kvar i systemet med ökad risk för översvämningar som följd. För att skydda de våtmarker som finns kvar finns idag relativt stränga krav vad gäller markavvattning. För markavvattning gäller i princip ett absolut krav på tillstånd.³⁵ Till skillnad från annan vattenverksamhet prövas frågan om tillstånd som regel av länsstyrelsen istället för av mark- och miljödomstolen.³⁶

I större delen av södra och mellersta Sverige samt i alla s.k. ramsarområden³⁷ finns ett generellt förbud mot markavvattning.³⁸ Det innebär alltså att tillstånd till markavvattning inte får ges i de här områdena. Länsstyrelsen kan ge dispens från förbudet mot markavvattning, men endast i undantagsfall och bara om det finns särskilda skäl. Möjligheten till dispens är tänkt att utnyttjas restriktivt och en av förutsättningarna är att området i princip saknar betydelse från naturskyddssynpunkt.

Vid underhållsrensningar av diken får rensningen inte vara djupare eller bredare än den tillståndsgivna markavvattningen. Rensningar som bibehåller dikets djup eller läge kräver generellt inte tillstånd.³⁹ Det finns emellertid exempel på situationer där diken inte har rensats på flera år och ett nytt naturtillstånd har inrättats. Det kan till och med

³³Bestämmelsen kan dock inte tillämpas på markavvattning.

³⁴11 kap. 16 § miljöbalken.

³⁵11 kap. 13 § miljöbalken. Det finns dock två undantag från tillståndsplikten på markavvattning; avseende täckdikning med dräneringsrör (stycke två) och vissa torvtäkter (stycke fyra).

³⁶11 kap. 9 b § miljöbalken.

områden som utsetts till skyddsområden enligt Ramsarkonventionen, vilken ibland kallas våtmarkskonventionen.

³⁷11 kap. 14 § miljöbalken, 5 § och bilagan i förordningen om vattenverksamhet.

³⁸11 kap. 15 § miljöbalken.

vara fråga om känsliga arter som har etablerats i diket vilket kan medföra att artskyddsdispens krävs. Med ett nytt naturtillstånd avses att flora och fauna eller naturmiljön i övrigt har förändrats efter den senaste rensningen och att naturtillståndet genom en rensning skulle försvinna. Om ett nytt tillstånd har inrättats krävs troligen tillstånd för rensningen.

För rensningar i diken och vattendrag inom skyddade områden behövs ofta dispens eller tillstånd enligt särskilda skyddsbestämmelser. Det gäller t.ex. inom natur- och kulturresevat, naturvårdsområden, Natura 2000-områden, biotopskyddsområden och strandskyddsområden. Detsamma gäller om någon skyddad art enligt Artskyddsförordningen berörs av verksamheten.

5.4 Tillåtlighetsprövning

Vissa miljöfarliga verksamheter prövar regeringen om de kan tillåtas eller inte, s.k. tillåtlighetsprövning. Allmänna vägar och järnvägar prövas av Trafikverket enligt en särskild ordning enligt väglagen eller lagen om byggande av järnväg. Det finns också andra beslutstyper som kan få betydelse, som rördragning.

När sådana beslut har tagits, kan det vara så att tillstånd måste ges till vattenverksamhet som så att säga måste till för att genomföra besluten. Det kan röra sig om att beslut tagits om en järnvägsdragning, vilket förutsätter att ett brofundament byggs i ett vattendrag. I så fall måste tillstånd till vattenverksamheten också ges om den inte strider mot stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken.⁴⁰

Det betyder att så länge inte verksamheten befaras orsaka skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön måste mark- och miljödomstolen

ge tillstånd till verksamheten. Däremot kan självklart olika villkor föreskrivas för verksamheten. Så man vill försöka stoppa ett vägprojekt eller liknande är de bäst att lägga krutet på den tidigare prövningen som görs hos regeringen eller Trafikverket. Om ansökan om tillstånd till vattenverksamheten är för begränsad eller miljökonsekvensbeskrivningen är för bristfällig kan ansökan dock avvisas, dvs. inte tas upp till prövning.⁴¹

Det finns också en möjlighet för sökanden att begära att domstolen ska pröva den planerade verksamhetens tillåtlighet.⁴² Domstolen prövar då verksamhetens tillåtlighet först medan tillståndsprövning med villkorssättning för verksamheten prövas i ett senare skede. Denna typ av prövning har bland annat skett avseende anläggande av ny hamn i Norvik, Nynäshamn, och avseende kalkstensbrytning i Bunge, Gotland. I Bunge-målet uttalade Högsta domstolen att en uppdelning av tillåtlighetsprövning och tillståndsprövning inte bör ske avseende verksamheter som berör Natura 2000-områden.⁴³



Omlöpet (fiskvägen) vid Kvarnekulla, Habo kommun, Jönköpings län, är med sina 570 meter ett av de längsta i Sverige. Här passerar bl.a. öring och flodnejonöga.

⁴⁰Se 11 kap. 23 § p 1 miljöbalken.

⁴¹Till exempel så avvisade Miljööverdomstolen i målet M 8597-06 Banverkets ansökan om tillstånd till vattenverksamhet för Citybanan på grund av att ansökan bara avsåg en delsträcka och miljökonsekvensbeskrivningen inte omfattade alla miljökonsekvenser av projektet, trots att regeringen hade tillåtit projektet vid s.k. tillåtlighetsprövning.

⁴²Se 22 kap. 26 § miljöbalken.

⁴³Se NJA 2013 s. 613.

6. Tillståndsprocessen

I den här vägledningen kommer tillståndsprocessen att gås igenom ganska översiktligt. I Naturskyddsföreningens handledning om miljöfarlig verksamhet görs en närmare beskrivning av hur processen går till, vad man kan tänka på vid muntlig förhandling och hur villkor och andra beslut i tillståndet kan se ut.

En tillståndsprocess inleds alltid med att samråd hålls och en miljökonsekvensbeskrivning tas fram. Dessa krav gäller för all tillståndspliktig vattenverksamhet, med undantag för tillståndsprövning av markavvattning om miljöpåverkan är utan betydelse.⁴⁴ Tips på vad man kan tänka på i olika delar av prövningsprocessen finns i avsnitt 2.

