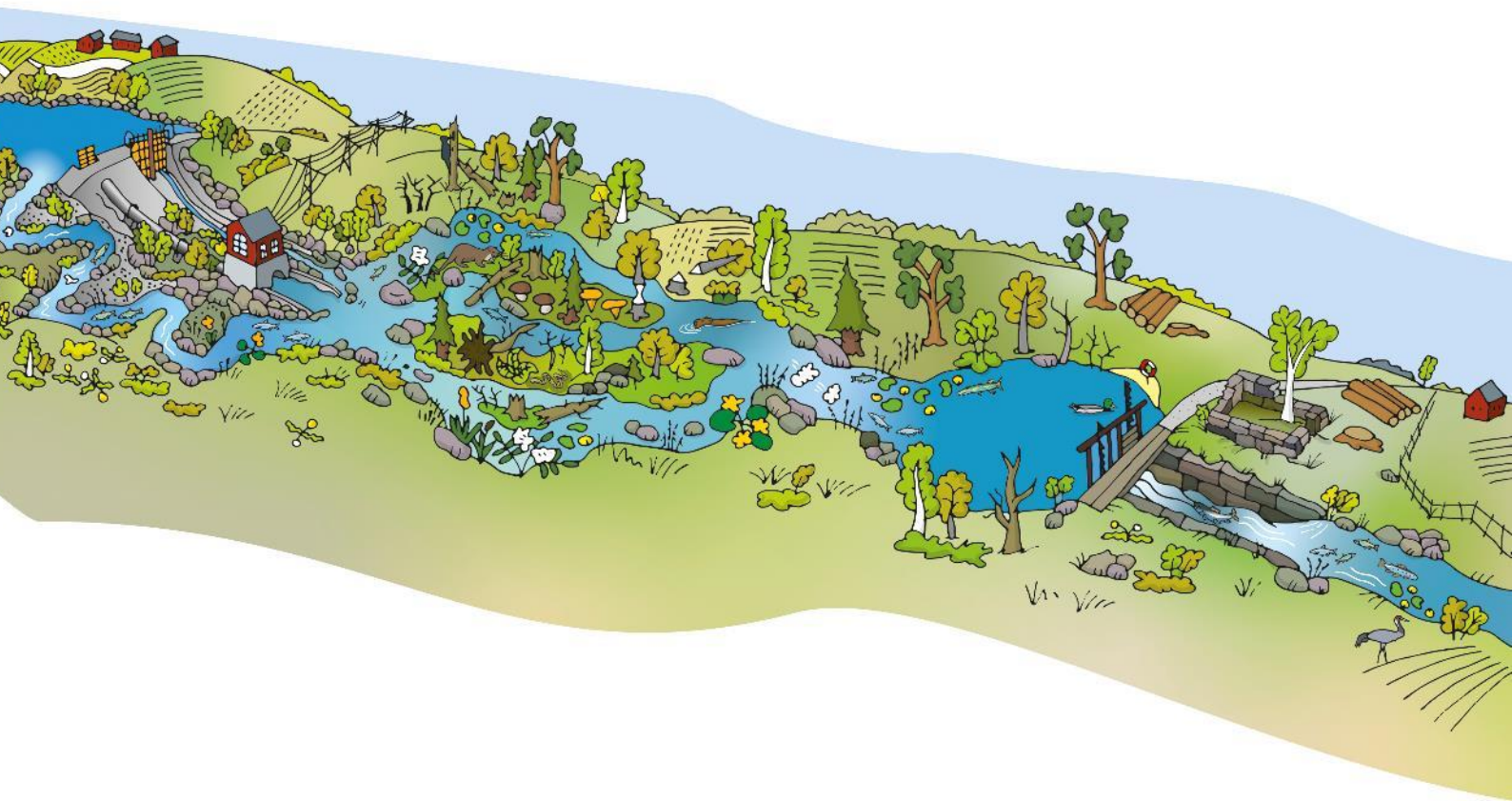




Miljösamverkan
Sverige



Handläggarstöd för omprövning av vattenverksamheter

Med fokus på dammar som *inte* omfattas av Nationella
planen för moderna villkor för vattenkraften



Länsstyrelserna

Titel: Handläggarsöd för omprövning av vattenverksamheter

Illustration på framsidan: Dietmar Kämmerling

Datum: 2024-02-01

Webbplats: www.miljosamverkansverige.se

E-postadress: miljosamverkansverige@lansstyrelsen.se

Förord

Miljösamverkan Sverige har i projektet ”Omprövning av vattenverksamheter – dammar” tagit fram detta stöd till handläggare på länsstyrelserna som arbetar med vattenverksamheter och prövning av dessa. Fokus ligger på dammanläggningar som inte ingår i den Nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften (NAP). Projektet startade i april 2022 och avslutades i februari 2024.

I samband med prövningar enligt NAP ska länsstyrelsen bedriva tillsyn och initiera de omprövningar som behövs för att även de dammar som inte ingår i NAP ska uppfylla gällande miljölagstiftning. Många av dessa dammar som inte ingår i NAP är äldre och saknar ofta villkor till skydd för miljön. Vid lagändringen som trädde i kraft den 1 januari 2019 infördes bestämmelser om att vissa äldre rättigheter, exempelvis urminnes hävd, ska jämföras med tillstånd enligt miljöbalken. Därmed krävs det numera omprövningar för att förse anläggningar med äldre rättigheter med sådana villkor som är förenliga med miljöbalken. Ett omprövningsförfarande är en relativt stor tillsynsinsats som kräver resurser varför ett handläggarstöd kan bidra till att effektivisera arbetet.

I projektgruppen har följande personer deltagit:

Ina Barkskog, Länsstyrelsen Västmanland (till oktober 2022)
Anders Hagström, Länsstyrelsen Jämtland (till februari 2023)
My Hansen, Länsstyrelsen Jönköping (till februari 2023)
Dan Hellman, Länsstyrelsen Västra Götaland
Elin Wallquist, Länsstyrelsen Kronoberg
Ingela Höök, Miljösamverkan Sverige

Yamini Lind, länsjurist vid Länsstyrelsen Västra Götaland, har stöttat projektgruppen i juridiska frågor.

Viktiga delar i arbetet har varit att samla in och sammanfatta omprövningsdomar samt att ta del av olika länsstyrelser erfarenheter av att bedriva omprövning. Projektgruppen vill rikta ett speciellt tack till de handläggare som via intervjuer bidragit med sin kunskap.

En referensgrupp med personer från länsstyrelser, Havs- och vattenmyndigheten, Riksantikvarieämbetet och Jordbruksverket har bidragit med synpunkter under projektets slutfas. Handläggarstödet har inför färdigställandet även skickats för synpunkter till miljö nätverket. Stort tack till alla som läst och kommit med synpunkter.

Det bör understrykas att för innehållet svarar enbart projektgruppen. Varje enskild myndighet ansvarar själv för tillämpningen av materialet.

Detta handläggarstöd finns att hämta på Miljösamverkan Sveriges webbplats med adressen www.miljosamverkansverige.se

Innehåll

Inledning	6
Metod	6
Avgränsning av handläggarsstödet	6
Så här säger lagstiftningen om omprövning	8
Vilka tillstånd kan omprövas?	8
Skillnader mellan omprövning och tillståndsprövning.....	8
Omprövning som initieras av tillståndshavaren	9
Omprövning som kan initieras av kommun, vattenförbund och av den som lider skada ..	9
Omprövningar som initieras av statliga myndigheter	9
Förutsättningar för omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken	10
Vad kan ändras vid en omprövning?	11
Begränsningar vid omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken och påverkan på miljökvalitetsnormer.....	12
Förutsättningar för återkallelse av tillstånd.....	12
Tillståndshavarens rätt till ersättning	13
Tillståndshavarens skyldighet att tillhandahålla utredning	14
Omprövning i förtid av en verksamhet som ingår i NAP.....	14
Om Natura 2000-område berörs	15
Roller vid omprövning.....	17
Mark- och miljödomstolen	17
Länsstyrelsens roll som sökande i domstol.....	17
Tillståndshavarens roll	18
Övriga myndigheter som företräder allmänna intressen	19
Miljöorganisationer	20
Enskilda sakägare.....	20
Ansökans innehåll	21
Tillvägagångssätt.....	23
Verksamhetsutövarens egenkontroll.....	23
Klarlägg tillstånd, fastighetsägare och tillståndshavare.....	24
Dialog med tillståndshavaren	24
Val av åtgärder och förutsättningar på platsen	25
Om tillståndshavaren inte vill medverka	26
Intern förankring.....	27
Dialog med externa parter.....	28
Intresseorganisationer	29
Konsulter.....	30

Att skriva ansökan.....	30
Prövningen	31
Prövningen i mark- och miljödomstolen.....	31
Domen i ett omprövningsmål	31
Överklaganden.....	32
Tid och verksamhetsplanering.....	33
Kostnader för omprövning.....	34
Olika typer av kostnader i domstolsprövningen	34
Länsstyrelsens kostnader innan ansökan lämnas in	34
Kostnader vid omprövning.....	35
Avgift till domstolen för prövning.....	37
Domstolens kostnader	37
Ersättning för skador	37
Ersättning för förlust av vatten med mera	38
Ersättning vid utrivning.....	38
Kostnader när en myndighet ansöker om omprövning av en NAP-anläggning	38
Exempel på kostnader i olika projekt.....	39
Om tillståndshavaren inte kan betala.....	39
Mer information om kostnader	40
Alternativ till omprövning.....	41
Frivilliga åtgärder	41
Förelägganden, förbud och tillståndets rättskraft.....	41
När tillstånd saknas eller är oklart	42
Bidragsprojekt.....	42
Referenser	43
Bilagor	44
Bilaga 1. Ansökans innehåll.....	44
Bilaga 2. Sammanfattning av omprövningsdomar.....	44

Inledning

I detta handläggarstöd hittar du en beskrivning av processen med statligt initierade omprövningar av tillstånd för verksamheter vid dammar. Handläggarstödet riktar sig i första hand till handläggare på länsstyrelserna. Hela processen från det förberedande stadiet till dess att omprövningen i domstol är klar beskrivs.

Syftet med omprövning är att möjliggöra en anpassning av tillstånd och villkor till ändrade förhållanden, som exempelvis ändringar i vattenförhållanden, ny teknik eller nya samhällsliga värderingar och krav.

Många tillstånd för dammar är gamla och otidsenliga och behovet av omprövningar är stort. Ett viktigt syfte med omprövning av ett tillstånd för en damm är att både anläggningen och verksamheten som bedrivs vid denna ska uppfylla gällande miljökrav, bland annat fastställda miljö kvalitetsnormer för vattenförekomster.

Genom den Nationella planen för omprövning av vattenkraften (NAP) kommer villkor fastställas som miljöanpassar vattenkraftverken och deras tillhörande anläggningar. För att uppnå önskad effekt av dessa miljöanpassningar behöver även andra dammanläggningar i samma vattensystem, men som inte inkluderas i NAP, hanteras parallellt. Detta har lyfts fram i den nationella tillsynsstrategin där ett av fokusområdena inom vattenverksamhet är ”Vattenanläggningar som utgör vandringshinder”.

Behovet av att länsstyrelserna driver omprövningar förväntas öka. Eftersom ett omprövningsförfarande är en relativt stor tillsynsinsats finns därmed också ett behov av ett handläggarstöd som kan bidra till att underlätta för handläggare, effektivisera processen och likrikta hanteringen mellan länsstyrelserna.

Ibland kan önskade miljöförbättringar uppnås på annat sätt än att ansöka om omprövning av tillståndet. Några exempel på detta beskrivs i slutet av rapporten.

Metod

I arbetet med att ta fram detta material har projektgruppen intervjuat personer på länsstyrelser som har erfarenhet av ärenden om omprövning och återkallelse av tillstånd av vattenverksamhet. En sammanfattning av domar i mål som gäller omprövning och återkallelse av tillstånd har genomförts, se bilaga 2.

Naturvårdsverkets faktablad *Omprövning av vattenverksamhet, Fakta 8287, april 2007* har varit ett grundläggande underlag för arbetet. Detta handläggarstöd är dock framtaget utifrån de ändringar som gjorts i lagstiftningen sedan faktabladet skrevs.

Tillståndshavare och verksamhetsutövare är många gånger samma sak. I detta handläggarstöd för omprövning av vattenverksamhet har vi valt att genomgående använda begreppet tillståndshavare då det tydliggör att det behöver finnas ett tillstånd att ompröva.

Avgränsning av handläggarstödet

Handläggarstödet är utformat för omprövningar av dammar där länsstyrelsen eller någon annan behörig statlig myndighet är sökande. Även processen med återkallelse av tillstånd tas upp. Tillsynsåtgärder som i vissa fall kan vara ett alternativ till omprövning beskrivs översiktligt.

Handläggarsstödet är framför allt tänkt att användas vid omprövning av dammar som inte ingår i NAP. I vissa fall kan länsstyrelsen komma fram till att en anläggning som ingår i NAP behöver omprövas tidigare än det datum som anges i NAP för den aktuella prövningsgruppen. En sådan omprövning genomförs då på samma sätt som omprövning av dammar som inte ingår i NAP. Därmed kan handläggarsstödet tillämpas även för en sådan omprövning.

Principerna för omprövning är generella och handläggarsstödet bör därmed kunna användas för omprövning och återkallelse av tillstånd för andra typer av vattenverksamheter än dammar.

I detta handläggarsstöd beskrivs domstolsprocessen kortfattat i ett eget avsnitt. Hur en domstolsprövning går till har beskrivits utförligt i ett annat Miljösamverkan Sverige projekt, [Utbildning i domstolsprövning](#) (Miljösamverkan Sverige 2021a)

Så här säger lagstiftningen om omprövning

I det här kapitlet beskrivs översiktligt vilka lagar och bestämmelser som gäller för omprövning och återkallelse av tillstånd enligt miljöbalken. Vad som skiljer omprövning från tillståndsprövning beskrivs också.

