



Miljösamverkan
Sverige

Handläggarstöd för domstolsprövning av vattenverksamheter



Länsstyrelserna

Huvudmän

Länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Jordbruksverket samt Havs- och vattenmyndigheten

Webbplats

www.miljosamverkansverige.se

E-postadress

miljosamverkansverige@lansstyrelsen.se

Omslagsbild

Pixabay

Förord

Lagstiftning från 2019 om moderna miljövillkor för vattenkraftverk innebär ett mycket stort antal tillståndsprövningar och omprövningar av tillstånd där Länsstyrelserna behöver delta i domstolsprocessen. Alla länsstyrelser har eller kommer att rekrytera ny personal som behöver utbildas i hur en domstolsprövning går till. Det finns även behov av fortbildning för befintlig personal.

Miljösamverkan Sverige har i projektet ”Utbildning av vattenhandläggare i domstolsprövning” tagit fram ett utbildningsmaterial till handläggare på länsstyrelserna som arbetar med vattenverksamheter och prövning av dessa. Projektet startades i januari 2020 och avslutas under 2021.

I projektgruppen har följande personer deltagit:

Tina Buckland, Länsstyrelsen Västerbotten
Dan Hellman, Länsstyrelsen Västra Götaland
Joel Herzwall, Länsstyrelsen Halland
Johanna Karlsson, Länsstyrelsen Östergötland
Daniel Melin, Länsstyrelsen Uppsala
Hans Olofsson, Länsstyrelsen Västernorrland
Hans Sjöberg, Länsstyrelsen Gävleborg
Sara Wahrby, Miljösamverkan Sverige

Till projektet har det funnits en referensgrupp. Handläggärstödet har även skickats för synpunkter till länsstyrelsernas vattenjuristgrupp och till chefsnätverket för vattenverksamheter. Stort tack till er som läst och kommit med synpunkter.

Innehåll

Förord	3
1. Inledning	6
1.1. Översikt av domstolsprocessen i mark- och miljödomstol (MMD)	7
1.2. Översikt av överklagandeprocessen i Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) och Högsta domstolen (HD)	8
2. Olika typer av prövningar	9
2.1. Inledning	9
2.2. Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet	9
2.3. Prövning för moderna miljövillkor enligt nationella planen.....	9
2.4. Ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 b § miljöbalken.....	10
2.5. Tillåtighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken.....	10
2.6. Omprövning, återkallelse eller förbud enligt 24 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken rörande medgivet tillstånd till vattenverksamhet	10
2.7. Villkorsändring enligt 24 kap. 13 § miljöbalken.....	11
2.8. Lagligförklaring av vattenanläggning enligt lag (1998:811) om införande av miljöbalken.....	12
2.9. Godkännande enligt 11 kap 16. § miljöbalken	12
2.10. Förlängning av arbetstid enligt 24 kap. 2 § andra stycket miljöbalken	12
3. Parternas olika roller i domstolsprocessen.....	14
3.1. Mark och miljödomstolens roll	14
3.2. Mark- och miljööverdomstolens roll	14
3.3. Högsta domstolen.....	15
3.4. Sökandes roll.....	15
3.5. Länsstyrelsens roll	16
3.6. Övriga myndigheters roller.....	18
3.7. Övriga parter	19
4. Yttrande	20
4.1. Handläggningsåtgärder när ansökan kommit för yttrande till länsstyrelsen	20
4.2. Yttrande över ansökan innan kungörelse (kompletteringsremiss)	21
4.3. Yttrande över ansökan efter kungörelse	23
4.4. Övriga frågor att ta ställning till	31
4.5. Utformning av yttrandet	36
4.6. Kompletterande skriftväxling	40
4.7. Sammanfattande tips för utformning av yttrande	41
4.8. Sammanfattning från intervjuer med mark- och miljödomstolarna om yttrande	42
5. Huvudförhandling i domstolsprövning.....	48

5.1.	Så avgörs mål i domstolen.....	48
5.2.	Huvudförhandling.....	48
5.3.	Förhandlingsordning.....	50
5.4.	Sammanfattning av intervjuer med mark- och miljödomstolen om huvudförhandling	58
6.	Kostnader vid prövning	61
6.1.	Allmänt om kostnader	61
6.2.	Verksamhetsutövaren ansöker enligt den nationella planen.....	61
6.3.	Länsstyrelsen ansöker enligt den nationella planen.....	62
6.4.	Omprövning enligt 24 kap miljöbalken.....	62
6.5.	Omprövning av äldre rättigheter	63
6.6.	Rättegångskostnader vid prövning av övrig vattenverksamhet	63
7.	Domens uppbyggnad.....	65
8.	Överklagande	68
8.1.	Överklagan av dom.....	68
8.2.	När länsstyrelsen överklagar	68
8.3.	Anslutningsöverklagande	68
8.4.	Prövningstillstånd	68
8.5.	Överprövningen.....	69
8.6.	Överklagande av dom från MÖD	69
9.	Efter domstolsprövningen	70
9.1.	Vad händer efter lagakraftvunnen dom?.....	70
9.2.	Kontrollprogram	70
10.	Sakkunnigförordnande i mark- och miljödomstol	71
10.1.	Domstolens utredningsansvar	71
10.2.	Sakkunnigutredning för att fullfölja domstolens utredningsansvar	71
10.3.	Sökanden står för kostnaderna för en sakkunnigutredning	71
10.4.	Vad kan omfattas av en sakkunnigutredning?	72
10.5.	I vilket skede i processen förordnas om sakkunnig?.....	72
10.6.	Vem kan utses till särskilt sakkunnig?	73
10.7.	Hur kan ett yrkande om sakkunnigutredning utformas?	74
10.8.	Sakkunnigutredningar i samband med omprövning enligt NAP?	74
10.9.	Bakgrund till fiskeutredningsgruppens uppdrag	75
	Bilaga 1. Kostnader vid prövning av vattenverksamhet.....	76

1. Inledning

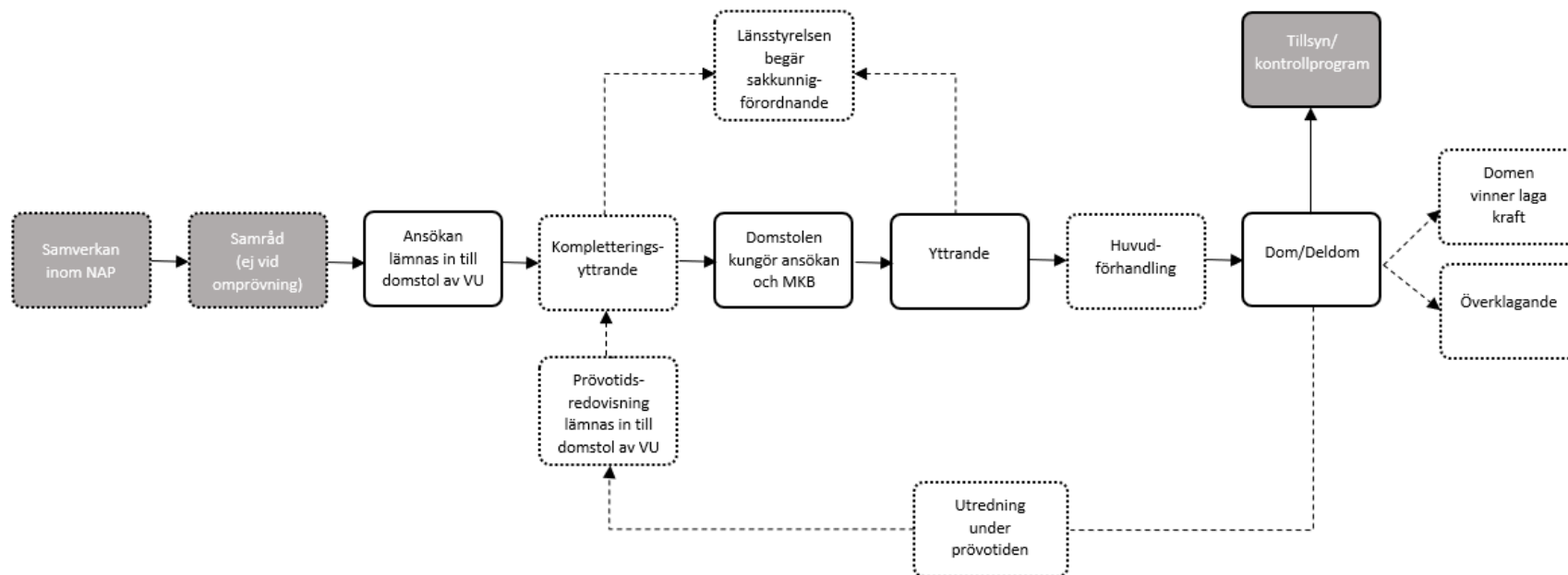
I detta handläggarstöd hittar du en beskrivning över domstolsprocessen som du som handläggare i prövningsärenden för vattenverksamheter behöver ha kunskap om. Handläggarstödet är tänkt att kunna användas under tiden du arbetar med ett prövningsärende för att underlätta för dig som handläggare och för att du ska veta vad länsstyrelsen har för roll i de olika stegen i en domstolsprocess. Handläggarstödet börjar med en översiktsbild över domstolsprocessen och överklagandeprocessen, sedan följer en beskrivning i text av hela domstolsprocessen.


I arbetet med att ta fram detta material har projektgruppen intervjuat mark- och miljödomstolarna vid tingsrätterna i Östersund, Nacka, Vänersborg och Växjö för att få hjälp att förbättra och effektivisera länsstyrelsens insats i domstolsprövningen av vattenverksamheter. I slutet av kapitlen ”Yttrande” och ”Huvudförhandling i domstolsprövning” redovisas slutsatserna från intervjuerna. Resultatet från intervjuerna har även delvis bakats in i övriga texter.


Projektet har avgränsats och detta material omfattar inte:

- Samråd enligt 6 kap miljöbalken
- Regionala samverkansprocessen inför prövning enligt den nationella planen (NAP)
- Sakfrågor och bedömningar
- Omprövningar initierade av länsstyrelsen
- Utbildningsmaterial till verksamhetsutövare

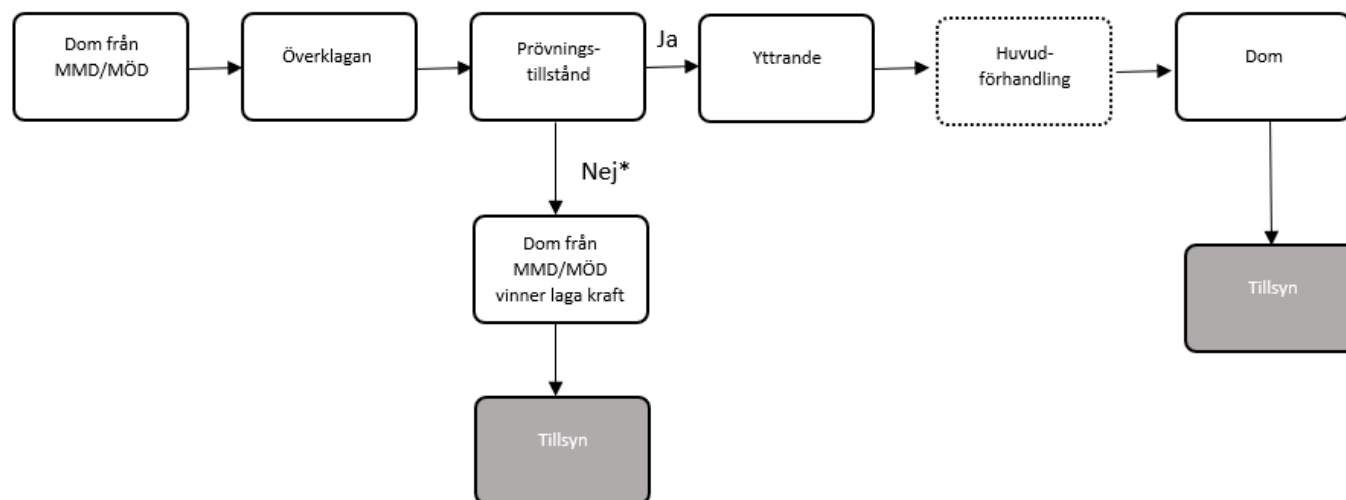
1.1. Översikt av domstolsprocessen i mark- och miljödomstol (MMD)





 Ingår inte alltid i processen

 Ingår inte i det här utbildningsmaterialet

1.2. Översikt av överklagandeprocessen i Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) och Högsta domstolen (HD)



 Ingår inte alltid i processen

 Ingår inte i det här utbildningsmaterialet

* Ett avslag på prövningstillstånd i MÖD kan överklagas till HD

2. Olika typer av prövningar

2.1. Inledning

Nedan följer en kort redogörelse för ansökningsmål som prövas av mark- och miljödomstolen som första instans samt regeringens tillåtlighetsprövning av vissa verksamheter. Stämningssmål berörs inte i denna utbildning.

2.2. Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet

En ansökan om tillstånd till vattenverksamhet lämnas till mark- och miljödomstolen (21 kap. 1 § miljöbalken (1998:808)), efter att samråd enligt 6 kap. miljöbalken skett med länsstyrelsen och andra som kan vara berörda. Vanligen är det större åtgärder som kräver tillstånd, men även en vattenverksamhet av mindre omfattning som normalt ryms inom anmälningsplikten (19 § förordning om vattenverksamheter (1998:1388)) kan kräva prövning. Exempel på detta är om åtgärderna riskerar påverka värdefull natur eller om någon enskild motsätter sig åtgärden (23 § förordningen om vattenverksamheter). En ansökan om tillstånd kan göras även om det bara krävs en anmälan (jfr 11 kap. 9 § 2 stycket miljöbalken).

En ansökan om tillstånd kan även gälla utrivning eller ändring av en vattenanläggning. Enligt 11 kap. 19 § miljöbalken ska tillstånd alltid ges till utrivning. Enligt 20 § i samma kapitel anges att en fastighetsägare som skulle skadas av en utrivning på begäran kan överta ansvaret för vattenanläggningen. Det sker i sådana fall genom ett förordnande av domstolen.

2.3. Prövning för moderna miljövillkor enligt nationella planen

Den 1 januari 2019 infördes nya bestämmelser i 11 kap. 27 och 28 §§ miljöbalken som innebär att alla vattenverksamheter som producerar vattenkraftsel ska ha moderna miljövillkor. Med moderna miljövillkor menas att tillståndets villkor eller andra bestämmelser ska ha bestämts enligt miljöbalken i en dom eller beslut som inte är äldre än 40 år. Denna prövning ska ske på verksamhetsutövarens initiativ.

Den som bedriver vattenkraftsverksamhet kunde fram till och med den 1 juli 2019 anmäla sig till en nationell plan. Syftet med planen är att genomföra prövningarna på ett effektivt sätt och att alla verksamheter ska kunna förses med moderna miljövillkor på ett sätt som innebär största möjliga nytta för vattenmiljön och en effektiv tillgång till vattenkraftsel. Regeringen beslutade den 25 juni 2020 om den nationella planen och införde ändringar i förordningen om vattenverksamheter. I bilagan till förordningen anges prövningsgrupper och den tidpunkt när ansökan senast ska lämnas in till

domstol. Syftet med prövningsgrupperna är att anläggningarna ska prövas i ett sammanhang och avrinningsområdesvis. Enligt 42 a-b §§ förordning om vattenverksamheter ska länsstyrelserna samverka med verksamhetsutövare vars verksamheter omfattas av planen, samt med berörda kommuner, myndigheter och intresseorganisationer. En regional samverkansprocess för varje prövningsgrupp kommer att genomföras innan verksamhetsutövarna i respektive prövningsgrupp lämnar in sin ansökan till domstol.

Ökning av effekt eller reglerförmåga är en förändring av verksamheten som normalt inte ryms inom ramen för en omprövning. För detta krävs vanligtvis en ny tillståndsprövning. Till skillnad mot en prövning för moderna miljövillkor krävs samråd och en miljökonsekvensbeskrivning. Om verksamhetsutövaren väljer att ansöka om tillstånd till ökad effekt eller reglerförmåga samtidigt som ansökan om prövning för moderna miljövillkor enligt nationella planen, har domstolen möjlighet till gemensam handläggning av ansökningarna.

2.4. Ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 b § miljöbalken

De verksamhetsutövare som bedriver vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel (11 kap. 6 § miljöbalken) har möjlighet att ansöka om ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 b § miljöbalken. Tillståndsprövningen kan då begränsas till att enbart avse själva ändringen och dess miljöpåverkan. Ändringstillstånd får endast ges om det bedöms lämpligt eller om verksamheten omfattas av den nationella planen.

2.5. Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken

Enligt 17 kap. 1 § miljöbalken ska vissa verksamheter alltid tillåtlighetsprövas av regeringen. Regeringen har dessutom möjlighet enligt 3 § i samma kapitel att förbehålla sig prövningen av andra verksamheter. Om regeringen har tillåtit verksamheten är inte stoppregeln i 2 kap. miljöbalken tillämplig.

Om regeringen i sin tillåtlighetsprövning angett en vattenverksamhet som ett villkor för verksamheten ska tillstånd alltid lämnas till vattenverksamheten (11 kap. 23 § punkt 1 miljöbalken).

2.6. Omprövning, återkallelse eller förbud enligt 24 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken rörande medgivet tillstånd till vattenverksamhet

Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen kan ansöka hos mark- och miljödomstolen att ett tillstånd ska återkallas eller omprövas. Då urminnes hävd och andra äldre rättigheter numera räknas som tillstånd (5 a § i lag om införande av miljöbalken (1998:811)) kan även de

omprövas. I det fall tillsynen överlåtits till kommunen har kommunen också rätt att ansöka om omprövning. Grundregeln i miljöbalken är att ett tillstånd kan omprövas efter 10 år. I 24 kap. 5 § miljöbalken anges det ett antal omständigheter som innebär att ett tillstånd kan omprövas tidigare. Verksamheter som är anmäld till den nationella planen får dock endast omprövas om omständigheterna är så allvarlig att den inte tål att vänta på prövningen för moderna miljövillkor och om olägenheten inte kan avhjälpas genom ett förläggande eller förbud (24 kap. 11 § 3 stycket miljöbalken).

När omprövning sker med stöd av 24 kap. 5 § miljöbalken får tillståndsmyndigheten inte meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras (24 kap. 9 § miljöbalken).

Mark- och miljödomstolen får enligt 24 kap. 3 § miljöbalken under vissa omständigheter helt eller delvis återkalla ett tillstånd och förbjuda fortsatt verksamhet. En återkallelse kan ske om verksamheten slutligt har upphört eller om ett tillstånd att inverka på vattenförhållandena inte har utnyttjats under en längre tid och det kan antas att tillståndet inte heller kommer att utnyttjas. I fråga om vattenanläggningar kan återkallelse ske om underhållet allvarligt försumrats.

Om tillståndet gäller verksamhet vid en vattenanläggning kan domstolen även återkalla rätten att ha kvar anläggningen. I ett sådant fall ska domstolen ålägga den som är underhållsansvarig att riva ut vattenanläggningen. Domstolen kan även besluta att någon annan får riva ut vattenanläggningen, på den underhållsskyldiges bekostnad.

I stället för att återkalla tillståndet kan domstolen besluta att underhållsansvaret ska flyttas över till någon annan enligt 11 kap. 20 § miljöbalken.

Det finns inga krav på samråd eller beskrivning av miljökonsekvenser enligt 6 kap. miljöbalken för en ansökan om återkallelse eller omprövning enligt 24 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken.

2.7. Villkorsändring enligt 24 kap. 13 § miljöbalken

Villkor eller andra bestämmelser i ett tillstånd (dom) kan efter ansökan av verksamhetsutövaren/tillståndshavaren ändras eller upphävas av tillståndsmyndigheten (24 kap. 13 § miljöbalken). Detta får bara ske om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillstånd gavs.

Förutsättningarna för att uppfylla ett villkor i ett tillstånd kan med tiden ändras vilket kan göra att villkoret är svårt eller rent av omöjligt att uppfylla. Villkoret kan även ha tappat sin ursprungliga funktion och nytta. Det kan även uppstå behov av att tillfälligt frångå ett villkor, till exempel underskrida en dämningssgräns, för att genomföra undersökningar eller andra

icke-tillståndspliktiga arbeten. För dessa fall har tillståndshavaren en möjlighet att ansöka om att få villkoret upphävt eller ändrat. I ansökan behöver tillståndshavaren/sökande redovisa att kraven för ändring är uppfyllda.

Det finns inga krav på samråd eller beskrivning av miljökonsekvenser enligt 6 kap. miljöbalken för en ansökan om ändring enligt 24 kap. 13 § miljöbalken.

2.8. Lagligförklaring av vattenanläggning enligt lag (1998:811) om införande av miljöbalken

Den som äger en vattenanläggning eller avser att nyttja en vattenanläggning för vattenverksamhet kan hos mark- och miljödomstolen begära prövning av vattenanläggningens laglighet. Detta gäller för vattenanläggningar där tillståndsfrågan är oklar eller som tillkommit utan tillstånd enligt vattenlagen eller motsvarande äldre bestämmelser. Möjligheten gäller dock inte vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel (se 17 a § lag om införande av miljöbalken).

En lagligförklaring får förenas med villkor. Om tillstånd söks för att ändra en sådan vattenanläggning ska det samtidigt göras en ansökan om prövning av anläggningens laglighet. Det gäller även den som ansöker om tillstånd att få använda någon annans vattenanläggning. Lagligheten av en vattenanläggning bedöms enligt de bestämmelser som gällde vid anläggningens tillkomst. Om anläggningen utnyttjas för vattenverksamhet ska tillstånd sökas enligt miljöbalken.