I ett tidigt skede i processen måste samråd hållas och tanken med det är att myndigheter som länsstyrelsen och personer som påverkas av projektet ska kunna ge sina synpunkter på projektet och miljökonsekvensbeskrivningen innan allt för mycket har bestämts. Vid samrådet ska verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning tas upp och diskuteras. Samrådet är formöst och kan ske en eller flera gånger beroende på projektets omfattning och komplexitet. Samråd ska alltid hållas med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de som särskilt kan bli berörda av projektet (bl.a. fastighetsägare eller boende i närheten som kan störas av verksamheten). I samband med det inledande samrådet ska länsstyrelsen ta ställning till om vattenverksamheten kan antas medföra ”betydande miljöpåverkan”.⁴⁵ Om vattenverksamheten bedömts medföra betydande miljöpåverkan får bl.a. miljöorganisationer också delta vid samrådet. Vill man vara med och påverka planerna på ett projekt som innebär vattenverksamhet är

En miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska alltid innehålla följande:

1. En beskrivning av:

- Verksamheten.
- Lokaliseringen.
- Utformningen.
- Omfattningen.
- De åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas.
- Hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att miljö kvalitetsnormer inte följs.

2. Uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på:

- Människors hälsa.
- Miljön.
- Hushållningen med mark och vatten samt andra resurser.

3. En redovisning av:

- Alternativa platser, om sådana är möjliga.
- Alternativa utformningar.
- En motivering till varför ett visst alternativ har valts.
- En beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd.

4. En icke-teknisk sammanfattning.

5. När en miljökonsekvensbeskrivning ska redovisa alternativa utformningar får länsstyrelsen, inom ramen för samrådsförfarandet, ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte ska redovisas.

6. För verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område ska en miljökonsekvensbeskrivning alltid innehålla de uppgifter som behövs för prövningen.⁴⁶ Det samma gäller arter som finns upptagna i Art- och habitatdirektivets bilaga 4, till exempel större vattensalamander, strandpadda, utter, lax, vattenfladdermus, bred gulbrämrad dykare och tjockskalig målarmussla.⁴⁷ För dessa arter och övriga arter som omfattas av Artskyddsförordningen är åtgärder som kan skada dessa enligt huvudregeln förbjudna. Möjlighet till dispens finns dock.

det bra att delta i samrådet om man har chansen, eftersom det är viktigt att komma med synpunkter tidigt i processen, särskilt om man har förslag på alternativ placering av verksamheten.

Ett problem vid tillståndsprocessen är att miljökonsekvensbeskrivningen ofta är bristfällig. Det är därför viktigt att under samrådet kräva att utredningar och inventeringar görs och att man lyfter fram till exempel alternativa placeringar eller utformningar av en damm som man tycker borde finnas med i utredningen.

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten kan medföra dels på människor, växter, djur, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållning med material, råvaror och energi samt att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön. För alla miljökonsekvensbeskrivningar gäller att de ska innehålla de uppgifter som krävs för att uppfylla syftet. Om projektet bedömts medföra betydande miljöpåverkan ska vad man kan kalla en stor miljökonsekvensbeskrivning göras (se ruta ovan).

⁴⁴ Detta framgår av 6 kap. 1 § miljöbalken och 2 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

⁴⁵ Vattenkraftverk anses alltid vara betydande miljöpåverkan, se 3 § 3a punkten förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

⁴⁶ 6 kap. 7 § 2-3 stycket miljöbalken. Bestämmelser om Natura 2000-områden finns i 7 kap. 28 b och 29 §§ miljöbalken.

⁴⁷ Se www.naturvardsverket.se/Documents/handbok/Bilaga%201_Svenska_djurarter_enligt_bilaga_4_habitatdirektivet.pdf Bilaga 4 till Art- och habitatdirektivet motsvarar N-arter i bilaga 1 i Artskyddsförordningen.

Miljökonsekvensbeskrivningen är helt och hållet central i prövningen eftersom analysen av vilken påverkan ett projekt har på naturen och miljön i stort görs utifrån slutsatserna i det dokumentet. Miljökonsekvensbeskrivningen och annat underlag är tänkt att ligga till grund för tillståndsansökan och allt det materialet ligger i sin tur till grund för själva tillståndsprövningen. Vad som måste finnas med i en tillståndsansökan för vattenverksamhet hittar man i 22 kap. 1 § miljöbalken.

När miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan är klara lämnar verksamhetsutövarna in dem till prövningsmyndigheten. Tillståndsprövningen av vattenverksamheter sker alltid i mark- och miljödomstolen om det inte är fråga om tillstånd till markavvattning. När det gäller markavvattning ska verksamhetsutövaren i stället ansöka om tillstånd hos länsstyrelsen.

När domstolen fått in ansökan ska den bedöma om ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller miljöbalkens krav. Anses ansökan och därmed även miljökonsekvensbeskrivningen bristfällig får sökanden åtgärda detta och om inte så sker ska ansökan avvisas om bristen är så stor att ansökan inte duger till prövning.⁴⁸

Inte sällan skickar domstolen ut ansökan på en s.k. kompletteringsrunda där tillsynsmyndigheten och andra myndigheter får yttra sig över ansökan och vilka behov av kompletteringar de ser. I det skedet vill domstolen inte ha synpunkter på vad man anser om själva projektet utan endast på vad man tycker fattas i beslutsunderlaget. Det här är ett bra tillfälle att komma med synpunkter på brister i miljökonsekvensbeskrivningen och annan utredning, men man måste vara på hugget och ha kontakt med domstolen eftersom det är ytterst sällan som domstolen självmant skickar handlingar till miljöorganisationer för yttrande över behov av kompletteringar.

När ansökan kompletterats och bedömts uppfylla kraven i miljöbalken så kungörs den. Det innebär att det sätts in en annons i de viktigaste tidningarna på orten om att ansökan med miljökonsekvensbeskrivning getts in och kort om vad den handlar om. För varje ansökan ska en aktförvarare utses, dit allmänheten kan vända sig för att ta del av ansökan med miljökonsekvensbeskrivning och annat underlag. Var ansökan finns tillgänglig ska också anges i annonsen. Efter att ansökan kungjorts får alla som vill lämna skriftliga synpunkter på ansökan inom den tid som anges i annonsen. Sökanden brukar sedan få möjlighet att skriftligen bemöta synpunkterna. Därefter hålls oftast en muntlig förhandling med syn. Med syn menas att man åker ut till platsen där verksamheten planeras att bedrivas och tittar på den och ibland även på alternativa placeringar av verksamheten. Även vid synen och den muntliga förhandlingen är alla som vill välkomna att delta och yttra sig. Det är viktigt att tänka på att den muntliga förhandlingen är ett komplement till det skriftliga materialet i målet och att man därför inte ska upprepa allt man skrivit utan rikta in sig på kärnpunkterna och sådant man inte riktigt lyckats förklara i skrift. Passa gärna på att visa på naturvärden och friluftsvärden för domarna. Var konkret, ta fram intressanta arter om det går och låt dem se genom era ögon. Närmare beskrivning om hur den muntliga förhandlingen går till och vad man ska tänka på finns i avsnitt 6.4 i Naturskyddsföreningens handledning om miljöfarlig verksamhet.