Regler om omprövning och återkallelse av tillstånd finns huvudsakligen i 24 kap. miljöbalken (1998:808). Bestämmelser om omprövning finns även i 7 kap. 13 – 16 §§ lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Vilka tillstånd kan omprövas?

Alla vattenrättsliga tillstånd kan omprövas. Som vattenrättsliga tillstånd räknas tillstånd till vattenverksamhet som meddelats enligt miljöbalken och de tidigare gällande vattenlagarna. Även vissa så kallade äldre rättigheter är tillstånd i miljöbalkens mening (Lag (1998:811) om införande av miljöbalken 5a §). Urminnes hävd och privilegiebrev är exempel på sådana äldre rättigheter som är möjliga att ompröva.

Skillnader mellan omprövning och tillståndsprövning

När någon ansöker om ett nytt tillstånd för en verksamhet blir det en prövning av alla de aspekter som verksamheten påverkar. Sökande behöver då visa att verksamheten är tillåtlig, att det finns rådighet, att det är bästa platsen för verksamheten med mera. Inför en ansökan om nytt tillstånd gäller att sökande ska ha samrått och tagit fram en miljökonsekvensbeskrivning enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken.

Här är en distinkt skillnad mot en omprövningsansökan för att fastställa nya villkor för verksamheten då frågan om verksamhetens tillåtlighet då inte ingår i prövningen. En sådan omprövningsansökans innehåll blir därmed mer begränsad då det redan är klarlagt att verksamheten får finnas där genom ett grundtillstånd eller en äldre rättighet. Då omfattningen av omprövningen är mer begränsad än vid prövning av nytt tillstånd måste inte en ansökan om omprövning av tillstånd föregås av samråd (6 kap. 20 § andra stycket miljöbalken). Därmed krävs inte heller en formell miljökonsekvensbeskrivning vid omprövning. Även när det gäller ansökan om återkallelse av tillstånd saknas formella krav på samråd och miljökonsekvensbeskrivning.

I övrigt finns det inte någon särreglering eller uttalande i förarbetena beträffande kravet på innehåll i en ansökan om omprövning jämfört med en tillståndsansökan, utan bestämmelserna om ansökans innehåll enligt 22 kap. miljöbalken gäller oavsett prövningsförfarande. Även domstolsprocessen i ett omprövningsmål överensstämmer till stor del med processen i en tillståndsprövning.

Huvudregeln när det gäller ansökan om tillstånd till vattenverksamhet är att sökanden är skyldig att ersätta motparter för deras rättegångskostnader. För ansökan om omprövning och återkallelse av tillstånd gäller särskilda regler om rättegångskostnader som framgår av 25 kap. miljöbalken. Se mer i avsnittet [Kostnader för omprövning](#).

Omprövning som initieras av tillståndshavaren

En tillståndshavare kan med stöd av 24 kap. 13 § miljöbalken ansöka om omprövning för att mark- och miljödomstolen ska ändra eller upphäva bestämmelser och villkor i ett tillstånd. Enligt 24 kap. 13 § andra punkten miljöbalken kan domstolen dock inte ändra bestämmelser eller villkor i tillståndet som avser redan fastställda ersättningar, exempelvis storleken på ersättning till andra sakägare. En annan begränsning är också att ett villkor får upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs, är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs.

Omprövning som kan initieras av kommun, vattenförbund och av den som lider skada

En kommun eller ett vattenförbund kan hos domstolen ansöka om omprövning av en annan tillståndshavares verksamhet för att få till ändrade eller nya vattenhushållningsbestämmelser för att tillgodose den allmänna miljövården, hälsovården eller främja fisket. Även en annan verksamhetsutövare (än tillståndshavaren) kan för att bättre kunna utnyttja vattenkraften i sitt strömfall ansöka om omprövning av tillståndshavarens verksamhet. Dessa omprövningar kan då enbart omfatta ändrade eller nya bestämmelser för innehållande och tappning av vatten vilket följer av 7 kap. 13 § lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Det finns vid en sådan omprövning inga regler för hur avvägningen ska ske mellan tillståndshavarens och sökandes intresse, vilket jämförelsevis görs vid omprövning enligt 24 kap. 5 § 3 st. miljöbalken (kommentar Joakim Kruse, Juno 2023-10-23).

Vidare gäller att om det vid tillståndshavarens verksamhet saknas eller är ofullständiga vattenhushållningsbestämmelser kan den som lider skada av de rådande förhållandena väcka talan hos mark- och miljödomstolen för att få fastställt sådana vattenhushållningsbestämmelser som behövs för att förebygga och minska framtida skador från tillståndshavarens verksamhet. De nya bestämmelserna får inte ändra vad som lagligen kan gälla och inte heller skada tredje mans rätt. Detta framgår av 7 kap. 16 § lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Omprövningar som initieras av statliga myndigheter

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt länsstyrelsen får ansöka hos mark- och miljödomstol att ett tillstånd ska omprövas eller återkallas (24 kap. 11 § miljöbalken). För det fall tillsynen överförs till kommunen har kommunen enligt samma paragraf också rätt att ansöka om omprövning.

Grunder för när myndigheterna kan ansöka om omprövning och återkallelse av tillstånd anges i 24 kap. 5 § miljöbalken respektive 24 kap. 3 § miljöbalken, vilket beskrivs närmare i avsnitten nedan.

Förutsättningar för omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken

I 24 kap. 5 § miljöbalken anges kriterier för när ett tillstånd kan omprövas med stöd av denna bestämmelse:

- 1. när, från det tillståndsbeslutet fick laga kraft, det förflutit tio år eller den kortare tid som, på grund av vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,*
- 2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs,*
- 3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller låta bli att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,*
- 4. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts,*
- 5. om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,*
- 6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,*
- 7. om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik,*
- 8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,*
- 9. om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där förbud råder enligt en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 9 kap. 4 §,*
- 10. för att förbättra en anläggnings säkerhet,*
- 11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § eller enligt 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga, eller*
- 12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35, 36 a eller 37 § eller 16 kap. 3 § inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.*

I fall som avses i punkt 5 ovan får tillståndsmyndigheten också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden.

Omprövning enligt punkt 1, tidsfrist

För ett tillstånd som meddelats enligt miljöbalken gäller att tillståndsmyndigheten får ompröva tillstånd när det förflutit 10 år från det att tillståndsbeslutet fick laga kraft (24 kap. 5 § p. 1 miljöbalken). För tillstånd enligt de äldre vattenlagarna varierar denna tidsfrist för när en omprövning kan initieras vanligtvis med mellan 10 och 30 år, tiden anges i tillstånden. Mer information om detta finns i Naturvårdsverkets faktablad om omprövning från 2007. Det är dock verkningarna av en verksamhet som ska ligga till grund för om omprövning av dess tillstånd ska ske (prop. 1997/98:45 del 2, s. 257).

Omprövning enligt punkt 2, miljö kvalitetsnormer

Enligt punkt 2 i 24 kap. 5 § miljöbalken kan omprövning ske om verksamheten ”med någon betydelse” medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Angående tillämpning av miljö kvalitetsnormer se 5 kap. 4 § miljöbalken. Enligt lagtexten räcker det inte med en risk för överträdelse, utan normen ska faktiskt ha överskridits och detta ska till någon del ha berott på verksamheten. Bagatellartade överträdelser – kanske vid något enstaka tillfälle – utgör dock inte tillräcklig grund för att tillämpa bestämmelsen. Å andra sidan talar den vikt miljöbalken tillmäter dessa normer för en relativt sträng bedömning (Bengtsson m.fl. 2022).

Omprövning enligt punkt 11, skydd för fisket

Punkt 11 i 24 kap. 5 § miljöbalken avser fallet att vidtagna anordningar eller meddelade villkor till skydd för fisket visat sig mindre ändamålsenliga. Det kan här gälla omprövning av skyldigheter som kan föreligga enligt 11 kap. 8 § miljöbalken eller av fiskeavgifter som bestämts enligt 6 kap. 5 § lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Anledning till omprövning enligt 11:e punkten kan antingen vara att de tidigare föreskrivna villkoren har varit olämpliga redan från början eller att ändrade förhållanden senare inträffat i vattenområdet (prop. 1997/98:45 del 2 s. 258). Exempelvis kan tillstånd ha meddelats för en fiskväg som redan när den anlades var olämpligt konstruerad utifrån vad vi nu känner till om bästa möjliga teknik vilket gör att den kan behöva göras om.

Vad kan ändras vid en omprövning?

Enligt 24 kap. 5 § miljöbalken får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana. En omprövning kan således resultera i inskränkningar i tillståndet genom exempelvis ändrade villkor och/eller helt nya villkor. Omprövning av tillstånd för dammar kan till exempel avse ändrad regleringsamplitud eller skyldighet att framsläppa vatten till en älvfåra. Nya villkor kan gälla skyldighet att anlägga faunapassager och att utföra biotopvårdande åtgärder. Även villkor om kompensationsåtgärder kan föreskrivas vid en omprövning av ett tillstånd.

En omprövningsdom har samma verkan som en tillståndsdom. Det som har beslutats i omprövningsdomen gäller mot alla, vad avser frågor som har prövats i domen.

Begränsningar vid omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken och påverkan på miljökvalitetsnormer

Vid en omprövning med stöd av 24 kap. 5 § miljöbalken får domstolen inte meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras vilket anges i 24 kap. 9 § miljöbalken. Med avsevärt försvårande menas mycket ingripande bestämmelser eller villkor som nästan är att likställa med att verksamheten inte längre kan bedrivas (prop. 1997/98:45 del 2 s. 259).

Vid omprövning av tillstånd ska enligt 5 kap. 4 § miljöbalken de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att verksamheten inte ska medföra att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. Det ska inte göras en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken för åtgärder som behövs för att följa bestämmelser om miljökvalitetsnormer i 5 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken. Vissa möjligheter till undantag finns dock i 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen.

En omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken behöver således resultera i villkor och bestämmelser som säkerställer att gällande miljökvalitetsnorm kan följas. Om detta innebär att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras kan det vara så att omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken inte är en framkomlig väg (på grund av 24 kap. 9 § miljöbalken). Länsstyrelsen kan då istället ansöka om återkallelse av tillståndet och utrivning av anläggningen enligt 24 kap. 3 § p.7 miljöbalken om det finns förutsättningar för det.

Förutsättningar för återkallelse av tillstånd

Enligt 24 kap. 3 § miljöbalken gäller att:

Tillståndsmyndigheten helt eller delvis får återkalla tillstånd, dispens eller godkännande som meddelats enligt miljöbalken, eller enligt föreskrifter med stöd av balken, och förbjuda fortsatt verksamhet

- 1. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,*
- 2. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten eller åtgärden inte har följts och avvikelsen inte är av ringa betydelse,*
- 3. om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten eller åtgärden tilläts,*
- 4. om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit sådana förhållanden som enligt 2 kap. 9 § innebär att verksamheten inte får bedrivas,*
- 5. om verksamheten slutligt har upphört,*

6. om ett nytt tillstånd ersätter ett tidigare tillstånd,
7. om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet,
8. om underhållet av en vattenanläggning allvarligt har försumrats, eller
9. om tillstånd att inverka på vattenförhållandena inte har utnyttjats under en längre tid och det kan antas att tillståndet inte heller kommer att utnyttjas.

Mark- och miljödomstolen får om tillståndet avser verksamhet vid en vattenanläggning eller i fall som avses i punkt 8 eller 9 ovan återkalla rätten att bibehålla en vattenanläggning [...].

Återkallelse av tillstånd

Observera att återkallelse av ett tillstånd för vattenverksamhet inte per definition innebär att tillståndet att bibehålla vattenanläggningen som sådan, automatiskt återkallas. Det krävs att mark- och miljödomstolen fattar ett särskilt ytterligare beslut om återkallelse av rätten att bibehålla vattenanläggningen (prop. 1997/98:45, s. 256).

I samband med ett beslut om återkallelse av rätten att bibehålla en vattenanläggning ska mark- och miljödomstolen ålägga den som är ansvarig för underhållet av anläggningen att riva ut den och att vidta de åtgärder som behövs för att förebygga eller minska skador genom utrivningen (24 kap. 4 § första stycket miljöbalken).

I stället för att den underhållsskyldige ska riva ut anläggningen enligt ovan, får mark- och miljödomstolen medge någon annan vars rätt är beroende av utrivningen eller, till skydd för allmänna intressen, staten, en kommun eller ett vattenförbund att riva ut anläggningen på den underhållsskyldiges bekostnad (24 kap. 4 § andra stycket miljöbalken).

På begäran av ägaren till en fastighet som skulle skadas av utrivningen av en vattenanläggning i ytvatten får mark- och miljödomstolen förordna att skyldigheten att underhålla anläggningen och fullgöra övriga skyldigheter som ligger på anläggningens ägare ska övergå till den fastighetsägare som lämnar sådan begäran. Till skydd för allmänna intressen kan domstolen även förordna att staten, en kommun eller ett vattenförbund får ta på sig ett sådant åtagande. Ett förordnande av underhållsskyldighet till en annan fastighetsägare får inte beslutas om det kan antas att denna fastighetsägare inte kan fullgöra skyldigheterna eller om det exempelvis med hänsyn till de allmänna intressena anses mer angeläget att en anläggning rivs ut (11 kap. 20 § miljöbalken).

Tillståndshavarens rätt till ersättning

I 31 kap. 20 – 23 §§ miljöbalken finns bestämmelser om ersättning vid omprövning av vattenverksamhet. Av dessa bestämmelser framgår att tillståndshavaren har rätt till viss ersättning om omprövningen innebär en förlust av vatten, fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera vattnets avrinning. En tillståndshavare ska dock utan ersättning tåla viss del av en förlust eller inskränkning om omprövning sker

till förmån för det allmänna fiskeintresset, allmän farled, allmän hamn eller hälsovården eller för den allmänna miljövården.

