

Omprövning av vattenverksamhet

FAKTA • 8287 • APRIL 2007



Förord

Naturvårdsverkets faktablad innehåller snabb och lättillgänglig information om en verksamhet, process, sakfråga eller metod. Faktabladen är ett hjälpmedel för länsstyrelser och kommuner vid handläggning av tillsyns- och prövningsärenden. Faktabladen kan även fungera som ett stöd för verksamhetsutövaren.

Det här faktabladet handlar om myndigheters omprövning av vattenverksamhet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Vi förväntar oss att omprövning av vattenverksamheter kommer få en växande betydelse i och med att vattenmyndigheterna börjar ta fram åtgärdsprogram för vattenkvalitet. Faktabladet är en objektiv, översiktlig redogörelse för under vilka förutsättningar omprövning kan ske, hur processen går till och vilka kostnader som kan uppstå. Faktabladet riktar sig främst till länsstyrelserna i deras rätt att initiera omprövning.

Faktabladet ingår i en serie som du kan ladda ner som pdf, köpa i Naturvårdsverkets bokhandel eller låna i vårt bibliotek, se vidare på www.naturvardsverket.se.

About this fact sheet

The Swedish Environmental Protection Agency's Fact Sheets contain rapidly and easily accessible information about various issues, for example industrial processes or methods for enforcement. The Fact Sheets are intended as an aid to County Administrative Boards and municipalities considering permitting, inspection and enforcement.

This fact sheet is about reconsidering and updating permit conditions for hydraulic operations. The fact sheet is part of a series that you can download as pdf, buy in the Swedish EPA online bookshop or borrow from our library. Read more at www.naturvardsverket.se.

Innehåll

Förord	1
About this fact sheet	1
Innehåll	3
Inledning	4
Lagstiftning	4
Myndigheternas roller vid omprövning	5
Miljödomstol	5
Vattenmyndigheterna	5
Övriga myndigheter	6
Kostnader vid omprövning	6
Förutsättningar för omprövning	7
Vad i tillståndet och villkoren kan omprövas?	8
Erfarenheter från omprövning	9
Alternativa möjligheter att genomdriva ett omprövningsprojekt	10
Processen för omprövning	11
Underlag som behövs vid omprövning	11
Kungörelse	12
Yttranden	13
Huvudförhandling	13
Dom	13
Överklagande	13
Förenklad handläggning	14
Tidsåtgång för ett ”typiskt” ärende	15
Prejudicerande domar	15
När ett tillstånd/rättighet anses ha förfallit	15
Krav på samhällsekonomisk nytta	16
Krav som väsentligt kan försvåra bedrivande av verksamhet (24:5 sista st. MB)	16
Tillståndspliktiga åtgärder inom ramen för en omprövningsprocess	16
Villkor kan endast riktas mot tillståndshavaren	17
Exempel på typiska omprövningsåtgärder och villkor	17
Checklista för omprövningsansökningar	18
Litteratur och länkar	21
Litteratur	21
Webbadresser	21
Bilaga 1	22
Lagar om vattenverksamhet från 1734 och framåt	22

Inledning

Vad som är en vattenverksamhet framgår i 11 kap. 2 § miljöbalken (MB). Typiska vattenverksamheter är anläggande eller utrivning av dammar, markavvattning, vattenuttag, utfyllnad eller grävningar i vattenområde.

Syftet med omprövning är att möjliggöra en anpassning av tillstånd och villkor till ändrade förhållanden såsom t.ex. ändringar i vattenförhållanden, ny teknik och nya samhälliga värderingar och krav.

Miljöpåverkan från vattenverksamhet är exempelvis påverkan på växt- och djurliv vid t.ex. anläggande av dammar, påverkan på fiskens livsförutsättningar t.ex. i anslutning till vattendragsreglering och påverkan på biologisk mångfald vid t.ex. utfyllnad i vattenområde eller markavvattning.

De av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmål som främst påverkas av vattenverksamheter är: Myllrande våtmarker, Levande sjöar och vattendrag, Ett hav i balans, Ingen övergödning, Ett rikt odlingslandskap samt Ett rikt växt och djurliv.

Lagstiftning

Historiskt sett har nyttjandet av vattenresurserna setts som en del av civilrätten, kopplat till de regler som reglerar jordägarens rättigheter och skyldigheter i förhållande till omgivningen.

Någon vattenrättslig tillståndsprövning fanns inte före 1879/80. Detta betyder inte att sådana regler som vi kallar vattenrätt uppfanns vid den tidpunkten. Konflikter kring rätten att utnyttja vattenresurserna har alltid funnits och har satt spår i vår äldsta lagstiftning.

Att det saknades möjlighet till en generell tillståndsprövning medförde naturligtvis en osäkerhet för de som drev vattenföretag. Grannar och andra med motstående intressen kunde angripa verksamheten även sedan den varit i drift en längre tid, och få framgång i processen vid domstol, så att verksamheten inte kunde drivas vidare. Tillräckligt gamla företag kunde dock få skydd bakom reglerna om urminnes hävd.

De lagar som historiskt reglerat, och som nu reglerar prövningen av vattenverksamheter, har sammanställts nedan (Tabell 1). I Bilaga 1 finns en sammanfattning av det mest centrala i respektive lag.

Vattenrättsliga rättigheter som uppkommit enligt äldre regler anses med stöd av 34 § lagen (1998: 811) om införande av miljöbalken (MP) fortfarande gälla. I omprövningssammanhang kan det alltså uppträda ”tillstånd” som utgörs av sådana äldre rättigheter, grundade på t.ex.

- myndighets beslut
- domar och förlikningar i processer vid allmänna domstolar
- urminnes hävd

Vattenrättsliga tillstånd som meddelats med stöd av äldre regler anses enligt 5 § MP meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i MB och föreskrifter meddelade med stöd av MB och fortsätter gälla.