Efter den muntliga förhandlingen och synen beslutar domstolen om tillstånd ska ges till verksamheten eller inte och i så fall vilka villkor som ska gälla för verksamheten.

⁴⁸22 kap. 2 § miljöbalken.

7. Vattenverksamheter med gamla tillstånd

7.1 Problembilden

Många vattenverksamheter har tillstånd enligt äldre lagstiftning som t.ex. 1918 års vattenlag, vilket innebär att det finns få eller inga krav på miljöhänsyn i tillstånden. Det gäller framförallt verksamheter som markavvattningsföretag och vattenkraftverk. Tillstånd som meddelats enligt äldre lagstiftning gäller med samma rätt som ett tillstånd som beslutats enligt miljöbalken. Det här skapar förstås stora problem med verksamheter som inte tar hänsyn till miljön. Vattenkraft är en viktig energikälla, men är inte så miljövänlig som dess rykte säger. Vattenkraftverk och dammar utgör ofta migrationshinder för fisk som orsakar fragmentering av populationer och i fallet med bl.a. lax och ål, helt hindrar djuren från att fullfölja sin livscykel. Vattenkraft orsakar också förändrade flödesregimer som leder till torrfåror, fragmentering av biotoper och att de naturliga transporterna av sediment och näringsämnen bryts. Detta påverkar floran och faunan i vattensystemet, men också livsmiljöer för vattenknotna djur som utter, bäver och strömstare. Effekterna syns tydligast i biotoper som är beroende av regelbundna flödesförändringar såsom svämskogar, våtmarker och strandängar. Forskare misstänker också att den storskaliga vattenkraften har negativ påverkan på förekomsten av algbloomningar i Östersjön genom att hindra transporten av kisel. Förlusten av biologisk mångfald har också inneburit förlust av fiskemöjligheter både för yrkes- och fritidsfiskare.⁴⁹

I Sverige har vi cirka 2 100 vattenkraftverk och cirka 12 000 dammar.⁵⁰ Den stora majoriteten av Sveriges vattenkraftverk har tillstånd enligt 1918 års exploateringsinriktade vattenlag och endast ett fåtal har grundtillstånd i enlighet med miljöbalkens regler. Ett stort antal vattenkraftverk och dammar saknar tillstånd helt. Endast ett par procent av vattenkraftverken har idag en fungerande fiskväg.⁵¹

Den rättsliga regleringen av vattenkraften kan ibland kännas som vilda västern. Verksamhetsutövarna har allt för länge fått göra som de vill utan att ta tillräcklig hänsyn till miljön. För riktigt gamla vattenkraftverk som byggts före 1880 års vattenrättsförordning brukar verksamhetsutövaren hävda att de har rätt att bedriva verksamheten enligt urminnes hävd, alltså att de har rätt att bedriva verksamheten trots att de inte har något tillstånd alls. Mark- och miljööverdomstolen har dock slagit fast att gamla privilegiebrev och urminnes hävd inte kan jämföras med ett tillstånd enligt miljöbalken. Länsstyrelsen har därmed möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren om att söka tillstånd enligt miljöbalken med de krav på skyddsåtgärder som balken kräver. De senaste åren har länsstyrelserna i sitt tillsynsarbete, i större utsträckning än tidigare, börjat förelägga verksamhetsutövare som saknar tillstånd att söka tillstånd till sina vattenkraftverk.

7.1.1 Tillståndsprövning av vattenkraftverk med gamla grundtillstånd

Med tanke på det stora antalet kraftverk och dammar som saknar tillstånd helt kan det vara en god idé att vid en tillståndsprövning först kontrollera att verksamheten överhuvudtaget har ett tillstånd i grunden. Som nämndes ovan under avsnitt 5.1 har miljötillstånd stark rättskraft i Sverige. För de frågor som har tagits upp i ett tillstånd kan det vara svårt att ställa ytterligare krav på en verksamhet. När verksamhetsutövaren ansöker om tillstånd för att man vill vidta dammsäkerhetshöjande åtgärder eller byta ut turbinerna gör domstolarna oftast en alldeles för begränsad prövning och prövar inte hela vattenkraftverkets effekter. Det befintliga uråldriga tillståndet läggs till grund för den prövning som sker. Även om ett kraftverk har ett gammalt tillstånd i grunden gäller reglerna av miljökvalitetsnormerna för vatten direkt.⁵²

⁴⁹För en beskrivning av vattenkraftens negativa effekter på vattenmiljön se vidare SOU 2013:69 Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler, avsnitt 4.4.

^{50,51}Siffrorna på antal dammar och kraftverk framgår bl.a. av Vattenmyndigheternas förslag på åtgärdsprogram för Sveriges vattendistrikt. Åtgärdsprogrammen föreslår åtgärder som behöver vidtas för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska följas. För mer statistik se

Vattenverksamhetsutredningens betänkande Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler (SOU 2013:69), sid 71 f.

⁵²Detta framgår av 6 § lagen om införande av miljöbalken där det står att bestämmelserna om miljökvalitetsnormer ska tillämpas omedelbart, se även avsnitt 4.4. om miljökvalitetsnormer.

Domstolen har ju, som vi beskrivit i avsnittet 4.4, ansvar för att det i tillståndsprövningen ställs krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått för att normerna ska uppnås vid den angivna tidpunkten. Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer för vatten innebär att domstolen, med tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, ska pröva om den sökta verksamheten kommer att medföra att miljökvalitetsnormen god ekologisk status inte kan uppnås och om verksamheten kan medföra en försämring som inte är tillåtlig av aktuellt vattendrags ekologiska status. Om verksamhetsutövaren ansöker om att få utöka verksamheten, produktionsökning, genom att exempelvis bygga ut kraftverket och avleda mer vatten till kraftverkets turbiner, ändra vattenhushållningsbestämmelserna eller dämmnings- och sänkningsgränsen vid dammen bör hela verksamheten prövas mot miljöbalken för att få en ändamålsenlig prövning av verksamheten.