2.9. Godkännande enligt 11 kap 16. § miljöbalken

Ibland är det inte möjligt för verksamhetsutövaren att genomgå en tillståndsprövning innan de genomför tillståndspliktiga åtgärder, till exempel för vissa brådskande reparationsarbeten. I sådana fall är det möjligt att i efterhand ansöka om domstolens godkännande enligt 11 kap. 16 § miljöbalken. Denna möjlighet gäller bara tillståndspliktiga ändrings- eller lagningsarbeten som behöver genomföras akut till följd av en skada eller för att undvika skada. Ansökan om godkännande ska göras snarast möjligt.

En ansökan enligt 11 kap. 16 § miljöbalken handläggs hos mark- och miljödomstol som ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 § och 21 kap. 1 a § 1 stycket 3 p. miljöbalken. Detta innebär att prövningen sker som en normal tillståndsprocess med samråd enligt 6 kap. miljöbalken.

2.10. Förlängning av arbetstid enligt 24 kap. 2 § andra stycket miljöbalken

En dom innehåller vanligen en bestämd tid för när de ansökta arbetena ska vara utförda. Verksamhetsutövaren kan begära förlängning av denna tid,

som mest upp till 10 år. Det krävs giltigt skäl eller att synnerliga olägenheter ska uppstå för att ansökan ska beviljas. Giltigt skäl har i praxis ansetts vara till exempel svårigheter att få erforderliga tillstånd eller att få fram arbetsmaskiner eller personal. Synnerlig olägenhet kan vara att vattenverksamheten utförts till en del. Tillståndet förfaller om man inte utför de tillståndsgivna arbetena inom arbetstiden.

3. Parternas olika roller i domstolsprocessen

3.1. Mark och miljödomstolens roll

Det finns fem mark- och miljödomstolar i landet och varje domstol ansvarar för ett visst geografiskt område, en så kallad domkrets. Domstolarna ligger vid Umeå tingsrätt, Östersunds tingsrätt, Nacka tingsrätt, Växjö tingsrätt och Vänersborgs tingsrätt. Mark- och miljödomstolen handlägger och prövar ansökningar om tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Domstolen prövar också mål som rör omprövning, återkallelse och ändring av villkor enligt 24 kap. miljöbalken samt godkännande i efterhand enligt 11 kap. 16 § miljöbalken. Se kap 2 "Olika typer av prövningar" för mer information om vad domstolen prövar för mål.

Mark- och miljödomstolens handläggning av ett vattenmål styrs av flera lagstiftningar, bland annat miljöbalken, lagen om mark- och miljödomstolar och rättegångsbalken. Domstolen ska följa samma förvaltningsrättsliga principer som länsstyrelsen när det gäller bland annat saklighet och opartiskhet. Domstolen har en långtgående utredningsskyldighet vid prövningen av en tillståndsansökan. I det ingår exempelvis att granska att verksamhetsutövarens underlag är tillräckligt, påpeka brister i underlaget, ålägga part att komplettera det eller begära in yttranden från myndigheter eller annan expertis i området. Domstolen har också ett visst ansvar att bevaka allmänna intressen, även allmänna intressen som parterna inte fört fram. En ytterligare aspekt av domstolens utredningsskyldighet är att domstolen, till skillnad från i tvistemål, inte är bunden av parternas yrkanden och grunder. Detta innebär att domstolen kan påverka ramarna för målet vilket innebär att ansvaret att se till att målet utreds tillräckligt är väldigt brett.

3.2. Mark- och miljööverdomstolens roll

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt har till uppgift att handlägga alla överklagade avgöranden från de fem mark- och miljödomstolarna. För att mark- och miljööverdomstolen ska ta upp en överklagan till prövning krävs först prövningstillstånd. Prövningstillstånd ges bara om det kan finnas anledning att ändra avgörandet, om det är av vikt att målet prövas för att ge vägledning eller om det finns andra synnerliga skäl. Mer om detta i avsnitt 8.4.

Överklagningar som tas upp för prövning skickas till motparten, till exempel länsstyrelsen, för att ge denne tillfälle att bemöta det som sägs i överklagandet. Ett överklagat mål kan handläggas genom skriftväxling men ibland är det också aktuellt med förhandling. Prövningen i Mark- och miljööverdomstolen är avgränsad till de frågor som lyfts i överklagandet.

De avgöranden som anses ha en särskild betydelse som vägledning för underinstansers bedömning av likartade frågor i framtiden läggs in i Mark- och miljööverdomstolens samling av vägledande avgöranden. Dessa avgöranden kallas för ett referat och utgör rättspraxis.

3.3. Högsta domstolen

Högsta domstolens huvuduppgift är att skapa prejudikat, dvs. att genom sina avgöranden i konkreta mål ge vägledning hur liknande fall i framtiden ska bedömas av de allmänna domstolarna. Prejudikaten ska också ge vägledning till alla som behöver förhålla sig till gällande regler. Högsta domstolen prövar bland annat överklaganden av Mark- och miljööverdomstolens domar och beslut om att inte meddela prövningstillstånd. Även i Högsta domstolen krävs prövningstillstånd för att domstolen ska ta upp målet för prövning. Prövningstillstånd ges mycket sällan och endast om domen eller beslutet kan få betydelse som prejudikat eller om det finns synnerliga skäl. Mer om detta i avsnitt 8.6.

3.4. Sökandes roll

Den som vill få tillstånd till en åtgärd eller verksamhet har ett mycket stort ansvar när det gäller att ta fram det beslutsunderlag som krävs för prövningen. Processen som leder fram till domstolsprövningen, och själva prövningen, är utformad för att säkerställa att miljöbalkens syfte att främja en hållbar utveckling efterlevs. Hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel och kravet på en miljökonsekvensbeskrivning är viktiga delar för att säkerställa miljöbalkens syfte.

Det är sökande som ansvarar för hela samrådsprocessen och för att ta fram det underlag som krävs för prövningen i mark- och miljödomstolen. Detta följer bland annat av hänsynsreglerna. Av hänsynsreglerna framgår att det är den som söker tillstånd som ska visa att man följer bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken. Denna så kallade ”bevisbörda” innebär att sökande ska visa att man har skaffat sig tillräckligt med kunskap om verksamhetens påverkan på miljön genom olika utredningar och undersökningar. Sökande ska också visa att man vidtar de skyddsåtgärder som krävs och, när det gäller yrkesmässig verksamhet, att man använder sig av bästa möjliga teknik. Detta innebär att det i en domstolsprövning inte är myndighetens roll eller ansvar att motbevisa sökandes uppgifter.

Sökandes roll att ta fram det underlag som krävs för prövningen styrs också av bestämmelserna om vad en ansökan ska innehålla (22 kap. 1 § miljöbalken). Där framgår att sökande ska ta fram en miljökonsekvensbeskrivning när så behövs, och att man ska lämna förslag på skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått för att uppfylla kraven i hänsynsreglerna. Detta innebär i praktiken att det är upp till sökande att föreslå lämpliga villkor för verksamheten. Sökande ska också stå för

kostnaden för prövningen i domstolen och i vissa fall för motparters rättegångskostnader. Mer om information om rättegångskostnader finns i kapitel 6 i handläggarstödet.

3.5. Länsstyrelsens roll

3.5.1. Övergripande

Länsstyrelsen är regeringens företrädare i länet. Den viktigaste uppgiften är att se till att de nationella mål som riksdagen och regeringen slagit fast inom en rad politikområden uppnås samtidigt som hänsyn tas till länets förutsättningar. Länsstyrelsen arbetar också med tillsyn och ser till att lagar och regler följs.

Länsstyrelsens uppdrag och uppgifter styrs av förordningen med länsstyrelseinstruktion och regeringens årliga regleringsbrev. Av denna förordning framgår bland annat att länsstyrelsen ska ansvara för den statliga förvaltningen i länet och verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen fastställt nås.

Länsstyrelsen ska vid handläggningen av ärenden följa förvaltningslagen. Förvaltningslagens syfte är att människor som är föremål för myndighetsutövning ska behandlas rättvist och demokratiskt. Av lagen framgår vad som är grunder för god förvaltning: legalitet, objektivitet, proportionalitet, service och tillgänglighet. Detta innebär bland annat att länsstyrelsen ska vara saklig och opartisk samt endast vidta åtgärder som har stöd i lagstiftningen.

3.5.2. I prövningen i domstolen

Av 22 kap. 6 § miljöbalken framgår det att länsstyrelsen, när det behövs, ska föra talan i mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Detta innebär att länsstyrelsen har rätt att träda in som part i målet, framställa yrkanden men också att överklaga för det allmänna intressets räkning. Vid en domstolsprövning ska länsstyrelsen granska ansökan och påtala brister i syfte att se till att underlaget är så komplett att det kan ligga till grund för domstolens prövning. Länsstyrelsen ska dock inte företräda enskilda intressen.

Eftersom det finns flera olika myndigheter som kan företräda det allmänna intresset i en domstolsprövning, inklusive kommunen, är det bra om det sker en samordning. I vissa situationer finns det dessutom lagkrav på att under en prövning samråda med andra myndigheter. Detta gäller då verksamheten omfattas av förbudet i 4 kap. 6 § miljöbalken och i mål som kräver regeringens tillåtlighet (2 § förordningen om vattenverksamheter). Länsstyrelsen ska också samråda med kommunen om kommunen samtidigt för talan i ett mål för att tillvarata allmänna intressen inom kommunen. Det finns också andra fall när samråd ska ske, se 3 § förordningen om vattenverksamhet.

Det finns en ny bestämmelse som styr myndigheternas talan i de prövningar som genomförs enligt den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften. Enligt 43 § i förordningen om vattenverksamheter ska Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och länsstyrelserna samverka med varandra och fördela åtgärder mellan sig. Syftet med detta är att effektivisera genomförandet av planen och att undvika dubbelarbete.

3.5.3. Vad ingår i begreppet "miljöintresse och andra allmänna intressen"?

Det finns ingen tydlig definition på vad ett allmänt intresse är. Generellt kan ett allmänt intresse vara något som är av intresse för många människor på ett bredare plan. Tidigare likställdes ett allmänt intresse med statens intresse men idag kan även andra parter företräda allmänna intressen, till exempel miljöorganisationer.

Utgångspunkten för vilka allmänna intressen som länsstyrelsen ska bevaka är det som framgår av miljöbalkens bestämmelser. Detta visar sig både i specifika paragrafer som reglerar en viss fråga men inte minst i miljöbalkens portalparagraf (1 kap. 1 § miljöbalken). Av portalparagrafen kan man bland annat utläsa att balken syftar till att främja en hållbar utveckling, att naturen har ett eget skyddsvärde och ska förvaltas samt att den biologiska mångfalden ska bevaras.

En ytterligare vägledning om vad allmänna intressen är får man av hushållningsbestämmelserna och regler om riksintresse i 3 och 4 kapitlet i miljöbalken. Riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken utses av centrala myndigheter inom sina respektive ansvarsområde och kan omfatta följande områden:

- Stora mark- och vattenområden av opåverkad natur
- Mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt
- Jord- och skogsbruk
- Mark- och vattenområden av betydelse för rennäringen, yrkesfisket och vattenbruk
- Mark- och vattenområden och fysisk miljö i övrigt med betydelse för naturvärden, kulturvärden, friluftslivet och grönområden i tätorter
- Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material
- Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering
- Mark- och vattenområden av betydelse för totalförsvaret

Riksintressena i 4 kap. miljöbalken pekas ut av regeringen och utgör större geografiskt avgränsade områden som med stora natur- och kulturvärden och värden för friluftslivet. Länsstyrelsen har ett ansvar att i tillståndsprövningar bevaka eventuella anspråk på dessa områden så att områdets värden inte riskerar att påtagligt skadas.

Ett annat område där länsstyrelsen har ett särskilt ansvar, tillsammans med andra myndigheter och kommunen, är att bevaka att miljö kvalitetsnormerna i 5 kapitlet miljöbalken följs.

Förutom miljöbalken kan de nationella miljö kvalitetsmålen ge vägledning till vad som är allmänna intressen som bör bevakas i tillståndsprövningar. Viss vägledning kan man också få av länsstyrelseinstruktionen som beskriver länsstyrelsens ansvarsområden.

Det är värt att uppmärksamma att vad som är av allmänt intresse påverkas starkt av politiken då det är lagstiftaren som utser dessa. Detta innebär att vad som är ett allmänt intresse kan variera något över tiden.

3.5.4. Länsstyrelser som också är vattenmyndighet

Fem länsstyrelser är utsedda att vara vattenmyndighet i varsitt vattendistrikt: Norrbotten, Västernorrland, Västmanland, Kalmar och Västra Götaland. Dessa länsstyrelser kan få en särskild roll i domstolsprövningar när normen ifrågasätts eller när det är aktuellt att ge undantag från 5 kap. 4 § miljöbalken, dvs. bestämmelserna som säger att en verksamhet inte får tillåtas om åtgärden orsakar en otillåten försämring eller om normen äventyras. I dessa fall ska domstolen under pågående prövning hämta in ett yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet (22 kap. 13 § miljöbalken).

3.6. Övriga myndigheters roller

Enligt miljöbalken ska Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, när det behövs, 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.

På motsvarande sätt som för länsstyrelsen styrs myndigheternas respektive arbete av en instruktion. Detta påverkar den roll myndigheten har i prövningen. Länsstyrelsens roll när det gäller vattenverksamheter sammanfaller mycket med rollen som Havs- och vattenmyndigheten har och i viss mån Naturvårdsverkets roll.

3.7. Övriga parter

3.7.1. Miljöorganisationer

Utöver myndigheter har miljöorganisationer av en viss storlek talerätt i prövningar av vattenverksamhet och kan därmed också företräda allmänna intressen. Det gäller till exempel Älvräddarnas samorganisation, Sportfiskarna och Naturskyddsföreningen. Miljöorganisationerna för talan utifrån de intressen de arbetar för, vilket framgår av deras stadgar.

3.7.2. 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 eller personer med servitut att nyttja vattenområdet för ett specifikt ändamål.

Ibland har fiskerättsinnehavare vid en sjö eller vattendrag gått samman och bildat ett fiskevårdsområde för en gemensam förvaltning av fisket. Vid prövning av en vattenverksamhet som kan medföra påverkan på fisk kan fiskevårdsområdet vara sakägare med talerätt.

4. Yttrande

I detta kapitel beskrivs i första hand arbetet med yttrande över en vanlig ansökan om tillstånd till vattenverksamhet. Ansökan om omprövning för moderna miljövillkor enligt 24 kap. 10 § miljöbalken kommer till viss del att hanteras lite annorlunda. Om inget annat anges utgår beskrivningen ifrån en vanlig ansökan om tillstånd i detta kapitel.

4.1. Handläggningsåtgärder när ansökan kommit för yttrande till länsstyrelsen

När en begäran om yttrande kommer in från mark- och miljödomstolen är det viktigt att vara uppmärksam på vad domstolen vill att länsstyrelsen ska lämna synpunkter på. Ifall det är fråga om ett kompletteringsyttrande vill mark- och miljödomstolen endast ha synpunkter på om ansökningshandlingarna behöver kompletteras innan målet kungörs. Ett yttrande om komplettering av ansökan ska därför inte innehålla några synpunkter på sakfrågorna utan endast ytterligare utredningsbehov och uppgifter som saknas. I yttrandet bör man tydligt beskriva vilka utredningar som behöver göras och motivera behovet av dessa. Det är viktigt att vara noggrann i kompletteringsskedet eftersom det är lättare att få gehör för behovet av ytterligare uppgifter och utredningar än senare i processen.

När ansökan har kungjorts av mark- och miljödomstolen är det dags för länsstyrelsen att yttra sig i sak över ansökan. Yttrandet ska utgå från de allmänna intressen som länsstyrelsen bevakar, till exempel fiske, naturvård, kulturmiljö, miljö kvalitetsnormer, klimat och energi. Även i detta skede kan länsstyrelsen begära kompletteringar, se mer om detta nedan.

Domstolen anger en tid när yttrandet över ansökan ska ges in till domstolen. Länsstyrelsen bör alltid eftersträva att ge in yttrandet till domstolen inom den angivna tiden, för att inte riskera att fördröja processen. Det är därför bra att påbörja eventuella interna samråd i god tid innan yttrandet ska lämnas in. Om det inte är möjligt att svara inom den angivna tiden kan man begära anstånd, det vill säga förlängd tid för att ge in yttrandet. Anstånd brukar ofta medges, men som anges ovan bör målet vara att svara domstolen i tid. Anstånd kan begäras med ett mejl eller telefonsamtal till domstolen. En begäran om anstånd kan formuleras enligt följande: ”Länsstyrelsen begär anstånd med yttrande i mål M XX-XX till och med den xx xx 202x”.

Det är viktigt att alla berörda sakområden inom länsstyrelsen lämnar synpunkter på ansökan. Bjud in till särskilda beredningsmöten om det behövs. Tänk på att planera handläggningen av ärendet så att yttrandet kan färdigställas och skickas till domstolen inom fastställd tid. Tänk på att tid behöver avsättas för diskussion med chef om det är svåra avvägningar. I vissa fall kan länsledningen vara beslutande i ärendet vilket kräver särskild planering.

Det kan behöva klargöras hur interna synpunkter bör framställas. Synpunkterna från olika sakområden bör vara tydliga och konkreta. En genomgång eller utbildning internt om processen och vad som förväntas av ett internyttrande kan underlätta handläggningen.

Bedöm om det behövs stöd av en jurist. Detta kan vara aktuellt exempelvis när ärendet är komplicerat ur vattenrättslig synpunkt eller när det är särskilt viktigt att ställningstaganden och villkor formuleras noggrant.

Samverkan med andra myndigheter bör övervägas, särskilt när ärendet är komplext och när flera myndigheter med liknande ansvarsområden kommer att yttra sig i ärendet. Exempelvis kan det vara aktuellt att samverka med Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten, kommuner och andra länsstyrelser.

I vissa fall ska samråd ske mellan myndigheter och kommuner, vilket framgår av 1–3 §§ förordningen om vattenverksamheter. Samråd ska ske:

- Om det i ett mål eller ärende är fråga om tillstånd till vattenverksamhet vars tillåtlighet enligt Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen bör prövas av regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken.
- Om ett mål eller ärende rör sådan vattenverksamhet som avses i 4 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken (förbud mot vattenkraftverk samt vattenreglering eller vattenöverledning för kraftändamål i vissa områden).
- Om Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten eller en länsstyrelse för talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen och en kommun samtidigt för talan för att tillvarata allmänna intressen inom kommunen, ska myndigheten samråda med kommunen. Sådant samråd ska ske även i andra fall när en fråga som är av allmänt intresse för en ort förekommer i målet eller ärendet.

Kontakter med andra berörda myndigheter bör tas i god tid.

Börja dokumentera arbetstid för yrkande om ersättning för rättegångskostnader om det finns förutsättningar att få sådan ersättning, se kap 6 om rättegångskostnader för mer information.

4.2. Yttrande över ansökan innan kungörelse (kompletteringsremiss)

Om länsstyrelsen fått ansökan på remiss från domstolen för möjligheter att lämna synpunkter på om något behöver kompletteras granskar länsstyrelsen ansökan och yttrar sig över kompletteringsbehovet. I 22 kap. 1, 1 a och 1 d §§ miljöbalken framgår vad en ansökan ska innehålla.

Nedan anges exempel på vad granskningen av ansökan kan inriktas på:

- Är ansökan ändamålsenligt avgränsad? Omfattar ansökan alla väsentliga delar av verksamheten och dess effekter? Alla relevanta miljöaspekter ska ingå så att ändamålsenliga villkor kan fastställas för verksamheten. Se även punkten nedan om prövning enligt flera lagrum.
- Behövs prövning enligt flera lagrum förutom 11 kap. 9 § miljöbalken, exempelvis enligt 9 kap. och 7 kap. 28a § miljöbalken? Det kan även krävas dispens från exempelvis vattenskydds- eller naturreservatsföreskrifter och då behöver man ta ställning till om prövningen ska ske i det aktuella målet eller om det ska ske separat. Samlad prövning i mark- och miljödomstolen bör generellt sett eftersträvas.
- Titta igenom eventuella samrådshandlingar och kontrollera att synpunkterna har beaktats i ansökan.
- Har sökanden redovisat sin verksamhets påverkan på miljö kvalitetsnormerna för vatten? Möjliggör ansökan en bedömning av om verksamheten innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller har sådan betydelse att den äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljö kvalitetsnorm? Dvs. är verksamheten tillåtlig enligt 5 kap. 4 § miljöbalken?
- Framgår det av ansökan att åtgärderna är förenliga med strandskyddsbestämmelserna? Om dispens krävs ska särskilda skäl och inverkan på strandskyddets syften redovisas i ansökan. Något särskilt yrkande om dispens från strandskyddsbestämmelserna behövs dock inte vid tillståndsprövning av en vattenverksamhet.
- Påverkas arter som omfattas av Artskyddsförordningen (2007:845), till exempel förbudet enligt 4 § att skada eller förstöra vissa djurs fortplantningsområden eller viloplatsar?
- Beskrivs ansökta åtgärder tydligt så att man förstår vad som ska göras?
- Är alla relevanta miljöintressen och påverkan på dessa tillräckligt beskrivna? Berörs skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken, exempelvis Natura 2000-områden, naturreservat eller vattenskyddsområden? Är påverkan och konsekvenser för de skyddade områdena tillräckligt beskrivna?
- Finns det behov av ytterligare undersökningar? Exempelvis elfisken, provtagningar, inventeringar? Fundera över behov av sakkunnigförordnande, se kap. 10 i rapporten.