Tabell 1: Lagar som tidigare reglerat och nu reglerar prövning av vattenverksamhet i Sverige

Före 1879/80	1879/80 – 1918	1919- 1983	1984-1998	1999-
Byggningsbalken i 1734 års lag (20 kap.)	1879 års dikningslag	1918 års vattenlag	1983 års vattenlag	Miljöbalken
Jordabalkens bestämmelser om urminnes hävd	1880 års vattenrättsförordning			Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (restvattenlagen)
särskilda bestämmelser om kungsådra	fiskerilagstiftningen			
fiskerilagstiftningen i övrigt (med början i 1766 års fiskestadga)				
näringsrättslig lagstiftning				

Myndigheternas roller vid omprövning

Miljödomstol

Miljödomstolarna är, med undantag för markavvattning, de enda vattenrättsliga tillståndsmyndigheterna och avgör omprövningsfrågor. Domstolen har ingen initiativrätt utan prövningen förutsätter ansökan från en behörig myndighet.

Prövningen av nya markavvattningsansökningar sker enligt 11 kap. 9 b § MB hos länsstyrelserna. Dessa ska dock, enligt 7 kap. 19 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSV), överlämna kontroversiella ärenden (där även andra fastigheter än sökandens berörs) till miljödomstolen. Behörigheten att ompröva tillstånd regleras bl.a. i 16 kap. 1 § MB. Den bestämmelsen säger att omprövningsbehörigheten följer behörigheten att pröva nya ansökningar. Vad detta innebär för markavvattningen är inte helt klart. En tillämpning av 7 kap. 19 § LSV leder sannolikt till att miljödomstolarna prövar det absoluta flertalet ansökningar (kriteriet att det finns andra sakägare än sökanden är i normalfallet uppfyllt i alla praktiska fall av omprövning för allmänna intressen). I fortsättningen behandlas endast domstolsprocessen.

Vattenmyndigheterna

Vattenmyndigheterna har andra befogenheter² än de myndigheter som har rätt att ansöka om omprövning. Vattenmyndigheterna ska se till att vattenförhållandena inom sina distrikt kartläggs och analyseras. Vidare ska de fastställa kvalitetskrav

¹ Förordning har i detta sammanhang samma dignitet som lag

² Förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

för vattenförekomster, liksom distriktstäckande åtgärdsprogram och förvaltningsplaner

Åtgärdsprogrammen har samma status som åtgärdsprogram i allmänhet enligt 5 kap. 6 § MB. Därutöver finns i SFS 2004:660 ett antal preciserade krav på innehållet, bl.a. åtgärder för att, i den mån det behövs, åstadkomma en omprövning av tillstånd eller villkor för vattenverksamhet. Programmen och åtgärderna ska tas fram genom samråd med andra myndigheter och kommuner och dess slutliga status kan under vissa förutsättningar vid överklagande komma att prövas av regeringen. När åtgärdsprogrammen väl är fastställda betyder det att programmen är styrande för förvaltningsmyndigheter på så sätt att de ska ta sådana initiativ som förutsätts i programmet, t.ex. att inleda omprövningsförfaranden. Däremot är programmen inte bindande för tillståndshavarna eller andra enskilda. I fråga om genomförandet gentemot tillståndshavarna är det MB:s regler i övrigt som gäller, dvs. främst 2 kapitlet.

Övriga myndigheter

Miljömyndigheterna kan ha en roll i omprövningsprocessen antingen som initiativtagare/sökande eller genom att företräda motstående allmänna intressen.

Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelserna är behöriga att ansöka om omprövning och har också rätt att företräda motstående allmänna intressen när någon annan myndighet är sökande. Även Räddningsverket och berörda kommuner har rätt att företräda allmänna intressen.

För omprövning enligt den speciella regeln för vattenhushållningsbestämmelser i 7 kap. 13 § LSV finns det en större krets av behöriga sökande, bl.a. berörda kommuner och vattenförbund.

Även myndigheter utan direkta partsbefogenheter kan ha betydelse för processen genom sin sakkunskap eller genom att projekten finansieras av dem. T.ex. har Fiskeriverket en aktiv roll vid omprövning till förmån för fiskeintresset.

Kostnader vid omprövning

I omprövningsmålen gäller att tillståndshavaren, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen ska svara för sina egna kostnader. Den sökande myndigheten behöver alltså inte betala dessa myndigheters och tillståndshavarens kostnader. Däremot har andra motparter till sökanden än dessa rätt att få sina rättegångskostnader betalda av sökanden. Det finns särskilda bestämmelser³ gällande kostnadsansvar för omprövning till förmån för fisket och för att förbättra anläggningens säkerhet.

De kostnader som processen kan föra med sig för sökanden är dels sådana som uppkommer gentemot domstolen, dels sådana som sökanden får gentemot sakägare (motpartskostnader). Någon prövningsavgift utgår inte i dessa mål.

³ 25 kap.3 § miljöbalken (MB)

Kostnaderna gentemot domstolen består huvudsakligen av⁴

- ansökningsavgiften, f.n. 450 kr
- kostnad för kungörelser
- kostnad för aktförvarare, sällan någon ersättning av betydelse
- arvode åt sakkunniga som tillkallats av domstolen
- lokalkostnader för sammanträden

De kostnader som kan ha någon betydelse är dels kungörelserna, dels sakkunnigarvodena.

Handläggningen kräver minst en kungörelse, ofta flera. Vad detta kostar beror på antalet kungörelser, på antalet tidningar där kungörelsen ska införas och deras annonspriser. Det handlar om storleksordningen minst 10 000 – 20 000 kr.

De sakkunniga som avses i kostnadsbestämmelsen är inte domstolens sakkunniga ledamöter utan externa sakkunniga som förordnas att utreda någon viss fråga (oftast någon teknisk fråga, såsom erosionsriskerna med vissa anordningar i ett vattendrag e.dyl.). Detta förekommer relativt sällan men kan leda till höga arvoden när det sker. Idén är ju att den sakkunnige ska vara en framstående expert inom sitt område.

Motpartskostnaderna har sin grund i att sakägare, åtminstone i en instans, ska kunna ta till vara sin rätt utan egen kostnadsrisk. Sakägarna har rätt att anlita juridiska och tekniska biträden. Det som ska ersättas är det arbete som ”skäligen varit påkallad”⁵ för tillvaratagande av sakägarens/arnas/ rätt. Beloppen beror sedan på marknadsvärdet av sådana konsulttjänster som det är fråga om. Dessutom har sakägare rätt till ersättning för egna kostnader under processen (resor, förlorad arbetsförtjänst under förhandlingsdagar m.m.). Kostnadsanspråken ska prövas av domstolen och prutning förekommer.