Tillståndshavarens rätt till ersättning för produktionsvärdesförlust vid omprövning som initierats av myndighet, kommun eller vattenförbund tas bort den 1 januari 2029 (prop. 2017/18:243 s. 137). Se vidare avsnittet om [Kostnader för omprövning](#).

Tillståndshavarens skyldighet att tillhandahålla utredning

Före 2019 var det den sökande myndigheten som formellt hade i princip hela utredningsskyldigheten inför en omprövning eller återkallelse av ett tillstånd till vattenverksamhet. För miljöfarliga verksamheter fanns en bestämmelse om tillståndshavarens utredningsansvar vid omprövning (prop. 2001/02:65 s. 37-39). Den 1 januari 2019 utvidgades tillståndshavarens utredningsskyldighet så att den även omfattar vattenverksamheter (prop. 2017/18:243 s. 210). Bestämmelser om tillståndshavarens skyldighet att tillhandahålla utredning finns i 22 kap. 2a § miljöbalken och har följande lydelse:

Den som har tillstånd, dispens eller godkännande är vid prövning av frågor som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§ skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen. Mark- och miljödomstolen får förelägga denne att tillhandahålla den utredning som behövs. Föreläggandet får förenas med vite.

Mer om tillståndshavarens skyldighet att tillhandahålla utredning redovisas i avsnittet [Roller vid omprövning](#).

Omprövning i förtid av en verksamhet som ingår i NAP

För en verksamhet som är anmäld till den Nationella planen för omprövning av vattenkraft (NAP) gäller att tillståndshavaren själv ska ansöka om omprövning i enlighet med en tidsplan fastställd av regeringen. En ansökan om omprövning av en NAP-anläggning ska normalt tillståndshavaren göra själv enligt 24 kap. 10 och 12 §§ miljöbalken. En skillnad mot en omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken är att en omprövning enligt NAP (24 kap. 10 § miljöbalken) kan resultera i bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras. Bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras får dock beslutas endast om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (24 kap. 10 § miljöbalken).

Möjligheterna för myndigheter att i förtid ansöka om omprövning av en verksamhet som ingår i NAP är begränsad och något som myndigheter normalt inte ska ta initiativ till. Det kan dock finnas fall när omprövning eller återkallelse inte kan avvakta en prövning enligt planen. En omprövning eller återkallelse sker då inte med stöd av 24 kap. 10 § miljöbalken utan det blir då fråga om en myndighetsinitierad prövning enligt 24 kap. 3 eller 5 §§ miljöbalken. En ansökan om återkallelse eller omprövning enligt 24 kap. 3 eller 5 §§ miljöbalken får grundas på en omständighet som anges i de paragraferna endast om

1. omständigheten är så allvarlig att den inte tål att vänta på att prövningen för moderna miljövillkor blir klar, och

2. den olägenhet som omständigheten innebär inte kan avhjälpas genom ett föreläggande om försiktighetsmått eller förbud i väntan på att prövningen blir klar (24 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken).

Punkt 1 och 2 ovan kommenteras enligt följande i prop. 2017/18:243 s. 223.

Vilka omständigheter som kan ligga till grund för en tidigareläggning av prövningen regleras i första punkten. En omständighet som är så allvarlig att den inte tål att vänta på att en prövning för moderna miljövillkor blir klar kan vara att underhållet av en anläggning allvarligt har försumrats så att det finns risk för allvarlig skada på människors hälsa eller miljön eller om det tillstånd som redan gäller för verksamheten inte har följts och avvikelserna inte är av ringa betydelse. Även genomförande av EU-rättsliga förpliktelser som innebär krav på anpassning av enskilda verksamheter kan, om en prövning inte kan avvaktas, utgöra sådana omständigheter som kan ligga till grund för prövning enligt denna punkt. Av andra punkten följer att myndigheten innan den bestämmer sig för att ansöka om omprövning eller återkallelse med stöd av första punkten ska ha undersökt möjligheten att i stället åstadkomma en godtagbar situation med ett föreläggande eller förbud i avvaktan på att prövning enligt planen blir klar. Om en sådan lösning är möjlig, ska den lösningen väljas.

Om Natura 2000-område berörs

Att en verksamhet har en negativ påverkan på bevarandevärdena i ett Natura 2000-område kan vara en grund för att länsstyrelsen ska initiera miljöförbättrande åtgärder. Detta följer av att EU:s medlemsstater har en skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring och störning i Natura 2000-områdena. Detta gäller även om det är fråga om en verksamhet som redan bedrevs när ett område förklarades som Natura 2000-område (Naturvårdsverket, 2017, s. 37). Uppstår en försämring av bevarandestatusen för en utpekad art eller naturtyp innebär artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet en skyldighet för medlemsstaten att agera.

Om miljöförbättrande åtgärder behöver vidtas vid en tillståndsgiven verksamhet som påverkar ett Natura 2000-område kan länsstyrelsen behöva ansöka om omprövning av tillståndet. I första hand bör möjligheten att ansöka om omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken undersökas. Enligt denna bestämmelse kan tillståndet omprövas exempelvis om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm inte följs. Miljö kvalitetsnormerna ska fastställas så att även bevarandevärdena enligt Natura 2000 kan uppnås eller upprätthållas, vilket följer av 4 kap. 6 § vattenförvaltningsförordningen. Att det är det strängaste kravet som ska gälla följer av 7 § samma kapitel.

Oavsett grund för omprövningen behöver länsstyrelsen säkerställa att befintlig verksamhet inte leder till att uppnåendet av bevarandemålen i bevarandeplanen för Natura 2000-området hindras. Det bör därmed efter omprövningen finnas förutsättningar att, med befintlig verksamhet och sett till dennas totala påverkan på området, kunna nå bevarandemålen. Om det inte är möjligt att skapa förutsättningar att nå bevarandemålen genom omprövning av befintligt tillstånd enligt 24 kap. 5 § miljöbalken, behöver även befintlig verksamhet prövas mot Natura 2000-regelverket. Är det inte möjligt att ge tillstånd/tillåtlighet enligt

Natura 2000-regelverket behöver frågan om återkallelse av tillstånd och utrivning aktualiseras (24 kap. 3 § p. 7 miljöbalken).

Generellt sett krävs Natura 2000-tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område (7 kap. 28 a § miljöbalken). Om en omprövning av ett tillstånd för vattenverksamhet innebär att åtgärder ska vidtas som i sig kommer påverka miljön i ett Natura 2000-område behöver länsstyrelsen i sin ansökan om omprövning beskriva hur de ansökta åtgärderna påverkar Natura 2000-området. Om domstolen gör bedömningen att det inte går att besluta om nya miljövillkor utan att verksamheten påverkar ett Natura-2000 område på ett betydande sätt kan domstolen besluta om att ett Natura 2000-tillstånd behövs.

När ett Natura 2000-tillstånd krävs är det tillståndshavaren som ska utföra åtgärderna som behöver ansöka om ett sådant tillstånd. Tillståndshavaren behöver även genomföra en specifik miljöbedömning (enligt 6 kap. 20 § miljöbalken) som dock kan avgränsas till att endast avse Natura 2000-frågan enligt 6 kap. 39 § andra stycket i miljöbalken. Om det är möjligt är det lämpligt att samordna prövningen av Natura 2000-tillståndet och omprövningen av det befintliga vattenverksamhetstillståndet i mark- och miljödomstolen.

Det är i huvudsak länsstyrelsen som prövar frågan om Natura 2000-tillstånd enligt huvudregeln i 7 kap. 29 b § miljöbalken. Dock framgår det i samma paragraf att mark- och miljödomstolen ska pröva ansökan om Natura-2000 tillstånd när det är fråga om en tillståndspliktig vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken.

För mer information om Natura 2000 vid omprövningar hänvisas till kunskapssammanställningen *”Stöd i arbetet med Natura 2000 vid omprövning av vattenkraft enligt nationell plan för moderna miljövillkor”*, som har tagits fram av länsstyrelsernas samverkansgrupp för vattenjurister och nationella NAP-jurister. För mer information hänvisas även till Naturvårdsverket som är vägledande myndighet i fråga om Natura 2000 enligt 3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen. Havs- och vattenmyndigheten är också vägledande avseende miljökvalitetsnormer inom sitt ansvarsområde enligt 5 § samma kapitel.

Roller vid omprövning

Länsstyrelsen är vanligtvis tillsynsmyndighet för vattenverksamheter. Ett undantag är när länsstyrelsen överlåtit tillsynen till en kommun. Tillsynsmyndigheten ska i sin tillsyn fortlöpande bedöma om villkor för vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga för att efterleva kraven i miljöbalken och föreskrifter (26 kap. 1 § miljöbalken). Både länsstyrelsen och kommunen, när kommunen övertagit tillsynen av vattenverksamhet, får ansöka om omprövning och återkallelse av tillstånd till vattenverksamhet (24 kap. 11 § och 26 kap 3 § miljöbalken).

I tillsynsmyndighetens roll ingår därmed att gå vidare med att ansöka om omprövning eller återkallelse av tillstånd när villkoren i ett tillstånd är otillräckliga. För att bedöma detta kan länsstyrelsen behöva genomföra vissa förstudier och föra en dialog med berörda både internt och externt. Mer om hur detta kan genomföras i praktiken redovisas i kapitlet [Tillvägagångssätt](#).

Brist på resurser begränsar dock i praktiken myndigheternas möjligheter att driva omprövningsmål i domstol.

Länsstyrelsen och någon av de andra myndigheterna som företräder allmänna intressen kan samverka vid en ansökan om omprövning av ett tillstånd till vattenverksamhet. Nedan följer en beskrivning av rollfördelning av inblandade aktörer i en omprövningsprocess.

Mark- och miljödomstolen

Mark- och miljödomstolen är tillståndsmyndighet för vattenverksamheter. Det innebär att mark- och miljödomstolen som första instans prövar ansökan om omprövning och återkallelse av tillstånd till vattenverksamhet.

Mark- och miljödomstolens handläggning av ett vattenmål styrs av flera lagstiftningar, bland annat miljöbalken, lagen om mark- och miljödomstolar och rättegångsbalken.

En sammanfattning av hur prövningen och överklagan går till redovisas i kapitlet om [Prövningen](#).

Länsstyrelsens roll som sökande i domstol

Det är hela länsstyrelsen som en myndighet som ansöker om omprövning även om det ofta är en särskild enhet som ansvarar för genomförandet av processen. Det gör att länsstyrelsens inställning och beslut att ansöka om omprövning behöver vara väl förankrad inom myndigheten.

Även då länsstyrelsen initierar omprövningen ska tillståndshavaren tillhandahålla den utredning som behövs för att verksamheten och anläggningen ska kunna omprövas (22 kap. 2 a § miljöbalken). Länsstyrelsen behöver därför ha en dialog med tillståndshavaren om vilka utredningar som behöver göras och länsstyrelsen behöver även verka för att dessa utredningar också tas fram innan omprövningsansökan lämnas in till domstol. Vilka åtgärder länsstyrelsen kan vidta om tillståndshavaren inte tar fram ett godtagbart underlag för prövningen beskrivs i avsnittet [Tillvägagångssätt](#).

Även om tillståndshavaren är skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen, är det rimligt att länsstyrelsen som sökande tillhandahåller delar av prövningsunderlaget. Vi bedömer att det är länsstyrelsens ansvar att formulera och visa att det föreligger skäl för omprövning, till exempel att åtgärder behöver vidtas för att följa en miljö kvalitetsnorm och sammanställa underlag som styrker detta. Som anges ovan ska tillsynsmyndigheten fortlöpande bedöma om villkor för vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga. Länsstyrelsen bör även sammanställa och tillhandahålla befintligt, relevant underlag som länsstyrelsen har tillgång till.

Dialog med externa parter inför en omprövning rekommenderas, även om det saknas formella lagkrav på att genomföra samråd inför en omprövning. I de fall som länsstyrelsen initierar omprövningen är det länsstyrelsens ansvar att ta fram underlag och genomföra dialogen med externa parter. Tillståndshavaren är en motpart och har inget formellt ansvar för denna dialog även om tillståndshavaren är skyldig att tillhandahålla information om verksamheten.

När länsstyrelsen initierar en omprövning blir länsstyrelsen sökande i målet. Sökanden i ett omprövningsmål ansvarar för att sammanställa och ge in ansökan till mark- och miljödomstolen. Som sökande behöver länsstyrelsen visa att det finns grund för omprövningen, exempelvis att verksamheten har ett tillstånd eller en rättighet som kan omprövas och att yrkandena är rimliga. Länsstyrelsen behöver även presentera underlag som visar den miljönytta som ska uppnås samt att det faktiskt är möjligt att genomföra de åtgärder som ansöks om och vilken påverkan åtgärderna har på miljön och annan verksamhet. Det vill säga länsstyrelsen har bevisbördan som i detta fall kallas ”omvänd bevisbörda”.

I rollen som sökande ingår att länsstyrelsen ska svara på yttranden från motparter. Domstolen kan begära att länsstyrelsen ska lämna in kompletteringar även om motparter inte framfört synpunkter i frågan. Vid huvudförhandlingen ska länsstyrelsen ingående redogöra för sina yrkanden och ansökan i övrigt.

Tänk på att den som företräder länsstyrelsen behöver ha rätt att göra det. Vem som har den rätten framgår av länsstyrelsens delegationsordning och en fullmakt för att få företräda länsstyrelsen i omprövningsprocessen kan behövas. Sökanderollen har en annan tyngd än när länsstyrelsen företräder allmänna intressen som motpart i vanliga tillståndsprövningar, vilket gör att det är viktigt att kontrollera vad som gäller på din länsstyrelse för den här typen av ärenden. I vissa fall kan beslut behövas från länsledningen.