- Är det tydligt vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått sökanden åtar sig att utföra? Behöver sökanden komplettera sina förslag på villkor?
- Är olika alternativ till utförande av verksamheten, skyddsåtgärder och försiktighetsmått tillräckligt utredda och beskrivna? Är underlaget tillräckligt för att bedöma om de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken följs, exempelvis krav på användning av bästa möjliga teknik?
- Gällande tillstånd ska redovisas till exempel vid omprövning för moderna miljövillkor. Om äldre rättighet återopas ska sökanden redovisa bevis för att rättigheten uppkommit och vad den består i.
- Om det är en ansökan om tillstånd för att ändra en sådan vattenverksamhet som avses i 11 kap. 6 § miljöbalken (produktion av vattenkraftsel), kontrollera att förutsättningarna i 16 kap. 2b § miljöbalken är uppfyllda. Tillståndet får begränsas till att enbart avse ändringen om
 1. verksamheten omfattas av en sådan nationell plan som avses i 11 kap. 28 § och den prövning av verksamheten som ska ske enligt planen inte har påbörjats eller
 2. det annars är lämpligt.
- Ansökan ska innehålla förslag till övervakning och kontroll av verksamheten. Ett kontrollprogram kan dock upprättas av sökanden efter tillståndsprövningen i samråd med tillsynsmyndigheten. Det är vanligt att domstolen förskriver villkor om detta.
- Är det motiverat med kompensation enligt 16 kap. 9 § miljöbalken och finns det i så fall tillräckligt utförliga förslag i ansökan? Är rådgivningen säkerställd om kompensationsåtgärder ska utföras på annan plats? Kompensation är en förutsättning då en verksamhet medför skada på ett Natura-2000 område och enbart kan tillåtas av regeringen med stöd av 7 kap 29, 29a §§ miljöbalken.
- Finns det behov av fiskeavgift? Se även punkt 4.4.5.

4.3. Yttrande över ansökan efter kungörelse

I och med att domstolen kungjort ansökan så har domstolen gjort bedömningen att ansökningshandlingarna är tillräckligt kompletta för att kunna ligga till grund för prövningen. Länsstyrelsen och övriga remissinstanser samt andra berörda parter, till exempel enskilda markägare ombeds nu att yttra sig i sak över ansökan. Innan länsstyrelsen kan författa ett yttrande till domstolen finns ett antal saker att ta ställning till, se nedan.

4.3.1. Är ansökan efter kungörelse "tillräckligt" komplett?

Det första länsstyrelsen behöver ta ställning till inför yttrandet är om ansökan nu är tillräckligt komplett för att länsstyrelsen ska kunna yttra sig i sak. Om länsstyrelsen tidigare fått ansökan på kompletteringsremiss granskas nu de kompletteringar som sökande gjort av ansökan. Om synpunkterna på vad som behöver kompletteras inte alls har uppfyllts kan det vara aktuellt att yrka på att ansökan ska avvisas alternativt att åter framföra synpunkter på vad som behöver kompletteras enligt alternativet beskrivet nedan.

Domstolen ger inte alltid länsstyrelsen och andra remissinstanser möjlighet att lämna synpunkter på om något behöver kompletteras (kompletteringsremiss) innan kungörelse. Om länsstyrelsen då anser att ansökan efter kungörelse är för bristfällig för att yttra sig i sak kan länsstyrelsen yrka på att ansökan ska avvisas. Ett alternativ till ett yrkande om avvisning är att i yttrandet framföra att ansökan behöver kompletteras innan länsstyrelsen kan ta ställning i sak. Det med förhoppning om att sökande kompletterar ansökan i den fortsatta skriftväxlingen i målet (se exempel nedan). Länsstyrelsen kan då ta ställning i sak i nästa yttrande i målet.

Länsstyrelsen har innan ansökan kungjorts inte fått möjlighet att lämna synpunkter på eventuellt kompletteringsbehov av ansökan. Länsstyrelsen anser att ansökan (ansökningshandlingarna) behöver kompletteras med nedan angivna punkter innan Länsstyrelsen kan ta ställning i sak till ansökan.

Länsstyrelsen behöver tydligt motivera för domstolen varför man anser att vissa uppgifter saknas och varför de är viktiga för prövningen av ansökan.

I detta skede bör också övervägas om det finns behov att yrka om att sakkunnigutredning enligt 22 kap. 12 § miljöbalken ska utföras för att till exempel utreda påverkan på fiskbestånd och fiske, se kap. 10 om förordnande av sakkunnig.

Det är inte säkert att det blir en fortsatt skriftväxling i målet och att länsstyrelsen får möjlighet att yttra sig över sökandes bemötande av första yttrandet inklusive eventuella kompletteringar. Det är dock vanligt med ytterligare skriftväxling, särskilt om länsstyrelsen framfört att vissa uppgifter saknas för att kunna ta ställning till ansökan. I annat fall finns fortfarande möjligheten för länsstyrelsen att framföra inställning vid en eventuellt kommande huvudförhandling. Om ansökan fortfarande är för bristfällig kan länsstyrelsen då yrka på att den ska avvisas alternativt om kompletteringarna är godtagbara framföra att länsstyrelsen efter komplettering av ansökan nu kan ta ställning i sak och sen framföra synpunkter/yrkande i den delen.

Om länsstyrelsen anser att ansökan efter kungörelse är tillräckligt komplett för att kunna ta ställning och framföra synpunkter i sak går länsstyrelsen

vidare till nästa steg där bedömningen ska göras om den ansökta verksamheten är tillåtlig eller inte.

4.3.2. Kan ansökt verksamhet tillåtas?

Vid bedömning av tillåtligheten är det lämpligt att först kontrollera om ansökt verksamhet direkt strider mot miljöbalkens bestämmelser. Ligger verksamheten inom ett skyddat område till exempel Natura 2000-område, skyddade vattendrag enligt 4 kap. 6 § miljöbalken och medför den en otillåten påverkan på det skyddade området? Medför ansökt verksamhet att gällande miljökvalitetsnorm äventyras eller att den medför en otillåten försämring av vattenkvaliteten? Innebär verksamheten en påtaglig skada på ett riksintresse?

Nedan ges några exempel på avsnitt i miljöbalken med bestämmelser om tillåtlighet:

- 1 kap. 1 § miljöbalkens syfte och tillämpningsområde
- 2 kap. hänsynsregler
- 3 och 4 kap. hushållningsregler
- 5 kap. miljökvalitetsnormer
- 7 kap. till exempel Natura 2000, naturreservat och vattenskyddsområden
- 8 kap. om artskydd och artskyddsförordningen
- 11 kap. om vattenverksamhet
- 16 kap. allmänt om prövningen
- 17 kap. Regeringens tillåtlighetsprövning för vissa särskilda fall

Om verksamheten inte är direkt otillåten är det bra om länsstyrelsen gör en sammanvägd bedömning utifrån de allmänna intressena om verksamheten kan tillåtas/vara lämplig på platsen. Det är en intern process som ofta behöver involvera flera sakområden på länsstyrelsen och som kan se mycket olika ut. Ofta kan ansökt verksamhet vara positiv utifrån några allmänna intressen och negativ utifrån andra intressen.

Mark- och miljödomstolarna har vid de intervjuer som genomförts i detta projekt framfört att det är viktigt att länsstyrelsen framför ett tydligt ställningstagande. Det ställer krav på den interna processen när olika sakområden kan ha motstående intressen för att avväga vilken slutlig inställning som länsstyrelsen ska framföra till domstolen. Utöver påverkan på olika allmänna intressen i det enskilda fallet är förstås tillämplig lagstiftning och rättspraxis i den mån det finns något som liknar det aktuella fallet något att ta hänsyn till.

Vid bedömning av tillåtligheten behöver hänsyn även tas till i vilken omfattning verksamhetens påverkan på allmänna intressen kan minskas genom skyddsåtgärder och begränsningar som föreskrivs som villkor.

Om länsstyrelsen anser att verksamheten inte ska tillåtas, men är osäker på om domstolen kommer att gå på den linjen kan man överväga att ha ett förstahands- och ett andrahandsyrkande. Till exempel kan man i första hand yrka att ansökan ska avslås och i andra hand yrka på de villkor som ska gälla om domstolen ändå lämnar tillstånd. Det är förstas beroende på hur viktigt länsstyrelsen anser att själva frågan om verksamhetens tillåtlighet är.

Miljökonsekvensbeskrivning, detaljplan och rådighet

Om ansökan kräver en miljökonsekvensbeskrivning så behöver domstolen ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen kan godkännas innan tillstånd kan ges (följer av 6 kap. 39 §, 42 § och 43 § miljöbalken). Denna bedömning omfattar även om samrådet har utförts på ett tillräckligt bra sätt. Länsstyrelsen kan lämna synpunkter på om miljökonsekvensbeskrivningen har en sådan kvalitet att den kan ligga till grund för prövningen eller inte.

MKB krävs inte för ansökningar om omprövning enligt 24 kap. 10 § miljöbalken.

Ett tillstånd till vattenverksamhet får inte strida mot gällande detaljplan. Det är något som domstolen kontrollerar, men strider verksamheten uppenbart mot några planbestämmelser bör detta påpekas.

Bestämmelser om tillåtlighet finns även i lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Det gäller särskilt bestämmelser om rådighet. Rådighet över aktuellt vattenområde krävs för att tillstånd ska kunna ges och något som domstolen vanligtvis är noga med att kontrollera.

Prövning av en anläggnings laglighet

För äldre vattenanläggningar som tidigare inte har prövats eller efter en prövning har ändrats i betydande omfattning innan miljöbalken trädde i kraft kan det bli aktuellt med en ansökan om lagligförklaring. Om en ansökan enligt miljöbalken görs för att ändra en sådan anläggning ska det samtidigt göras en prövning av anläggningens laglighet (17 § i lag om införande av miljöbalken).

Laglighetsprövning får inte tillämpas för vattenkraftsanläggningar som används för produktion av vattenkraftsel (enligt 11 kap. 6 § miljöbalken). Detta framgår av 17 a§ lag om införande av miljöbalken.

Vid en laglighetsprövning ska anläggningens laglighet prövas mot den aktuella lagstiftningen när anläggningen uppfördes eller ändrades. Själva vattenverksamheten till exempel avledning av vatten ska dock prövas enligt miljöbalken. Vid en bedömning av om en anläggning uppfyller kraven för att lagligförklaras kan noteras att krav på åtgärder för fiskens framkomst har funnits i vattenlagstiftningen långt innan miljöbalken trädde i kraft.

Det kan även noteras att en förutsättning för att lagligförklara en vattenanläggning är att tillstånd kan ges för vattenverksamheten som bedrivs vid anläggningen. Som anges ovan ska vattenverksamheten som bedrivs vid anläggningen prövas enligt miljöbalkens bestämmelser.

Särskilt om omprövning för moderna miljövillkor enligt 24 kap. 10 § miljöbalken

I kommande prövning för moderna miljövillkor enligt den nationella planen kommer det i många fall handla om omprövning av en befintlig verksamhet som redan har tillstånd och är tillåtlig. I dessa fall prövas inte tillåtligheten av själva verksamheten. Det kan dock i vissa fall vara så att de åtgärder och villkor som krävs för att följa en miljö kvalitetsnorm för vatten, innebär att verksamheten avsevärt försvåras. Skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken utgör inte längre något hinder mot att ställa de krav på begränsningar och skyddsåtgärder som krävs för att beslutad miljö kvalitetsnorm ska kunna följas. Det kan också om det är nödvändigt för att följa miljö kvalitetsnormen, eller om verksamhetsutövaren medger det, bli aktuellt att återkalla tillståndet (24 kapitlet 10 § tredje stycket miljöbalken).

Sökanden kan passa på att samtidigt ansöka om effektivisering genom utökad reglering eller någon annan åtgärd som kräver tillståndsprövning enligt 11 kap. 9 § miljöbalken. Den prövningen ska då ske samordnat med omprövningen enligt 24 kap. 10 § miljöbalken.

4.3.3. Ställningstaganden

Domstolen vill ofta att länsstyrelsen redovisar ett tydligt ställningstagande till ansökan. Med detta menas att det ska framgå om länsstyrelsen motsätter eller medger bolagets yrkanden, dvs. ett ja eller nej om tillstånd ska ges. Ett ställningstagande kan också vara att länsstyrelsen medger bolagets yrkanden under vissa förutsättningar, till exempel att sökande inte får tillstånd till hela åtgärden eller med vissa villkor.

Inställning till sökandens yrkanden bör redovisas konkret och tydligt. Vid flera olika delprojekt eller yrkanden bör inställning till respektive yrkande alternativt hela ansökan framgå. Länsstyrelsens inställning bör redovisas samlat och tidigt i yttrandet, till exempel under en egen rubrik. Motivering till myndighetens inställning kan redovisas senare i yttrandet.

Exempel på hur ställningstagande kan formuleras:

- *Länsstyrelsen tillstyrker ansökan.* Det innebär att ansökta åtgärder bedöms kunna tillåtas. Man kan ”villkora” ställningstagandet med att Länsstyrelsens yrkanden i övrigt ska beaktas, till exempel avseende försiktighetsmått.
- *Länsstyrelsen anser/yrkar på att ansökan ska avslås (alternativt avstyrker ansökan).* När ansökt verksamhet inte bedöms vara tillåtlig enligt bestämmelserna i miljöbalken yrkar man på att ansökan ska avslås.

- *Länsstyrelsen anser/yrkar att ansökan ska avvisas.* Det är aktuellt när ansökan bedöms ha sådana brister att det inte är möjligt att ta ställning till ansökan. Även när länsstyrelsen bedömer att miljökonsekvensbeskrivningen inte kan godkännas kan det vara aktuellt att yrka på avvisning. Om domstolen beslutar att avvisa ansökan innebär det att själva sakfrågan inte prövas.
- *Länsstyrelsen avstyrker sökandens yrkande avseende....* Det innebär att länsstyrelsen kan ta ställning till olika delar av ansökta åtgärder eller verksamheter.

4.3.4. Villkor om verksamheten kan tillåtas

Om länsstyrelsen anser att verksamheten kan tillåtas, är vilka villkor verksamheten ska föras med det viktigaste att ta ställning till i yttrandet. Det handlar om att granska sökandes villkorsförslag, men länsstyrelsen kan även i yttrandet framföra egna villkorsförslag. Om länsstyrelsen har synpunkter på sökandes förslag och/eller egna villkorsförslag behöver detta motiveras och hänvisas till relevant lagstiftning till exempel miljö kvalitetsnormer och Natura 2000-område.

Villkor ska omfatta skyddsåtgärder och begränsningar som det finns behov av för att minska verksamhetens miljöpåverkan. Villkoren ska även vid behov omfatta den kontroll som krävs för uppföljning av övriga villkor och verksamhetens påverkan. Här gäller krav på användning av bästa möjliga teknik och försiktighetsprincipen enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. Begreppet ”Bästa möjliga teknik”, BAT, förekommer också. Havs- och vattenmyndighetens vägledningar om exempelvis fiskpassagelösningar och minimitappning kan användas som underlag i bedömningen om vad som är bästa möjliga teknik och lämpliga försiktighetsmått. För vattenverksamheter är det också möjligt att fastställa villkor om åtgärder för att skydda fisk och fiske med stöd av 11 kap. 8 § miljöbalken.

Utöver kravet på användning av bästa möjliga teknik behöver länsstyrelsen fundera på vilka åtgärder som krävs för att bland annat uppnå berörda miljö kvalitetsnormer, miljö kvalitetsmål och gynnsam bevarandestatus för ingående naturtyper och arter i ett Natura 2000-område när det är aktuellt. Här kan vattenmyndigheternas vatten-information (VISS) och bevarandeplanerna för berörda Natura 2000-områden ge information om vilka typer av åtgärder och begränsningar som krävs. Det varierar dock hur tydlig och specifik den informationen är och det kan vara bra att internremissa de enheter som ansvarar för dessa frågor.

En skälighetsavvägning ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Med detta menas att de krav som ställs med stöd av 2 kap. miljöbalken inte får vara orimliga att uppfylla. Skälighetsavvägningen får dock aldrig resultera i att de krav som behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm för vatten inte ställs (2 kap. 7 § 2 stycket och 5 kap. 4 § miljöbalken).

Villkoren ska vara formulerade så att de är tydliga för både verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten. Villkoren ska också vara ändamålsenliga så att syftet med dem uppnås om villkoren följs.

4.3.5. Allmänna villkoret

Det första villkoret i ett tillstånd brukar bestå av det så kallade allmänna villkoret. Det anger att verksamheten ska bedrivas i huvudsak enligt ansökan och enligt vad sökande i övrigt uppgett och åtagit sig i målet. Länsstyrelsen behöver fundera över vilka av sökandes åtagande som enbart kan omfattas av det allmänna villkoret och vilka som kräver specifika villkor. Det allmänna villkoret bör föreskrivas, men det är oprecist och villkoret bör därför inte omfatta några frågor av större betydelse. Väsentliga skyddsåtgärder som till exempel grumlingsbegränsning, bullerbegränsning och kontrollprogram bör föreskrivas som egna villkor.

Det allmänna villkoret medger en viss flexibilitet i utformning och genomförande av åtgärder och verksamhet. Det är dock viktigt att den eventuella justering av utformning och genomförandet inte orsakar en större miljöpåverkan, eller en miljöpåverkan som kräver andra försiktighetsmått. Denna flexibilitet finns oftast inte vid mer explicit villkorsskrivning i specifika frågor. Det allmänna villkoret kräver också att tillsynsmyndigheten har god kännedom om allt som omfattas av prövningen.

Om materialet i målet innehåller många olika åtaganden som inte är samlade så finns det ofta anledning att i yttrandet begära att sökanden sammanställer samtliga åtaganden. Länsstyrelsen kan därefter bedöma och värdera dessa för att se vilka som omfattar viktiga frågor, och därför eventuellt bör formuleras som uttryckliga villkor istället för att omfattas av det allmänna villkoret. Listan över de samlade åtagandena kan också komma till nytta vid den framtida tillsynen av verksamheten.

4.3.6. Övriga villkor skyddsåtgärder och begränsningar

Vanliga villkor för en vattenverksamhet är åtgärder och begränsningar för att minimera grumling, risk för oljespill och bullerbegränsningar under tiden anläggningsarbeten pågår. Arbeten i vatten kan även begränsas till vissa tidsperioder under året för att minska påverkan på bland annat fisklek. För drift av ett vattenkraftverk är villkor om fiskpassagelösningar och minimitappning i fiskvägar och i vattendragets naturliga fåra vanligt. För vägledning kring vilka villkor/krav som bör ställas på en vattenverksamhet hänvisas till de vägledningar som finns hos Havs- och vattenmyndigheten för olika typer av vattenverksamheter.

4.3.7. Prövotidsvillkor

Om det inte finns tillräckligt underlag för att fastställa slutliga villkor eller ersättning i någon del kan frågan skjutas upp under en prövotid för

genomförande av de utredningar som krävs (22 kap. 27 § miljöbalken). Denna möjlighet ska inte användas för att kompensera för brister i ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen och alla former av frågor kopplat till tillåtlighetsprövningen av verksamheten är olämpliga som prøvotidsvillkor. För tillåtlighetsbedömningen ska det finnas ett tillräckligt underlag i ansökningshandlingarna.

Vissa frågor kan dock vara lämpliga att utreda efter att tillstånd meddelats då det kan kräva undersökningar som behöver utföras med stöd av tillståndet. Det kan till exempel handla om slutlig utformning av minimitappning och fiskpassagelösningar som inte är lämpliga att överlåta till tillsynsmyndigheten att besluta om, se kapitlet nedan om delegerade frågor. Domstolen föreskriver då vilka utredningar som ska genomföras och när sökanden senast ska redovisa resultatet av utredningarna tillsammans med förslag till slutliga villkor eller ersättning.

I avvaktan på att frågan slutligt avgörs kan domstolen besluta om provisoriska föreskrifter som gäller till dess slutligt beslut fattats. I en utredning kan till exempel ingå att testa olika flöden och fördelning för en minimitappning. Vid beslut om en prøvotid meddelar domstolen endast en deldom.

Länsstyrelsen kan i yttrandet yrka på ett prøvotidsvillkor om man skulle vara osäker på att exempelvis en föreslagen minimitappning eller utformning av fiskväg kommer att fungera som avsett. Då är frågan inte slutligt avgjord och det finns möjlighet till korrigeringar efter genomförda utredningar vid den prøvning av slutliga villkor som sker efter det att prøvotidsredovisningen givits in till domstol.

4.3.8. Kontrollprogram, uppföljning och delegerade frågor

För uppföljning av villkor i ett tillstånd till en vattenverksamhet krävs någon form av kontroll. Det krävs också återkommande kontroller/undersökningar och uppföljning för att undersöka verksamhetens påverkan på miljön, vilket är ett lagkrav enligt 26 kap. 19 § miljöbalken. Det gäller både under anläggningsarbeten och för framtida drift av till exempel ett vattenkraftverk eller ett uttag av grundvatten för en vattentäkt. Enligt 22 kap. 25 § punkt 3 miljöbalken ska ett tillstånd/dom också innehålla bestämmelser om kontroll när det finns ett behov.

I Miljösamverkan Sveriges handläggare ”Rimlig egenkontroll vattenkraft” (färdigställs under 2021) ges mer vägledning till vilken kontroll som bör genomföras för en vattenkraftsanläggning. Vilken kontroll som bör föreskrivas i villkor i ett tillstånd och vilken kontroll som är mer lämpligt att utföras inom ramen för en verksamhetsutövarens egenkontroll utan att specificeras i villkor är en avvägning från fall till fall.