Förutsättningar för omprövning

Alla vattenrättsliga tillstånd kan omprövas oavsett vilken lagstiftning de grundas på. Detsamma gäller sådana gamla rättigheter som enligt 2 kap. 41 § 1918 års vattenlag skulle jämföras med äldre vattenrättsliga tillstånd (34 § MP).

De sakliga kriterierna⁶ för omprövning är i princip desamma oavsett tillståndets (eller rättighetens) ålder. Dessa kriterier gäller oavsett hur långt tid som har förflutit sedan tillståndet vann laga kraft. Prövningen sker enligt MB:s bestämmelser, i första hand mot hänsynsreglerna i 2 kap.

De skillnader som ändå finns mellan tillstånd av olika ålder gäller

- tidsfristen för omprövning enligt 24 kap. 5 § 1 st. 1 p. MB
- den andel av förlust av vatten eller fallhöjd och liknande som tillståndshavaren ska tåla enligt 31 kap. 22 § MB
- möjligheten att ompröva med tillämpning av 24 kap. 5 § 1 st. 6 p. MB (ändrade förhållanden i omgivningen). Ett tillstånd enligt 1918 års vatten-

⁴ 25 kap. 8 §, MB, avgiftslistan till förordningen (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna

⁵ 18 kap. 8 § rättegångsbalken

⁶ 24 kap. 5 § p 2 – 11, MB

lag får omprövas endast om förändringen har skett efter den 31 december 1983

Tidsfristerna varierar mellan olika lagar enligt följande:

- för tillstånd enligt MB löper fristen 10 år från det att tillståndet vann laga kraft
- för tillstånd enligt 1983 års vattenlag (VL) kan fristen vara mellan 10 och 30 år från det att tillståndet vann laga kraft. Fristen bestämdes i vattendomen
- för tillstånd i allmänhet enligt 1918 års vattenlag finns ingen särskild övergångsbestämmelse, vilket betyder att de kan omprövas 10 år efter det att tillståndet vann laga kraft (dvs. fristen måste ha löpt ut för praktiskt taget alla sådana tillstånd)
- tillstånd enligt 1918 års vattenlag till vattenkraftverk eller vattenreglering för kraftändamål kan omprövas 30 år efter utgången av den byggnadstid som var bestämd i domen
- var bestämmelserna om nyprövning tillämpliga på ett tillstånd enligt 1918 års vattenlag⁷ och nyprövning hade kunnat begäras efter den 31 december 1983, får omprövning ske så snart fristen för nyprövning har gått ut (55 år från byggnadstidens utgång). Om nyprövning faktiskt har skett är fristen för omprövning 30 år från det att nyprövningsdomen vann laga kraft
- för tillstånd enligt 1879/80 års lagstiftning finns ingen särskild övergångsbestämmelse, vilket betyder att MB:s 10-årsfrist gäller, dvs. alla tillstånd kan numera omprövas
- för ”papperslösa” äldre rättigheter gäller samma regler som för 1879/80 års lagstiftning, dvs. alla kan numera omprövas

Den andel av förlust av vatten eller fallhöjd och liknande som tillståndshavaren ska tåla utan ersättning enligt 31 kap. 22 § MB varierar enligt följande:

- för tillstånd enligt MB och VL varierar andelen mellan 5 procent och 20 procent. Andelen bestäms i domen
- andelen är alltid 5 procent för tillstånd enligt 1918 års vattenlag och äldre bestämmelser⁸

Vad i tillståndet och villkoren kan omprövas?

Enligt 24 kap. 5 § MB kan omprövningen gå ut på att ändra ”bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana”. Det kan alltså bli fråga om ingrepp i tillståndet som sådant och i villkoren för detta. Skillnaden mellan vad som omfattas av tillståndet och vad som utgör villkor för verksamheten kan vara svår att definiera, men har liten praktisk betydelse eftersom samma förutsättningar gäller för båda.

Det finns inte några begränsningar när det gäller typen av de förpliktelser som verksamhetsutövaren kan åläggas vid omprövningen. Alla sorters inskränkningar av tillståndet kan tänkas. Tillståndsmyndigheten kan också sätta upp alla sådana

⁷ Se Bilaga 1, under rubrik 1918 års vattenlag.

⁸ 39 § 1 st p 2 lagen om införande av miljöbalken (MP)

villkor som hade kunnat bestämmas om prövningen hade gällt tillstånd till en ny verksamhet.

En särskild fråga är om den samhällsekonomiska tillåtlighetsregeln i 11 kap. 6 § MB gäller vid omprövning. Vid omprövningar enligt VL tillämpades motsvarande äldre bestämmelser⁹. Frågan behandlas inte i motiven till MB och klagörande praxis finns ännu inte.

Begränsningen av hur långt omprövningen kan gå anges i 24 kap. 5 § sista st. MB. Den regeln säger att omprövningen inte får resultera i så ingripande bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Inskränkningar i själva tillståndet kan typiskt sett vara ändrade regleringsbestämmelser för vattenkraftverk (minskad regleringsamplitud) eller skyldighet att avstå vatten (ökad minimivattenföring). Vid tillstånd till vattenbortledning kan de tillåtna mängderna minskas osv.

Villkor som ändras eller tillkommer kan gälla skyldighet att vidta skadeförebyggande åtgärder som att anlägga fisktrappor eller omlöp, spegeldammar, erosionsskydd eller genomströmningsöppningar.

Kompensationsåtgärder såsom skyldighet att borra nya brunnar som ersättning för påverkade brunnar kan förekomma, liksom ändrade eller nya kontrollåtgärder.

Omprövning enligt den speciella regeln i 7 kap. 13 § LSV kan endast ske av vattenhushållningsbestämmelser (tappningsbestämmelser) vid dammar.

Sådana gamla rättigheter som ska jämföras med äldre vattenrättsliga tillstånd, ”papperslösa tillstånd”, behandlas i detta sammanhang som formenliga tillstånd. Rättigheterna kan alltså begränsas eller göras beroende av nya villkor.

Erfarenheter från omprövning

VATTENKRAFT OCH DAMMANLÄGGNINGAR

Dammanläggningar, främst kraftverks- och regleringsdammar, är de företag där det finns störst erfarenhet av omprövning enligt VL. Omprövningarna har oftast skett till förmån för fiskeintresset eller för att förbättra den akvatiska miljön nedströms en dammanläggning. Normalt har omprövningen inneburit ändrade vattenhushållningsbestämmelser (tappningsbestämmelser) eller eliminering av vandringshinder (fisktrappor eller omlöp).