Tillståndshavarens roll

Tillståndshavaren är den som innehar tillstånd att bedriva vattenverksamhet och behöver nödvändigtvis inte vara samma rättighetsinnehavare som exempelvis fastighetsägare. Tillståndshavaren har ofta en nyckelroll vid en omprövning då denne vanligtvis har bäst kännedom om anläggningen och hur den fungerar. I domstolsprövningen är tillståndshavaren formellt motpart till länsstyrelsen, vilket innebär att tillståndshavaren får yttra sig över ansökan och vid förhandlingen föra sin talan.

Tillståndshavaren har bevisbördan när det gäller att visa att verksamheten är förenlig med miljöbalkens bestämmelser enligt 2 kap. 1 § miljöbalken. Bevisbörderegeln gäller inte endast den första tillståndsprövningen av en

verksamhet utan även de fall då omprövning skall ske av tillståndet och villkoren för detta (prop. 1997/98:45, del 2, s. 12-13). Enligt 2 kap. 2 § miljöbalken ska tillståndshavaren ha den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön. Det underlag som tas fram av tillståndshavaren ska vara tillräckligt för att denne ska kunna visa att de allmänna hänsynsreglerna och övriga krav enligt miljöbalken iakttas. Det framgår också i prop. 2001/02:65 s. 37-39 att tillståndshavaren har samma skyldighet och bevisbörda vid en omprövning som när tillståndshavaren själv ansöker om tillstånd. Tillståndshavarens bevisbörda gäller även när länsstyrelsen initierar omprövningen. Det är således tillståndshavarens sak att ta fram det underlag som behövs för att visa att både anläggning och verksamhet uppfyller miljöbalkens krav. En rimlighetsavvägning ska här också göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken och bara de underlag som behövs för omprövningen ska tas fram.

Enligt 22 kap. 2a § miljöbalken omfattar tillståndshavarens ansvar att tillhandahålla utredning både den egna verksamheten och övriga förhållanden. Utredningar kan till exempel behöva göras för att komma fram till ändamålsenliga tekniska lösningar, det vill säga visa att kravet på bästa möjliga teknik iakttas. Det är lämpligt att länsstyrelsen föreslår möjliga lösningar men det bör vara tillståndshavarens sak att visa hur åtgärden kan utföras mer i detalj för att uppnå målet för omprövningen. Som anges ovan har tillståndshavaren den yttersta bevisbördan att visa vad som är nödvändigt för att uppfylla kraven i miljöbalken. Tillståndshavaren kan även behöva utreda miljöeffekter och miljökonsekvenser för andra allmänna och enskilda intressen samt lämpliga försiktighetsmått som ska vidtas då åtgärder utförs.

Det finns få rättsfall och erfarenheter avseende omprövning av vattenverksamheter efter den 1 januari 2019. Det råder därmed en viss osäkerhet om hur bestämmelserna i 22 kap. 2 a § miljöbalken ska tillämpas i praktiken och hur långt tillståndshavarens skyldighet att tillhandahålla underlag sträcker sig.

Övriga myndigheter som företräder allmänna intressen

När länsstyrelsen ansöker om omprövning har andra myndigheter och kommunen talerätt i omprövningsmålet. De blir då formellt motparter till länsstyrelsen. De olika myndigheternas roll styrs av en instruktion, likvärdig med länsstyrelseinstruktionen, och påverkar den roll som respektive myndighet har i prövningen.

Det framgår av miljöbalken att när det behövs ska Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap föra talan i mål för att ta tillvara miljöintressen och andra allmänna intressen. Kommunen har ingen skyldighet att föra talan men får det för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen i kommunen (22 kap. 6 § miljöbalken).

Även myndigheter utan direkta partsbefogenheter kan ha betydelse för processen genom sin sakkunskap eller genom att projekten finansieras av dem. Ett exempel är att mark- och miljödomstolen ska inhämta yttrande från vattenmyndigheten i vissa särskilda fall kopplat till miljö kvalitetsnormer för vatten (22 kap. 13 § miljöbalken).

Miljöorganisationer

Miljöorganisationer kan om de vill yttra sig och delta i huvudförhandling då prövningsprocessen är öppen för alla som kan tänkas bli berörda att yttra sig i.

Däremot om miljöorganisationen ska ha möjlighet att överklaga så måste den uppfylla vissa krav enligt 16 kap. 13 § miljöbalken enligt följande kriterier:

- organisationens huvudsakliga ändamål ska vara att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen vilket ska vara inskrivet i stadgarna
- inte vara vinstdrivande
- ha bedrivit verksamhet i Sverige i minst tre år innan talan ska föras och
- ha minst 100 medlemmar eller på annat sätt kunna visa att organisationen har allmänhetens stöd.

Organisationen behöver också bedriva kontinuerlig verksamhet. Exempel på miljöorganisationer som har talerätt i miljöprövning är Älvräddarnas samorganisation, Sportfiskarna, Naturskyddsföreningen och Sveriges hembygdsförbund.

För att ha rätt att överklaga ska också kraven i 11 kap. 2 § rättegångsbalken (1942:740) vara uppfyllda. Bestämmelsen reglerar att miljöorganisationen måste vara av sådan karaktär att denne kan inkläda sig rättigheter och skyldigheter och därmed anses som part i prövningen. Mer om överklaganden se nedan.

Enskilda sakägare

Enskilda, företag och organisationer som äger mark eller vatten i anslutning till den verksamhet som prövas och som påverkas av den aktuella verksamheten betraktas som sakägare. Detta innebär att de har talerätt vid prövning av vattenverksamhet. Även nyttjanderättsinnehavare kan utgöra sakägare i domstolsmål, till exempel renskötande samer, fiskerättsägare eller andra personer med servitut att nyttja vattenområdet för ett specifikt ändamål. Ibland har fiskerättsinnehavare vid en sjö eller vattendrag gått samman och bildat en fiskevårdsområdesförening för en gemensam förvaltning av fisket. Fiskevårdsområdesföreningen som sådan anses dock inte vara sakägare utan det är de enskilda fiskerättsinnehavarna som är det.

Ansökans innehåll

Ansökan om omprövning och återkallelse av tillstånd är så kallade ansökningsmål enligt 21 kap. 1a § miljöbalken. Vad en ansökan i ett ansökningsmål ska innehålla anges i 22 kap. miljöbalken. För vattenverksamheter är framför allt 22 kap. 1, 1a, 1d §§ miljöbalken relevanta.

Länsstyrelsen ansvarar för att upprätta ansökan och lämna in till domstolen. Länsstyrelsen bör sträva efter att lämna in en så komplett ansökan som möjligt. Detta då länsstyrelsen inte längre har lika bra kontroll på ansökans innehåll och omfattning om man överlåter till domstolen att begära in underlag från tillståndshavaren enligt 22 kap. 2a § miljöbalken.

Vad en myndighetsinitierad omprövningsansökan behöver innehålla preciserade Mark- och miljööverdomstolen i en dom gällande en omprövningsansökan av ett vattenkraftverk med yrkande om fiskväg och minimitappning med mera (mål nr M 1423–13). I stora drag handlar det om att ansökan behöver innehålla underlag som visar att:

- det finns skäl för omprövningen
- vad miljönyttan är av föreslagna åtgärder
- att det är möjligt att genomföra ansökta åtgärder
- vilken påverkan ansökta åtgärder får på miljön och andra intressen
- kostnader som åtgärderna medför.

En detaljerad sammanställning över vad en ansökan om omprövning bör innehålla finns i bilaga 1. Var noga med att underlag i ansökan behöver bygga på fakta och expertutlåtanden.

Skäl för omprövning

Ansökan behöver innehålla en tydlig motivering till att det finns skäl för en omprövning och uppgift om vilket lagrum som ansökan görs utifrån. En grundlig miljöutredning behöver ligga med i ansökan som visar behovet av ändrade eller nya villkor. I ansökan behöver det även visas att det är möjligt att genomföra åtgärderna, exempelvis behöver rådigheten vara utredd om en fiskväg ska anläggas på någon annans fastighet än tillståndshavarens.

Miljökonsekvenser

Vid en omprövningsansökan behövs inte en formell miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Men en utförlig beskrivning av miljökonsekvenserna av de åtgärder som ansöks om ska ändå redovisas. Ta här med det som är relevant för det som ansökan omfattar. Både positiva och negativa effekter ska beskrivas vad gäller konsekvenserna för miljön och andra allmänna och enskilda intressen. Det handlar både om påverkan vid utförandet av arbeten, exempelvis vid anläggandet av en fiskväg, samt påverkan under driftskedet. Förslag till försiktighetsmått för att begränsa påverkan på miljön bör redovisas.

Nya åtgärder eller förändring av verksamheten

Gäller omprövningsprocessen nya tekniska anordningar, eller ändringar i befintliga, krävs en teknisk beskrivning av befintliga och ansökta anläggningar.

Om länsstyrelsen ska yrka att en fiskpassage ska anläggas behöver det finnas underlag som visar att det är möjligt att anlägga en välfungerande fiskpassage utifrån förutsättningarna på platsen och att den kan fungera för aktuella målarter. Det behöver även anges hur detta bidrar till att uppfylla miljö kvalitetsnormerna. Konstruktionen ska uppfylla kraven på bästa möjliga teknik. Det bör finnas en utförlig beskrivning av den planerade fiskvägen men detaljprojektering kan normalt göras efter prövningen.

En förändrad vattenreglering vid en anläggning är ofta föremål för omprövning, till exempel för att åstadkomma ekologiska flöden i ett vattendrag. Berörda vattenområden behöver då beskrivas i hydrologiska termer. Här behövs ofta även tillståndshavarens kunskap om hur anläggningen är uppbyggd, drivs och fungerar. En utredning i ansökan behöver finnas med där förslag på nya vattenhushållningsbestämmelser presenteras och vilka effekter den förändrade vattenhushållningen får på miljön och andra intressen. Vidare behöver det framgå varför dessa villkor behövs för att verksamheten ska leva upp till kraven i miljöbalken.

Kostnader

Då det är länsstyrelsen som ansöker om omprövningen, är det även länsstyrelsen som har att visa på och uppskatta vilka kostnaderna blir för åtgärden. Detta kan göras med stöd av uppgifter om vad liknande projekt har kostat. En annan möjlighet är att ta in offerter för genomförandet av åtgärden. Dialog om kostnader kan även föras med tillståndshavaren. Beroende på åtgärd behöver ansökan innehålla:

- Kostnader som de yrkade nya villkoren för med sig för tillståndshavaren, såsom kostnader för ansökningsförfarandet, byggkostnader (inklusive återstående detaljprojektering) och framtida kostnader för drift och underhåll. Dessa kostnader ska beaktas vid den avvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § och 24 kap. 9 § miljöbalken.
- Vilken förlorad produktionsmängd som tillståndshavaren är skyldig att tåla utan ersättning från staten enligt bestämmelsen i 31 kap. 22 § miljöbalken jämförd med 39 § första stycket p.2 i lag om införande av miljöbalken.

Se vidare avsnittet om [Kostnader för omprövning](#).

Tillvägagångssätt

I detta avsnitt beskrivs översiktligt hur länsstyrelsen kan gå till väga för att få fram det underlag som behövs för en ansökan om omprövning. Vad ansökan behöver innehålla framgår i bilaga 1.

I projektet har vi intervjuat handläggare på länsstyrelser som har genomfört omprövningar och erfarenheter från dessa omprövningar redovisas huvudsakligen i detta avsnitt.

I första hand bör länsstyrelsen överväga alternativ till omprövning, till exempel föreläggande om att vidta åtgärder eller andra tillsynsinsatser eller genom frivilliga åtgärder. Detta kan i vissa fall vara ett effektivare sätt att uppnå önskade miljöförbättringar än att ansöka om omprövning av tillstånd. Se även avsnittet om [Alternativ till omprövning](#).

Ibland kan det krävas mer ingående utredningar för att avgöra om omprövning är en lämplig åtgärd. Det behöver klargöras varför omprövningen behövs och dess angelägenhetsgrad. Det finns exempel på att länsstyrelsen bekostat konsultutredningar i ett tidigt skede för att avgöra om omprövning är en bra väg att gå samt för att få fram ett underlag till en kommande prövning eller tillsynsåtgärd.

Dialog med tillståndshavaren, samverkan internt på länsstyrelsen samt samråd med andra externt berörda intressenter är en mycket viktig del i en omprövningsprocess för att få en så bra omprövning som möjligt i domstol. Samverkan bör även kunna ske med Kammarkollegiet som har mer erfarenhet av omprövningar.

Verksamhetsutövarens egenkontroll

En hel del uppgifter om verksamheten och anläggningen bör kunna samlas in genom tillsyn av tillståndshavarens egenkontroll.

Verksamhetsutövare som bedriver verksamhet som kan befaras påverka miljön ska fortlöpande utföra egenkontroll av verksamheten. Detta innebär att verksamhetsutövaren, bland annat genom egna undersökningar eller på annat sätt, ska hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Verksamhetsutövaren ska även lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten om tillsynsmyndigheten begär det (26 kap. 19 § miljöbalken).

Om verksamhetsutövaren bedriver yrkesmässig verksamhet gäller även bestämmelserna i förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Av 6 § i nyss nämnda förordning framgår att verksamhetsutövaren systematiskt ska undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt.

Verksamhetsutövarens egenkontroll kan därmed ge underlag för att bedöma om befintliga villkor för verksamheten är tillräckliga eller om en omprövning av verksamhetens tillstånd eller villkor behöver genomföras för att verksamheten ska leva upp till kraven i miljöbalken. Resultaten från egenkontrollen kan också användas som underlag för omprövning.

Mer om egenkontroll finns att läsa i rapporten [Handläggartöd rimlig egenkontroll vattenkraft](#) (Miljösamverkan Sverige 2021c).