Det kan vara lämpligt att sökande för en vattenverksamhet som kräver en relativt omfattande kontroll blir medveten om det redan under

tillståndsprovningen och att det i villkor anges att viss kontroll ska utföras, till exempel på vilket sätt och hur ofta grumling ska mätas. Villkor om kontroll kan röra sig om kontroll under såväl anläggningsarbeten som i driftskedet.

Det förekommer att den viktigaste kontrollen villkorsregleras i tillståndet. Denna och övrig kontroll hanteras därefter i kontrollprogrammet. Det kan dock finnas nackdelar med att i villkor föreskriva detaljerat hur kontroll ska utföras då den ofta kan behöva förändras, vilket då skulle kräva en ansökan om villkorsändring varje gång. Det är därför vanligt att det istället för en specifik kontroll föreskrivs att det ska finnas ett kontrollprogram för verksamheten. Kontrollprogrammet bör av samma anledning inte fastställas av vare sig domstol eller tillsynsmyndighet eftersom det kan behöva revideras löpande.

Frågan om kontrollprogrammets närmare innehåll brukar lämnas till tillsynsmyndigheten. Exempel på villkor om kontrollprogram är: "För uppföljning av xxx ska det finnas ett kontrollprogram. Kontrollprogrammet ska tas fram i samråd med tillsynsmyndigheten" eller "Ett kontrollprogram för verksamheten ska lämnas in till tillsynsmyndigheten x veckor/månader innan verksamheten får påbörjas."

Länsstyrelsen kan i yttrandet yrka på villkor om kontrollprogram enligt ovan. I yttrande kan länsstyrelsen då också utveckla vad som bör ingå i kontrollprogrammet så att sökande är förberedd på det efter att tillstånd/dom har meddelats. Ifall det under provningen framgår att länsstyrelsen inte är överens med sökande när det gäller omfattningen på kontrollen kan det vara ett skäl att yrka på särskilda villkor kring detta.

Om det inte föreskrivs några villkor om kontroll i ett tillstånd har ändå tillsynsmyndigheten möjlighet att begära in förslag till kontrollprogram och förelägga om att viss kontroll ska utföras (26 kap. 19, 21 och 22 § miljöbalken).

4.4. Övriga frågor att ta ställning till

Utöver tillåtlighet och villkor finns det ett antal andra saker att ta ställning till vid yttrande över en ansökan om vattenverksamhet. Nedan finns en genomgång av de viktigaste sakerna att tänka på.

4.4.1. Arbetstid

Enligt 22 kap. 25 § andra stycket miljöbalken ska man för vattenverksamheter ange en tid i domen då arbetena ska vara utförda.

Arbetstiden kan som längst vara 10 år. Tillståndshavaren kan ansöka om att förlänga arbetstiden, men för det krävs att vissa kriterier är uppfyllda (24 kap. 2 § miljöbalken).

För en ny vattenverksamhet anger arbetstiden normalt genomförandetiden för samtliga anläggningsarbeten som verksamheten omfattar. Vid omprövning av ett befintligt vattenkraftverk kan arbetstiden istället utgöra tiden för när skyddsåtgärder i form av fiskväg, fingaller och flyktväg ska vara utförda.

4.4.2. Tid för oförutsedd skada

Följderna av en vattenverksamhet kan vara svåra att helt förutse, särskilt för grundvattenuttag och vid ändrade vattennivåer i sjöar och vattendrag till följd av utrivning av vattenanläggning eller ändrade regleringsbestämmelser. För hantering av icke förutsedda problem eller skador som skulle kunna uppstå i framtiden till följd av en vattenverksamhet bestämmer domstolen 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 eller företrädare för det allmänna (till exempel länsstyrelsen) anmäla en skada som uppstått på allmänt eller enskilt intresse som då hanteras av domstolen inom ramen för prövningen i målet. Det är dock ovanligt att företrädare för allmänna intressen driver frågan om oförutsedd skada på allmänna intressen. Om verksamheten skulle medföra skador på miljön som inte förutsågs vid tillståndsprövningen finns ju också möjligheten till omprövning enligt 24 kapitlet 5 § miljöbalken.

Efter att tiden för oförutsedd skada gått ut kan inte längre krav ställas på sökande/tillståndshavaren att åtgärda eller kompensera för skador som uppstått till följd av den tillståndsgivna vattenverksamheten. Det gäller förstås under förutsättning att verksamheten har bedrivits i enlighet med villkoren i tillståndet. Om inte tillståndet följs kan en enskild som lider skada ansöka om stämning enligt 7 kap. 2 § i lagen om särskilda bestämmelser för vattenverksamhet. För skador som uppstått på grund av regleringar i de stora kraftverksälvarna finns efter att tiden för oförutsedd skada gått ut en möjlighet att ansöka om ersättning från bygdeavgiftsmedel som avsatts i regleringsfonder för vissa regleringsområden.

Överlag har bestämmelsen om oförutsedd skada störst betydelse för enskilda intressen. Länsstyrelsens roll i prövningen blir främst att bedöma om tiden verkar rimlig. Sökande har ett intresse för att tiden för oförutsedd skada blir så kort som möjligt då det innebär en osäkerhet i framtiden. Då ett problem/skada först kan uppstå vid specifika vattenförhållanden till exempel ett riktigt högt eller lågt vattenflöde behöver tiden vara tillräckligt lång för att fånga upp naturliga svängningar.

4.4.3. Delegerade frågor

Enligt 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken får mark- och miljödomstolen överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta om villkor av mindre betydelse. Om sökande föreslår att någon fråga ska delegeras till tillsynsmyndigheten behöver länsstyrelsen ta ställning till om detta är lämpligt eller ej och

kommentera detta i yttrandet. I det ingår att bedöma om delegeringen är rimlig, det vill säga handlar om en fråga av mindre betydelse. Länsstyrelsen kan också själva i yttrandet föreslå eller yrka på att tillsynsmyndigheten får delegation att kunna fatta beslut om till exempel mindre kompletterande skyddsåtgärder om det skulle uppstå ett behov av det. Mindre omfattande kompletterande skyddsåtgärder till exempel för att minimera grumling vid arbeten i vatten om behov uppstår kan vara annat som delegeras. Fördelning av fastslagen minimitappning under året kan också delegeras om det inte påverkar produktionen i någon betydande omfattning. I annat fall bör det avgöras av domstolen då frågan inte är av mindre betydelse.

Den närmare utformningen av en fiskväg förbi en damm/kraftverk är ett annat exempel på frågor som domstolen kan delegera till tillsynsmyndigheten. Det kräver att föreslagen och av domstolen beslutad fiskvägslösning är väl utredd av sökande och att förhållanden på platsen gör det möjligt att anlägga en sådan fiskväg inom den kostnadsram som domstolen tagit ställning till. Är det i ansökningshandlingarna bara en linje på en kartbild som visar en tänkt dragning av till exempel ett omlöp utan några platsundersökningar eller närmare specifikationer kan det vara olämpligt att frågan om fiskvägens utformning delegeras. Det är inte meningen att tillsynsmyndigheten ska designa en fiskväg åt sökande och på så sätt delvis ta ansvar för dess funktion. Grundläggande funktionskrav för fiskvägen behöver klargöras i domen/villkor, till exempel maximal lutning, vattenflöde och vilka fiskarter som ska kunna vandra i fiskvägen.

4.4.4. Verkställighetsförordnande

Enligt 22 kap. 28 § miljöbalken får mark- och miljödomstolen, om det finns skäl, förordna att tillståndet till en verksamhet får tas i anspråk även om domen inte vunnit laga kraft (verkställighetsförordnande). Som villkor ska då föreskrivas att sökande ställer en säkerhet hos länsstyrelsen för den ersättning som kan komma att utgå om domen ändras. Det förekommer att sökande begär verkställighetsförordnande utan att ange några tydliga skäl för det. För helt nya verksamheter, ny dämning, utökad verksamhet till exempel ökad vattenavledning och åtgärder med förväntade stora effekter på miljön är det tveksamt att medge verkställighetstillstånd, varför sökande behöver redovisa starka skäl för behovet av detta. En aspekt att ta hänsyn till i bedömningen om verkställighet är om det är möjligt att återställa den påverkan som sker ifall det visar sig att verksamheten, efter överklagan, inte får tillstånd.

Mark- och miljödomstolen ska i samband med förordnande om verkställighet besluta om att det ska ställas en ekonomisk säkerhet för ersättning som kan komma att utgå om domen ändras. Säkerheten ska då ställas hos länsstyrelsen som hanterar säkerheten till dess dom vunnit laga kraft och eventuella ersättningsanspråk hanterats.

4.4.5. Fiskeavgifter och bygdemedel

Allmän fiskeavgift

För viss vattenverksamhet ska det i samband med prövningen bestämmas en allmän fiskeavgift för främjande av fisket inom landet enligt 6 kap. 6 § i lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1998:812). Det gäller om verksamheten kan antas skada fisket eller kommer att medföra en icke obetydlig ändring i de naturliga vattenståndsförhållandena. Det rör sig om drift av vattenkraftverk, år- eller flerårsregleringar för vattenkraft, vattenöverledning för annat ändamål och ytvattentäkter. För vattenkraftverk och vattenreglering tas ingen avgift ut för mindre kraftverk och regleringar. För kraftverk går gränsen vid 5 MW. Fiskeavgiften är årlig men kan vid ett lägre belopp ersättas med en engångsbetalning.

I 7 och 8 § § i samma kapitel anges hur fiskeavgiften ska beräknas. Det är normalt inget länsstyrelsen behöver granska utan länsstyrelsen borde kunna lita på att domstolen kontrollerar att sökande har beräknat den allmänna fiskeavgiften korrekt.

Särskild fiskeavgift

Länsstyrelsen kan också yrka på en särskild fiskeavgift eller att kompensationsåtgärder ska bestämmas för att kompensera för en skada som kan uppstå på fisk/fisket trots skyddsåtgärder (11 kap. 8 § miljöbalken och 6 kap. 5 § lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet). Det kan handla om större muddringar som trots begränsningar och skyddsåtgärder kan förväntas medföra skada på fisk och dess livsmiljö, till exempel lekbottnar.

Användning av fiskeavgifter

Fiskeavgifter förvaltas av Havs- och vattenmyndigheten och kan användas för bland annat lokala fiskevårdande åtgärder och forskning och utveckling inom fiskevården. Vad fiskeavgifterna får användas till skiljer sig mellan allmän fiskeavgift och särskild fiskeavgift, närmare bestämmelser om användning finns i 10 § förordningen om bygde- och fiskeavgifter (1998:928).

Bygdemedel

För samma vattenverksamhet som angivits ovan ska en årlig bygdeavgift betalas (6 kap. 1 § lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet). Bygdeavgiftsmedel går dels till allmänna ändamål i den bygd som berörs av kraftverken och regleringen. Dessa medel beslutar länsstyrelsen om efter ansökan från till exempel en förening som vill sätta upp vindskydd. Pengarna går också till att förebygga eller minska skador som uppstått till följd av berörd vattenverksamhet. Det gäller för skador som inte har reglerats enligt 31 kapitlet miljöbalken. Det kan till exempel handla om ersättning för att anlägga erosionskydd efter en älvstrand där erosionsskador uppstått till följd av en pågående reglering där tiden för oförutsedd skada gått ut (se tidigare kapitel 4.4.2 om oförutsedd skada).

Ersättning för skadeförebyggande åtgärder beslutas efter ansökan av mark- och miljödomstolen.

4.4.6. Kompensationsåtgärder

Enligt 16 kap. 9 § miljöbalken finns möjlighet att ställa krav på kompensationsåtgärder för den påverkan som verksamheten medför till exempel i form av förlorat habitat som är värdefullt för vissa djur- och växtarter. Det ska ses som ett andrahandsalternativ. I första hand ska verksamhetens påverkan på miljön minimeras genom tillräckliga försiktighetsmått och skyddsåtgärder. Kompensation är därför bara aktuellt för den skada som uppstår efter att man ställt alla rimliga krav på skyddsåtgärder i prövningen, och verksamheten bedömts som tillåtlig. Kompensationsåtgärder får alltså inte användas för att verksamheter ska kunna tillåtas. En verksamhet som medför en negativ påverkan på miljön och förlorade habitat kan ändå anses vara så samhällsviktigt att den ska tillåtas. I sådant fall kan kompensationsåtgärder vara rimliga. Ett exempel på det var krav på att anlägga ålgräsbottnar på annan plats kopplat till prövning av vattenverksamhet vid Göteborgs hamn. Bestämmelser om kompensationsåtgärder finns i 16 kap. 9 § miljöbalken.

För verksamhet som påverkar ett natura 2000-område kan kompensationsåtgärder vara en förutsättning för att lämna tillstånd enligt 7 kap. 28 § miljöbalken (Natura 2000-tillstånd). Bestämmelser om det finns i 7 kap. 29 a § miljöbalken.

4.4.7. Rättegångskostnader

I ansökningsmål för vattenverksamhet har länsstyrelsen som motpart rätt till ersättning för nedlagd tid på sökandes bekostnad. Detta gäller dock inte för kommande omprövningar enligt den nationella planen, se kap 6 om rättegångskostnader för ytterligare information. I domstolens kungörelse av ansökan brukar anges att yrkande om ersättning helst ska framställas i samband med yttrandet över ansökan och senast vid kommande huvudförhandling. Ett yrkande om ersättning i länsstyrelsens yttrande skulle kunna formuleras enligt:

Länsstyrelsen yrkar med stöd av 25 kap. 2 § miljöbalken på ersättning med XXXX kr för våra kostnader i detta mål. Kostnaden består av inläsning av handlingar och yttranden, sammanlagt X h à 800 kr. Denna summa kan ändras ifall det blir aktuellt med fler yttranden och/eller huvudförhandling.

4.4.8. Förordnande om sakkunnig utredare

Om det finns ett behov av en särskild utredning i målet kan domstolen förordna en eller flera sakkunniga att genomföra en utredning och ge ett utlåtande (22 kap. 12 § miljöbalken). Länsstyrelsen kan föreslå en sakkunnig, till exempel en specifik myndighet, och sakkunniges kostnader bekostas då av sökande. Länsstyrelsen behöver i de fall man yrkar om

sakkunnigförordnande vara tydlig med vilken fråga som ska utredas. Det kan till exempel handla om påverkan på fiskbestånd och fiske och möjliga fiskpassagelösningar. Underlag för bedömning av fiskeavgift och kompensationsåtgärder är också något som en särskild sakkunnig kan ta fram i målet. Ett sakkunnigförordnande kan gälla en fråga som avklaras under själva prövningen eller frågor som hanteras efteråt, till exempel provotidsfrågor. Den sakkunnige är inte en part i målet utan ska lämna ett objektivet underlag till domstolen. Se kapitel 10 om förordnande av sakkunnig utredare för mer information.

4.4.9. Tidsbegränsning

Ett tillstånd kan begränsas till att gälla under en viss tid (16 kap. 2 § miljöbalken). Det har inte varit så vanligt för tillstånd till vattenverksamhet, men är vanligt för tillstånd till vissa miljöfarliga verksamheter, bland annat täkter och vindkraftsparker. Tidsbegränsade tillstånd bör normalt övervägas för bortledning av yt- eller grundvatten, undantaget allmän vattentäkt. För vattenverksamhet där exempelvis omgivningsförhållandena, teknikutveckling och miljökrav kan förväntas ändras relativt snabbt, kan tidsbegränsade tillstånd vara ett alternativ. För vattenkraftsanläggningar som omfattas av krav på moderna miljövillkor får tillståndet inte vara längre än 40 år (11 kap. 27 § miljöbalken). I tillståndsdomen ska anges när villkoren ska ses över.

4.4.10. Rådighet

För tillstånd till en vattenverksamhet krävs rådighet över det aktuella vattenområdet. Det måste sökande kunna visa för domstolen som tar ställning till om rådighet finns. Normalt är det inget som Länsstyrelsen behöver fördjupa sig i i yttrandet, men om det är uppenbart att sökande saknar rådighet kan detta påpekas. Sökande kan ha rådighet genom att själva äga berört vattenområde eller genom avtal/servitut med fastighetsägaren. Bestämmelser om rådighet finns i andra kapitlet i lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

4.5. Utformning av yttrandet

När länsstyrelsen är klar med ställningstagande kring ansökt verksamhets tillåtlighet och villkor med mera är det dags att formulera yttrandet. Givetvis kan man börja skriva yttrandet innan alla ställningstagande är gjorda. Särskilt gäller det för formulering av enskilda villkor där ställningstagande kan göras efter hand som yttrandet skrivs. Själva ställningstagandet kring tillåtligheten bör dock vara klart innan länsstyrelsen skriver yttrandet då det i betydande grad påverkar utformningen av yttrandet. Det är dock inte alltid möjligt att på informationen som finns i ansökningshandlingarna kunna ta ställning till tillåtlighet och villkor. Då behöver länsstyrelsen i yttrandet ange vilken ytterligare information som krävs för att länsstyrelsen ska kunna ta ställning.

4.5.1. Disposition och utformning av yttrandet

Mark- och miljödomstolarna har vid de intervjuer som genomförts i detta projekt framfört att det är viktigt att länsstyrelsens yttrande är tydligt och lättöverskådligt vad gäller länsstyrelsens inställning till tillåtlighet och villkor. Länsstyrelsens inställning bör därför redovisas i början av yttrandet och inte vävas in i löpande text. Beroende på vilken inställning länsstyrelsen har kommit fram till enligt genomgången ovan kan ett yttrande utformas enligt exemplen nedan.

4.5.2. Allmänt

Yttrandet ska innehålla rubrik över vad länsstyrelsen yttrar sig över och av yttrandet ska tydligt framgå målnummer och vilka handlingar länsstyrelsen yttrar sig över (förslagsvis i början av yttrandet). I motiveringen till inställning och yrkande är det viktigt att knyta resonemanget till relevanta bestämmelser och tolkningen av dessa för att få mer tyngd i domstolsprocessen.

Exempel Verksamheten är tillätlig med villkor

Rubrik: ”Angående ansökan om tillstånd till xxx”

Mål nummer: M xxx

Översända handlingar (ange vilka handlingar som tagits emot från domstolen som länsstyrelsen ska yttra sig över): xxx Om det finns med ett avsnitt i yttrandet ”Beskrivning av ärendet” med en kort sammanfattning av vad länsstyrelsen ska yttra sig över kan vilka handlingar som översänds anges där.

Underrubriker:

Inställning/ställningstagande

Länsstyrelsen tillstyrker att tillstånd enligt ansökan meddelas/Länsstyrelsen anser att ansökt verksamhet kan tillåtas.

Övriga yrkanden

Ange inställning till sökandes övriga yrkande till exempel arbetstid, tid för oförutsedd skada med mera.

Till exempel: Länsstyrelsen godtar sökandes förslag till arbetstid, Länsstyrelsen anser att arbetstiden ska sättas till 3 år istället för sökandes föreslagna 7 år.

Villkor

Länsstyrelsen godtar de av sökande föreslagna villkoren xxx (om det är aktuellt).

Länsstyrelsen anser att sökandes villkorsförslag x kan godtas om det omformuleras enligt x (omformulera villkoret om det skulle vara aktuellt i fall villkoret i huvudsak är ok, men behöver justeras något).

Länsstyrelsen yrkar på att sökandes villkor om x ersätts av följande villkor x (om länsstyrelsen till exempel anser att sökandes förslag till minimitappning inte alls kan godtas kan länsstyrelsen föra fram ett eget förslag istället).

Länsstyrelsen yrkar på att tillståndet även förenas med följande villkor:

Formulera önskade villkor som anses behövas men helt saknas bland sökandes förslag (om det är aktuellt)

Övrigt

Länsstyrelsen yrkar på ersättning för rättegångskostnader. Om det är aktuellt med att begära rättegångsersättning i aktuellt mål, ange eventuellt belopp för den tid som hittills lagts ned och att beloppet kommer att justerats efter eventuell ytterligare skriftväxling samt huvudförhandling, se exempel på formulering ovan.

Beskrivning av ärendet

Här kan länsstyrelsen kort sammanfatta vad ansökan omfattar och vad länsstyrelsen ska yttra sig över. Inte nödvändigt att ha med, men det kan vara bra att sammanfatta ärendet för framför allt för sin egen skull och den som ska besluta i ärendet. Det visar då också för domstolen och sökande att länsstyrelsen är införstådd med vad man ska yttra sig över.

Länsstyrelsens bedömning/Länsstyrelsens motivering alternativt bara Bedömning/Motivering

Utveckla grunderna/skälen till länsstyrelsens inställning om varför verksamheten kan tillåtas och vilka villkor som ska föreskrivas med mera. Fokusera på de viktiga delarna som länsstyrelsen inte är överens med sökande om till exempel villkor om minimitappning. Förklara varför länsstyrelsen har en annan inställning än sökanden och varför länsstyrelsens sätt att se på saken bättre överensstämmer med bestämmelserna i miljöbalken och hur de är tänkta att tillämpas. Hänvisa till relevanta rättsfall eller förarbeten som stödjer uppfattningen.