Den typen av åtgärder är för det mesta harmlös för andra motstående intressen än kraftverksägarens.

Från sökandesidan (Kammarkollegiet) har ekonomiska hänsyn begränsat vad som har kunnat uppnås. Tillståndshavarens rätt till ersättning för vattenförlusten har i praktiken oftast satt gränserna för vad staten har yrkat i omprövningsmålen. Följden av dessa omständigheter har blivit att målen har varit okontroversiella så länge som det inte varit någon tvekan om ersättningsfrågan.

⁹ Miljööverdomstolens (MÖD) dom den 20 december 2000 i mål M 5-99

Finansieringsfrågan kan förväntas få samma dominerande betydelse för omprövningen av vattenkraftverk och dammanläggningar för dessa enligt MB som tidigare.

MARKAVVATTNINGSFÖRETAG

För markavvattningsföretag finns inte samma erfarenhet av omprövning enligt VL. Målet om omprövning av sjön Östen¹⁰ visar dock att omprövningsmöjligheterna kommer att begränsas av att så ingripande bestämmelser inte får meddelas att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras¹¹.

För levande markavvattningsföretag, alltså där markavvattningens ursprungliga ändamål finns kvar genom att samhällets infrastruktur behöver fortsatt skydd eller jordbruk fortfarande drivs inom området m.m., blir möjligheten att få någon förändring av betydelse omprövningsvägen mycket liten.

Alternativa möjligheter att genomdriva ett omprövningsprojekt

Omprövningsvägen är inte alltid möjlig för att uppnå ett givet syfte, och kan ibland vara ett onödigt omständligt sätt att nå syftet. Det finns alltså ofta skäl att överväga alternativa metoder.

Det förekommer verksamheter där det är oklart om de drivs inom tillståndet, eller inom övriga lagliga ramar. Särskilt vid riktigt gamla tillstånd, och ännu mera vid ”papperslösa rättigheter”, kan gränserna för verksamhetsutövarens rättigheter vara tveksamma. I sådana fall är det naturligt att i första hand överväga om tillsyns-ingripanden är tillräckliga för att nå den önskade förändringen. Ett tillsynsföreläggande får dock, med undantag för brådskande förelägganden eller förbud, inte innebära att ett tillstånd som har rättskraft begränsas¹².

För verksamheter där det är klart att det finns en dämpningsrätt men vattenhus-hållningsbestämmelser (tappningsbestämmelser) saknas kan miljödomstolen fastställa sådana bestämmelser på talan av den som lider skada av förhållandet¹³. Den prövningen avser, till skillnad från omprövning, inte att ändra gällande förhållanden utan att undanröja oklarheter om rättsläget.

För övergivna eller nedlagda verksamheter kan återkallelse av tillståndet enligt bestämmelserna i 24 kap. 3 § MB bli aktuell. Här finns goda möjligheter till förändring. Återkallelsebestämmelserna¹⁴ säger att ett tillstånd kan återkallas om underhållet av en vattenanläggning allvarligt har försummats eller om tillståndet inte har utnyttjats under en längre tid och det kan antas att tillståndet inte heller kommer att utnyttjas.

I ännu tydligare fall, där företaget kan anses övergivet, anses tillståndet ha förfallit utan att det behövs någon förverkandedom.

¹⁰ MÖD:s dom den 4 juli 2003 i mål M 7741-02

¹¹ 24 kap. 5 § sista st. MB

¹² 26 kap. 9 § MB

¹³ 7 kap. 16 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSV)

¹⁴ 24 kap. 3 § 1 st. 8 -9 p. MB

Kriterierna för omprövningsförfarandet kan sätta snäva gränser för vad som kan uppnås, dels genom bestämmelsen i 24 kap. 5 § sista st. MB, dels, och framför allt, genom att omprövningen måste hållas inom ramarna för det ursprungliga tillståndet. Något annat eller mer än en återgång till de naturliga förhållandena kan inte uppnås den vägen. Ett projekt för att omskapa naturen på ett annat sätt än enligt tillståndet kan alltså inte förverkligas den vägen.

Lika väl som vid annan miljö- eller naturvård finns det exempel på myndigheter som avtalat med verksamhetsutövaren att han ska driva verksamheten mera skonsamt än vad han annars är skyldig att göra. Maximalfallet här är att myndigheten köper verksamheten och lägger ner den (ev. efter ansökan om utrivningstillstånd).

Processen för omprövning

Omprövningen sker vid miljödomstolarna.

Omprövningsmålen hör till kategorin ansökningsmål. Speciellt för ansökningsmålen är att processen leder fram till ett avgörande som är bindande för envar, inte bara för dem som har deltagit i processen. För handläggningen finns det speciella bestämmelser i 22 kap. MB och i 7 kap. LSV. I alla frågor där det saknas specialregler gäller de allmänna processreglerna för tvistemål i rättegångsbalken, vilket framgår av 20 kap. 3 § 1 st. första meningen MB.

En konsekvens av processreglerna är att handläggningen följer principerna för en vanlig rättegång vid domstolarna. Det betyder bl.a. att handläggningen som huvudregel är muntlig. Parternas argumentation och utredning ska läggas fram och prövas vid ett särskilt sammanträde, huvudförhandlingen. Miljödomstolens dom ska grundas på vad som har förekommit vid syn och annan förhandling inför domstolen och på vad handlingarna innehåller.

När ansökan kommer in granskas den för att bedöma om den innehåller de uppgifter som behövs för att den ska kunna fungera som underlag för prövningen. Finns brister, förelägger domstolen sökanden att komplettera ansökan. Om sökanden inte kompletterar ansökan på ett tillfredsställande sätt, kan domstolen avvisa den.

Underlag som behövs vid omprövning

Omprövningsansökningar omfattas inte av bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivning (MKB) och samråd i MB¹⁵. Det finns alltså inte någon samrådsskyldighet för den blivande sökanden och inte heller någon skyldighet att upprätta en formenlig MKB. Att det saknas formella krav på samråd minskar givetvis inte de sakliga skälen för ett samråd med externa intressenter i projektet, främst tillståndshavaren.