Klarlägg tillstånd, fastighetsägare och tillståndshavare

I ett tidigt skede behöver kontakter tas med dammägare (eller fastighetsägare om det är oklart vem som äger dammen) för att reda ut tillstånds- och fastighetsfrågor. Det är den som äger en vattenanläggning och bedriver en vattenverksamhet som har att visa med vilken rätt som verksamheten bedrivs. Ett befintligt gällande tillstånd är en nödvändig förutsättning för att kunna ansöka om omprövning och behöver därför redas ut tidigt i processen. Om tillstånd på papper saknas kan äldre rättigheter (till exempel urminnes hävd) behöva utredas för att se om kraven på tillstånd enligt miljöbalken uppfylls.

Om det inte framkommer något annat är det normalt fastighetsägaren som äger dammen (enligt 1 kap. 1 § jordabalken 1970:994) och har rådighet att nyttja anläggningen och bedriva vattenverksamhet. En damm kan dock ägas av någon annan än fastighetsägaren och det är den som äger anläggningen som oftast är tillståndshavare. Fastighetsägaren behöver alltså inte nödvändigtvis vara samma person som tillståndshavaren.

En damm kan även vara belägen på flera fastigheter och outredda samfälligheter kan förekomma. I vissa fall kan en lantmäteriutredning behöva genomföras för att klarlägga ägarförhållandena. Observera dock att Lantmäteriet tar betalt per nedlagd timma i ärendet även om det är en annan myndighet som begär hjälp med en äganderättsutredning.

Dialog med tillståndshavaren

Tillståndshavaren bör kontaktas för dialog i ett tidigt skede. Tänk på att anpassa dialogen utifrån tillståndshavarens bakgrund och se till att tillvarata tillståndshavarens kunskaper om sin verksamhet. Låt gärna tillståndshavaren visa upp och berätta om sin anläggning på plats. Många gånger ägs mindre dammar av privatpersoner med begränsad juridisk kompetens. Både skriftlig och muntlig information kan behövas för att tillståndshavaren ska förstå varför en omprövning behövs, vilka skyldigheter och rättigheter denne har och för att förstå hur processen med en omprövning går till. Tänk på att lämna tillräckligt med tid till tillståndshavaren för att denne ska få en möjlighet att bearbeta och förstå informationen.

I vissa fall kan det vara befogat att diskutera alternativ till omprövning, exempelvis att lägga ned verksamheten och återställa vattenområdet. Finns det kännedom om eventuella ekonomiska bidrag behöver tillståndshavaren upplysas om detta också. En god ton i dialogen där tillståndshavaren kan känna att länsstyrelsen inte enbart ser till det allmännas intresse utan även till tillståndshavarens intressen främjar möjligheten till samarbete i frågorna. En god konstruktiv dialog kan spara pengar och tid för samtliga parter. Det framgår i 6 § förvaltningslagen (2017:900) att en myndighets kontakter med enskilda ska göras så att de blir smidiga och enkla, samt att myndigheten ska ge den enskilde sådan hjälp att personen kan ta tillvara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art och den enskildes behov av hjälp.

Länsstyrelsen kan även ställa frågan om tillståndshavaren själv på eget initiativ vill ansöka om omprövning av sin verksamhet. Fördelen för tillståndshavaren ligger i att denne själv styr innehållet i omprövningen. En förutsättning är dock att

länsstyrelsen och tillståndshavaren är överens om vilka miljöanpassningar som behöver utföras.

Om tillståndshavaren inte vill ansöka om omprövning på eget initiativ bör länsstyrelsen informera tillståndshavaren om dennes skyldighet att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen enligt 22 kap. 2 a § miljöbalken. Det vill säga att domstolen kan i ett senare skede förelägga tillståndshavaren att lämna in uppgifterna som behövs för omprövningen. Lämpligtvis sker en dialog med tillståndshavaren om vilka uppgifter och utredningar som behövs för omprövningen och hur tillståndshavaren kan tillhandahålla det som efterfrågas. Det är viktigt att utredningar utförs av personer med relevant sakkunskap. Om tillståndshavaren saknar erforderlig kompetens bör tillståndshavaren anlita lämpliga konsulter. Det är bra om dialog förs med tillståndshavaren så att utredningarna blir tillräckligt bra för att nå målsättningen med omprövningen.

Val av åtgärder och förutsättningar på platsen

Om en omprövning krävs bör de övergripande förutsättningarna, syfte och mål med den planerade omprövningen klarläggas. Vilka olika åtgärdsalternativ som finns för att på bästa sätt nå uppsatta mål bör studeras översiktligt, gärna i samverkan med tillståndshavaren. Olika åtgärders funktion, miljöeffekt, genomförbarhet och kostnader behöver beaktas för att hitta den bästa rimliga helhetslösningen. Även de allmänna och enskilda intressen som kan vara berörda av planerade åtgärder behöver identifieras i ett tidigt skede. Ta med i bedömningen hur omgivningen både uppströms och nedströms påverkas av föreslagna åtgärder, exempelvis olika natur- och kulturvärden. Många mindre anläggningar med dammar har tillkommit längre tillbaka i tiden och kan ha betydande kulturhistoriska värden.

Förutsättningar på platsen behöver kontrolleras för att identifiera vilka närmare utredningar som kan behöva göras. Underlag och utredningar som tillståndshavaren behöver ta fram bör också diskuteras. Om exempelvis en fiskpassage ska anläggas kan omständigheter så som utrymme, markstabilitet, fastighetsgränser, eventuella markföroreningar och dammsäkerhet behöva kontrolleras. När länsstyrelsen lämnar in omprövningsansökan behöver det där göras gällande att det är möjligt att anlägga fiskvägen.

Även markåtkomst för planerade åtgärder behöver vara utredda innan ansökan lämnas in för att det ska vara klargjort att det finns rådighet att genomföra de åtgärder som ansökan omfattar. Mark runt om dammen kan vara berörd, exempelvis om fiskväg eller arbetsvägar behöver anläggas på grannfastigheter. Markåtkomst till ett område kan ibland lösas genom avtal med berörda fastighetsägare, något som blir tillståndshavarens ansvar att lösa då det är tillståndshavaren som har ansvaret att utföra de åtgärder som domstolen fastställer i omprövningsdomen.

Den som ska utföra en vattenverksamhet kan ges rätt att utföra anläggningar och åtgärder inom fastigheter som tillhör andra (så kallad tvångsrätt, se 28 kap. 10 § miljöbalken). Tvångsrätt kan bara medges för vissa vattenverksamheter, till exempel när det är fråga om vattenreglering (28 kap. 10 § första stycket p.4 miljöbalken). Av Mark- och miljööverdomstolens dom den 22 december 2022, mål nr M 12456-21, framgår att de är möjligt för mark- och miljödomstolen att medge en tillståndshavare tvångsrätt för att riva ut en regleringsdamm.

Om tillståndshavaren inte vill medverka

Samsyn med tillståndshavaren bör eftersträvas så långt det är möjligt.

Länsstyrelsen har dock möjlighet att begära att en verksamhetsutövare lämnar uppgifter och handlingar samt utför undersökningar som behövs för tillsynen.

Länsstyrelsens handlingsutrymme att besluta om förelägganden är dock begränsade i vissa avseenden. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas. Huvudregeln är att ett föreläggande inte får begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken (26 kap. 9 § miljöbalken).

Enligt 26 kap. 21 § miljöbalken kan länsstyrelsen begära att tillståndshavaren lämnar in de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Här handlar det inte enbart om uppgifter för den löpande tillsynen, utan tillsynsmyndigheten kan även begära uppgifter som den behöver för det övergripande, samordnande och uppföljande strategiska miljöarbetet (prop. 1997/98:45 s. 282). Endast uppgifter och handlingar som inte förutsätter närmare utredning kan begäras med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken (prop. 1997/98:45 s. 282).

I 26 kap. 22 § miljöbalken finns bestämmelser om verksamhetsutövares skyldighet att utföra undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Av prop. 1997/98:45 s.283 framgår följande.

Begreppet undersökning bör ges en vid tolkning. Det omfattar inte endast provtagningar och dylikt, utan även exempelvis besiktning.

Undersökningsplikens omfattning skall bedömas med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Ibland räcker det med en enstaka undersökning, men ibland krävs fortlöpande undersökningar.

Undersökningsplikten begränsar sig dock alltid till vad som behövs för att tillsynsmyndigheten skall kunna fullgöra sina skyldigheter. Kraven på utredning får dock inte vara orimliga (jämför 2 kap. 7 §), och det kan föreligga skillnader i vad som kan anses som rimligt beträffande olika typer av verksamhet. Bestämmelsen ger således rätt att begära till exempel en utredning av de tekniska möjligheterna att begränsa utsläppen till en viss nivå eller annars nå ett visst mål, så som sker i tillståndsärenden.

Verksamhetsutövaren kan dock inte åläggas att utföra undersökningar som utgör ren forskning.

Tillsynsmyndigheten kan med stöd av 26 kap. 19 § miljöbalken begära att en verksamhetsutövare lämnar förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder. Begäran om sådan uppgift kan kombineras med föreläggande enligt 26 kap. 22 § miljöbalken om utredning eller undersökning (Bengtsson, kommentar till miljöbalken 26 kap. 19 §, Juno 2023-12-18). Enligt avgöranden från Miljööverdomstolen, MÖD 2004:23 respektive MÖD 2004:67, som dock båda handlar om avloppsanläggningar, ansågs det inte vara möjligt att förelägga en verksamhetsutövare om att redovisa förslag på tekniska lösningar med stöd av 26 kap. 19 § miljöbalken.

Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt upphävde en länsstyrelses föreläggande om att en verksamhetsutövare skulle redovisa förslag på nya fiskvägslösningar förbi två vattenkraftverk (dom den 10 maj 2022 i mål M 3419-21). För verksamheten vid de två kraftverken finns ett relativt nytt miljöbalkstillstånd med villkor på fiskpassage som tillståndshavaren uppfyllde,

även om det innebar att fiskvägarna i praktiken inte fungerade. I tillståndsdomen anges dels att fiskvägarna ska utformas i samråd med Fiskeriverket, dels att verksamhetsutövaren ska svara för fiskvägarnas underhåll och funktion. Mark- och miljödomstolen menade att tillståndshavaren på grund av villkoren i tillståndsdomen inte var skyldig att på annat sätt, än det som ursprungligen har överenskommit med Fiskeriverket, säkerställa fiskens vandring förbi kraftverken. Domstolen bedömde att länsstyrelsen i det aktuella fallet inte kunde begära utredningar av nya fiskvägslösningar med stöd av 26 kap. 19 och 21 §§ miljöbalken, bland annat med hänvisning till rättsfallen MÖD 2004:23 respektive MÖD 2004:67. Enligt domstolens mening krävs det i detta fall att villkoren i tillståndsdomen beträffande fiskvägarna ändras alternativt upphävs och att nya villkor bestäms för att tillståndshavaren ska kunna åläggas att förändra utformningen av fiskvägarna.

Vi tänker att det kan spela roll om det vid en vattenanläggning finns tydliga villkor på vad som gäller för en fiskpassage eller om sådana villkor saknas. Som anges ovan får ett tillsynsföreläggande inte begränsa en dom om tillstånd som har rättskraft. I domen (M 3419-21) upplyser domstolen att om de får in en begäran om omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken kan domstolen förelägga en verksamhetsutövare att tillhandahålla den utredning som behövs för prövningen, som inte har varit möjlig för länsstyrelsen att få fram inom ramen för tillsynen (22 kap. 2a § miljöbalken).

I prop.1997:98:45 s. 283 anges att vilka undersökningar som är rimliga för länsstyrelsen att begära in skiljer sig mellan olika verksamheter. De utredningar som kan krävas av tillståndshavaren får bedömas från fall till fall och utgår från vad som är rimligt och behövs för att länsstyrelsen ska kunna fullfölja sin tillsyn. Vi har inte kunnat finna fler relevanta rättsfall som ger vägledning för hur bestämmelserna i 26 kap. miljöbalken kan tillämpas för att få fram underlag för en omprövning.

Om länsstyrelsen bedömer att tillståndshavaren inte tar fram ett godtagbart underlag för prövningen, kan länsstyrelsen välja att ta fram en egen utredning om det finns resurser för detta. Alternativt kan länsstyrelsen ge in en ofullständig ansökan om omprövning till mark- och miljödomstolen. I ansökan behöver då länsstyrelsen yrka på att domstolen förelägger tillståndshavaren att ge in den utredning som behövs för prövningen med stöd av 22 kap. 2 a § miljöbalken. Det är viktigt med ett tydligt yrkande om vad som ska utredas och en tydlig motivering till varför den yrkade utredningen behövs. Om länsstyrelsen inte motiverar yrkandet om behov av underlag tillräckligt ökar risken för att länsstyrelsens mål med omprövningen inte uppfylls. Se även Bengtsson m.fl. 2022.

Intern förankring

Om de inledande undersökningarna visar att en omprövning är ett möjligt alternativ behöver handläggare på länsstyrelsen inom de olika sakområdena som kan bli berörda kontaktas i ett tidigt skede. Eventuella målkonflikter mellan motstående intressen behöver identifieras och redas ut tidigt i processen. Det är hela länsstyrelsen som en myndighet som ansöker om omprövning varvid planen om att ansöka om omprövning behöver vara väl förankrad internt. Olika enheters eventuella målkonflikter behöver vara helt utredda innan samråd med externa intressenter hålls och framförallt innan en ansökan lämnas in till domstolen.