7.1.2 Lagligförklaring

Enligt övergångsbestämmelserna till miljöbalken kan en verksamhetsutövare ansöka om lagligförklaring av gamla vattenanläggningar utan tillstånd, eller där det är oklart om det finns något tillstånd.⁵³ Lagligförklaring innebär att domstolen prövar om en vattenanläggning som saknar tillstånd har tillkommit lagligt i enlighet med de bestämmelser som gällde vid tidpunkten då anläggningen uppfördes.⁵⁴ Prövningen ska bara gälla vad som finns kvar sedan gammalt av själva vattenanläggningen och inte verksamheten som bedrivs eller har bedrivits i anläggningen. Det är alltså inte en egentlig tillståndsprövning som görs men om man söker tillstånd enligt miljöbalken för en vattenverksamhet som kommit till utan tillstånd innan miljöbalken började gälla så måste samtidigt den befintliga anläggningen laglig-

hetsprövas. Bestämmelserna om lagligförklaring gäller bara äldre vattenanläggningar som uppfördes innan miljöbalken fanns. Anläggningar som uppförts efter att miljöbalken började gälla kan alltså inte lagligförklaras. En lagligförklaring kan förenas med villkor.⁵⁵ Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer ska tillämpas även vid lagligförklaring av äldre anläggningar.⁵⁶ Det innebär att lagligförklaring av en vattenkraftsanläggning måste förenas med villkor som gör att miljökvalitetsnormerna för vatten kan klaras. Krav kan också ställas på att anläggningen ska följa de fiskeristadgar som gällde när anläggningen uppfördes. Redan enligt 1900 års fiskeristadga⁵⁷ fanns krav på att fingaller med högst 20 mm spaltvidd skulle finnas framför kraftverkens turbiner.

7.1.3 Vattenverksamhetsutredningen

Förhoppningsvis kommer inom några år den här situationen där miljöbalken inte tillämpas för äldre vattenverksamheter att förändras. Den statliga utredningen Vattenverksamhetsutredningen har i sitt slutbetänkande⁵⁸ föreslagit flera förändringar som skulle medföra krav på att tillståndspliktig vattenverksamhet får tillstånd i överensstämmelse med miljöbalkens krav.

Några av de förändringar som Vattenverksamhetsutredningen föreslår:

- Nyprövning av vattenkraftverk (enligt viss prioritetsordning) som har tillstånd enligt äldre lagstiftning.
- Ta bort ersättningsbestämmelserna i samband med omprövning.
- Vattenverksamheter ska ha samma regler om prövningens omfattning och ändringstillstånd som för miljöfarlig verksamhet.
- Ta bort möjligheten till lagligförklaring av äldre anläggningar.
- Möjlighet att besluta om generella föreskrifter.
- Möjlighet att tidsbegränsa tillstånd.
- Krav på miljörapport även för vattenverksamheter.

⁵³17 § lagen(1998:811) om införande av miljöbalken.

⁵⁴18 § lagen om införande av miljöbalken.

⁵⁵Se 17 § fjärde stycket i lagen om införande av miljöbalken.

⁵⁶Av 6 § lagen om införande av miljöbalken framgår att reglerna om miljökvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken ska tillämpas omedelbart.

⁵⁷Kungl. Maj:ts Fiskeristadga given Stockholms slott den 17 oktober 1900.

⁵⁸I vått och torr – förslag till ändrade vattenrättsliga regler (SOU 2014:35). Se också Vattenverksamhetsutredningens delbetänkanden 4 kap. 6 § miljöbalken (SOU 2012:89) och Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler (SOU 2013:69). För mer information om vad föreningen anser om förslagen se föreningens remissyttrande <http://www.naturskyddsforeningen.se/sites/default/files/dokument-media/remissvar/20141103-remissvar-i-vatt-och-torr-SOU-2014-35.pdf>

Innan utredningen lett till lagförändringar är det dock för tidigt att glädjas eftersom en annan utredning kom med förslag på ändringar av tillståndsprövningen av vattenverksamhet 2009.⁵⁹ Förslagen i den utredningen genomfördes dock aldrig.

7.2 Hur kan vattenverksamheter med gamla tillstånd anpassas till dagens miljökrav?

Möjligheterna att komma tillrätta med miljöproblemen för äldre vattenverksamheter kan ibland kännas svåra. De åtgärder som kan vidtas utanför den ordinarie tillståndsprövningsprocessen är tillsyn, omprövning, återkallelse och väckande av latenta villkor.

7.2.1 Omprövning och återkallelse av tillstånd

I de flesta fall räcker inte tillsyn för att komma tillrätta med den miljöpåverkan vattenverksamheter med gamla tillstånd medför. I sådana fall finns möjlighet att ställa miljökrav på verksamheten genom att tillståndet omprövas eller återkallas. De myndigheter som kan ansöka om omprövning och återkallelse är Kammarkollegiet, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna.⁶⁰ Omprövning och återkallelse sker dock i mycket liten utsträckning, i stort sett bara av Kammarkollegiet.

Möjligheten till omprövning begränsas av att den inte får leda till att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. Detta framgår av bestämmelsen i 24 kap. 5 § sista stycket miljöbalken. Bestämmelsen kan innebära en begränsning vid omprövning av småskalig vattenkraftsproduktion, eftersom intäkterna är lägre och verksamhetens förmåga att bära kostnader för miljöanpassning därför är sämre. Vid en sådan situation kan istället återkallelse av tillståndet för verksamheten bli aktuellt.

Bestämmelsen gäller inte om en omprövning krävs för att genomföra EU-rätten, exempelvis miljökvalitetsnormerna för vatten som ju har införts som ett led att implementera Ramdirektivet för vatten i Sverige.

För omprövning av vattenverksamhet som har med vattenkraftproduktion att göra gäller dessutom att i de fall omprövning resulterar i att en viss mängd vatten undantas från kraftproduktionen för t.ex. omlöp har kraftverksägaren rätt till ersättning för en del av den produktionsvärdesförlust som uppkommer. Ersättning utbetalas inte riktigt för hela förlusten, enligt huvudregeln ska verksamhetsutövaren tåla en minskning av produktionsvärdet med fem procent. Om ersättningen reglerats i tillståndet kan det vara upp till 20 procent som verksamhetsutövaren får stå för. Det är den som initierat omprövningen som får stå för den här kostnaden, dvs. staten, vilket i praktiken begränsar följderna av omprövningen till de nämnda fem procenten.⁶¹ Dessutom gäller vid omprövning av vattenverksamhet att myndigheten ska ta fram och bekosta den utredning som behövs för att genomföra omprövningen.