Exempel Avslag på ansökan

Rubrik: ”Angående ansökan om tillstånd till xxx”

Mål nummer: M xxx

Översända handlingar: xxx

Underrubriker:

Inställning/Ställningstagande

Länsstyrelsen yrkar på att ansökan ska avslås/Länsstyrelsen anser att ansökan ska avslås

Länsstyrelsen yrkar på ersättning för rättegångskostnader (se första exemplet ovan)

Beskrivning av ärendet

Se exempel ovan

Länsstyrelsens bedömning/Länsstyrelsens motivering alternativt bara Bedömning/Motivering

Här utvecklar länsstyrelsen grunderna/skälen för varför man tycker att ansökan ska avslås utifrån vad man kommit fram till vid ställningstagandet kring tillåtligheten (se avsnitt ovan). Motiveringen kan inledas med en sammanfattande beskrivning av de allmänna värden som finns i aktuellt vattenområde och som kommer att påverkas av ansökt verksamhet med tonvikt på det som har betydelse för tillåtligheten. Tänk på att utveckla varför verksamheten trots föreslagna/möjliga skyddsåtgärder inte är tillåten. Koppla resonemanget till relevanta bestämmelser i miljöbalken

Kort motivering till varför miljökonsekvensbeskrivningen kan godkännas och ligga till grund för prövningen i sak.

Exempel Avvisning av ansökan

Rubrik: ”Angående ansökan om tillstånd till xxx”

Mål nummer: M xxx

Översända handlingar: xxx

Underrubriker:

Yttrande

Länsstyrelsen yrkar på att ansökan ska avvisas eller Länsstyrelsen anser att ansökan ska avvisas

Länsstyrelsen yrkar på rättegångsersättning (om det är aktuellt, se första exemplet ovan)

Beskrivning av ärendet

Se exempel ovan

Länsstyrelsens bedömning/Länsstyrelsens motivering alternativt bara Bedömning/Motivering

Utveckla varför länsstyrelsen anser att ansökan har sådana brister att den ska avvisas. Det kan till exempel vara att viktigt underlag saknas eller att miljökonsekvensbeskrivningen är bristfällig.

Exempel andrahandsyrkande

Om länsstyrelsen anser att ansökan ska avslås eller avvisas, men bedömer att domstolen, trots vad länsstyrelsen anfört kan komma att meddela

tillstånd kan man ha med ett andrahandsyrkande med villkor för verksamheten.

Länsstyrelsen yrkar i första hand på att ansökan ska avslås/avvisas. I det fall mark- och miljödomstolen ändå skulle meddela tillstånd yrkar Länsstyrelsen i andra hand på att följande villkor föreskrivs.

Villkor ...

Exempel yrkande om sakkunnigutredning

Se kapitel 10 om sakkunnigutredningar.

4.6. Kompletterande skriftväxling

När tiden för att yttra sig över ansökan har gått ut kommer domstolen att ge sökande möjlighet att bemöta de yttranden som kommit in. Det är sedan vanligt (men inget krav) att remissinstanserna som yttrat sig får en möjlighet att lämna synpunkter på sökandes bemötande. Sökande får sedan möjlighet att kommentera det och så kan skriftväxlingen fortsätta i flera omgångar. Sökande kan som nämnts tidigare även komma med komplettering till sitt bemötande. Det är inte fastställt på förhand hur omfattade denna kompletterande skriftväxling kommer att bli.

Vid denna kompletterande skriftväxling har länsstyrelsen möjlighet att ändra sig till följd av något som sökande framför. Om inte det är aktuellt väljer länsstyrelsen om det är något särskilt som sökande framför med anledning av yttrandet som länsstyrelsen vill kommentera. Sökande kan under den kompletterande skriftväxlingen gå med på krav länsstyrelsen framfört, justera villkor och komma med nya åtagande. När domstolen tycker att skriftväxlingen är färdig kan de boka in tid och plats för huvudförhandling. När det blir beror till stor del på aktuell arbetsbelastning hos domstolen. Det sista bemötandet från sökande kan skickas ut till remissinstanserna för kännedom för möjlighet att kommentera vid huvudförhandlingen. Domstolen kan också avgöra vissa mål utan huvudförhandling. I dessa fall brukar domstolen ange att de överväger att avgöra målet på handlingarna. Sökande och remissinstanserna har då möjlighet att framföra synpunkter på det till domstolen. Det förekommer också att domstolen uttryckligen frågar parterna om deras inställning till att målet kan avgöras utan huvudförhandling.

Det förekommer att enklare ärenden avgörs av domstolen utan huvudförhandling. När domstolen förelägger länsstyrelsen att yttra sig över ansökan kan det stå att domstolen överväger att avgöra målet på handlingarna. Det är då lämpligt att länsstyrelsen i sitt yttrande anger inställning till att målet kan komma att avgöras utan huvudförhandling. Om målet avgörs utan huvudförhandling är det viktigt att alla yrkanden och synpunkter på ansökan finns med i de skriftliga yttrandena.

4.7. Sammanfattande tips för utformning av yttrande

- Påbörja handläggningen så snart som möjligt då ansökan kommit in på remiss från mark- och miljödomstolen. Skicka internremiss till andra berörda sakområden i god tid så att yttrandet hinner färdigställas inom fastställd tid.
- Överväg om samråd bör ske med andra myndigheter, till exempel Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten och kommunen.
- Granska ansökan med stöd av en checklista, se till exempel kap 4.2. Kontrollera tidigt i processen om ansökan behöver kompletteras i något avseende.
- Numrera gärna yrkande och villkorsförslag så är det enkelt att hänvisa till dem för både länsstyrelsen och övriga parter.
- Överväg om det finns behov av att yrka på sakkunnigutredning enligt 22 kap. 12 § miljöbalken. Detta bör göras i tidigt skede i processen.
- Identifiera särskilt viktiga kärnfrågor och fokusera på dessa. I komplexa mål bör man vara tydlig med vilka frågor som är viktigast ur länsstyrelsens perspektiv. Synpunkter på formaliafrågor kan oftast prioriteras ned.
- Hänvisa till relevant lagstiftning och gärna till andra domar, vetenskapliga rapporter eller rapporter från myndigheter som stöd för argumentationen. Rapporter bör bifogas som bilaga till yttrandet. Var tydlig med vilka bestämmelser i miljöbalken som länsstyrelsen särskilt stödjer sin bedömning på. Tänk dock på att minimera mängden lagtext och hänvisningar till lagtext som kan göra texten onödigt tung och svårläst. Tänk även på att domstolen kan lagen och inte är så intresserad av att läsa vad vissa bestämmelser innehåller och betyder.
- Ta ställning till om ansökt verksamhet är tillåtlig och om miljökonsekvensbeskrivningen kan godkännas. Överväg om det är lämpligt att ha ett förstahands- och ett andrahandsyrkande.
- Om ansökt verksamhet kan anses tillåtlig behöver länsstyrelsen bedöma vilka villkor som bör fastställas. Fundera på vad som kan omfattas av det allmänna villkoret och vad som bör föreskrivas som egna villkor.
- Överväg om det finns skäl att yrka på att sökanden ska utföra kompensationsåtgärder eller betala särskild fiskeavgift.
- Överväg om det är motiverat att yrka på provotidsvillkor eller att tillståndet ska tidsbegränsas.

- Det är ofta lämpligt att yrka på att ett kontrollprogram ska tas fram av sökanden i samråd med tillsynsmyndigheten. Kontrollprogram bör inte fastställas då revidering kan behöva ske löpande.
- Överväg om det är lämpligt att vissa frågor delegeras till tillsynsmyndigheten. Det är viktigt att inte för stora frågor delegeras.
- Ytterligare frågor att ta ställning till är sökandens yrkanden om arbetstid, tid för oförutsedd skada och verkställighetstillstånd.
- Yrka på ersättning för rättegångskostnader. Se kapitel 6.
- I de fall enklare ärenden avgörs av domstolen utan huvudförhandling är det viktigt att alla yrkanden och synpunkter på ansökan finns med i de skriftliga yttrandena.
- Yttrandet ska vara tydligt och lättöverskådligt vad gäller länsstyrelsens inställning till tillåtlighet och villkor. Se exempel på disposition och formuleringar i kapitel 4.4.12. Ange alltid målnummer vid skriftlig kommunikation med domstolen.
- Ställningstaganden och yrkanden ska redovisas separat i första delen av yttrandet och inte vävas in i annan text. Motivering till ställningstaganden och yrkanden bör redovisas i separat avsnitt i yttrandet.
- En eventuell beskrivning av ärendet bör vara kortfattat. Det kan vara bra för sin egen skull att kort beskriva ärendet och sammanfatta sökandens yrkanden.

4.8. Sammanfattning från intervjuer med mark- och miljödomstolarna om yttrande

4.8.1. Inledning

Personal från mark- och miljödomstolarna vid tingsrätterna i Nacka, Växjö, Vänersborg och Östersund har intervjuats i mars 2020. Syftet med intervjuerna var att få domstolarnas hjälp att förbättra och effektivisera länsstyrelsens insats i domstolsprövningen av vattenverksamheter.

Intervjuerna utgick från frågor som hade skickats till respektive domstol i förväg. Frågorna var inriktade på skriftliga yttranden och huvudförhandlingen. Protokoll från intervjuerna upprättades och stämdes av med de som deltagit i intervjun.

Slutsatserna från intervjuerna har sammanställts nedan. Svaren från domstolarna var i allt väsentligt samstämmiga.

4.8.2. Hur domstolen ser på länsstyrelsens roll i domstolsprocessen

Länsstyrelsen företräder de allmänna intressena och är, förutom Kammarkollegiet, ofta den enda myndighet som medverkar. Länsstyrelsen är en viktig samordnare av statliga intressen i regionen. Domstolen anser att

det är bra att länsstyrelsen medverkar vid förhandlingarna då domstolen till stor del är beroende av länsstyrelsernas sakkunskap och lokalkännedom.

Länsstyrelsen har bred kompetens, lokalkännedom, sakkunskap samt erfarenhet och kunskap om verksamheten sedan tidigare genom till exempel tillsynen. Länsstyrelsen ses som en central aktör som aktivt bidrar till processens framskridande. Bilden är att länsstyrelsen generellt lämnar väl avvägda yttranden och bra synpunkter samt är noggrann och ambitiös. Domstolen tycker att länsstyrelserna är aktiva i målen och tillför viktiga synpunkter.

4.8.3. Fokusera på kompletteringsbehov innan kungörelsen

Domstolen kan innan kungörelsen välja att skicka ut ett kompletteringsföreläggande där länsstyrelsen ska lämna synpunkter om det saknas underlagsmaterial som behövs för prövningen. Det är viktigt att så mycket som möjligt fångas upp i detta skede då ansökan efter kungörelsen i princip ska vara komplett. Det är bra om länsstyrelsen utifrån sin lokalkännedom kan peka på frågor som inte är tillräckligt utredda eller som saknas. Det måste dock finnas motiv och lagstöd för begärda ytterligare utredningar eller kompletteringar. Efter kungörelsen är tanken att länsstyrelsens yttrande ska fokusera på att lämna synpunkter på ansökan och att man ska kunna redovisa sin inställning i målet.

Det är domstolens uppgift att bedöma vilket underlag som behövs för prövningen. Viktigt är att länsstyrelsen är tydlig med sin inställning om vad som krävs i form av kompletteringar med mera men samtidigt är medveten om att vissa frågor, till exempel vissa villkorsfrågor, kanske kan hanteras vid en eventuell kommande huvudförhandling. Domstolen lyfter fram att prövningen bygger på hela kedjan och att sökanden verkligen beaktar de synpunkter som inkommer. Samrådsskedet och utformningen av miljökonsekvensbeskrivningen är särskilt viktiga för att få med nödvändigt underlag och utredningar redan från början i målen.

4.8.4. Vad kan man göra när processen inte går framåt?

Muntlig förberedelse kan vara en bra form för att reda ut oklarheter och därmed få processen att gå snabbare framåt. Länsstyrelsen kan framföra att det finns skäl till sådant sammanträde. Det är dock domstolens ansvar att driva en process framåt.

4.8.5. Vad domstolen förväntar sig av innehållet i ett yttrande från länsstyrelsen

Om det dyker upp nya fakta i ett mål är domstolen skyldig att kommunicera detta, vilket kan göra att prövningen drar ut på tiden. För att minska denna risk är det viktigt att länsstyrelsens första yttrande efter kungörelsen är så fullständigt som möjligt.

Domstolen vill ha ett brett svar med tydliga ställningstaganden från länsstyrelsen där samtliga för länsstyrelsen relevanta allmänna intressen finns med. Länsstyrelsen bestämmer vad som ska bevakas. Viktiga frågor är vattendirektivet, miljöfrågor i stort, kulturmiljö men även andra frågor som till exempel landsbygdsutveckling, sysselsättning eller andra indirekta aspekter. Länsstyrelsens ställningstagande huruvida verksamheten är tillåtlig samt om MKB är tillräcklig är viktigt.

Fiskfrågor och MKN är viktiga och länsstyrelsen redovisar ofta dessa på ett bra sätt. Länsstyrelsen är ofta bra på att vara tydlig kring MKN för respektive verksamhet och de kvalitetsfaktorer som är aktuella.

En del yttranden är långa och mycket ambitiösa vilket gör att det kan vara svårt för domstolen att avgöra vilka frågor som är av särskild vikt för prövningen. Det kan därför vara bra att tänka på att yttrandet, om det går, bör koncentreras och bli kärnfullt. Man kan också göra en bra sammanfattning.

4.8.6. Fokusera på det som är viktigast

Eftersom länsstyrelsen bevakar många olika frågor kan det bli en blandning av stort och smått i yttrandet. Konkret och tydlig inställning till sökandens yrkanden samtidigt som fokus ska vara på sakfrågorna är viktigt. Länsstyrelsens yttrande bör vara tydligt och inte innehålla diffusa skrivningar eller dubbla budskap.

Ibland kan det uppfattas som att processen fastnar i detaljer som inte har någon betydelse, till exempel ordval eller formuleringar i villkor. Det är viktigt att länsstyrelsen är tydlig med vilka frågor som är viktigast ur länsstyrelsens perspektiv, antingen i form av en prioritering eller en tydlig hierarki. Som exempel kan nämnas en marksanering som är positiv ur ett föroreningsperspektiv men som kan ha en negativ påverkan på kulturmiljö. Länsstyrelsen behöver då i yttrandet ta ställning till vilket intresse som ska ha företräde. Inställningen ska motiveras. Ett yttrande ska vara länsstyrelsens sammanvägda bedömning.

4.8.7. Redovisa tydliga ställningstaganden

Länsstyrelsens ställningstagande saknas ibland i yttrandena och strukturen i vissa yttranden kan förbättras. Tydliga ställningstaganden om tillåtligheten, gärna kopplat till aktuella bestämmelser i miljöbalken och synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen är viktiga.

- Beroende på vilket material som inkommer kan det vara bra att fundera på om detta ändrar länsstyrelsens inställning under processens gång. Ändringar i inställning ska vara tydliga.
- Det kan vara lätt att vara tydlig när länsstyrelsen anser att en ansökan ska avvisas eller avslås men det är nog så viktigt att det framgår om länsstyrelsen anser att tillstånd kan ges.

- Är det så att länsstyrelsen anser att verksamheten bara kan tillåtas under vissa förutsättningar bör man vara tydlig med detta.
- Domstolen vill gärna ha ett klart ställningstagande från länsstyrelsen. Med ställningstagande menas ja/nej/villkor. Vid flera olika delprojekt eller yrkanden bör inställning till respektive yrkande alternativt hela ansökan framgå. Domstolen ser gärna upplägg där länsstyrelsens inställning redovisas samlat och tidigt i yttrandet, till exempel under en egen rubrik. Motivering till myndighetens inställning kan redovisas senare i yttrandet.
- Om länsstyrelsen anser att ansökan ska avvisas eller avslås är det viktigt att formulera det som yrkanden. Det är dock ingen skillnad i tyngden på en inställning som presenteras som ”Länsstyrelsen anser att det krävs villkor om ...” eller ”Länsstyrelsen yrkar på villkor om...”. Det viktiga är att det tydligt framgår vad länsstyrelsen anser i frågan. Detta underlättar bland annat när sökande får möjlighet att lämna synpunkter på länsstyrelsens yttrande. Om länsstyrelsen är otydlig i sin inställning är risken stor att sökandes bemötande också är otydligt.
- Domstolen ser gärna att inställningen är formulerat som första- och andrahandsyrkanden, om det finns behov av det.
- Ibland går det inte att ta ställning på befintligt underlag och i de fallen kan ett tydligt ställningstagande vara att länsstyrelsen uttrycker att den inte kan uttala sig på grund av dessa brister och om möjligt preciserar vilka kompletteringar av underlaget som krävs. Trots kompletteringar med mera kan det vara så att länsstyrelsen bedömer att underlaget fortfarande är bristfälligt och då kan ett tydligt ställningstagande vara att länsstyrelsen anger att ansökan har sådana brister att verksamheten inte kan tillåtas.

4.8.8. Villkor

Man bör i yttrandena skilja på de villkor och andra åtaganden som man anser är en förutsättning för att verksamheten ska kunna anses tillåtlig, och övriga villkor som inte har betydelse för tillåtligheten, men har betydelse för arbetenas utförande, kontroll och så vidare. Ibland har länsstyrelsen lite väl många villkorsförslag för den sökta verksamheten.

Domstolen uppger att det ibland händer att länsstyrelsen vill att rena tillsynsfrågor ska regleras i villkoren, kanske främst vid prövningar enligt 9 kap. miljöbalken. Villkoren syftar till att reglera verksamheten och mildra dess störningar och inte generellt tillsynsfrågor. Det kan dock finnas ett visst överlapp.

Det är bra om länsstyrelsen kommer med egna villkorsförslag samt motivering till varför förslaget behövs. Om sökanden inte har kommit med några villkorsförslag och länsstyrelsen ser att villkor behövs i vissa frågor

bör länsstyrelsen påpeka detta. Även om domstolen gärna ser att länsstyrelsen kommer med villkorsförslag finns förståelse för att länsstyrelsen i vissa fall tycker att förslagen i första hand ska komma från sökanden. Om det istället finns ett villkorsförslag som länsstyrelsen tycker behöver omarbetas är det bättre att länsstyrelsen skriver exakt hur man vill att villkoret ska formuleras.

I de fall när länsstyrelsen och sökanden har föreslagit nästan identiska villkorsförslag är det bra med en motivering till formuleringen. Det är även viktigt att villkoren är lämpliga ur tillsynssynpunkt.

4.8.9. Hänvisa gärna till praxis, domar, rapporter eller vetenskapliga källor

Det är bra om länsstyrelsen underbygger sina argument med hänvisning till praxis med mera då det höjer nivån i diskussionerna och underlättar för rätten. Däremot så är det sökande som har åberopsbördan och bevisbördan för alla relevanta omständigheter. Detta innebär att länsstyrelsen generellt inte behöver visa på något faktum. Däremot så kan en invändning/påstående få större tyngd om man kan backa upp det med en hänvisning.

Att hänvisa till praxis och domar är inte nödvändigt men om det finns en dom som stödjer vad länsstyrelsen vill ha sagt är det bra att det hänvisas till den. Glöm inte bort att tydligt ange vilken instans, målnummer samt avgörandedatum. För mark- och miljööverdomsreferat räcker det med årtal och referatnummer.

Hänvisningar till rapporter och vetenskapliga källor tycker domstolen är bra eftersom det kan vara fråga om rapporter och källor som domstolen inte har kännedom om och det ger även sökanden en chans att gå igenom detta material. Det är bra att skicka in åberopat material och inte bara länkar till vart det kan hittas.

4.8.10. När kan man yrka på att sakkunnig ska förordnas?

Sakkunnig kan förordnas i de fall specialkompetens krävs som inte kan läggas på sökanden. I första hand bör länsstyrelsen påpeka att det saknas utredning. Ansvar för målet nödvändiga utredningar ligger i första hand på sökanden. Ett sakkunnigförordnande kan gälla både utredningar under målets handläggning såväl som förordnande att följa upp effekter med mera efter att tillstånd meddelats. Sakkunnigförordnanden är dock sällsynta.

Möjligheten att yrka på att en sakkunnig ska förordnas finns och länsstyrelsen kan alltid lyfta frågan och argumentera kring varför det behövs. Påpekandet bör ske så tidigt som möjligt. Sökanden får möjlighet att yttra sig över ett sådant yrkande.

De frågor som vanligtvis hanteras genom sakkunnigförordnanden är till exempel fiskeavgifter och utformning av fisktrappa. Det är upp till länsstyrelsen själva att avgöra när det kan vara lämpligt med ett

sakkunnigförordnande, men det är domstolen som avgör om det behövs. Domstolen kan också på eget initiativ förordna en sakkunnig.

I de fall länsstyrelsen yrkar om sakkunnigförordnande ska länsstyrelsen vara tydlig med vilken fråga som ska utredas.

4.8.11. Vad som inte behöver tas upp i yttrandena

Domstolen anser att yttrandena ska utgå ifrån det som ansökan omfattar och inte gå utanför detta.

Länsstyrelsen behöver inte redovisa övergripande frågor som till exempel syftet med miljöbalken eller innehållet i de allmänna hänsynsreglerna.

Enskilda intressen ska länsstyrelsen normalt inte bevaka i prövningen. Om länsstyrelsen genom sitt tillsynsarbete känner till enskilda intressen som kan påverkas bör dock dessa tas upp. Om länsstyrelsen ser att det finns risk för påverkan på enskilda intressen (till exempel enskilda brunnar eller markavvattningsföretag) är det inte fel att påpeka detta på en mer övergripande nivå, även om länsstyrelsen främst förväntas bevaka allmänna intressen.

Domstolen har inget emot att länsstyrelsen påtalar rena formaliafrågor, till exempel att ansökan saknar tid för oförutsedd skada. Anser länsstyrelsen att det är orimligt med en arbetstid på tio år ska detta framföras. Detta är frågor som domstolen bevakar men ifall det har skett någon miss är det bra att bli påmind. Det är dock inget som länsstyrelsen ska prioritera att göra.