Syftet med omprövningen ska kunna nås med så liten påverkan på andra intressen som möjligt varvid andra enheters expertkunskaper behöver komma fram. Hänsyn till andra intressen behöver tas både vid planering och utformning av åtgärderna samt i samband med att åtgärderna utförs. Bland annat kan följande kompetenser på länsstyrelsen behöva bidra i omprövningsprocessen:

- Vattenförvaltare för att diskutera miljö kvalitetsnormer, eventuellt kontrollera klassningar och vad som står i VISS. Vid mer komplicerade ärenden kan en diskussion behöva tas med vattenmyndigheten.
- Fiskesakkunnig handläggare på länsstyrelsen. Även fiskeutredningsgruppen (FUG) bör kunna medverka i omprövningsprocessen. FUG har omfattande kunskap och erfarenhet av att utföra miljöanpassningsåtgärder vid dammar.
- Naturmiljöenheten kan bidra med kunskap om förhållandena på land och göra en preliminär bedömning av området och om andra tillstånd krävs så som artskyddsdispens och påverkan på bevarandemål i Natura 2000-områden. Det kan även gälla försiktighetsmått såsom att bevara värdefulla träd eller undvika arbeten under fåglarnas häckningstid.
- Dammsäkerhetssakkunnig handläggare kan behöva medverka för de fall att en damm ingår i verksamheten och om ingrepp i anläggningen behöver göras. Om det gäller en damm med dammsäkerhetsklass ska dammsäkerhetssakkunnig handläggare alltid medverka.
- Kulturmiljöenheten kan bidra med underlag om berörda kulturmiljöer, bland annat anpassningar och konsekvenser för dessa. Eventuella kompensationsåtgärder för ingrepp i kulturmiljö kan behöva utredas. Det är viktigt att bedöma om tillstånd enligt kulturmiljölagen kan krävas för ingrepp i fornlämning. Länsstyrelsens kulturmiljöfunktion kan vid behov samverka med Riksantikvarieämbetet om svårbedömda frågor rörande åtgärder och konsekvenser för kulturmiljö.
- Juridiskt stöd från sakkunnig jurist inom miljöbalken och vattenrätt är nödvändigt att ha i processen. Det kan handla om att till exempel tolka befintliga vattendomar, omprövningsgrunder, ersättningsfrågor och för att formulera yrkanden med mera i ansökan samt föra talan i domstolen. Det kan dock se olika ut vid olika länsstyrelser huruvida det är en länsjurist eller handläggare som ska föra länsstyrelsens talan i prövningen. När länsstyrelsen och Kammarkollegiet samverkar i omprövningsprocesser kan Kammarkollegiet ansvara för de juridiska frågorna.
- I vissa fall kan även andra sakområden vara berörda, till exempel jordbruk, samhällsskydd och beredskap, vattenförsörjning och länsveterinär.

Dialog med externa parter

Utöver dialog med tillståndshavaren om föreslagna åtgärder rekommenderas att det även sker en dialog med andra externa parter som kan bli berörda. Denna dialog behöver dock inte utgöra ett formellt samråd då det inte finns några formella

lagkrav på att samråda med externa parter vid en omprövning (6 kap. 20 § andra stycket miljöbalken). Men ett generellt tips är att ändå låta den här dialogen vara gedigen på samma sätt som om ett formellt samråd skulle ha hållits för att inte överraskningar ska dyka upp senare. En väl genomförd dialog med alla berörda externa parter bidrar till ett bättre prövningsunderlag och underlättar processen i domstolen.

Externa parter som blir berörda kan till exempel vara enskilda, kommunen, föreningar samt andra berörda myndigheter och då framför allt de myndigheter som har talerätt i omprövningsmålet.

När länsstyrelsen initierar omprövning är det länsstyrelsens ansvar att ta fram underlag för att kunna genomföra en bra dialog med externa parter. Underlaget ska vara skriftligt och kan sammanställas när tillräckligt mycket underlag finns framtaget. I stora drag handlar det om att konkreta förslag behöver finnas på vad som ska göras och vilka mål som ska uppnås, samt en beskrivning hur omgivningen kommer att påverkas. Men hur mycket som behöver informeras om beror på projektets omfattning och hur andra intressen påverkas. Vid enklare omprövningar med få berörda blir det underlag som behövs för en bra dialog generellt också enklare och av mindre omfattning. Den externa dialogen bör genomföras när den inledande fasen har kommit en bit på väg. Dialogen bör dock inte genomföras alltför sent i processen, utan det bör fortfarande finnas möjlighet att påverka projektet.

Att vissa underlag saknas på grund av att tillståndshavaren inte velat ta fram någon utredning behöver inte vara hinder för att ha en dialog med externa parter. Detta då denna dialog inte är ett formellt krav för domstolsprövningen utan mest är ett sätt att lyfta de frågeställningar som finns för att underlätta den kommande processen i domstolen.

Det skriftliga underlaget kan skickas till berörda med brev eller med e-post. Det viktiga är att de berörda externa parterna får informationen. Möten på plats kan också vara ett alternativ. Vid större projekt kan information även lämnas på webbsida och i ortstidning. Tidpunkt bör anges då synpunkter senast ska lämnas in. Dokumentera de synpunkter som kommer in. Synpunkter som inte kan tillgodoses bör bemötas i ansökan. En sammanfattning av dialogen bör ingå i ansökan.

Intresseorganisationer

En annan möjlighet att få fram underlag är via intresseorganisationer, till exempel fiskevårdsområde eller vattenråd. En sådan organisation har ofta möjlighet att söka ekonomiska bidrag för utredningar och åtgärder för att främja fisk och andra naturvärden. Underlag för omprövning behöver hålla hög kvalitet. En förutsättning är att organisationen har egen kunskap och kompetens eller möjlighet att anlita sakkunniga personer.

Erfarenheten visar att när det finns lokala, engagerade intressenter kan dessa driva på arbetet och bidra med betydelsefullt underlag. Personer med vattenvårdskompetens och lokalkännedom kan vara en viktig tillgång i omprövningsprocessen.

Konsulter

Ibland kan utredningar behöva göras av konsulter och dessa är ofta bra på att ta fram specifika underlag. Men det är viktigt att helhetsgreppet om omprövningsprocessen inte helt och hållet lämnas över till konsulter utan att länsstyrelsen behåller ansvaret för processen för att säkerställa att målet med omprövningen uppnås. Att bestämma vilka åtgärder som är viktiga att genomföra samt ha dialog och samverkan inför omprövningen är länsstyrelsens ansvar i de fall där länsstyrelsen initierat omprövning.

Vid upphandlingen av konsulttjänsten behöver beställaren vara tydlig med vad som ska utföras och vad som är målbilden. Om konsulterna ska ta fram faktaunderlag är det viktigt med en tät dialog för att säkerställa att resultatet blir det som länsstyrelsen behöver inför omprövningen. Vid utebliven löpande dialog finns det en risk att konsulterna helt eller delvis tar fram underlag som inte överensstämmer med omprövningsprocessens målsättning av vad som ska uppnås med undersökningen. Både tillståndshavaren och även länsstyrelsen i vissa fall kan vilja att konsulter gör utredningar. Det är då beställaren av utredningen som får bekosta den.

Att skriva ansökan

Arbetet med att upprätta ansökan är länsstyrelsens ansvar och kan ske parallellt med att olika underlag tas fram enligt ovan. Det är viktigt att yrkanden om vilka åtgärder som ska vidtas formuleras klart och tydligt på ett juridiskt korrekt sätt. Rapporten *Exempel på moderna miljövillkor för vattenkraften*, kan användas som stöd för att formulera villkor. En sammanställning av vilka uppgifter som kan behöva ingå i en ansökan om omprövning redovisas i bilaga 1.

Prövningen

Ansökan om omprövning och återkallelse av tillstånd är så kallade ansökningsmål enligt 21 kap. 1a § miljöbalken. Även en ”vanlig” tillståndsprövning av en vattenverksamhet är ett ansökningsmål.

Ansökningsmål hanteras av mark- och miljödomstolarna på ett likartat sätt enligt 22 kap. miljöbalken. Själva förfarandet i domstolen är därmed i princip detsamma vid en omprövning och vid en tillståndsprövning.

Prövningen i mark- och miljödomstolen

I princip följer gängen i ett omprövningsmål från det att ansökan lämnas in följande steg:

1. Ansökan kommer in till domstolen.
2. Domstolen granskar om ansökan behöver kompletteras innan kungörelse. Eventuellt skickar domstolen ut en förfrågan till berörda parter om ansökan behöver kompletteras (kompletteringsremiss). Domstolen har möjlighet att förelägga tillståndshavaren att tillhandahålla den utredning som behövs för prövningen.
3. Ansökan kungörs.
4. Tillståndshavaren, myndigheter, enskilda och allmänhet får möjlighet att lämna yttranden senast ett visst datum som domstolen bestämmer.
5. Sökanden bemöter inkomna yttranden. Kvarstår oklarheter kan skriftväxling ske flera gånger. Domstolen kan även ha förberedande sammanträden för att reda ut oklarheter.
6. Normalt ska målet avgöras genom huvudförhandling, men om en huvudförhandling är uppenbart onödig kan domstolen avgöra ärendet på handlingarna i målet. Det som framförs vid den muntliga förhandlingen är ett komplement till det skriftliga materialet i målet och det räcker att hänvisa till vad som tidigare framförts, inte upprepa. Syn på platsen genomförs i regel i samband med huvudförhandlingen.
7. Efter huvudförhandling återstår för domstolen att besluta och skriva ned domen. Normalt inom två månader från huvudförhandling. (Sveriges domstolar 2022)

I Miljösamverkan Sveriges handläggare om utbildning i domstolsprövning beskrivs de olika delarna i prövningsprocessen mer i detalj. För mer information om domstolsprocessen hänvisas till [Utbildning i domstolsprövning](#) (Miljösamverkan Sverige 2021a).

Domen i ett omprövningsmål

I mark- och miljödomstolens dom fastställs vilka villkor som ska upphävas, ändringar av befintliga villkor och helt nya villkor för verksamheten. Domstolen kan också komma fram till att ansökan ska avvisas eller avslås.

En omprövningsdom eller en dom som innebär tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla en samlad redovisning av de tillståndsbestämmelser som gäller för verksamheten enligt

1. domen, och
2. tidigare givna tillstånd i de delar som domen inte ändrar eller upphäver dem (22 kap. 30 § miljöbalken).

Detta för att underlätta för enskilda såväl som för myndigheter att få en samlad och fullständig bild av tillståndshavarens rättigheter och skyldigheter (22 kap. 30 § miljöbalken, kommentar Malin Wik, Juno 2023-10-26).

Överklaganden

Alla domar som i första instans prövats av mark- och miljödomstolen kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen. I Sverige är Svea Hovrätt utsedd till Mark- och miljööverdomstol. För att få sin fråga överprövad av Mark- och miljööverdomstolen behöver i de flesta fall ett så kallat prövningstillstånd meddelas. (Sveriges domstolar, 2023). Mark- och miljööverdomstolens domar kan överklagas till Högsta domstolen. Högsta domstolen tar endast upp överklaganden som har prejudikatintresse eller där det finns särskilt grova brister i hovrättsavgörandet.

Rätten att överklaga domar regleras i 16 kap. 12 § miljöbalken. För en omprövningsdom där länsstyrelsen har initierat ansökan kan domen överklagas av:

- sökanden (det vill säga länsstyrelsen)
- tillståndshavaren
- övriga berörda enskilda (sakägare)
- myndigheter och kommuner som har talerätt i ansökningsmål enligt miljöbalkens bestämmelser
- miljöorganisationer som uppfyller kraven i 16 kap. 13 § miljöbalken (se mer avsnittet [Roller vid omprövning](#)).

Länsstyrelsen som sökande kan överklaga domen i den mån som den har gått myndigheten emot, det vill säga om omprövningsyrkandena har avslagits eller bara bifallits delvis, eller om domstolen har dömt ut ersättningar utöver vad sökande myndighet har erbjudit.

På motsvarande sätt har tillståndshavaren rätt att klaga på en dom där ansökan om omprövning har bifallits till någon del. Överklagandet kan gå ut på att ansökan ska ogillas helt eller att omprövningen ska vara mindre ingripande än vad underinstansen kommit fram till.

Gemensamt för enskilda sakägare och myndigheter är att de enbart kan överklaga som motpart till sökanden (länsstyrelsen om vi initierar omprövningen) och detta för att ta tillvara intressen som står i motsättning till innehållet i själva ansökan.

För att få överklaga så finns det, förutom för sökande, inget krav på att tidigare ha framställt några yrkanden i underinstansen som har blivit ogillade i domen. Klaganden behöver inte ens ha framfört några synpunkter eller i övrigt varit aktiv i underinstansen (Naturvårdsverket 2007).

Tid och verksamhetsplanering

Om länsstyrelsen bestämmer sig för att driva ett omprövningsärende är det bra om det finns möjlighet att arbeta fokuserat med ärendet. Detta gäller särskilt större omprövningar med komplexa frågor. Om projektet drar ut på tiden över flera år finns en risk att handläggare som är insatta i ärendet hinner bytas ut eller förutsättningarna för att driva omprövningen ändras.

För att skapa tydlighet kan med fördel en arbetsgrupp bildas där det upprättas en plan för vem som har ansvar för vad i processen. Tid för arbetet behöver avsättas i länsstyrelsens verksamhetsplan. Utöver vattenverksamhetshandläggare är det en fördel om juridiskt stöd finns samt att i övrigt rätt kompetenser hos länsstyrelsen har avsatt tid för att hjälpa till i ärendet. Det är viktigt att omprövningsprojektet förankras hos ledningen.

I intervjuerna med handläggare vid länsstyrelser som har drivit omprövningar finns exempel på att en enklare omprövning kan kräva 4–6 veckor av länsstyrelsens arbetstid för en handläggare. I mer komplicerade ärenden finns exempel på att det tog 1–2 månader för två handläggare att bara sammanställa ansökan trots att det fanns mycket underlag framtaget redan från början. Även om två handläggare hade huvudansvaret var i det fallet arbetsgruppen större med stöd från andra enheter.