För prövningen behövs till en början de preciseringar som sätter ramen för omprövningsprocessen.

Omprövningsobjektet måste anges entydigt. Normalt är detta lättbestämt eftersom processen gäller ett eller flera gamla domstolsavgöranden. För omprövning av

¹⁵ 6 kap. 1 § och 22 kap. 1 § 1 st. 3 p. MB

gamla rättigheter, som inte grundas på myndighetsbeslut, kan det krävas en mera ingående beskrivning av den verksamhet som processen gäller.

Vidare måste det anges vilka yrkanden som sökanden framför, dvs. vilka ändringar i tillståndet som begärs, eventuellt med flera alternativ.

Som grund för prövningen behövs också en beskrivning av verksamheten och dess omvärld.

Natur- och kulturmiljön inom det berörda området ska beskrivas. Den redogörelsen omfattar beskrivning av vilka hushållningsintressen¹⁶ och vilka skyddade områden¹⁷ som berörs, liksom de kommunala planförhållandena.

Gäller omprövningsprojektet nya tekniska anordningar, eller ändringar i befintliga, krävs en teknisk beskrivning av befintliga och ansökta anläggningar. Likaså måste berörda vattenområden beskrivas i hydrologiska termer.

Den centrala delen av prövningsunderlaget är en beskrivning av miljökonsekvenserna av de förändringar som omprövningsprojektet syftar till. De avsedda miljöeffekterna ska alltså beskrivas utförligt. På samma sätt ska omprövningens konsekvenser för motstående intressen beskrivas, såväl vad gäller konsekvenserna för miljön som andra allmänna och enskilda intressen.

Till innehåll och disposition kommer naturligtvis beskrivningen av miljöeffekterna att likna en vanlig MKB och det är också en lämplig utgångspunkt för arbetet att beskrivningen ska ha den kvaliteten att den skulle kunna godkännas som MKB. Lämpligen struktureras redovisningen så att effekterna behandlas relaterat till hänsynsreglerna i 2 kap. MB.

Hur omfattande eller djup genomgången av miljöeffekterna ska vara beror på

- hur kontroversiell ansökan förväntas bli
- hur pass ingripande verksamheten är i sin omgivning (här bör det gå att få ledning i bestämmelserna om betydande miljöpåverkan i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar)

Vid vanliga tillståndsprövningar har sökanden/verksamhetsutövaren ansvaret för att ta fram det prövningsunderlag som behövs, ”utredningsbördan”. Detsamma gäller i princip för den omprövningssökande myndigheten när omprövningen avser en vattenverksamhet. Tillståndshavaren har inte samma skyldighet att bidra med utredning för omprövningen som när det gäller miljöfarlig verksamhet¹⁸.

Kungörelse

När ansökan bedöms vara komplett kungörs den i ortstidningarna. I kungörelsen finns angivet den tid som gäller för att lämna synpunkter på ansökan.

Kungörelsen sänds i brev till tillståndshavaren och alla andra kända enskilda berörda, sakägarna. För vissa berörda finns det särskilda delgivningsregler.

Kungörelsen sänds också, tillsammans med ansökningshandlingarna, till sådana myndigheter och kommuner som kan ha intressen att bevaka i omprövningsfrågan. I 22 kap. 4 § MB finns en lista över vad som kan anses som obligatoriska

¹⁶ 3 och 4 kap. MB

¹⁷ 7 kap. MB

¹⁸ 22 kap.2 a § MB

remissmyndigheter, men listan är inte uttömmande. Domstolen bedömer i det konkreta fallet vilka andra myndigheter som kan ha något att tillföra.

Yttranden

Den som vill yttra sig över ansökan ska göra det skriftligen inom den tid som anges i kungörelsen (gäller såväl myndigheter som enskilda).

För Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Räddningsverket och länsstyrelserna gäller att de har ställning som parter i målen och alltså kan komma med egna direkta yrkanden. Detsamma gäller kommuner som vill föra talan om miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

Fiskeriverket ska normalt yttra sig om verksamheten inverkar på det allmänna fiskeintresset och förordnas ofta som domstolens sakkunnige enligt 22 kap. 12 § MB.

När tiden att lämna synpunkter har löpt ut får sökanden normalt tillfälle att bemöta synpunkterna skriftligen. Finns det kvarstående oklarheter fortsätter skriftväxlingen. Domstolen kan också hålla förberedande sammanträden för att reda ut oklarheter, eller göra undersökningar i fält. I annat fall är målet klart för huvudförhandling.

Huvudförhandling

Huvudförhandlingen hålls normalt i tillfälligt anlita lokal i närheten av den anläggning som omprövningen gäller. Kallelsen till sammanträdet sker genom kungörelse. Sammanträdet är offentligt och i princip har vem som helst rätt att lämna sina synpunkter på ansökan. För det mesta finns en skriftlig dagordning, som domstolen har skickat ut före förhandlingen. Sökanden förväntas lägga fram ansökan - och den utredning som den stöder sig på - på ett så överskådligt och fullständigt sätt att framställningen kan fungera som bas för en följande diskussion mellan sökanden och övriga intressenter. På samma sätt får myndigheter och enskilda tillfälle att presentera sina synpunkter. Normalt ingår i förhandlingen att domstolen företar syn på platsen.

Dom

När huvudförhandlingen är slut återstår för domstolen att besluta domen och sätta den på papper. Normalt kan domen väntas åtminstone inom två månader från huvudförhandlingen.

Överklagande

Alla domar som i första instans prövats av miljödomstolen kan överklagas till Miljööverdomstolen (MÖD) och därifrån till Högsta domstolen (HD). HD tar endast upp överklaganden som har prejudikatintresse eller där det finns särskilt grova brister i hovrättsavgörandet¹⁹.

Rätten att överklaga domar regleras i 16 kap. 12 § MB. För omprövningsdomarnas del innebär bestämmelserna att domarna kan överklagas av:

¹⁹ 54 kap. 10 § rättegångsbalken

- sökanden (den omprövningssökande myndigheten)
- tillståndshavaren
- övriga berörda enskilda (sakägare)
- myndigheter och kommuner som har talerätt i ansökningsmål enligt miljöbalkens bestämmelser

Även miljöorganisationer som uppfyller kraven i 16 kap. 13 § MB kan överklaga omprövningsdomar.