5. Huvudförhandling i domstolsprövning

5.1. Så avgörs mål i domstolen

5.1.1. Huvudförhandling

Ett mål kan avgöras genom att domstolen håller sammanträde/huvudförhandling. En part kan alltid begära att domstolen håller sammanträde/huvudförhandling. Det är dock alltid domstolen som bestämmer om en förhandling krävs. Till ett

sammanträde/huvudförhandling kallas parterna och man får tillfälle att muntligen lägga fram sina synpunkter inför domstolen. Domen ska grundas på handlingarna i målet, och om muntlig förhandling hålls så är det ett komplement till det skriftliga materialet i målet. Vid behov genomförs i samband med huvudförhandlingen även en syn på platsen. Syn innebär att platsen för den sökta vattenverksamheten besöks tillsammans med mark- och miljödomstolen för att domstolen, och andra intressenter, ska få ytterligare inblick i ärendet.

Tips!

Det kan vara bra och lärorikt att gå och titta på någon huvudförhandling innan man deltar aktivt själv. Kolla med kollegor eller någon domstol vad som är på gång.

5.1.2. Muntlig förberedelse

Muntlig förberedelse är ett sammanträde som syftar till att förbereda eller förtydliga vissa frågor i ett mål inför ett avgörande eller en muntlig förhandling. Parter kan vid behov begära muntlig förberedelse. Muntlig förberedelse kan användas som ett verktyg om processen inte går framåt på ett önskvärt sätt. Det finns då tillfälle för respektive part att till exempel utveckla behov av ytterligare utredning eller förtydliganden.

5.1.3. Målet kan avgöras på handlingarna

Ett mål kan också avgöras utan huvudförhandling. Detta kan antingen ske genom att domstolen bedömer att målet är av enklare art eller genom att sökanden yrkar på att målet ska avgöras på handlingarna. Detta sker i så fall genom föredragning (muntlig redovisning) vid domstolen. En jurist vid mark- och miljödomstolen redogör för fakta i målet och för vad parterna har framfört. Juristen lämnar också en redovisning av gällande rätt på området.

5.2. Huvudförhandling

5.2.1. När hålls huvudförhandling?

Huvudförhandling är ett mer formellt sammanträde under vilket målet förhandlas muntligen och vittnesmål tas upp. Huvudförhandlingen är ett

komplement till det skriftliga materialet, vilket innebär att man inte måste upprepa allt man skrivit och lämnat in till domstolen och eventuella tidigare instanser. I ansökningsmål som inletts i mark- och miljödomstol ska muntlig förhandling hållas om det inte är uppenbart onödigt. I ärenden som inletts hos kommun eller länsstyrelse (överklagningsärenden) är huvudregeln skriftlig handläggning vid såväl myndighet som domstol. I mark- och miljödomstolen ska i så fall förhandling hållas om det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av ärendet.

5.2.2. Ska länsstyrelsen delta vid huvudförhandlingen?

Länsstyrelsen är en central part vid handläggningen av mål vid mark- och miljödomstolen och förväntas delta vid en eventuell huvudförhandling. Det normala är därför att länsstyrelsen deltar. Hur och i vilken omfattning länsstyrelsen finns representerad beror på målets art och komplexitet. Om länsstyrelsen inte har möjlighet att delta vid huvudförhandlingen bör domstolen meddelas om detta i förväg. Det bör då även framgå varför länsstyrelsen inte kan delta. Det kan till exempel finnas situationer när målet är så pass utrett och okomplicerat att det inte skulle tillföra någonting att delta vid huvudförhandlingen. Vid en sådan bedömning från länsstyrelsens sida behöver man dock beakta att andra parter kan tillföra nya aspekter under huvudförhandlingen som kräver domstolens bedömning, och att denna i så fall kan behöva ske utan att länsstyrelsen kan ge sin syn på saken under huvudförhandlingen. Det finns även en risk att målet fördröjs om nytt material presenteras vid huvudförhandlingen och domstolen på grund av parter frånvaro tvingas att fortsätta den skriftliga handläggningen efter huvudförhandlingen.

5.2.3. Förberedelse innan huvudförhandlingen

Tänk igenom vilka sakområden som behöver representeras vid huvudförhandlingen; förbered deltagare, diskutera olika alternativ, förbered vid behov presentation och skriv ut presentationen i det antal exemplar som behövs. Om rättegångskostnader ska begäras så är det bra att förbereda detta genom att till exempel undersöka hur mycket tid som hittills har lagts ner i målet. Man kan även skriva ut en redovisning av hittills nedlagd tid i målet som man sedan kompletterar och lämnar in när huvudförhandlingen börjar gå mot sitt slut. Tänk också igenom vem som leder förhandlingen från länsstyrelsens sida, vem som ska säga vad och när i förhandlingsordningen detta ska sägas. Inför huvudförhandlingen bör de som ska delta föra en diskussion med närmaste chef om vilket mandat respektive person har under huvudförhandlingen. Det kan exempelvis beröra hantering av nya uppgifter som framkommer eller hur eventuella ändringar i länsstyrelsens tidigare ställningstaganden kan göras under huvudförhandlingen.

Om man ska visa en presentation på förhandlingen kan det vara bra att informera domstolen om detta i förväg samt hur mycket tid man anser sig behöva. Till förhandlingen ska man ha med sig utskrift av eventuella

presentationer, som delas ut till domstolen med flera. Ibland framgår det av förhandlingsordningen hur många exemplar som domstolen vill att man lämnar in till domstolen före sin presentation. Tänk på att även sökanden och andra parter bör få tillräckligt många kopior för att alla ska kunna följa med i anförandet.

Fundera på om länsstyrelsen vill visa något speciellt på synen. Det kan i så fall vara bra att skicka in detta i förväg för domstolens planering av synen. Annars lämnas normalt planeringen av synen till sökanden. Om länsstyrelsen har en egen punkt vid synen bör frågor som syftet med momentet, transport och tidsåtgång tänkas igenom och vid behov föras fram till domstolen.

Innan huvudförhandlingen börjar kan det vara bra att stämma av med domstolen när de vill ha kopior på de presentationer som ska hållas under förhandlingen och vart de vill att länsstyrelsen ska sitta.

Hur domstolen placerar de olika parterna och åhörare i rättssalen varierar. Till exempel kan sittningen vara i U-form med domstolen på kortsidan, sökanden på ena långsidan och motparter på den andra långsidan samt åhörare längst bak i rättssalen.

Det är även brukligt att hälsa på domstolen, sökanden och övriga parter.

Andra saker att tänka på är att vara på plats i god tid innan förhandlingen börjar, att det kan finnas behov av egen bil vid syn, att ta med sig handlingarna i ärendet, att ta med sig dator eller anteckningsmaterial och att det normalt råder fotoförbud under förhandlingen. Tänk på att det är en domstolsförhandling och anpassa gärna klädvalet därefter. Det är inte heller ovanligt att en huvudförhandling drar ut på tiden utöver vad som är planerat, det kan därför vara bra att packa ner ett mellanmål.

5.3. Förhandlingsordning

I samband med kallelsen till huvudförhandling eller i god tid innan denna genomförs upprättar domstolen normalt en förhandlingsordning. En förhandlingsordning kan se ut på många sätt och kan vara av olika detaljeringsgrad, ofta beroende på målets komplexitet.

Förhandlingsordningen anger i grova drag vilka typer av frågor som ska tas upp under huvudförhandlingen och i vilken ordning dessa ska tas upp. Förhandlingsordningen fyller en viktig funktion för att behålla ordningen och strukturen vid huvudförhandlingen. Det är därför viktigt att förstå hur den är uppbyggd, vad de olika punkterna betyder och vad som normalt tas upp under respektive punkt. Nedan ges exempel på vilka punkter en förhandlingsordning kan innehålla:

1. Presentation av domstolen
2. Fråga om hinder föreligger mot huvudförhandling
3. Närvarande antecknas

4. Genomgång av förhandlingsordningen, praktiska frågor, planering av syn mm
5. Ordföranden redogör kort för målets handläggning
6. Sökanden anger sina yrkanden
7. Remissinstansernas och motparternas inställning till sökandens yrkanden
8. Sökanden redovisar ansökan
9. Remissinstanser och motparter utvecklar sin talan
10. Villkorsförslag och synpunkter på föreslagna villkor
11. Skador och ersättningar
12. Arbetstid
13. Tid för oförutsedd skada
14. Syn
15. Slutanföranden
16. Rättegångskostnader
17. Verkställighetsförordnande
18. Prövningsavgift
19. Tid för meddelande av dom
20. Förhandlingen avslutas

5.3.1. Presentation av domstolen

Här sker normalt en kort presentation av de personer som representerar domstolen i det aktuella målet. Normalt består domstolen av en lagfaren domare, ett tekniskt råd, beredningsjurist och särskilda ledamöter. Lagfarna domare är utbildade juristdomare. De tekniska råden är anställda vid domstolen, har teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och besitter särskilda expertkunskaper inom de målområden som domstolen hanterar. En särskild ledamot ska ha erfarenhet av sådana sakfrågor som faller inom Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Boverkets eller Lantmäteriets verksamhetsområde eller av industriell, kommunal eller areell verksamhet.

5.3.2. Fråga om hinder föreligger mot huvudförhandling

Domstolen frågar om någon anser att det finns något hinder mot att huvudförhandlingen genomförs. Hinder mot huvudförhandling kan exempelvis vara formella hinder, att målet inte är tillräckligt utrett, att någon central part inte närvarar vid förhandlingen eller liknande omständigheter. Om någon anser att detta föreligger så behöver domstolen ta ställning till detta innan förhandlingen fortsätter. Om domstolen beslutar att det föreligger hinder mot huvudförhandlingen ska denna enligt huvudregeln ställas in och sättas ut till en annan dag.

5.3.3. Närvarande antecknas

Domstolen antecknar närvarande. Detta sker oftast genom att en närvarolista cirkulerar. Företrädare för sökanden, myndigheter, övriga remissinstanser, organisationer och sakägare ska normalt anteckna sig. Åhörare som inte har

för avsikt att delta aktivt i huvudförhandlingen behöver som regel inte skriva upp sig.

5.3.4. Genomgång av förhandlingsordningen, praktiska frågor, planering av syn mm

Förhandlingsordningen diskuteras översiktligt, ofta utifrån praktiska frågor som pauser, lunchavbrott och genomförande av eventuell syn. Vid mer omfattande förhandlingar brukar även behovet och upplägget av reservdagar diskuteras.

5.3.5. Ordförande redogör kort för målets handläggning

Ordföranden (domaren) redogör för hur målets praktiska handläggning har gått till. Om det finns parter och remissinstanser som har yttrat sig, men som inte närvarar vid huvudförhandlingen kan det hända att ordföranden kort redogör för deras yttranden.

5.3.6. Sökanden anger sina yrkanden

Sökanden anger sina yrkanden. Yrkandena fyller en viktig funktion, eftersom de anger ramarna för tillståndet och därigenom bestämmer tillståndets omfattning. Om sökanden begär verkställighet så ska även detta anges som ett yrkande.

Vanligtvis är de yrkandena som framställs vid huvudförhandlingen samma som tidigare har framförts skriftligt. Om inte domstolen särskilt frågar sökanden om detta så bör länsstyrelsen fråga det, om det inte är helt uppenbart att yrkandena är samma som tidigare. Alternativet är att själv jämföra mot tidigare antecknade yrkanden. Rekommenderat är att sökanden själv får redogöra för om, i så fall vilka skillnader som finns mot tidigare framställda yrkanden. Om yrkandena justeras bör länsstyrelsen analysera om och i så fall hur detta påverkar myndighetens tidigare ställningstaganden.

5.3.7. Remissinstansernas och motparternas inställning till sökandens yrkanden

Här ska länsstyrelsen kortfattat redogöra för sin inställning till sökandens yrkanden. Med inställning avses i huvudsak om länsstyrelsen tillstyrker eller avstyrker ansökan som helhet. Under denna punkt förväntas ingen motivering eller diskussion ske.

Det kan även förekomma att länsstyrelsen anser att hela eller delar av ansökan ska avvisas eller att länsstyrelsen anser att endast vissa delar av ansökan kan godtas. Även inställningen till sökandens olika yrkanden kan skilja sig åt. I sådana fall bör länsstyrelsens inställning till sökandens respektive yrkanden tydligt framgå. Det kan även vara aktuellt att redovisa länsstyrelsens egna yrkanden i första och andra hand.

Exempel på yrkande i flera led kan vara att länsstyrelsen i första hand yrkar att ansökan ska avvisas eller avslås och i andra hand att ansökan tillstyrks under förutsättning att vissa villkor eller begränsningar föreskrivs.

Om framställda yrkanden skiljer sig mot tidigare yrkanden kan det hända att länsstyrelsen behöver överväga huruvida detta påverkar myndighetens inställning. I sådana fall kan förhandlingen behöva avbrytas en stund för en sådan analys. Länsstyrelsen behöver då begära en paus i förhandlingen för att prata ihop sig med kollegor eller för att ringa till kontoret och stämma av. Ett annat alternativ är att länsstyrelsen begär att få återkomma i frågan senare under förhandlingen.

Beroende på om sådant yrkande har framställts av sökanden behöver även länsstyrelsens inställning till frågan om verkställighetsförordnande redovisas.

5.3.8. Sökanden redovisar ansökan

Sökanden redovisar huvuddragen i ansökan. Ofta presenteras först en historik för anläggningen samt redogörelse för gällande tillstånd. Därefter redovisas bland annat den tekniska beskrivningen, miljökonsekvensbeskrivningen, rådighetsfrågor, uppfyllande av hänsynsregler, villkorsförslag samt förutsedda skador och hantering av ersättningar.

Det är vanligt att det uppstår olika typer av frågor under sökandens framställan. Vissa frågor kan även förberedas innan huvudförhandlingen. Det är dock viktigt att sökanden får presentera ansökan så ostört som möjligt. Vilka avbrott som får göras för att ställa korta klargörande frågor eller att påpeka rena felaktigheter eller missförstånd är något som är upp till ordföranden i varje förhandling, men normalt sett är det tillåtet att göra sådana påpekanden. Klargörande frågor kan antingen ställas direkt under presentationerna alternativt samlas ihop och ställas efter presentationerna beroende på vad domstolen eller presentatören anser vara lämpligast.

Under denna punkt är det inte tänkt att det ska uppstå några diskussioner eller sakinlägg från motparterna. Ingen argumentation ska därför föras när sökanden presenterar ansökan.

5.3.9. Remissinstanser och motparter utvecklar sin talan

Här ska länsstyrelsen redogöra mer utförligt för sina synpunkter på ansökan. Under denna punkt finns det en stor valfrihet i omfattningen av vad som presenteras från länsstyrelsens sida. Om inget har förändrats och målet är okomplicerat kan det räcka med att säga att länsstyrelsen står fast vid vad som har angivits skriftligen. Om det finns olika inställningar mellan sökanden och länsstyrelsen kan det vara bra att utveckla kärnpunkterna i länsstyrelsens inställning samt motiveringen till denna. Vissa frågor kräver oftare en motivering och utveckling än andra. Återkommande områden som

länsstyrelsen bevakar i vattenverksamhetsmål kan till exempel vara skyddad natur, naturvärden, arter, miljö kvalitetsnormer och behovet av villkor, skydd och åtgärder för att kunna nå önskade mål.

För att domstolen, sökanden och andra parter på ett pedagogiskt sätt ska kunna följa med i länsstyrelsens utveckling av talan bör den utgå från någon form av presentation som delas ut i lämpligt antal till domstolen och sökanden. Vid presentationen bör man tänka på att även tidigare ingivet material är en del av domstolens beslutsunderlag. Det kan därför vara bra att bara lyfta fram de frågor som länsstyrelsen anser är viktigast samt att argumentera utifrån dessa på ett tydligt sätt. Om inte villkor tas upp under någon annan särskild punkt under förhandlingen så kan frågan tas upp under denna punkt. Förslagsvis kan då länsstyrelsens villkorsförslag samlas i presentationen. Om länsstyrelsen för fram nytt material och synpunkter som inte tidigare har framförts behöver man upplysa om att detta är nytt eller avviker från vad som tidigare har framförts.

Under denna punkt bör samma förhållningssätt till frågor och argumentering gälla som under sökandens redovisning av ansökan.

Tänk på att det är domstolen som du ska vända dig till när du pratar.

Efter att länsstyrelsen har utvecklat sin talan kan domstolen ställa frågor om de undrar över något eller om något är oklart. Därefter får även sökanden och andra motparter möjlighet att ställa frågor. Det kan vara en fördel att redan innan huvudförhandlingen tänka igenom vilka typer av frågor som kan uppkomma och förbereda svaren.

När frågorna är utredda får sökanden möjlighet att bemöta vad länsstyrelsen har sagt i sin utveckling av talan. Beroende på vad sökanden då framför kan länsstyrelsen behöva bemöta detta. Även här kan det vara en fördel att före huvudförhandlingen tänka igenom vilka synpunkter som kan komma från sökanden, förbereda svar på dessa samt vem som svarar från länsstyrelsens sida. Det kan förekomma en mängd olika förhandlingstekniker från sökandens sida, vilket är bra att känna till och förbereda sig på.

Förhandlingsteknik och bemötande utvecklas inte närmare i detta projekt. Några konkreta tips är dock att vara tydlig, saklig och att hålla sig till ämnet och det som man känner sig bekväm med.

5.3.10. Villkorsförslag och synpunkter på föreslagna villkor

I en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet finns normalt förslag på villkor för den ansökta verksamheten. Många olika villkor kan sedan under skriftväxlingen föreslås av såväl sökanden som motparter. Om tillstånd medges till den ansökta verksamheten är det domstolen som bestämmer vilka villkor som ska gälla. Det blir sedan tillsynsmyndigheten som ska se till att tillståndshavaren uppfyller dessa villkor. Formuleringen av villkor är därför mycket viktig, eftersom otydliga och dåliga villkor försvårar möjligheten till en effektiv och ändamålsenlig tillsyn. Det finns därför ofta

anledning att granska villkorsförslag kritiskt och tänka igenom vilka andra eller ytterligare villkor som länsstyrelsen anser behövs. Vid villkorsskrivning är det viktigt att tänka på att villkoren ska vara konkreta, tydliga, ändamålsenliga och möjliga att tillsyna och följa upp inom ramen för ett kontrollprogram.

Under huvudförhandlingen kan det hända att det uppkommer nya eller reviderade villkorsförslag som länsstyrelsen behöver ta ställning till. Detta kan vara svårt av flera anledningar. Dels kanske inte alla berörda sakområden finns representerade vid huvudförhandlingen. Dessutom kan det vara svårt att under pågående förhandling bedöma konsekvenserna och lämpligheten av nya eller ändrade villkorsförslag, såvida det inte rör endast små ändringar utan större praktisk betydelse. Om förhandlingen pågår under flera dagar kan man be om att få återkomma i frågan nästa dag för att kunna ta ställning. Om förhandlingen bara pågår under en dag kan man be om att få återkomma senare under dagen och då försöka utreda frågan under någon paus i förhandlingen. Vissa frågor kräver mer tid och kan därför inte besvaras under förhandlingen. I sådana fall får man be om att få återkomma med skriftligt svar till domstolen efter att förhandlingen avslutats.

Domstolen kan enligt 22 kap. 25 § miljöbalken delegera till tillsynsmyndigheten att besluta om villkor av mindre betydelse. Ett exempel på delegation kan vara den exakta utformningen av en fiskväg. För att frågan ska vara av mindre betydelse bör då ramarna för villkoret först beslutas av domstolen. För att detaljutformningen av en fiskväg ska delegeras bör därför frågor som typ av fiskväg, årsmedelvattenföring till fiskvägen, funktionskrav och lutning bestämmas av domstolen. Dessa frågor är oftast inte av mindre betydelse och bör därför inte delegeras till tillsynsmyndigheten.

Även villkor om kontrollprogram är vanligt förekommande. Kontrollprogrammet syftar i första hand till uppföljning av meddelade villkor eller skyddsåtgärder, men kan omfatta även andra frågor. Ett kontrollprogram bör inte fastställas av varken domstol eller tillsynsmyndighet eftersom det behöver kunna revideras löpande. Däremot kan det vara bra om villkoret om kontrollprogram anger att det ska tas fram i samråd med tillsynsmyndigheten eller att förslag till kontrollprogram ska lämnas in inom en viss tid, vilket underlättar dialogen mellan tillsynsmyndigheten och tillståndshavaren.

Ibland finns det anledning att skjuta upp det slutliga avgörandet i vissa frågor, till exempel när ytterligare utredning krävs eller när det inte är möjligt att avgöra vissa frågor innan verksamheten har påbörjats. Då kan frågan sättas på provotid (utredningsvillkor), vilket innebär att tillståndshavaren ska återkomma inom en föreskriven tid med ytterligare utredning och förslag till slutliga villkor. Under provotiden bör då provisoriska villkor gälla.

5.3.11. Skador och ersättningar

Av 22 kap. 25 § miljöbalken framgår att en ansökan och en dom som avser vattenverksamhet ska innehålla uppgifter om bland annat fastighetsägare och ersättningsbelopp. Om den ansökta vattenverksamheten kan antas medföra några skador på en fastighet ska dessa regleras inom ramen för tillståndsprövningen. Exempel på skador där ersättning kan bli aktuell kan vara överdämning av annans mark eller tillträde till annans mark genom tvångsrätt.

5.3.12. Arbetstid

Av 22 kap. 25 § miljöbalken framgår att en ansökan och en dom som avser vattenverksamhet ska innehålla uppgifter om bland annat arbetstid. Med arbetstid avses den tid inom vilken arbetena ska vara utförda. Arbetstiden får högst bestämmas till 10 år. Denna tid kan förlängas efter särskild ansökan enligt 24 kap. 2 § miljöbalken. En sådan ansökan måste dock göras innan den föreskrivna arbetstiden har gått ut.