Handläggningstiden i domstolen beror naturligtvis på omfattningen av de frågor som domstolen ska pröva i målet. En viktig parameter är dock vilken inställning tillståndshavaren kan förväntas ha till ansökan. Finns en färdig överenskommelse mellan länsstyrelsen som sökande och tillståndshavaren blir handläggningen i domstolen normalt mycket enkel. Länsstyrelsen bör så långt som möjligt sträva efter att nå en samsyn med tillståndshavaren innan ansökan lämnas in till domstolen.

Tiden för processen i domstol påverkas också av om det finns andra enskilda intressen än tillståndshavarens som berörs av omprövningen och av hur komplex den ansökta ändringen är ur teknisk och miljömässig synpunkt. Till exempel blir frågan mer komplex om ändrade tappningsbestämmelser påverkar andra kraftverk. Blir det mycket skriftväxling med många yttranden eller kompletteringar som ska bemötas kan processen ta längre tid och ärendet kan även bli liggande för löpande handläggning hos mark- och miljödomstolen.

Den kortaste tid som är rimlig att räkna med, för en omprövningsprocess där ansökan kan förväntas bli medgiven av tillståndshavaren, är 3–4 månader. För ett normalt omprövningsmål som riktas mot ett enskilt tillstånd måste man räkna med 10–12 månader i första instans hos mark- och miljödomstolen. Blir målet överklagat kan ytterligare insatser behöva göras som kräver tid. Komplexa omprövningar med många intressen företrädade kan ta avsevärt längre tid (flera år).

Kostnader för omprövning

När länsstyrelsen driver en omprövning kommer kostnader för länsstyrelsens del att uppstå både innan ansökan har lämnats in till domstolen och under själva prövningen, exempelvis genom att bemöta yttranden och delta i eventuell huvudförhandling. Domstolsprocessen kan i komplexa ärenden pågå under flera år varvid länsstyrelsen kan behöva ha en plan för att hantera kostnader under en längre tid.

Handläggares arbetstid är en typ av kostnad, men det kan också uppstå faktiska kostnader för exempelvis utredningar som genomförs av annan, exempelvis konsult. Ersättning till tillståndshavaren och motparters rättegångskostnader kan också tillkomma. För ansökan om omprövning och återkallelse av tillstånd gäller särskilda regler om rättegångskostnader som framgår av 25 kap. miljöbalken.

En budget bör tas fram där olika kostnader bedöms så långt det är möjligt. Kostnader kan vara svårt att bedöma i förväg, vilket kan innebära risker i projektet, till exempel när det gäller ersättningar som domstolen kan komma att besluta om. Länsstyrelsen kan därmed behöva reservera pengar för oförutsedda utgifter. Det är därför också viktigt att omprövningsprocessen förankras hos länsstyrelsens ledning.

Olika typer av kostnader i domstolsprövningen

Vid en domstolsprövning uppstår olika typer av kostnader för sökanden och för de inblandade aktörerna.

- **Utredningskostnader** är kostnader för att ta fram de utredningar om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen.
- **Avgift** till domstolen för prövning.
- **Domstolens kostnader** består i kostnader för kungörelser, aktförvarare, lokalkostnader för sammanträden och arvode åt sakkunniga som tillkallats av domstolen.
- **Ersättning för skador** på omgivande intressen kan bli aktuella om den ansökta åtgärden orsakar skador som behöver regleras.
- **Ersättning** för förlust av vatten, fallhöjd eller inskränkning att reglera vattnets avrinning.
- **Rättegångskostnader** är den kostnad som en part har haft i målet och kan omfatta nedlagd tid i målet, resor, logi eller egna utredningar som anses vara nödvändiga. Kostnad för ombud exempelvis advokat räknas som en rättegångskostnad.

Länsstyrelsens kostnader innan ansökan lämnas in

Initialt uppkommer kostnader för arbetstid inom länsstyrelsens ordinarie tillsynsverksamhet för att få in uppgifter om verksamheten och anläggningen för att

bedöma om en omprövning behövs. Tillsynsavgifter kan begäras in enligt 3 kap. 11 § förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Men den avgift som kan begäras in för tillsynen får länsstyrelsen i dagsläget inte behålla och är därför inte ett sätt för länsstyrelsen att finansiera arbetet med tillsynen. Vidare behöver länsstyrelsen planera för kostnader i form av arbetstid för en ansvarig vattenhandläggare och berörda handläggare från andra sakområden på länsstyrelsen.

Även om tillståndshavaren ska kunna beskriva påverkan från sin verksamhet och ta fram det underlag som behövs för en omprövning enligt 22 kap. 2a § miljöbalken kan länsstyrelsen behöva lägga ut kostnader på konsulter för olika utredningar. Kostnaderna för konsultutredningar kan dock hållas nere genom att tydligt peka ut målsättningen med utredningen och ha en tät dialog med konsulten. Beroende på vilka utredningar som ska göras kommer också storleken på konsultkostnaderna variera.

Med i beräkningen behöver även kostnaderna för arbetstid för att sammanställa ansökan tas.

Kostnader vid omprövning

När länsstyrelsen initierar omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken för att tillgodose allmänna intressen ska länsstyrelsen som sökande myndighet stå för:

- Avgift till domstolen för prövning (förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna).
- Länsstyrelsens egna rättegångskostnader (25 kap. 3 § miljöbalken).
- Domstolens kostnader för kungörelser, aktförvarare, sakkunniga samt lokal för sammanträde (25 kap. 8 § miljöbalken). Se mer under [Domstolens kostnader](#).
- Rättegångskostnader för andra motparter än tillståndshavaren (25 kap. 3 § miljöbalken) (*Obs! undantag vid omprövning av anordningar för fisket 24 kap. 5 § 11p, se nedan.*)
- Eventuell ersättning till tillståndshavaren för förlust av vatten, fallhöjd, eller inskränkning att reglera vattnets avrinning (31 kap. 20 § miljöbalken, upphör att gälla 2029).

Tillståndshavaren ska betala:

- Sina egna rättegångskostnader (25 kap. 3 § miljöbalken).
- Eventuell ersättning till sakägare för skador på deras enskilda intressen (31 kap. 20 och 21 §§ miljöbalken).
- Oförutsedda skador som uppkommer i framtiden (31 kap 20 och 21 §§ miljöbalken).
- Tillståndshavaren ska även på domstolens begäran bekosta och tillhandahålla den utredning som behövs för prövningen (22 kap. 2a § miljöbalken).

Detta innebär att länsstyrelsen vid exempelvis en omprövning av en damm i utloppet av en sjö kan behöva stå för såväl de rättegångskostnader som uppkommer för enskilda sakägare runt sjön som för andra motparter. Tänk även på att sakägare har rätt att låta ett ombud, exempelvis en advokat, föra deras talan. Det är dock domstolen som i slutändan bestämmer vilka kostnader som är skäliga att berättiga

ersättning för. Intresseorganisationer har dock inte rätt att få sina rättegångskostnader betalda (25 kap. 2 § 2 p. miljöbalken).

Vad gäller oförutsedda skador som uppkommer i framtiden är det tillståndshavaren som ansvarar för sin verksamhet och vad den påverkar. Detta gör att länsstyrelsen inte kan bli ersättningsskyldig om det visar sig att tredje man blir påverkad av att verksamheten får förändrade villkor.

Kostnader vid omprövning för anordningar för fisk

Vid en omprövning som rör anordningar för fisk med mera enligt 24 kap. 5 § 11 p. miljöbalken skiljer sig kostnaderna från ovan genom att varken länsstyrelsen eller tillståndshavaren behöver stå för andra motparters rättegångskostnader, exempelvis andra sakägare (25 kap. 3 § miljöbalken). Denna bestämmelse innebär en ökad kostnad för enskilda sakägare, som därigenom får mindre möjlighet att föra talan själva eller att få ombud på bekostnad av sökanden.

Skador på grund av de ansökta åtgärderna ska dock fortfarande regleras och ersättas, men detta görs av domstolen utifrån andra bestämmelser, se mer längre ned om skador (31 kap. miljöbalken).

Kostnader vid omprövning av verksamhet med äldre rättigheter

När en myndighet initierar en omprövning av en verksamhet med en äldre rättighet, exempelvis urminnes hävd, ska tillståndshavaren svara för rättegångskostnaderna på samma sätt som om tillståndshavaren ansökt om omprövningen (prop. 2017/18:243 s. 125). Myndigheten som initierar omprövningen ska dock stå för sina egna rättegångskostnader. Vad gäller domstolens kostnader i omprövningsmålet av en anläggning med en äldre rättighet så ska tillståndshavaren stå för dessa. Detta framgår av 34 § lag om införande av miljöbalken att vid en omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken av en sådan rättighet som anges i 2 kap. 41 § vattenlagen (1983:291) ska rättighetshavaren ersätta sådana kostnader som avses i 25 kap. 8 § första stycket miljöbalken.

Detta innebär att vid omprövning av verksamhet med äldre rättighet ska länsstyrelsen stå för:

- Avgift till domstolen för prövning (förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna).
- Sina egna rättegångskostnader (25 kap. 3 § miljöbalken första stycket).
- Eventuell ersättning till tillståndshavaren för förlust av vatten, fallhöjd, eller inskränkning att reglera vattnets avrinning (31 kap. 20 § miljöbalken, upphör att gälla 2029).

Tillståndsinnehavaren ska stå för:

- Sina egna rättegångskostnader (25 kap. 3 § miljöbalken).
- Domstolens kostnader (25 kap. 8 § miljöbalken).
- Andra motparters rättegångskostnader (25 kap. 3 § sista stycket punkt 2 miljöbalken).
- Eventuell ersättning till sakägare för skador på deras enskilda intressen (31 kap 20 och 21 §§ miljöbalken).
- Oförutsedda skador som uppkommer i framtiden (31 kap. 20 och 21 §§ miljöbalken).

Avgift till domstolen för prövning

När tillståndshavaren ansöker om omprövning så betalar denne en prövningsavgift till domstolen enligt 3 kap. 2 § förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Det saknas dock bestämmelse om uttag av prövningsavgift när en myndighet ansöker om omprövning eller återkallelse med stöd av 24 kap. 3 eller 5 §§ miljöbalken. Detta innebär att en prövningsavgift inte tas ut när länsstyrelsen ansöker om omprövning eller återkallelse. I stället tas en avgift ut enligt avgiftslistan till förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna. Enligt aktuell lista (år 2023) är avgiften 900 kr för ”Ärende i en mark- och miljödomstol som det inte tas ut någon avgift för enligt 2 eller 3 kap. förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken” (Kategori A).

Domstolens kostnader

Domstolens kostnader består i kostnader för kungörelser, aktförvarare, lokalkostnader för sammanträden och arvode åt sakkunniga som tillkallats av domstolen. På begäran av domstolen ska förskott på ersättningen betalas.

De kostnader som kan ha någon betydelse är dels kungörelserna, dels sakkunnigarvodena. Domstolens handläggning kräver minst en kungörelse. Vad detta kostar beror på antalet kungörelser, på antalet tidningar där kungörelsen ska införas och deras annonspriser.

De sakkunniga som avses i kostnadsbestämmelsen är inte domstolens sakkunniga ledamöter utan externa sakkunniga som domstolen förordnar att utreda någon viss fråga, ofta experter inom sitt område. Detta förekommer relativt sällan men kan leda till höga arvoden när det sker.

Ersättning för skador

När länsstyrelsen ansöker om omprövning av ett tillstånd för vattenverksamhet ska tillståndshavaren betala ersättning till andra sakägare om åtgärderna som följer av omprövningen medför skada för dessa. Det kan till exempel gälla överdämning av mark eller påverkan på enskilda brunnar. För detta ska 31 kap. 16–18 §§ miljöbalken tillämpas vilket anges i 31 kap. 20 och 21 §§ miljöbalken.

Enligt 31 kap. 16 § miljöbalken förutsätts att anspråket eller skadan innebär en ekonomisk skada. Ersättning ska även betalas till följd av förbud mot fiske. Dock ska ersättning betalas endast för skador som kvarstår efter att förebyggande eller avhjälpande åtgärder har utförts av tillståndshavaren enligt villkor som fastställs i omprövningen. Fastigheter eller fastighetsdelar som drabbas av synnerliga olägenheter av en verksamhet som fått tillstånd ska lösas in om ägaren begär det (31 kap. 17 § miljöbalken).

Följderna av en vattenverksamhet kan vara svåra att helt förutse, särskilt vid ändrade vattennivåer i sjöar och vattendrag till följd av utrivning av vattenanläggning eller ändrade regleringsbestämmelser. För hantering av icke förutsedda skador som skulle kunna uppstå i framtiden till följd av en vattenverksamhet bestämmer domstolen, vid prövning liksom omprövning, en tid för oförutsedd skada (se 22 kap. 25 § punkten 14 miljöbalken). Tiden sätts vanligen till mellan 5–10 år efter arbetstidens utgång. Under den tiden kan någon enskild

anmäla en skada som uppstått på allmänt eller enskilt intresse som då hanteras av domstolen inom ramen för prövningen i målet. Det är dock tillståndshavaren som ansvarig för sin verksamhet ska stå för dessa kostnader (31 kap. 20 och 21 §§ miljöbalken).

Ersättning för förlust av vatten med mera

När länsstyrelsen driver omprövningen kan länsstyrelsen bli skyldig att till tillståndshavaren betala ersättning för förlust av vatten, fallhöjd eller om en inskränkning görs i rätten att reglera vattnets avrinning (31 kap. 20 § miljöbalken). Ersättning lämnas inte till den del av förlusten eller inskränkningen som är att räkna som förbättring av vattenanläggningens säkerhet. Denna bestämmelse om ersättning för förlust av vatten med mera upphör dock att gälla från den 1 januari 2029.