Som miljöorganisationer eller enskild kan man alltid vända sig till myndigheterna och göra dem uppmärksamma på vilka miljöproblem en verksamhet orsakar. Miljööverdomstolen har i ett avgörande konstaterat att enskilda som berörs av en myndighets beslut att inte begära omprövning av en verksamhet har rätt att överklaga det beslutet.⁶²

Om en omprövning väl initieras har miljöorganisationer rätt att delta i själva prövningen och har även rätt att överklaga domstolens dom. En ansökan om omprövning liknar en vanlig tillståndsprövning, med den skillnaden att det är myndigheten och inte verksamhetsutövaren som driver processen och måste ta fram underlag för prövningen.

⁵⁹Se Miljöprocessutredningens betänkande Vattenverksamhet (SOU 2009:42).

⁶⁰I vilka fall en myndighet får ansöka om omprövning av en vattenverksamhet framgår av 24 kap. 5 § miljöbalken.

⁶¹Det kan diskuteras om ersättningsreglerna överensstämmer med principen om att förorenaren ska betala.

⁶²Se Miljööverdomstolens avgörande den 12 december 2011, mål nr M 2554-11.

7.2.2 Latenta villkor

Många äldre tillståndsdomar innehåller latenta skyddsvillkor som kan aktualiseras under vissa förhållanden. Det kan exempelvis finnas villkor om att fiskväg ska byggas när laxen återigen vandrar upp till kraftverket, att ålyngellare ska finnas om behov uppstår eller att så mycket vatten

som behövs ska släppas förbi kraftverket till förmån för vandringsfisk om den återkommer till vattendraget. Ett mål om att aktivera ett latent villkor handläggs som ett tillståndsmål och sökande kan vara länsstyrelsen, Kammarkollegiet eller Havs- och vattenmyndigheten.⁶³



Ryfors övre kraftverk i Tidå, Mulsjö kommun, Jönköpings län.

⁶³Se Mark- och miljödomstolens i Växjö avgöranden angående väckande av latenta villkor vid tre kraftverk i Mörrumsån, mål nr M 1109-08, M 1110-08 och M 1069-12.

8. Att överklaga tillståndsbeslut

8.1 Vem som får överklaga

Alla har rätt att lämna synpunkter och yttra sig under en tillståndsprocess, men alla har inte rätt att överklaga ett tillståndsbeslut när det väl har fattats. Utgångspunkten för att få överklaga är att man ska anses vara berörd av beslutet och beslutet ska ha gått en emot. De som berörs av beslutet brukar kallas för sakägare. Inom miljöretten är kretsen av vilka som får överklaga relativt vid, lite grovt brukar man säga att det räcker med att man på något sätt riskerar att störas eller påverkas av den planerade verksamheten för att få överklaga.⁶⁴

För miljöorganisationer finns däremot en specialbestämelse som ger miljöorganisationer rätt att överklaga, trots att de rent strikt inte har något enskilt intresse som berörs av beslutet. De miljöorganisationer som omfattas av bestämmelsen⁶⁵ har klagorätt, dvs. rätt att överklaga bl.a. tillståndsbeslut liksom beslut om godkännande och dispenser. Miljöorganisationer har också rätt att överklaga tillståndsbeslut vid omprövning, lagligförklaringar och andra sådana tillståndslänkande beslut. Miljöorganisationer har dock inte rätt att överklaga alla beslut enligt miljöbalken, bl.a. är möjligheten att överklaga vissa tillsynsbeslut begränsad (se vidare avsnitt 9).

För att en miljöorganisation ska få överklaga krävs

1. Att det är en ideell förening eller annan juridisk person som inte är vinstdrivande,
2. att organisationen har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
3. att den har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt kan visa att verksamheten har allmänhetens stöd.

När det gäller Naturskyddsföreningen så har riksorganisationen, länsförbunden och kretsarna talerätt under förutsättning att de uppfyller kraven på ålder samt antal medlemmar. Det sista är dock inte på millimetern utan också organisationer med färre medlemmar kan ha rätt att överklaga i vissa fall. Skulle en av Naturskyddsföreningens kretsar riskera att inte kunna överklaga för att kretsen har för få medlemmar eller funnits för kort tid bör kontakt tas med länsförbund eller riksföreningen innan överklagandet sänds in. Risken är annars att man inte får överklaga eftersom man inte anses ha rätt att föra talan, även om man i efterhand får fullmakt från länsförbundet.⁶⁶

De miljöorganisationer som uppfyller kraven på att få överklaga har rätt att överklaga oavsett om föreningen ligger i närheten av vattenverksamheten eller om den bedrivs i en annan del av landet. Det kan t.ex. handla om täktverksamhet i Gotland eller tillstånd till vattenkraftverk i övre Norrland som Naturskyddsföreningens riksförbund med placering i Stockholm överklagar.

8.2 Hur man överklagar

Att överklaga är inte så svårt som man kan tro men det finns ändå en rad saker som är bra att tänka på innan man överklagar. Överklagandet ska vara skriftligt och som huvudregel ska det ha anlänt till den domstol eller myndighet som meddelade beslutet inom tre veckor från det att man tog del av beslutet. För miljöorganisationer finns en specialregel som gör att organisationer måste överklaga inom samma tidsfrist som andra parter och sakägare i målet. Eftersom miljöorganisationer alltså inte måste ha tagit del av beslutet för att överklagandet ska börja ticka är det helt avgörande att miljöorganisationer själva har koll på vilka beslut

⁶⁴Högsta domstolen har i ett avgörande (från den 21 oktober 2004, mål nr Ö 1976-04) avseende vilka som har rätt att överklaga tillstånd till vattenverksamhet uttalat att sakägare enligt miljöbalken i princip anses vara varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den tillståndsansökta verksamheten, om inte risken för skada eller olägenhet är enbart teoretisk eller helt obetydlig.

⁶⁵Talerätten för miljöorganisationer finns i 16 kap. 13 § miljöbalken.

⁶⁶Se Miljööverdomstolens avgörande MÖD 2009:6 där en av Naturskyddsföreningens kretsars talan avvisades, dvs. överklagan togs inte upp till prövning eftersom kretsen hade för få medlemmar för att ha talerätt. Kretsen fick fullmakt från länsförbundet men det lämnades till domstolen först efter att tiden för att överklaga hade gått ut och dessutom var överklagan skriven så att det tydligt framgick att det var kretsen som överklagade. Miljööverdomstolen fann därför att det var kretsen och inte länsförbundet som hade överklagat.

som är på gång och när tiden för överklagande löper ut. För säkerhets skull är det därför bäst att alltid skicka in överklagandet inom tre veckor från det att beslutet blev offentligt.