5.3.13. Tid för oförutsedd skada

Den som genom en vattenverksamhet orsakar en skada för någon part ska som regel ersätta denna skada. Vissa frågor är förutsägbara och hanteras i tillståndsprocessen. Andra skador är svåra att förutse och kan uppstå även om utredningarna i målet har ansetts tillräckliga. För att förhindra att någon part blir ekonomiskt lidande av skador som inte kunde förutsägas finns det bestämmelser om oförutsedd skada. Inom den tid som bestäms för oförutsedd skada kan den skadelidande väcka talan om detta, och har då en möjlighet att få ersättning för uppkomna skador.

Den som anser sig ha drabbats av en oförutsedd skada ska anmäla detta till mark- och miljödomstolen. Prövning av en anmälan om oförutsedd skada sker inom ramen för det ursprungliga målet, om det målet inte är slutligt avgjort. Om det ursprungliga målet är slutligt avgjort prövas målet som ett stämningssmål mellan parterna.

5.3.14. Syn

Syn innebär att domstolen, sökanden och parter åker ut och tittar på det som är av betydelse i målet, till exempel ett vattenkraftverk eller platsen för en ansökt muddring eller vattenbortledning. Syn är relativt vanligt i miljömål och mark- och miljödomstolen är skyldig att hålla syn om det behövs. Utgångspunkt vid synen är att sökanden visar de saker som de tycker behöver visas. Om länsstyrelsen vill visa något kort under synen som man ändå passerar kan det normalt göras utan föranmälan. I de fall då länsstyrelsen vill visa något som avviker från rutten eller som tar mer tid i anspråk kan det vara bra att föranmäla detta eller diskutera det när synen planeras. Om länsstyrelsen vill ha någon egen punkt på synen är det viktigt att tänka igenom vad detta moment ska tillföra och vad det är man vill visa.

Även aspekter som personsäkerhet, färdstätt, färdväg och tidsåtgång bör tänkas igenom.

Vid en syn är det viktigt att deltagarna håller ihop och att det inte förs diskussioner som endast vissa deltagare kan höra. Det ska inte ske någon argumentering under synen.

5.3.15. Slutanförenden

Slutanförande kan närmast jämföras med plädering i civila domstolsmål. Det är en möjlighet att sammanfatta sin inställning och ta upp de punkter som man tycker är allra viktigast.

Slutanförande är en möjlighet och inte ett krav. Det kan ofta förberedas i stora drag innan huvudförhandlingen och sedan kan man lägga till vissa saker som har kommit upp under förhandlingen. Slutanförendet bör ofta kunna hållas kort eller hänvisa till vad som tidigare har sagts. Det kan vara bra för att knyta ihop säcken och endast repetera huvudpunkterna av vad som tidigare har framförts.

Inga nya saker bör tas upp under ett eventuellt slutanförande. Om länsstyrelsen har ändrat inställning eller tagit ställning till nya frågor under huvudförhandlingens gång är detta bra att ta upp i slutanförendet.

Om inte frågan om ersättning för rättegångskostnader tagits upp tidigare under huvudförhandlingen kan länsstyrelsen yrka på ersättning under slutanförendet.

5.3.16. Rättegångskostnader

Rättegångskostnader är de kostnader som uppkommer för en part i ett mål. För länsstyrelsens del handlar det vanligtvis om ersättning för nedlagd tid under målets handläggning samt för resor, deltagande och logi i samband med huvudförhandling. Det kan även vara aktuellt med ersättning för egna utredningar som anses nödvändiga för att sökanden inte har gjort dessa. Vilka egna utredningar som anses vara nödvändiga och ersättningsberättigade är upp till domstolen att bedöma. Det kan alltså vara riskabelt att bekosta egna utredningar i tron om att sökanden sedan ska förpliktigas att betala dessa. Rättegångskostnader ska inte blandas ihop med sökandens utredningskostnad, olika former av skadeståndsanspråk, prövningsavgift eller andra avgifter för domstolens omkostnader, se kapitel 6. Länsstyrelsens kostnad per timme är för närvarande 800 kr, vilket framgår av 11 § förordning om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

5.3.17. Verkställighetsförordnande

Ett verkställighetsförordnande är ett beslut som meddelas i samband med att ett tillstånd ges som innebär att verksamheten får börja bedrivas direkt oavsett om tillståndet överklagas. Ett verkställighetsförordnande är ett

interimistiskt beslut och regleras i 22 kap. 28 § miljöbalken. Om man överklagar ett tillstånd där verkställighetsförordnande lämnats är det viktigt att begära att verkställighetsförordnandet inhiberas. Om förordnandet inhiberas får verksamheten inte påbörjas innan överinstansen prövat överklagan.

Verkställighet innebär att ett beslut börjar eller får börja gälla utan att tillståndet har vunnit laga kraft. Exempelvis kan i så fall en grundvattenbortledning få påbörjas utan att tillståndet har vunnit laga kraft. Om inte annat beslutas får ett tillstånd enligt miljöbalken börja användas först när det har vunnit laga kraft.

5.3.18. Prövningsavgift

Den som ansöker om tillstånd till vattenverksamhet vid mark- och miljödomstolen ska betala en prövningsavgift. Storleken på avgiften beror på kostnaden för att genomföra de åtgärder och uppföra de anläggningar som ansökan avser. Storleken på avgiften regleras i 3 kap. förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Bestämmelser om skyldighet att ersätta domstolen för utlägg bland annat för kungörelser finns i 25 kap. 8 § miljöbalken.

5.3.19. Tid för dom

Domstolen anger när dom kommer att meddelas. Här kan anges en exakt eller en ungefärlig tid. Normalt ska dom meddelas inom två månader efter huvudförhandling. Om det finns kvarstående frågor som kräver fortsatt skriftväxling efter huvudförhandlingen kan det vara svårt att ange tid för dom.

5.3.20. Förhandlingen avslutas

Domstolen förklarar att huvudförhandlingen avslutas.

5.4. Sammanfattning av intervjuer med mark- och miljödomstolen om huvudförhandling

5.4.1. Inledning

Personal från mark- och miljödomstolarna vid tingsrätterna i Nacka, Växjö, Vänersborg och Östersund har intervjuats i mars 2020. Syftet med intervjuerna var att få domstolarnas hjälp att förbättra och effektivisera länsstyrelsens insats i domstolsprövningen av vattenverksamheter.

Intervjuerna utgick från frågor som hade skickats till respektive domstol i förväg. Frågorna var inriktade på skriftliga yttranden och huvudförhandlingen. Protokoll från intervjuerna upprättades och stämdes av med de som deltagit i intervjun.

Slutsatserna från intervjuerna har sammanställts nedan. Svaren från domstolarna var i allt väsentligt samstämmiga.

5.4.2. Vad har domstolen för förväntningar på länsstyrelsen under huvudförhandlingen och synen?

Länsstyrelsen är en part och förväntas svara med en röst. Under sökandens framställan är det viktigt att låta denne presentera ansökan så ostört som möjligt. Det är dock okej att ställa korta klargörande frågor eller att påpeka rena felaktigheter eller missförstånd. Ingen argumentation ska föras när sökanden presenterar ansökan. Länsstyrelsen bör kunna redovisa sina ersättningsanspråk under huvudförhandlingen för att slippa senare skriftväxling. Det är även viktigt att komma ihåg att vända sig till domstolen när man pratar.

Utgångspunkt vid synen är att sökanden visar de saker som de tycker behöver visas. Om länsstyrelsen vill visa något kort under synen som man ändå passerar behöver det inte förämnas. I de fall då länsstyrelsen vill visa något som avviker från rutten eller som tar mer tid i anspråk kan det vara bra att förämnas detta eller diskutera det när synen planeras.

5.4.3. Vad vill domstolen att länsstyrelsen framför när vi utvecklar vår talan?

Domstolen anser att det länsstyrelsen ska framföra på huvudförhandlingen bör vara en kärnfull sammanfattning av det som framförts skriftligen. Om en PowerPoint visas behöver den stämma överens med vad som framförts muntligen. Nya inställningar, villkorsförslag eller ändringar av tidigare framförda synpunkter behöver ges in skriftligen.

Om presentationen kommer ta en längre stund är det bra att meddela detta till domstolen innan huvudförhandlingen, då detta underlättar domstolens planering.

5.4.4. Under en huvudförhandling kan det dyka upp frågor eller nya villkorsförslag som kräver ett ställningstagande från länsstyrelsen. Förväntar sig domstolen att länsstyrelsen ska kunna svara på detta direkt?

Om det är en mindre fråga eller justering förväntas länsstyrelsen kunna svara direkt eller senare under huvudförhandlingen. När nytt material inkommer behöver alla parter få rimlig möjlighet att bemöta det. Domstolen har förståelse för att länsstyrelsen kan behöva kontakta en kollega eller chef innan man svarar. I sådana fall kan rätten ta en paus. Länsstyrelsen bör vara tydlig med om frågan bedöms kunna hanteras under huvudförhandlingen eller om den är av sådan vikt eller omfattning att skriftväxling behövs efter förhandlingens slut. Dock är tanken att fortsatt skriftväxling inte ska behövas efter huvudförhandlingen.

5.4.5. Är det viktigt att länsstyrelsen har ett slutanförande och vad ska vi i sådana fall lyfta där?

Slutanförandet är en möjlighet och inte ett krav, men kan vara bra för att knyta ihop säcken. Eventuellt slutanförande bör kunna hållas kort eller hänvisa till vad som tidigare sagts. Inga nya saker bör tas upp i slutanförandet, utan det ska vara en sammanfattning. Om länsstyrelsen ändrat inställning, eller tagit ställning till nya frågor, under huvudförhandlingens gång är detta bra att ta upp i slutanförandet.

Om inte frågan om ersättning för rättegångskostnader tagits upp tidigare under huvudförhandlingen kan länsstyrelsen yrka på ersättning under slutanförandet.

6. Kostnader vid prövning

6.1. Allmänt om kostnader

Vid domstolsprövning uppstår olika typer av kostnader för sökanden och för de inblandade parterna, exempelvis rättegångskostnad, utredningskostnad, skadeståndsanspråk, prövningsavgift eller domstolens omkostnader för hantering av målet. Rättegångskostnader är den kostnad som en part har haft i målet och det kan omfatta nedlagd tid i målet, resor, logi eller egna utredningar som anses vara nödvändiga. Utredningskostnad är kostnad för att ta fram de utredningar om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen. Skadeståndsanspråk kan bli aktuella om den ansökta verksamheten orsakar skador som behöver regleras, exempelvis vid överdämning av mark eller påverkan på enskilda brunnar. Prövningsavgift är som det låter en avgift för själva prövningen och består av en grundavgift och en tilläggsavgift. Grundavgiften baseras på kostnaden för att genomföra de åtgärder som följer av prövningen. Tilläggsavgifter styrs av omfattningen samt vilken typ av verksamhet som ansökan avser. Avgifterna regleras i 3 kap. förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

6.2. Verksamhetsutövaren ansöker enligt den nationella planen

Tillståndshavaren ska inte svara för motparternas rättegångskostnader vid omprövningsmål för att förse en anläggning med moderna miljövillkor. Detta framgår av 25 kap. 1 §, 24 kap. 10 § sammanläst med 11 kap. 27 § miljöbalken. Länsstyrelsen ska därför stå för sina egna rättegångskostnader i sådana omprövningsmål. Denna bestämmelse innebär en ökad kostnad för enskilda, som därigenom får mindre möjlighet att föra talan själva eller genom ombud på bekostnad av sökanden. Eventuella skador och ersättning för dessa skador ska inte blandas ihop med rättegångskostnader. Skador på grund av den ansökta verksamheten ska fortsatt regleras och ersättas, men detta görs av domstolen utifrån andra bestämmelser.

En verksamhetsutövare som ansöker om moderna miljövillkor genom omprövning enligt den nationella planen, ska bekosta nödvändiga utredningar, sina egna rättegångskostnader, eventuella skadestånd på grund av omprövningen, domstolens kostnader samt prövningsavgift. Länsstyrelsen står för sina egna rättegångskostnader.

Vid omprövning för moderna miljövillkor kan det förekomma mål som även omfattar frågor som inte ryms inom ramarna för omprövningen enligt 24 kap. 10 § miljöbalken, exempelvis effektökningar vid vattenkraftverk. Frågor som inte ryms inom omprövningen hanteras som övriga vattenmål, vilket innebär krav på samråd och miljökonsekvensbeskrivning. Detta innebär även att sökanden, i de delar som inte avser omprövning, svarar för

rättegångskostnader på samma sätt som anges för övriga ansökningsmål om vattenverksamhet, dvs. enligt 25 kap. 2 § miljöbalken. Detta innebär bland annat att sökanden ska stå för länsstyrelsens rättegångskostnader i de delar som inte avser omprövning.

6.3. Länsstyrelsen ansöker enligt den nationella planen

Om verksamhetsutövaren inte själv ansöker om omprövning för moderna miljövillkor enligt den nationella planen i rätt tid eller efter föreläggande från tillsynsmyndigheten så kan istället 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 är oklart om tillståndshavaren ska stå för kostnaderna för utredningsmaterial vid sådan ansökan enligt 22 kap. 2 a § miljöbalken. Oklarhet råder då nyss nämnda paragraf inte hänvisar till omprövningar enligt 24 kap. 10 § miljöbalken. Tillståndshavaren bör dock också vara skyldig att ersätta myndighetens kostnader i de fall en myndighet ansökt om omprövning för moderna miljövillkor enligt 24 kap. 10 § miljöbalken till följd av att tillståndshavaren inte själv har ansökt om sådan prövning i rätt tid, eftersom detta anges i förarbetet till den nya lagstiftningen (prop. 2017/18:243 s. 124 och 223).

6.4. Omprövning enligt 24 kap miljöbalken

Omprövning av anläggningar som inte ingår i den nationella planen och som inte omfattas av 11 kap. 6 § miljöbalken, dvs. verksamheter utan elproduktion, kommer ofta att behöva ske enligt 24 kap. 5 § miljöbalken på initiativ av någon av de myndigheter som enligt 24 kap. 11 § miljöbalken är behörig att ansöka om detta. Vid en sådan omprövning ska den sökande myndigheten enligt 25 kap. 3 § miljöbalken stå för sina egna rättegångskostnader. Den sökande myndigheten får även enligt 25 kap. 8 § miljöbalken stå för domstolens kostnader.

Vid omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken som avser omprövning för att tillgodose allmänna intressen ska den sökande myndigheten även stå för andra motparters rättegångskostnader än tillståndshavarens. Det innebär att länsstyrelsen vid exempelvis 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 motparters (undantaget tillståndshavarens). Vid omprövning enligt 24 kap. 5 § 11p. miljöbalken som rör omprövning på grund av anordningar för fisk med mera, behöver länsstyrelsen inte stå för andra motparters rättegångskostnader.

Vid omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken ska tillståndshavaren bekosta och tillhandahålla den utredning som behövs för prövningen, vilket framgår av 22 kap 2a § miljöbalken.

Det saknas bestämmelse om uttag av prövningsavgift när en myndighet ansöker om omprövning eller återkallelse med stöd av 24 kap. 3 eller 5 §§ miljöbalken, vilket innebär att en prövningsavgift inte tas ut vid sådan prövning.

Vid omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken kan staten bli ersättningsskyldig för förlust av vatten eller fallhöjd (31 kap. 20 § miljöbalken). Denna bestämmelse upphör dock att gälla from den 1 januari 2029.

6.5. Omprövning av äldre rättigheter

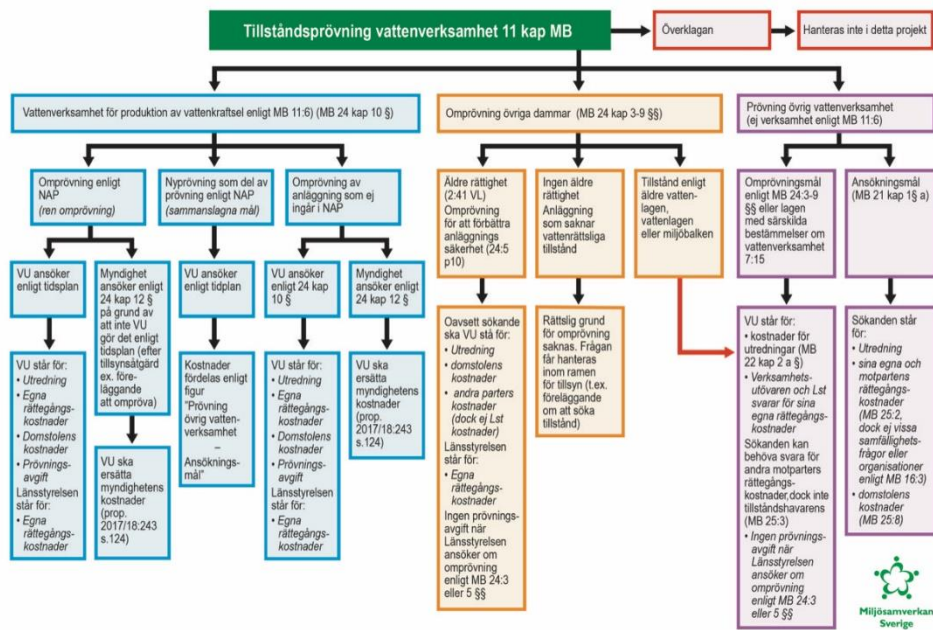
En verksamhet som bedrivs med stöd av en särskild så kallad äldre rättighet kan omprövas enligt 24 kap. 5 § miljöbalken för att bli föremål för en miljöprövning enligt miljöbalkens bestämmelser. En sådan prövning kommer troligtvis att initieras av en myndighet på verksamhetsutövarens bekostnad. Vid en sådan prövning ska alltså verksamhetsutövaren svara för rättegångskostnaderna på samma sätt som om verksamhetsutövaren ansökt om omprövningen (prop. 2017/18:243 s. 125). Detta framgår mer specifikt av 25 kap. 3 § sista stycket punkten 2 miljöbalken. Enligt 25 kap 3 § framgår att länsstyrelsen står för sina egna rättegångskostnader vid prövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken.

Av 34 § lag om införande av miljöbalken framgår 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 verksamhetsutövaren till en vattenverksamhet som omfattas av till exempel urminnes hävd ska bekosta de avgifter för domstolens handläggning som anges i 25 kap. 8 § miljöbalken.

I övrigt gäller att verksamhetsutövaren står för sina egna kostnader samt andra motparters rättegångskostnader.

6.6. Rättegångskostnader vid prövning av övrig vattenverksamhet

I andra ansökningsmål om vattenverksamhet än ansökningar för att förse en anläggning med moderna miljövillkor gäller vanligtvis att sökanden ska svara för både sina egna och motparters rättegångskostnader. Vissa undantag och specialfall finns för omprövning enligt 24 kap. miljöbalken.



Figur 1 Beskrivning av kostnader vid prövning av vattenverksamhet. För större bild se bilaga 1.

7. Domens uppbyggnad

I 22 kap. 25 § miljöbalken framgår vad en dom som innebär att tillstånd ges ska innehålla. Det finns även ytterligare bestämmelser om vad en dom i ett mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar ska innehålla i 7 kap. 6 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Nedan följer ett typexempel på rubriker i en dom och vad man kan förvänta sig hitta under varje rubrik. Rubrikerna kan skilja sig mellan olika domar beroende på vad som är relevant för den aktuella prövningen.

Sökande

Administrativa uppgifter till sökande och dess ombud. I överklagat ärende är rubriken ”Parter” och där framgår även vilka som är motparter.

Saken

Kort, sammanfattande beskrivning av vad målet handlar om. Här anges också plats i form av avrinningsområde, fastighet och koordinater.

Domslut

Det är i domslutet som det framgår vad sökande får göra och hur. Det är denna del av domen som får rättskraft och denna man behöver lägga mest energi på att granska. Det är fritt för domstolen att sätta underrubriker utefter vad som är relevant i den aktuella prövningen, men rubrikerna nedan är vanliga.

Tillstånd

Specificerar vad tillståndet omfattar och vad sökande får göra.

Villkor

Vilka försiktighetsåtgärder sökande måste vidta när den genomför verksamheten.

Delegerade frågor (ibland ”Delegation”)

Mark- och miljödomstolen får överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta om villkor av mindre betydelse, till exempel avsteg från bullervillkoret, kontroll eller den närmare utformningen av en fiskväg. Om sådan delegation getts framgår det under denna rubrik. Oftast är det länsstyrelsen som åsyftas med ”tillsynsmyndighet” för vattenverksamhetstillstånd, men inte alltid, så det gäller att vara uppmärksam med vilken fråga det gäller.

Miljökonsekvensbeskrivning

Anger om miljökonsekvensbeskrivningen, i de prövningar där en sådan behövs, är godkänd eller ej.

Arbetstid

Anger inom vilken tid arbetena som givits tillstånd till ska vara utförda.

Oförutsedd skada

Anger inom vilken tid anspråk enligt 24 kap. 18 § miljöbalken på oförutsedd skada ska framställas till mark- och miljödomstolen för att tas upp till prövning.

Verkställighetsförordnande

Anger om sökande får ta tillståndet i anspråk även om tillståndet inte vunnit laga kraft.

Fiskeavgift

Anger om en fiskeavgift ska betalas, hur stor avgiften är och om det är en engångsavgift eller årlig avgift. Det framgår också hur den inbetalade avgiften får användas. Bestämmelser om fiskeavgifter finns i 6 kap. lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet samt i förordning (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter.