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

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

Andra enskilda än tillståndshavaren som berörs av ansökan (sakägare) kan överklaga omprövningsdomen. Kriteriet för att betraktas som sakägare är att den enskilde kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den verksamhet för vilken tillstånd söks, i omprövningsfallet alltså av den ändring i vattenverksamheten som omprövningen syftar till. Skadan eller olägenheten får inte vara enbart teoretisk eller helt obetydlig. Anknytningen som ger rätt att överklaga behöver inte direkt gälla vattenförhållandena. Det krävs alltså inte att klaganden äger någon fastighet som går ut i vattenområdet eller att han har några andra rättigheter som är knutna till området, t.ex. fiskerätt. Anknytningen kan bestå i att sakägaren störs av buller från verksamheten eller får sin utsikt förstörd. Den bästa formuleringen som kan göras generellt är att ”berörda närboende” får överklaga. Vem som har rätt att överklaga avgörs av den domstol som prövar överklagandet dvs. normalt MÖD.

Samma myndigheter som har rätt att föra talan i omprövningsmålen kan överklaga domarna i målen. Detsamma gäller för berörda kommuner.

Gemensamt för enskilda sakägare och myndigheterna är att de enbart kan överklaga som sökandens motparter, för att ta tillvara intressen som står i motsättning till ansökan. De kan däremot inte ta över omprövningsintresset och driva det intresset längre än vad sökanden är beredd att göra i högre instans.

Det är inget krav – utom för sökanden – för att få överklaga, att man har framställt några yrkanden i underinstansen som har blivit ogillade i domen som överklagas. Klaganden behöver inte ens ha framfört några synpunkter eller i övrigt varit aktiv i underinstansen²⁰.

Förenklad handläggning

Det finns två olika sätt att förenkla handläggningen i förhållande till normalförfarandet som beskrivits ovan.

Om domstolen bedömer det ”uppenbart onödigt” med en huvudförhandling, kan ansökan prövas efter enbart skriftlig handläggning. Parterna ska förvarnas om

²⁰ MÖD:s beslut den 11 februari 2000 i mål M 7173-99

den möjligheten i kungörelsen och få tillfälle att argumentera färdigt skriftligen. Parterna har på begäran rätt till huvudförhandling.

En annan möjlighet är att domstolen hoppar över skriftväxlingen och kallar direkt till huvudförhandlingen i den första kungörelsen. Kungörelsen skickas till myndigheter och enskilda på vanligt sätt. Den som vill yttra sig kan välja att göra det skriftligen i ”god tid” före huvudförhandlingen, eller också muntligen vid förhandlingen.

Tidsåtgång för ett ”typiskt” ärende

Handläggningstiden generellt beror naturligtvis på omfattningen av de frågor som domstolen ska pröva i målet. En viktig parameter är vilken inställning tillståndshavaren kan förväntas ha till ansökan. Finns en färdig överenskommelse mellan sökanden och tillståndshavaren blir handläggningen normalt mycket enkel. Tiden påverkas också av om det finns andra enskilda intressen än tillståndshavarens som berörs av omprövningen och av hur komplex den ansökta ändringen är från teknisk och miljömässig synpunkt. Större projekt med flera ansökningar som måste handläggas tillsammans – t.ex. tappningsbestämmelser för flera kraftverk i samma vattendrag – kan kräva mycket omständlig handläggning.

Den kortaste tid som går att räkna med, för ett genomförhandlat omprövningsprojekt där ansökan kan förväntas bli medgiven av tillståndshavaren, är 3-4 månader.

För ett normalt omprövningsmål som riktas mot ett enskilt tillstånd måste man räkna med 10-12 månader.

Komplexa omprövningar med många intressen företrädda kan ta avsevärt längre tid (år).

Prejudicerande domar

Här presenteras några prejudicerande domar från omprövning av vattenverksamheter.

När ett tillstånd/rättighet anses ha förfallit

NJA 1984 s 790

Genom Askersunds rådhusrätts utslag den 25 april 1916, fastställt av Göta hovrätt i dom den 20 april 1917, bekräftades dämmningsrätt vid en befintlig damm. Driften där lades ner 1920 och återupptogs sedan inte förrän 1974/75. Dammägaren förpliktades att riva ut de dämmningsanordningar som han hade (åter)installerat. Dämmningsrätten hade inte utnyttjats under en tid av ungefär 55 år. Under denna tid hade inte vidtagits några åtgärder för att underhålla dammbyggnaden, vilket hade lett att denna gradvis förfallit. Ägaren hade inte, innan dämningen återupptogs, på något synbart sätt visat att han haft för avsikt att utnyttja dämmningsrätten. Dambyggnaden fick anses ha varit övergiven och dämmningsrätten härigenom förfallen.

Krav på samhällsekonomisk nytta

MÖD:s dom den 20 december 2000 i mål M 5-99

Prövning av skyldighet att anlägga laxtrappa förbi Fredriksfors kraftverk i Robertsfors kommun. Prövningen skedde enligt 1983 års VL med tillämpning av bl.a. 3 kap. 4 §, som numera motsvaras av 11 kap. 6 § MB (samhällsekonomisk tillåtlighet). Ger visst stöd åt att omprövningsansökningar ska bedömas även gentemot den sistnämnda paragrafen.

Krav som väsentligt kan försvåra bedrivande av verksamhet (24:5 sista st. MB)

MÖD:s dom den 4 juli 2003 i mål M 7741-02 (sjön Östen)

Omprövning av ett gammalt torrlägningsföretag för att återskapa en fågelsjö. Kammarkollegiet begärde att vattennivån under vissa tider skulle höjas i förhållande till vad som gällde enligt tillståndet. En damm skulle uppföras för ändamålet och i fortsättningen skötas av torrlägningsföretaget.

MÖD (liksom miljödomstolen) avslog ansökan. Vilka villkor som kunde fastställas reglerades av 2 kap. MB, men även av 24 kap. 5 § sista st. MB. Tillståndsmyndigheten får inte meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Det framstod som motiverat från allmän miljösynpunkt att vidta åtgärder enligt ansökan. Ett bifall skulle dock innebära att sänkningsföreningen blev ansvarig för drift och skötsel av en dammanläggning. Frågan blev då om verksamheten skulle avsevärt försvåras eller kanske rent av inte kunna bedrivas vid ett bifall till ansökan. Det fanns inte anledning att ifrågasätta att föreningen inte hade möjlighet att administrera de uppgifter som ett ansvar för en dammanläggning skulle innebära. En aktiv reglering av sjön Östen i enlighet med ansökan var närmast att likna vid en helt ny verksamhet med andra syften än den verksamhet som föreningen bedrev och med högre ställda krav på tillståndshavaren. Ansökan innebar därför att föreningens verksamhet avsevärt skulle försvåras. Ansökan bedömdes alltså otillätlig enligt 24 kap. 5 § sista st. MB.