Man skickar överklagandet till den domstol eller myndighet som fattade beslutet men överklagandet ska i texten vara adresserat till den övre instansen som prövar själva överklagandet. Det går bra att faxa eller maila in överklagandet, men se i så fall till att samtidigt skicka överklagandet med underskrift i original med vanlig postgång.

Det är ofta snabba ryck vid överklagande och inte sällan bestämmer man sig för att överklaga en bit in på de tre veckorna. För att vinna mer tid kan man överklaga genom ett s.k. blankt överklagande. I ett blankt överklagande överklagar man i stort sett bara domen eller beslutet och anger sina yrkanden, dvs. vad man vill att följden ska bli med överklagandet. Samtidigt begär man mer tid, oftast cirka tre veckor, att utveckla grunderna för sin överklagan. Domstolen brukar sedan inom en kort tid svara på begäran, vilken alltid godtas även om tidsfristen ibland kortas ned. I den kompletterande överklagan utvecklar man sedan grunderna, dvs. skälen till varför man menar att underinstansens avgörande är fel och varför domstolen ska besluta som man har yrkat.

8.3 Prövningen efter överklagan

Nästan alla tillståndsbeslut vad gäller vattenverksamhet prövas först i mark- och miljödomstolen, med undantag för tillstånd till markavvattning som prövas av länsstyrelsen. Beslut i länsstyrelsen överklagas till mark- och miljödomstolen vars beslut i sin tur överklagas till Mark- och miljööverdomstolen.

När man överklagar en dom vidare till Mark- och miljööverdomstolen krävs prövningstillstånd för att domstolen ska ta upp målet till prövning.⁶⁷ Domstolens prövning sker

alltså i två steg, först tar domstolen ställning till om de ska pröva målet eller inte och om de bestämmer att de ska pröva målet lämnas prövningstillstånd och överklagandet skickas som huvudregel till motparterna så att de får yttra sig. För att få prövningstillstånd krävs att vissa speciella omständigheter finns.

Företsättningar för att Mark- och miljööverdomstolen ska meddela prövningstillstånd:

1. Det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Det är viktigt att vid ett överklagande inte bara argumentera för varför mark- och miljödomstolens dom var felaktig utan också varför Mark- och miljööverdomstolen, enligt punkterna ovan, ska ta upp ens överklagan till prövning. Högsta domstolen har i ett mål konstaterat att det ska vara lättare att få prövningstillstånd i mål enligt miljöbalken än i andra mål.⁶⁸

Bara sådana mål som påbörjats i mark- och miljödomstolen kan överklagas vidare från Mark- och miljööverdomstolen till Högsta domstolen (HD). Det är som sagt huvudregeln vad gäller vattenverksamhet men för tillståndsbeslut om markavvattning och för den delen tillsynsbeslut är Mark- och miljööverdomstolen högsta instansen. Om man överklagar till HD krävs också prövningstillstånd. Möjligheten att få prövningstillstånd är dock mycket begränsad eftersom ett mål bara tas upp till prövning av HD om det är av ledning för rättstillämpningen eller om det finns synnerliga skäl.⁶⁹ Ett överklagande till HD måste därför innehålla en begäran om prövningstillstånd som i sig ska motiveras noggrant.

⁶⁷I ärenden som inlett i mark- och miljödomstolen (huvudregeln) finns reglerna i 49 kap. 14 § rättegångsbalken (se hänvisning i 4 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar) och i mål som inlett hos länsstyrelsen (markavvattning) finns reglerna i 39 § lagen om domstolsärenden (se hänvisning i 5 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar).

⁶⁸Se Högsta domstolens dom den 24 november 2011, mål nr Ö 48-10.

⁶⁹Med synnerliga skäl avses resning och liknande s.k. extraordinära rättsmedel som bara blir aktuella när det är fråga om grovt rättegångsfel eller liknande.

8.4 Rättegångskostnader

I mål om tillstånd till vattenverksamhet ska verksamhetsutövaren självklart betala sina egna rättegångskostnader, men också betala sina motparters rättegångskostnader i mark- och miljödomstolen. Om verksamhetsutövaren överklagar mark- och miljödomstolens dom ska den också betala motpartens rättegångskostnader för den prövningen. Det innebär att den som ansökt om tillstånd till vattenverksamhet ska betala motparternas kostnader för juristhjälp och liknande, i den mån summan är skälig.⁷⁰ Denna möjlighet till ersättning gäller dock inte miljöorganisationer som alltså själva får betala eventuella kostnader för deltagande i prövningen.

Inte sällan provas både tillstånd till miljöfarlig verksamhet och till vattenverksamhet för samma projekt i en gemensam prövning, t.ex. vid tillstånd till täktverksamhet där tillstånd också söks för att leda bort vatten. I de fallen delar domstolen upp vilka kostnader som varit knutna till vattenverksamheten och vilka kostnader som varit knutna till den miljöfarliga verksamheten och verksamhetsutövaren behöver bara ersätta det som hör samman med prövningen av vattenverksamheten.



Tub som används för att avleda vatten från huvudvattenfåran till kraftverket.

⁷⁰Detta framgår av 25 kap. 2 § miljöbalken.

9. Att engagera sig i tillsynsärenden

9.1 Kort om tillsyn över vattenverksamheter

”Tillsyn” är det juridiska uttrycket för myndigheternas kontroll av om en verksamhet följer miljöbalkens bestämmelser och villkoren i tillståndet. En fungerande tillsyn är därför en viktig hörnsten i miljörätten. Möjligheten att vidta tillsynsåtgärder begränsas dock av tillståndens rättskraft och för frågor som prövats i tillståndet kan tillsynsmyndigheten inte kräva ytterligare åtgärder. Däremot är förstås en viktig punkt i tillsynen att se till att tillståndsvillkor följs och att påtala för länsstyrelsen vilka vattenverksamheter som verkar sakna tillstånd. Vattenverksamheter lider av eftersatt tillsyn, eftersom miljöfarlig verksamhet är ett prioriterat område och medlen oftast inte räcker till för att fylla behovet. Även så kallade anmälningsärenden, dvs. vattenverksamhet som

inte tillståndsprövas men som ska anmälas till länsstyrelsen innan de påbörjas, räknas in under kategorin tillsynsbeslut.