Prövotid

I vissa fall kan inte villkor sättas slutgiltigt utan att de utvärderas under en längre tid. Domen kan då göras till en deldom med prövotid. Under denna rubriken framgår det dels hur lång prövotiden är dels vad som ska göras och undersökas under prövotiden samt vad som ska ske när prövotiden är slut.

Prövningsavgift

Hur mycket sökanden ska betala i prövningsavgift till domstolen.

Rättegångskostnader

Den ersättning av rättegångskostnader som sökande ska betala till övriga parter. Om länsstyrelsen begärt ersättning är det här det framgår hur mycket länsstyrelsen får av det som begärdes.

Ogillade yrkanden

De yrkanden som mark- och miljödomstolen avslår. Formuleras oftast som: Mark- och miljödomstolen avslår de övriga yrkanden som inte framgår av domslutet ovan.

Bakgrund

Redogörelse för varför sökande ansöker om tillstånd.

Tidigare beslut

Om det finns tidigare beslut eller liknande (till exempel urminnes hävd) kopplat till den ansökta verksamheten.

Ansökan

Sammanfattning av ansökan.

Yttranden

Här redogörs för de yttranden som kommit in från myndigheter, organisationer, företag, enskilda med flera.

Sökandens bemötande

Sökandes bemötande av de inkomna yttrandena.

Domskäl

Här framgår hur domstolen tänkt när de har gjort sin bedömning. Det som står i domskälen är inte bindande, men är bra att titta på när man ska tolka villkoren.

Hur man överklagar

Här framgår när sista datum för överklagande är. Hur själva överklagandet ska göras framgår i bilaga till domen.

Skiljaktig mening

Om någon från domstolen som deltagit i målet inte håller med om domslutet ska det framgå. Det ska även framgå vad den eller de är skiljaktiga över.

8. Överklagande

Källa: Anvisningar för överklagande MMD-01 - Dom första instans •
Producerat av Domstolsverket, Avd. för domstolsutveckling • 2018–11

8.1. Överklagan av dom

En överklagan av en dom från mark- och miljödomstolen prövas av Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt. Sista dagen för att överklaga domen från mark- och miljödomstolen framgår under rubriken ”Hur man överklagar” på sista sidan i domen och är tre veckor från domens datum. Hur ett överklagande av en dom ska göras och hanteras regleras i lag (1996:242) om domstolsärenden.

8.2. När länsstyrelsen överklagar

Eftersom det är tidspress när man ska överklaga är det en bra idé att få koll på de interna processerna innan situationen blir aktuell; vilka ska delta i ett överklagande och vem är beslutande? När domen kommer är det också viktigt att läsa igenom den så snart som möjligt.

Det är att föredra att utveckla sin talan redan i överklagandet, men om det finns något som inte gör detta möjligt kan man lämna in ett ramöverklagande och i det be om anstånd hos domstolen för att få utveckla sin talan i ett senare skede.

8.3. Anslutningsöverklagande

Om en part överklagar domen så får motparten möjlighet att göra ett så kallat anslutningsöverklagande. Ett sådant överklagande ska skickas in senast en vecka efter att överklagandetiden gått ut. Om det ursprungliga överklagandet dras tillbaka eller av något annat skäl inte går vidare upphör anslutningsöverklagandet att gälla.

8.4. Prövningstillstånd

För att Mark- och miljööverdomstolen ska pröva överklagan krävs ett så kallat prövningstillstånd, vilket innebär ett beslut från domstolen om huruvida överklagan ska tas upp till prövning. Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra fall:

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.

- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Ett avslag om prövningstillstånd kan överklagas till Högsta domstolen. Om avslaget vinner laga kraft innebär det också att domen från mark- och miljödomstolen vunnit laga kraft. Ett avslag ska dock inte ses som någon typ av praxis. Beslut om prövningstillstånd brukar komma relativt snabbt efter överklagan och innehåller sällan någon motivering.

8.5. Överprövningen

Om prövningstillstånd medgivits kommer Mark- och miljööverdomstolen pröva de delar som överklagandet gäller. Processen är snarlik den prövning som sker i första instans där parterna får möjlighet att yttra sig och med eventuell huvudförhandling innan dom. I överprövningen kan inga nya frågor prövas.

8.6. Överklagande av dom från MÖD

En dom från Mark- och miljööverdomstolen kan överklagas till Högsta domstolen. Även här krävs det prövningstillstånd och ges enbart om det är viktigt för ledningen av rättstillämpningen att överklagan prövas av Högsta domstolen eller om det finns synnerliga skäl så som att det finns grund för resning, att domvillan förekommit eller att målets utgång uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

9. Efter domstolsprövningen

9.1. Vad händer efter lagkraftvunnen dom?

När domen har vunnit laga kraft tar nästa fas vid. Då ska åtgärder som villkoras i domen genomföras och följas upp. Länsstyrelsen är normalt tillsynsmyndighet för vattenverksamhet, vilket innebär att länsstyrelsen har ett ansvar för att följa upp att verksamhetsutövaren genomför de åtgärder och försiktighetsmått som anges i domen och att denne följer upp att åtgärderna har avsedd effekt. Uppföljning sker normalt genom att ett kontrollprogram upprättas och att aktiviteterna i detta genomförs och utvärderas. Det kan även finnas andra frågor i domen som behöver följas upp inom ramen för tillsynen. Det kan till exempel vara frågor som är delegerade till tillsynsmyndigheten eller frågor som föreskrivs inom ramen för en provotid.

9.2. Kontrollprogram

Ett kontrollprogram kan villkoras i en dom. Det är vanligt att det finns villkor om att kontrollprogram ska upprättas i samråd med tillsynsmyndigheten inom en viss angiven tid från att domen har vunnit laga kraft eller att kontrollprogrammet ska lämnas in till tillsynsmyndigheten senast ett visst antal månader innan den tillståndsgivna verksamheten påbörjas. Om det inte finns något uttryckligt villkor om kontrollprogram så kan ändå krav ställas på att upprätta ett sådant med stöd av miljöbalken och förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

Kontrollprogrammet syftar i första hand till att möjliggöra uppföljning av de villkor som anges i en dom eller ett tillstånd, men även andra frågor kopplat till uppföljning av verksamheten kan hanteras. Upprättandet av ett kontrollprogram underlättas av att det finns tydliga villkor i tillståndet. Länsstyrelsen bör därför redan under domstolsprövningen tänka igenom lämpligheten i föreslagna villkor och göra en analys av om de är möjliga att följa upp. Villkor som är svepande eller allmänt hållna är svåra att följa upp och riskerar därför att orsaka tolkningstvister under uppföljningsskedet. Sådana villkor bör undvikas så långt det är möjligt.

I kontrollprogrammet bör det till exempel anges vilka metoder som ska användas för uppföljning, hur ofta provtagning/kontroll ska ske, vart provtagning/kontroll ska ske och vilka parametrar som ska följas upp. Det bör även anges vilka åtgärder som ska vidtas vid avvikelse från föreskrivna villkor eller målnivåer. Kontrollprogrammet bör inte fastställas i domen eller senare av tillsynsmyndigheten. Detta eftersom kontrollprogrammet behöver vara ett levande dokument, där metoder och genomförande kan behöva ändras allt eftersom beroende på ny kunskap eller erfarenhet från uppföljningen.

10. Sakkunnigförordnande i mark- och miljödomstol

10.1. Domstolens utredningsansvar

Domstolen har ett långtgående utredningsansvar i ansökningsmål vad gäller frågor som rör miljöhänsynen och ska se till att viktiga frågor utreds fullständigt. Domstolen ska ta hänsyn till alla omständigheter, även sådana utanför ansökan och parternas yrkanden (officialprincipen).

10.2. Sakkunnigutredning för att fullfölja domstolens utredningsansvar

För att komma till rätta med brister i sökandens utredning kan domstolen förordna en särskilt sakkunnig att genomföra utredningar i specifika frågor. Detta förfarande regleras i 22 kap. 12 § miljöbalken:

Om det för bedömning av målet behövs någon särskild utredning eller värdering, kan mark- och miljödomstolen förordna en eller flera sakkunniga att efter förberedande undersökning avge utlåtande i målet. Sådan undersökning skall verkställas snarast möjligt. Om det behövs med hänsyn till målets beskaffenhet eller ändamålet med undersökningen, skall domstolen på ett lämpligt sätt underrätta parterna om tiden för undersökningen.

Domstolen kan på eget initiativ besluta om förordnande av sakkunnig i alla typer av ansökningsmål men i praktiken sker detta endast efter yrkande av de myndigheter som medverkar i prövningen och endast i mål som rör vattenverksamhet. I regel är det Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen som står för sådana yrkanden. Yrkanden om sakkunnigutredning prövas av domstolen. Vid bifall avgränsar domstolen vilka frågor som ska omfattas av utredningen och anger när den ska vara klar.

Särskilt vad gäller vattenkraftsverksamheter har sökanden, myndigheter och andra remissinstanser ofta vitt skilda uppfattningar om vilken påverkan som sker och vilka skyddsåtgärder som krävs. Domstolen kan då ta stöd i ett partsberoende sakkunnigutlåtande för sin bedömning av övriga inkomna uppgifter och yrkanden.

10.3. Sökanden står för kostnaderna för en sakkunnigutredning

Det är sökanden (verksamhetsutövaren) som är skyldig att stå för kostnaderna för sakkunnigutredningar. Det har förekommit att sökanden bestridit kostnaderna helt eller delvis, när denna ansett att kostnaderna varit

oskäligen eller att utredningen avviker från utredningsuppdraget. Domstolen prövar då frågan och beslutar om kostnaden.

10.4. Vad kan omfattas av en sakkunnigutredning?

De sakkunnigutredningar som genomförts efter förordnande av domstolen från och med miljöbalkens införande 1999 har huvudsakligen handlat om frågor om den ansökta verksamhetens inverkan på allmänt fiskeintresse. Med allmänt fiskeintresse avses, vilket framgår av lång tids domstolspraxis, inte bara intresset av nyttjandet av resursen utan i högsta grad även det allmänna miljöintresset av att det finns livskraftiga fiskbestånd i våra vatten.

I mål som rör vattenkraft har sakkunnigutredningarna i regel handlat om att beskriva verksamhetens effekter på fisken och dess livsmiljö samt att föreslå skyddsåtgärder och/eller kompensationsåtgärder. Skyddsåtgärderna kan till exempel utgöras av minsta flöden i naturfåror och/eller genom kraftverket samt behov av anordningar för fiskens passage upp- och nedströms dammanläggningar. En sådan utredning kan, beroende på hur domstolen avgränsar den, även ge en bredare bild över vattenmiljöförhållandena. En god livsmiljö för fisk innebär i regel goda förhållanden även för den övriga vattenmiljön. Kompensation kan bestå i åtgärder på annan plats eller i form av en särskild fiskeavgift (11 kap. 8 § miljöbalken och 6 kap. 5 § lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet).

Under senare år finns en tendens till att sakkunniginstrumentet används mer sällan och att sakkunnigutredningarna begränsas till specifika frågor, till exempel skadevärdering och förslag till storleken på en särskild fiskeavgift. Därmed ges domstolen i många fall inte någon partsberoende belysning av verksamhetens miljöpåverkan utan är hänvisad till ansökan samt myndigheternas och övriga parter yttranden.

10.5. I vilket skede i processen förordnas om sakkunnig?

Vanligast är att myndigheterna yrkar om sakkunnigutredning i samband med sina yttranden över ansökan som följer efter det att ansökan kungjorts. Förordnandet sker då genom protokollsbeslut av domstolen. Domstolens prövning av utredningsbehovet sker ofta efter remiss till sökanden.

Förordnande kan även ske i senare skeden i målet, till exempel om det efter remissinstansernas yttranden och parternas skriftväxling finns behov av en skadebedömning eller annan utredning i någon avgränsad fråga innan målets avgörande.

Dessutom kan det i deldom föreskrivas att en sakkunnig ska medverka i samband med prövotidsutredningar av kvarstående frågor. Sådana prövotidsutredningar kan innebära att:

- Sakkunnig genomför en egen utredning. Till exempel om fiskens uppvandringsframgång vid viss nivå på minimitappning i naturfåran vid ett vattenkraftverk.

- Verksamhetsutövaren genomför åtgärder och vissa undersökningar i samråd med sakkunnig (i regel även med tillsynsmyndigheten). Till exempel bygger en fiskväg förbi en damm och genomför funktionskontroller.

Det finns också en möjlighet för sökanden som avser att bedriva vattenverksamhet att vända sig till domstolen och begära förordnande av sakkunnig redan innan ansökan lämnats in, 9 kap. 4 § lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Detta förfarande har nyttjats av vissa verksamhetsutövare i större infrastrukturprojekt och medför att processen kan gå snabbare. Sakkunnigutredningen kan då vara klar och prövningsunderlaget vara komplett innan eller i samband med att ansökan ges in till domstolen.

10.6. Vem kan utses till särskilt sakkunnig?

Det är domstolen som utser sakkunnig, men i regel har det i yrkandena om sakkunnigutredning även yrkats om vem som ska genomföra utredningen. Den sakkunniga ska genomföra en partsoberoende utredning och måste stå fri från jäv. Oftast utgörs den sakkunniga därför av en myndighet eller av en eller fler personer som tjänstgör vid en myndighet. Personer med god kunskap inom aktuellt sakområde finns förstås även inom den privata sektorn men det kan vara svårt att finna någon som kan sägas vara oberoende och utan branschkoppling.

Innan år 2011 var det nästan uteslutande myndigheten Fiskeriverket, genom sina utredningskontor, som förordnades som domstolens sakkunniga för utredning om inverkan på allmänt fiskeintresse. Det fanns då stöd i miljöbalken för att Fiskeriverket skulle kunna meddela behov av ytterligare utredning och begära ett förordnande för att genomföra en sådan utredning.

Efter Fiskeriverkets upphörande 2011 överfördes verksamheten vid Fiskeriverkets utredningskontor genom Regeringsbeslut först till Havs- och vattenmyndigheten och därefter (2012) till länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands och Västra Götaland län. I samband med att verksamheten överfördes till tre länsstyrelser infördes följande bestämmelser i förordningen med länsstyrelseinstruktion som möjliggör att dessa länsstyrelser förordnas som sakkunnig för utredningar om allmänt fiskeintresse:

4 § Länsstyrelsens uppgifter omfattar också

3. i Norrbottens, Västernorrlands och Västra Götalands län att göra de utredningar om det allmänna fiskeintresset som begärs av andra myndigheter i ansökningsmål enligt 22 kap. miljöbalken,

33 § Länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands och Västra Götalands län får ta ut avgifter för de utredningar om det allmänna fiskeintresset som begärs av andra myndigheter enligt 4 § 3. Länsstyrelserna får besluta om avgifternas storlek och disponera avgiftsinkomsterna.

Dessa länsstyrelser inrättade en fiskeutredningsgrupp (FUG) för samverkan om det nationella uppdraget att utreda frågor om verksamheters påverkan på allmänt fiskeintresse.

10.7. Hur kan ett yrkande om sakkunnigutredning utformas?

Exempel på hur ett yrkande kan utformas:

Länsstyrelsen XXX yrkar att mark- och miljödomstolen enligt 22 kap.12 § miljöbalken förordnar Länsstyrelsen i [Norrbottens/Västernorrlands/Västra Götalands] län, genom fiskeutredningsgruppen, att som sakkunnig genomföra en utredning om den ansökta verksamhetens inverkan på det allmänna fiskeintresset i mål M XX-22, XXX tingsrätt. Utredningen ska avse en bedömning av den ansökta verksamhetens inverkan på allmänt fiskeintresse och ett framtagande av förslag på skyddsåtgärder och/eller kompensationsåtgärder. Utredningen ska genomföras på sökandens bekostnad.

[Vid behov avgränsas utredningen till vissa frågor] Särskilt ska utredas:

- *Behovet av en minimitappning genom kraftverket, samt om sådant behov finns, storleken och den tidsmässiga fördelningen en sådan tappning.*
- *Funktion och effektivitet hos de av sökanden föreslagna fiskpassagelösningarna upp- och nedströms, inklusive föreslagna flöden i fiskvägen.*
- *Möjligheterna till uppföljning av föreslagna åtgärders funktion*
- *Behövliga skydds- och kompensationsåtgärder inklusive eventuell särskild fiskeavgift.*

[Förtydligandet i följande stycke kan behövas om domstolen är obekant med dessa delar av länsstyrelseinstruktionen] *Länsstyrelsen i [Norrbottens/Västernorrlands/Västra Götalands] län ska enligt 4 § 3 p. förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion göra de utredningar om det allmänna fiskeintresset som begärs av andra myndigheter i ansökningsmål enligt 22 kap. miljöbalken. Avgift får tas ut för sådan utredning enligt 33 § samma förordning.*

10.8. Sakkunnigutredningar i samband med omprövning enligt NAP?

Om det i samband med omprövning av vattenkraften enligt den nationella planen kvarstår frågor om vattenkraftsverksamhetens inverkan på det allmänna fiskeintresset och vilka skydds- eller kompensationsåtgärder som kan vara aktuella så bör en sakkunnigutredning kunna ge domstolen vägledning i specifika frågor. Särskilt gäller detta i sådana fall när parternas

uppfattning skiljer sig åt, eller kan förväntas skilja sig åt, på ett betydande sätt.

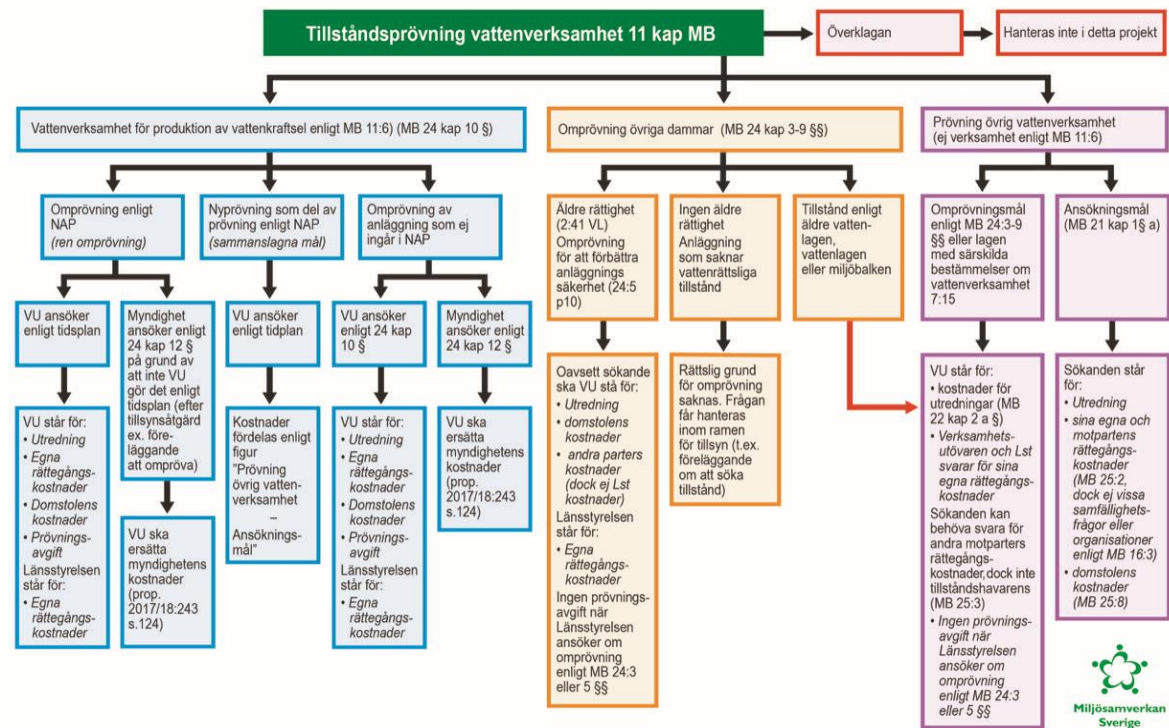
10.9. Bakgrund till fiskeutredningsgruppens uppdrag

Fiskeutredningsgruppen vid länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands och Västra Götalands län ansvarar för den verksamhet som 2012 överfördes från Fiskeriverkets utredningskontor i Luleå, Härnösand och Göteborg, via Havs- och vattenmyndigheten (se Utredning om inrättande av HaV, Regeringsbeslut M2011/3026/S).

Utredningskontoren hade som uppgift att avge myndighetens (Fiskeriverket/Havs- och vattenmyndighetens) yttranden till miljödomstolen och bistå domstolen med sakkunnigutredningar om fiskbestånd och fiske (allmänt fiskeintresse) i ansökningsmål som rör vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. Som expertmyndighet utan talerätt i miljödomstolen fungerade Fiskeriverket som fiskesakkunnig resurs i miljöprocessen för domstolen, Kammarkollegiet, länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Utredningskontoren skrev årligen ett stort antal yttranden till domstolen.

Förutsättningarna för verksamheten har ändrats, först i och med överföringen till Havs- och vattenmyndigheten, sedan i ännu högre grad i och med överföringen till länsstyrelserna. Verksamheten hanteras nu av tre regionala myndigheter i samverkan, i stället för av en central myndighet. Fiskeutredningsverksamheten och dess avnämare har efter överföringen anpassat sig efter hand till de nya omständigheterna och ska ses som en nationell resurs i miljöprövningen för mark- och miljödomstolen och myndigheter med talerätt (se 4 § 3 p och 33 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Detta var också syftet med överföringen av verksamheten till länsstyrelsen.

Bilaga 1. Kostnader vid prövning av vattenverksamhet





**Miljösamverkan
Sverige**