En tillståndshavare är skyldig att utan ersättning tåla viss del av en förlust eller inskränkning om omprövningen görs till förmån för det allmänna fiskeintresset eller allmänna miljövården (31 kap. 22 § miljöbalken). Den del som inte ersätts avser högst en femtedel och lägst en tjugondel av värdet av den vattenmängd, fallhöjd eller magasinvolym som omfattas av tillståndet till verksamheten. Enligt 39 § lag om införande av miljöbalken gäller detta även för omprövning av ett tillstånd enligt äldre vattenlagen eller motsvarande äldre bestämmelser.

Om det gäller omprövning av icke elproducerande dammar borde det inte bli tal om stora ersättningar för förlust av vatten, fallhöjd eller om en inskränkning görs i rätten att reglera vattnets avrinning, men frågan behöver utredas i varje fall för sig.

Ersättning vid utrivning

Om länsstyrelsen vid omprövningen begär att anläggningen ska rivas ut enligt 24 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken är det tillståndshavaren som ska stå för de kostnader som uppkommer vid utrivningen samt ska betala skälig ersättning för skador på annans egendom som orsakas av bestående ändring i vattenförhållandena enligt 31 kap. 19 § miljöbalken. Tillståndshavaren kan även, enligt samma paragraf, vara skyldig att betala ersättning för en förlust av en förmån på grund av utrivningen. Rätt till andelskraft är ett exempel på en sådan förmån. Skyldighet att betala ersättning för en sådan förlust av förmån finns endast om förmånen har tillförsäkrats i tillståndsdomen eller i avtal som träffats i samband med vattenanläggningens tillkomst.

Kostnader när en myndighet ansöker om omprövning av en NAP-anläggning

Om anläggningen är en NAP-anläggning och tillståndshavaren inte själv ansöker om omprövning för moderna miljövillkor enligt NAP i rätt tid eller efter föreläggande från tillsynsmyndigheten kan i stället länsstyrelsen, Kammarkollegiet eller Havs- och vattenmyndigheten lämna in ansökan för den aktuella anläggningen. Detta sker i så fall med stöd av 24 kap. 12 § miljöbalken.

Tillståndshavaren ska då enligt 25 kap. 8 § miljöbalken stå för domstolens kostnader. Det saknas bestämmelser i miljöbalken som reglerar länsstyrelsens rätt till ersättning när myndigheten initierar omprövning av en NAP-anläggning. I 26

kap. 18 § miljöbalken framgår dock att en tillsynsmyndighet får besluta att rättelse får vidtas på den felandes kostnad om ett föreläggande inte har efterlevts. Detta var även lagstiftarens avsikt att tillståndshavaren ska stå för en myndighets kostnad vid en omprövning enligt 24 kap. 10 § miljöbalken oavsett vem som initierar denna omprövning (prop. 2017/18:243 s. 123-124 och 223).

Exempel på kostnader i olika projekt

I LIFE IP Riche Waters studie från år 2022 har kostnader som förekommer vid utrivning av dammar sammanställts (LIFE IP Rich Water 2022). Studien visar på de kostnader som uppkommit fram till dess att den fysiska åtgärden kan påbörjas. Vid 41 genomförda dammrivningar uppgår mediankostnaderna för förarbetena innan den fysiska åtgärden kunde påbörjas till 35 000 kronor om åtgärden kunde genomföras inom ramen för en anmälan om vattenverksamhet. Om åtgärden krävde tillstånd från domstol uppgick mediankostnaden för förarbetena till 200 000 kronor. I dessa förarbetskostnader ingår kostnaderna för att ta fram utredningar, ansökningshandlingar och genomföra själva tillståndsprocessen. Vad gäller de olika projekten som undersöktes i studien och som krävde tillstånd från domstol så varierade kostnaderna för förarbeten med mellan 49 000 kronor och 1,1 miljoner kronor. Det som påverkar storleken på kostnaderna för förarbetena är komplexiteten i åtgärden, det vill säga hur många olika värden som finns i området, motstridiga intressen och antalet sakägare.

Om tillståndshavaren inte kan betala

En enskilds tillståndshavares ekonomi ska inte vara styrande för länsstyrelsens agerande vad gäller behov att driva omprövning för att uppnå miljökvalitetsnormer.

Vid en omprövning med stöd av 24 kap. 5 § miljöbalken får domstolen inte meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras (24 kap. 9 § miljöbalken). Den enskilde tillståndshavarens ekonomi saknar dock betydelse för den avvägning som domstolen ska göra inom ramen för omprövningen enligt denna bestämmelse. Avvägningen görs ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Det är många kostnader som hamnar hos tillståndshavaren, allt från de initiala då länsstyrelsen bedriver tillsyn av verksamheten för att få fram uppgifter till de kostnader som uppkommer i själva domstolsprocessen. Men även efter det att dom med nya eller ändrade villkor har meddelats kan det uppkomma betydande kostnader för tillståndshavaren, till exempel att anlägga en fiskväg enligt nya eller ändrade villkor.

Om tillståndshavaren inte har råd att anlägga exempelvis en fiskväg enligt villkor i omprövningsdomen, kan det innebära en avvikelse från villkor som inte är av ringa betydelse. Tillståndshavaren kan då välja att överlåta verksamheten till någon annan eller avsluta sin verksamhet och riva ut anläggningen. Det skulle också kunna bli aktuellt för länsstyrelsen att ansöka om återkallelse av tillståndet och begära utrivning (24 kap 3 § punkt 2 miljöbalken). Återkallande av tillstånd är dock ovanligt och det finns därför väldigt litet praxis om hur och när rättsregeln ska tillämpas i praktiken. Då även en utrivning ofta för med sig kostnader för tillståndshavaren, särskilt om det krävs tillstånd för utrivning, bör länsstyrelsen i första hand förelägga om rättelse och uppmana verksamhetsutövaren att på något

sätt fullfölja villkor innan länsstyrelsen ansöker hos domstolen om återkallelse av tillståndet (24 kap 3 § miljöbalken, kommentar Malin Wik, Juno 2023-10-26).

Om tillståndshavaren i slutändan ändå inte har råd att betala kan länsstyrelsen begära att Kronofogdemyndigheten verkställer beslut om utrivning (26 kap. 17 § miljöbalken). Om det inte finns tillräckliga tillgångar att utmäta hos tillståndshavaren kan länsstyrelsen komma att få betala för genomförandet av åtgärden.

Mer information om kostnader

En överblickbar sammanställning av vem som står för vilka [kostnader vid prövning av vattenverksamheter](#) är framtagen i handläggarstödet *Utbildning i domstolsprövning* (Miljösamverkan Sverige 2021b).

Alternativ till omprövning

Omprövning är inte alltid möjligt eller det bästa alternativet för att uppnå syftet med att genomföra miljöförbättrande åtgärder. Ibland kan det vara möjligt att vidta mindre ingripande åtgärder vid dammar som ger tillräcklig ekologisk nytta. Sådana åtgärder kan vara att hålla dammluckor öppna, att tröscla upp eller att sänka dammtröskeln. Ett turbulent flöde kan också skapas genom tillförsel av sten i vattendraget. Ibland kan dessa åtgärder genomföras med stöd av undantaget i 11 kap. 12 § miljöbalken alternativt efter en anmälan om vattenverksamhet enligt 11 kap. 9a § miljöbalken. Möjligheterna att genomföra sådana åtgärder kan ha betydelse för vilka anläggningar som ska väljas ut för länsstyrelsen att prioritera för omprövning. Det behöver dock klarläggas om det vid ett sådant alternativ kvarstår ett tillstånd som kan komma att återuppväckas och göra en miljöförbättrande insats vid anläggningen ogjord. Ändring av en anläggning som omfattas av urminnes hävd utan föregående omprövning kan innebära att hävden bryts och den äldre rättigheten förfaller.

Nedan beskrivs kortfattat några alternativ till omprövning.

Frivilliga åtgärder

Tillståndshavaren bör alltid kontaktas för att undersöka om det finns förutsättningar att nödvändiga miljöförbättrande åtgärder kan åstadkommas på frivillig väg. Formella tillsynsinsgripanden behöver då kanske inte vidtas.

Förelägganden, förbud och tillståndets rättskraft

Om det inte går att komma framåt på frivillig väg kan tillsynsmyndigheten i enskilda fall ingripa med tillsynsåtgärder med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken. Grundregeln är dock att förelägganden och förbud inte får begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana förelägganden eller förbud som är brådskande och nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer, eller gäller säkerhetshöjande åtgärder vid en damm som klassificerats enligt 11 kap. 24 och 25 §§ miljöbalken.

I brådskande situationer torde en omprövning ta för lång tid och då kan det finnas möjlighet för tillsynsmyndigheten att ingripa enligt punkt 1 eller 2 ovan. Exempelvis skulle en brådskande situation kunna vara att se till att vatten släpps fram för att trygga livet för skyddsvärda musslor eller fiskar i samband med torka.

En generell begränsning är att mer ingripande tillsynsåtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte får tillgripas. Det är viktigt att komma ihåg att den åtgärd som tillsynsmyndigheten väljer att vidta alltid ska vara proportionerlig i förhållande till nyttan med beslutet och vad som krävs enligt miljöbalken.

Tillståndsbeslut har rättskraft endast i de frågor som beslutet omfattar (24 kap. 1 § miljöbalken). Det bör därmed vara möjligt för tillsynsmyndigheten att ingripa med stöd av de allmänna hänsynsreglerna (2 kap. miljöbalken) i de frågor som inte har blivit föremål för prövning i aktuellt tillstånd enligt miljöbalken eller motsvarande äldre lagstiftning. Tänk även på att underlagsmaterial som inte finns återgivet i

domen kan ha betydelse för tillståndets rättskraft. En genomgång av allt material i målet kan därför behöva göras för att bedöma vad tillståndsbeslutet omfattar.

Utförandet av en åtgärd som tillsynsmyndigheten förelägger om kan ibland kräva tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken eller annan rättslig reglering. Detta utgör i sig inget hinder mot att meddela sådana förelägganden (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 8 februari 2011, mål nr M 2893–10).

Ett tillstånd kan automatiskt förfalla om tillståndet inte utnyttjats och dammbyggnaden inte underhållits under en längre tid (se till exempel rättsfallet NJA 1984 s 790). Tillsynsingenripanden begränsas inte av det tidigare tillståndet om tillståndet anses ha förfallit.

När tillstånd saknas eller är oklart

Det behöver finnas ett gällande tillstånd för att kunna ompröva en verksamhet. När tillstånd saknas får tillsynsmyndigheten ingripa tillsynsvägen med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken om det behövs. Länsstyrelsen kan då förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd för verksamheten. För att tillstånd ska kunna meddelas behöver verksamhetsutövaren vidta de miljöförbättrande åtgärder som krävs för att följa nuvarande miljökrav enligt miljöbalken.

Det förekommer verksamheter där tillståndsfrågan kan vara tveksam för hela eller delar av verksamheten särskilt då det finns mycket gamla tillstånd eller när det rör sig om verksamheter som drivs med stöd av urminnes hävd, privilegiebrev eller annan sådan rättighet som avses i 5 a § lag om införande av miljöbalken. Om det inte är tydligt att det finns ett tillstånd för verksamheten behöver tillståndsfrågan klarläggas innan länsstyrelsen initierar en omprövning. Det är då verksamhetsutövaren som har att visa att det finns tillstånd för anläggningen och verksamheten (se till exempel Mark- och miljööverdomstolens dom 2012-04-19, mål nr M 2350-11).

Bidragsprojekt

Ibland kan det finnas förutsättningar att åstadkomma nödvändiga miljöförbättringar genom bidragsfinansierade restaureringsprojekt. Det bör då vara tydligt motiverat varför inte tillståndshavaren ska stå för de miljöförbättrande åtgärderna i det aktuella fallet.

Referenser

- Bertil Bengtsson, Ulf Bjällås, Stefan Rubensson, Rolf Strömberg (2022) *Miljöbalken, En kommentar*
- LIFE IP Rich Water (2022) *Analys av kostnader i samband med borttagande av dammar – Ett delprojekt inom Rich Waters*, [länk](#).
- Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken
- Förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna
- Förordning (1998:1388) om vattenverksamheter
- Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll
- Förvaltningslag (2017:900)
- Jordabalken (1970:994)
- Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
- Lag (1998:811) om införandet av miljöbalken
- Länsstyrelserna, NAP-arbetsgrupp (2023-02-27) *Exempel på moderna miljövillkor för vattenkraften*
- Länsstyrelsernas samverkansgrupp för vattenjurister och nationella NAP-jurister (2023-05-24) *Stöd i arbetet med Natura 2000 vid omprövning av vattenkraft enligt nationell plan för moderna miljövillkor*
- Miljöbalken (1998:808)
- Miljösamverkan Sverige (2021a), *Utbildning i domstolsprövning av vattenverksamheter*, [länk](#).
- Miljösamverkan Sverige (2021b) *Utbildning i domstolsprövning av vattenverksamheter - Kostnader vid prövning av vattenverksamheter*, [länk](#).
- Miljösamverkan Sverige (2021c) *Rimlig egenkontroll vattenkraft*, [länk](#).
- Naturvårdsverket (2007) *Omprövning av vattenverksamhet*, Fakta 8287
- Naturvårdsverket (2017). *Förutsättningar för prövningar och tillsyn i Natura 2000-områden*, handbok 2017:1
- Prop. 1997/98:45 del 2
- Prop. 2017/18:243
- Rättegångsbalken (1942:740)
- Sveriges domstolar (webbsida uppdaterad 2023-09-13) *Prövningstillstånd - Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt*, [länk](#).
- Sveriges domstolar (webbsida uppdaterad 2022-05-23) *Miljöfarlig verksamhet - Sveriges Domstolar*, [länk](#).
- Vattenverksamhetsutredningen (2014), *I vått och torrt - förslag till ändrade vattenrättsliga regler*, SOU 2014:35
- Vattenförvaltningsförordning (2004:660)

Bilagor

Bilaga 1. Ansökans innehåll

Bilaga 2. Sammanfattning av omprövningsdomar



**Miljösamverkan
Sverige**