9.2 Att initiera tillsynsärenden

Vad kan man som organisation göra om man vet om att t.ex. ett vattenkraftverk inte följer villkoren i tillståndet eller kanske inte har något tillstånd alls? Alla, och därmed även miljöorganisationer, kan vända sig till tillsynsmyndigheten och göra en anmälan om att man upptäckt ett missförhållande och vill att de ska vidta tillsynsåtgärder. Det är inte alltid en anmälan leder till en åtgärd, men många tillsynsåtgärder inleds just av klagomål från enskilda eller miljöorganisationer.

Tänk på att alltid göra anmälan skriftligt eftersom myn-



Huvudfåra i Mörrumsån. Vattnet som tidigare gick i huvudfåran avleds nu till Granö kraftverk. Från kraftverkets damm släpper verksamhetsutövaren en tappning till huvudfåran om 50 l/s.

digheten enligt förvaltningslagen måste registrera anmälan, vilket gör att myndigheten någon gång också måste fatta ett beslut med anledning av anmälan. Beslutet kan innebära att tillsynsmyndigheten vidtar åtgärder, t.ex. förelägger någon att ta bort en brygga som byggts utan tillstånd. Det kan också resultera i att myndigheten beslutar att inte vidta någon åtgärd. Kräv då att myndigheten fattar ett skriftligt beslut om detta eftersom ett sådant beslut kan vara överklagbart av en miljöorganisation.

9.3 Att överklaga tillsynsbeslut

Det fina med att ett beslut fattats är att det antingen blir ett beslut man är nöjd med och om man inte är nöjd så kan man överklaga det, förutsatt att man anses vara berörd av beslutet och det har gått en emot. Tidigare kunde miljöorganisationer endast överklaga tillsynsbeslut som handlar om efterbehandling av förorenad mark eller av andra allvarliga miljöskador. På sista tiden har emellertid domstolarna öppnat för en rätt att överklaga för miljöorganisationer, trots att det inte finns något uttryckligt stöd i lagen. Orsaken är ett avgörande i EU-domstolen som tydligt avgjorde att nationella domstolar måste tolka in en rätt för miljöorganisationer att överklaga, även när det inte finns uttryckligt lagstöd.

Organisationer, som uppfyller de kriterier som följer av 16 kap. 13 § miljöbalken, har därför rätt att överklaga länsstyrelsens beslut om tillsyn i de fall besluten kan kopplas till unionsrätten och frågor om tillstånd eller dispenser.

Om ärendet varken kopplar till frågor om tillstånd eller gemenskapsrätt kan en väg att gå vara att hitta en berörd sakägare som föreningen kan använda som en ”kanal” in i rättssystemet. För att den enskilde ska kunna överklaga beslutet måste detta dels ha gått henne eller honom emot, dels måste hon eller han vara berörd av beslutet. För att anses vara berörd av ett beslut krävs det att detta rör ett en-

Rättsfall om miljöorganisationers möjligheter att klaga på tillsynsbeslut

EU-domstolen konstaterade i avgörandet kallat ”**Den slovakiska brunbjörnen**” (mål nr C-240/09) att Århuskonventionen nu är en del av EU-rätten, och att konventionens strikta regler om tillgång till rättslig prövning därför ska ha genomslag i nationell rätt.

I vattenmål finns det ofta en EU-rättslig aspekt eftersom verksamheten vanligen berör miljö kvalitetsnormerna för vatten (som ju följer av Ramdirektivet för vatten). Det kan också finnas risk för skada på att ett Natura-2000 område eller en art som finns listad i EU:s fågeldirektiv eller art- och habitatdirektiv. Mark- och miljööverdomstolen har därför givit Naturskyddsföreningen rätt att överklaga ett tillsynsbeslut som rörde verksamhet på en flygbana omedelbart utanför Natura 2000-området **Getterön** utanför Varberg.⁷¹

Mark- och miljööverdomstolen har vidare givit en miljöorganisation rätt att klaga på ett annat tillsynsbeslut från länsstyrelsen.⁷¹ Miljöorganisationen hade bett länsstyrelsen vidta tillsynsåtgärder vid **Åby kvarn, Emån** som enligt organisationen saknade tillstånd. Organisationen anförde bl.a. att dammen utgör ett miljöproblem som vandringshinder för fisk och att området är skyddat som Natura 2000-område. Länsstyrelsen svarade att man inte hade för avsikt att vidta tillsynsåtgärder i enlighet med vad organisationen begärt, ett s.k. nollbeslut. Domstolen konstaterade att även om ärendet var att betrakta som ett tillsynsärende innefattade det frågor om tillstånd till vattenverksamhet liksom frågor med koppling till Art- och habitatdirektivet. Domstolen uppgav vidare att det följer av Århuskonventionen och unionsrätten att miljöbalkens bestämmelse om talerätt i 16 kap. 13 § miljöbalken ska tolkas på så sätt att länsstyrelsens beslut ska ses som ett beslut om tillstånd.

skilt intresse, t.ex. skada på den enskildes mark. Formellt kan man se det som att miljöorganisationen agerar ombud för den enskilde. Det är viktigt att miljöorganisationen i sådana fall verkligen respekterar de man företräder och vad den personen vill ska bli sagt i processen och att föreningen alltså inte gör något i processen som den enskilde inte känner att hon eller han kan ställa upp på.

⁷¹Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 november 2012, mål nr M 3163-12.

⁷²Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 oktober 2014, mål nr M 5983-14. Se även Mark- och

miljööverdomstolens dom den 15 april 2015, mål nr M 8662-14, där en miljöorganisation ansågs ha rätt att klaga på ett tillsynsbeslut

10. Korta råd för att överklaga

Det finns mycket mer att skriva om när det gäller vattenverksamheter och miljöbalken, men vi stannar här.

Avslutningsvis vill vi ge några korta råd till er som står i begrepp att ge er in i en rättsprocess.