Tillståndspliktiga åtgärder inom ramen för en omprövningsprocess

MÖD:s dom den 22 januari 2004 i mål M 5297-03

Avvisad (alltså inte sakprövad) ansökan om omprövning av villkor för säkerhetshöjande åtgärder i Torphammars kraftverk i Gimån, Ånge kommun. Tillståndshavaren ville själv bygga om anläggningen för att höja dammsäkerheten.

MÖD fann, liksom miljödomstolen, att detta krävde en ny tillståndsprövning som inte kunde ske i omprövningsprocess. Den planerade åtgärden utgjorde en sådan ändring av damm som anges i 11 kap. 2 § 1 p. MB och som krävde tillstånd.

Att företrädare för de allmänna intressena hade möjlighet att enligt 24 kap. 5 § MB ansöka om nya och ändrade villkor i syfte att förbättra säkerheten påverkar inte tillståndshavarens skyldighet att söka tillstånd när en tillståndspliktig åtgärd skulle vidtas och ändring av något befintligt villkor inte var aktuellt. (*jfr närmast följande*)

MÖD:s dom den 29 augusti 2005 i mål M 1867-05

Omprövning av Vässinkoski kraftverk, Ljusdals och Orsa kommun, för att höja dammsäkerheten. Miljödomstolen föreskrev att ett antal tekniska åtgärder på dammen skulle genomföras, men anmärkte att domen inte var något tillstånd för ägaren att genomföra åtgärderna.

MÖD anförde att det inte erfordrades någon tillståndsansökan för att de nya bestämmelserna skulle bli gällande mot kraftverksägaren. Villkor eller andra bestämmelser som föreskrevs efter prövning enligt 24 kap. 5 § MB blir en del av det tillstånd som gäller för verksamheten. Tillståndshavaren var därför skyldig att följa ett sådant villkor liksom övriga villkor för tillståndet. (*jfr närmast föregående*)

Villkor kan endast riktas mot tillståndshavaren

MÖD:s dom den 8 maj 2006 i mål M 4915-05

Omprövning till förmån för fiskeintresset av Duveströms kraftverk i Mönsterås kommun. Miljödomstolen förpliktade kraftverksägaren att bibehålla och underhålla en fiskväg som staten skulle komma att anlägga och bekosta. Domstolen föreskrev också villkor bl.a. för vilken mängd vatten som skulle släppas fram i fiskvägen.

MÖD upphävde miljödomstolens dom och avlog ansökan. Villkor meddelade med stöd av 24 kap. 5 § MB kunde endast riktas mot tillståndshavaren. Att miljödomstolen uttalat att staten ska anlägga och bekosta en fiskväg innebär alltså inte att staten har fått tillstånd att anlägga fiskvägen, varken för egen eller för bolagets räkning.

För att bedöma hur ett villkor att släppa vatten bör vara utformat krävdes att det var fastställt hur fiskvägen skulle se ut. Här fanns en mängd osäkra faktorer. Det var först vid en prövning av fiskvägens mer exakta utformning som det var möjligt att ta ställning till ett villkor för kraftverksägaren att släppa vatten. Det saknades därför förutsättningar att ta ställning till om ansökan skulle bifallas.

Exempel på typiska omprövningsåtgärder och villkor

Domslutspunkterna i en omprövningsdom formuleras ofta med en inledning såsom ”Med ändring av vad som föreskrivits i vattendomstolens dom den XX ska gälla. ...”

- När vattenföringen vid XX överstiger $XX \text{ m}^3/\text{s}$ /vattenståndet vid XX överstiger $+XX \text{ m}$ / ska förbi XX tappas en minsta vattenmängd om $XX \text{ m}^3/\text{s}$.
- När vattenståndet vid XX understiger $+XX \text{ m}$ får förbi XX endast tappas en vattenmängd om $XX \text{ l/s}$.
- Såvitt beror på skötseln av dammen vid XX får vattenståndet vid XX inte överstiga /understiga/ $+XX \text{ m}$.
- När vattenföringen vid XX understiger $XX \text{ m}^3/\text{s}$ får bortledning av vatten från XX inte ske i större mängd än $XX \text{ m}^3$ per dygn.
- /Tillståndshavaren/ ska anlägga och underhålla en fisktrappa /omlöp, erosionskydd/ förbi dammen vid XX. Trappan /omlöp,

erosionsskyddet/ ska utföras i enlighet med vad XX anfört i målet och som framgår av ritningar (bilaga XX till ansökan).

- I den naturliga fåran förbi dammen vid XX /genom kraftverksdammen/ /genom fisktrappan, omlöpet/ ska alltid /under tiden XX – XX/ framläppas en minsta vattenmängd om XX l/s eller, om tillrinningen /mätt vid XX/ är mindre, hela tillrinningen.
- /Tillståndshavaren/ ska utföra de biotopvårdåtgärder i XX som anges på s. XX i teknisk beskrivning med ritningar (bilaga XX till ansökan).
- Vattenståndet vid XX /bortledandet av vatten från XX/ ska kontrolleras med registrerande pegel /registrerande mätare/, som ska avläsas dagligen. Resultaten ska journalföras och journalerna bevaras XX år från sista införing. De ska hållas tillgängliga för XX.

Checklista för omprövningsansökningar

1. Sökande

Uppgift om den ansökande myndigheten med adress och övriga normala kontaktuppgifter. Ansökan ska vara egenhändigt undertecknad av sökanden eller av ställföreträdare eller ombud för sökanden²¹.

2. Behörighetshandlingar, fullmakt

Normalt behöver företrädare för förvaltningsmyndigheter inte styrka sin behörighet att företräda myndigheten. För kommuner krävs dock normalt dokumentation (delegationsordning eller liknande) som stöder att den som skrivit under för kommunens räkning var behörig.