Korta råd för att överklaga

- Innan ni överklagar för Naturskyddsföreningens räkning måste ni ha fullmakt från behörig företrädare för kretsen/länsförbundet/riksorganisationen. Alternativt att företrädaren skriver under överklagandet själv.
- Läs domen eller beslutet noga och tänk igenom vilka ändringar ni vill se.
- Om ni har ont om tid för att skriva en fullständig överklagan, skriv samman ett s.k. blankt överklagande där ni anger att ni överklagar, vad ni yrkar (dvs. vad ni vill ska bli följden med överklagandet) och begär mer tid, anstånd, för att utveckla grunderna/skälerna för er överklagan.
- Posta ert underskrivna överklagande till den myndighet eller domstol som fattade beslutet/domen (men rikta meddelandet i brevhuvudet till den myndighet man överklagar till).
- Var noga med att överklagandet kommer in i tid, för i annat fall kommer er överklagan inte att prövas. För säkerhets skull är det bra att alltid överklaga inom tre veckor från det att beslutet/domen blev offentlig.
- Det går att sända in sitt överklagande via e-post eller fax, men var då noga med att posta det underskrivna originalet med den vanliga posten.
- I överklagandet (eller i er komplettering av överklagandet) är det viktigt att vara saklig. Med detta menas att föra en argumentation som har förankring i miljörätten. Fundera över vilka rättsliga problem ni ser med beslutet och skriv ner dem så enkelt och tydligt som möjligt.
- Har sökanden fått rätten att starta anläggandet eller driften av projektet redan innan beslutet har vunnit laga kraft, s.k. verkställighetsförordnande, begär då att detta inte ska gälla.
- Ta del av andra kretsars och engagerade personers erfarenhet. Diskutera i er egen krets och hjälps åt. Bolla idéer med varandra och låt andra inom kretsen läsa igenom och lämna synpunkter på överklagandet och andra yttranden.

Lycka till med ert arbete!

Läs mer

Lagtext och annan författning

Miljöbalken, lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, förordningen om vattenverksamhet och andra författningar kan man hitta på: <http://www.notisum.se/pub/Default.aspx?pageid=288> eller på <http://lagrummet.se/>

Förarbeten

Förarbeten är en redovisning av motiven och syften till en lag och är ett samlingsbegrepp för de dokument som ges ut av departement, lagrådet och riksdagen inför en lagändring. Förarbeten är en viktig källa för att tolka lagstiftningen. Den

proposition som låg till grund för miljöbalken heter Miljöbalk del 1-2 (prop. 1997/98:45). Det och andra förarbeten kan man hitta på: <http://lagrummet.se/>

Rättspraxis

De flesta viktiga avgörandena från Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen kan man hitta på Domstolsverkets hemsida: <http://www.rattsinfosok.dom.se/lagrummet/index.jsp>

Därutöver finns många kommersiella rättsdatabaser, men de kräver abonnemang som är ganska dyra.

Handböcker

- *Naturvårdsverket* har tagit fram en handbok om markavvattning och rensning: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-0163-6.pdf>
- *Naturvårdsverket* har också tagit fram en ganska omfattande handledning om miljö kvalitetsnormer för ytvattenförekomster: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-0147-6.pdf>
- *Sportfiskarna* har tagit fram en skrift om problem med vattenverksamhet med gamla tillstånd och vad man kan göra åt dem, Vattendomar och fiskevård – en vägledning, som man kan beställa på deras hemsida: <http://www.sportfiskarna.se/Webbshop/tabid/244/ProdID/34/RtnTab/244/PageIndex/1/CatID/6/Default.aspx>
- *Havs- och vattenmyndigheten* har tagit fram en rapport om vattenkraftens påverkan på akvatiska ekosystem: <https://www.havochvatten.se/download/18.5f66a4e81416b5e51f7bf0/1380888859932/rapport-hav-2013-10-vattenkraftens-paverkan.pdf>

Litteratur

Det finns en stor mängd litteratur på miljö rättsområdet, här följer ett urval.

- Bertil Bengtsson m.fl. *Miljö balken*, en kommentar, Norstedts blå bibliotek. (Ett standardverk som uppdateras löpande, finns även på rättsdatabasen Zeteo men det kräver abonnemang).
- Gabriel Michanek, Charlotta Zetterberg. *Den svenska miljö rätten*, Iustus förlag, tredje upplagan 2012. (Uppdateringar läggs ut på förlagets hemsida)
- Jonas Ebbesson. *Miljö rätt*, Iustus Förlag, andra upplagan 2008.
- Said Mahmoudi, Stefan Rubensson *Miljö rättens Grunder: Svenska och europeiska regler i ett internationellt perspektiv*, Norstedts juridik 2004.
- Stefan Rubensson *Miljö balken – den nya miljö rätten*, Norstedts förlag, fjärde upplagan 2008.

Hemsidor

Det finns en rad myndigheter och organisationer som jobbar med vattenverksamhet, här följer uppgifter om några av dem.

- Kammarkollegiets miljöjurister processar i flera mål som handlar om tillstånd och utbyggnad av vattenkraft. Kammarkollegiet har möjlighet att begära omprövning och återkallelse av tillstånd. www.kammarkollegiet.se
- Havs- och vattenmyndigheten arbetar för levande hav, sjöar och vattendrag. www.havochvatten.se
- På Naturvårdsverkets hemsida finns information om en rad olika miljö rättsliga frågor, däribland vattenverksamhet och miljö kvalitetsnormer. www.naturvardsverket.se
- Älvräddarna är en ideell organisation som arbetar för skyddet av älvarna och mot utbyggnaden av vattenkraftverk. www.alvraddarna.se
- Sportfiskarna arbetar bl.a. för rena vatten med friska fiskbestånd och engagerar sig bl.a. för att värna strömmande vattendrag. www.sportfiskarna.se
- På VISS – vatteninformationssystemet Sverige kan man hitta information om vilken status som en vattenförekomst har och vilka miljö kvalitetsnormer för vatten som gäller för en vattenförekomst. www.viss.lst.se
- På Vattenmyndigheternas hemsida kan man bl.a. ta del av de olika åtgärdsprogram för vatten som tagits fram för olika områden: <http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/Pages/default.aspx>

Handledningen riktar sig främst till Naturskyddsföreningens kretsar och länsförbund som kan ha intresse av att engagera sig i mål och ärenden som rör vattenverksamheter. Med vattenverksamheter avses bl.a. dammar, diken och driften av vattenkraftverk. Syftet med handledningen är att ge en överblick av lagstiftningen på området och beskriva hur det går till att engagera sig i en tillståndsprocess.



Naturskyddsföreningen

Ge oss kraft
att förändra.
Pg.90 1909-2

Naturskyddsföreningen. Box 4625, 11691 Stockholm. Tel
08-702 65 00. info@naturskyddsforeningen.se

Naturskyddsföreningen är en ideell miljöorganisation
med kraft att förändra. Vi sprider kunskap, kartlägger miljöhot,
skapar lösningar samt påverkar politiker och myndigheter
såväl nationellt som internationellt.
Föreningen har ca 221 000 medlemmar och finns i
lokalföreningar och länsförbund över hela landet.

Vi står bakom världens tuffaste miljömärkning
Bra Miljöval.

www.naturskyddsforeningen.se



Bra Miljöval