Anlitar sökanden ett externt ombud (advokat eller annan konsult) ska fullmakt i original företes, om ombudets behörighet grundas på fullmakten. I den situationen är det lämpligt att också behörighetshandlingar för den som har utfärdat fullmakten ges in. I stället för en separat fullmakt kan ombudets behörighet styrkas med protokollsutdrag eller liknande handlingar (behöver inte ges in i original).

3. Omprövningsobjektet

Precisering av vilket/vilka tillstånd eller rättigheter ansökan avser. Tillstånden bör bifogas i sin helhet eller åtminstone i relevanta utdrag (detta behövs för utskick till remissmyndigheter m.m.).

Uppgift om tillståndshavaren, namn/firma, person-/organisationsnummer och övriga normala kontaktuppgifter.

4. Grund för omprövning

Precisering av vilken eller vilka punkter i 24 kap. 5 § MB som utgör grund för ansökan.

²¹ 20 kap. 3 § första stycket MB, jämförd med 42 kap. 2 § tredje stycket och 11 kap. 2 § rättegångsbalken

5. Yrkanden

Preciserade yrkanden angående den ändring som begärs i tillståndet eller rättigheten.

6. Skyddsåtgärder

Förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna iakttas.

7. Orientering om det ansökta projektet

En kort redogörelse för motiven till ansökan samt en orienterande översiktskarta, t.ex. en del av topografiska kartan (alt. sjökort) med platsen för omprövningsobjektet markerad. Läget anges vanligen med koordinater i rikets koordinatsystem.

8. Nuvarande förhållanden

Beskrivning av befintliga anläggningar, tidpunkt för dess tillkomst och eventuella utförda förändringar. Anpassas efter vilken relevans dessa uppgifter har för den fråga som omprövningen gäller.

9. Teknisk beskrivning av ansökta anläggningar (om ansökan gäller nya tekniska anordningar)

En teknisk beskrivning med de ritningar och beskrivningar som behövs för att bedöma anläggningarnas omfattning och verkningar. Beskrivningen omfattar vanligen bl.a.

- tillämpat höjdsystem och beskrivning av en närbelägen fixpunkt i höjdsystemet
- hydrologiska uppgifter såsom karaktäristiska vattenstånd och vattenföringar m.m. (om dessa ej framgår t.ex. av det gamla tillståndet)
- en beskrivning av anläggningarna med detaljritningar i lämplig skala
- en redovisning av ev. hydrologiska, geologiska och geotekniska utredningar
- en icke teknisk sammanfattning

10. Beskrivning av miljökonsekvenserna m.m.

De avsedda miljöeffekterna ska beskrivas utförligt.

På samma sätt ska omprövningens konsekvenser för motstående intressen beskrivas, såväl vad gäller konsekvenserna för miljön som andra allmänna och enskilda intressen.

Beskrivningen anpassas efter hur komplexa och kontroversiella frågor ansökan avser. I mera kvalificerade fall kan den utformas efter principerna för en miljökonsekvensbeskrivning.

11. Planfrågor m.m.

Uppgift om detaljplaner, områdesbestämmelser, översiktsplaner samt andra föreskrifter rörande användningen av de mark och vattenområden som berörs av verksamheten.

Vad som gäller för området enligt 3 och 4 kap. MB.

12. Sakägare

Uppgift om det finns fastigheter som berörs av omprövningen och i förekommande fall namn och adresser på ägarna och berörda innehavare av särskild rätt till fastigheterna. Det är bra om fastigheterna finns redovisade på en karta (eller, gärna, inlagda med gränser och beteckningar på översiktsritningarna till den tekniska beskrivningen, om det ges in en sådan beskrivning).

13. Ersättningar

Om skada eller intrång förväntas uppkomma ska ansökan redovisa hur dessa skador ska kompenseras och vilka ersättningsbelopp som sökanden erbjuder varje sakägare.

14. Handläggningsfrågor

Förslag på lämplig aktförvarare med namn, besöksadress, postadress och telefon samt en lämplig sammanträdeslokal på orten för huvudförhandling (lokalens namn, besöksadress, postadress samt telnr till den som handhar bokning av lokalen).

Aktförvararen är ofta en kommunal tjänsteman inom miljöförvaltningen eller någon teknisk förvaltning. Förhandlingslokalen ska naturligtvis ha plats för förväntat antal intresserade och tillgång till parkering, toaletter och kapprum. AV-utrustning är en tillgång. Ofta används kommunala sammanträdeslokaler, församlingshem och liknande.

Om projektet har en tidsplan med tydliga deadlines för t.ex. bidragsansökningar är det lämpligt att planen ges in. Är tidsplaneringen realistisk får domstolen möjlighet att anpassa handläggningen så att deadlines inte missas i onödan.

Litteratur och länkar

Litteratur

Nationell strategi för Myllrande våtmarker, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet, december 2005

Webbadresser

Domstolsverket	www.dom.se
Energimyndigheten	www.energimyndigheten.se
Fiskeriverket	www.fiskeriverket.se
Jordbruksverket	www.jordbruksverket.se
Kammarkollegiet	www.kammarkollegiet.se
Lantbrukarnas Riksförbund	www.lrf.se
Länsstyrelserna i Sverige	www.lst.se
Naturvårdsverket	www.naturvardsverket.se
Sportfiskarna	www.sportfiskarna.se
Svenska Kraftnät	www.svk.se
Svensk Energi	www.svenskenergi.se
Vattenmyndigheten	www.vattenmyndigheterna.se
Vattenportalen	www.vattenportalen.se

Bilaga 1

Lagar om vattenverksamhet från 1734 och framåt

1734 års lag

Sett utifrån bestämmelserna i 1734 års lag²² fick jordägaren utnyttja vattnet över sin mark så länge som han inte skadade andra intressen. Någon förprovning krävdes inte utan den enskilde fick själv bedöma hur långt hans rättigheter och skyldigheter sträckte sig. Konflikter fick lösas i de vanliga domstolarna.

Fiskerilagstiftningen samt särskilda bestämmelser om kungsådra

Fiskerilagstiftningen satte upp ytterligare gränser för vilken exploatering som var möjlig. Enligt bestämmelserna om kungsådra (fanns endast i vissa vattendrag) skulle 1/3 av vattendraget alltid hålls öppet. I vattendrag som inte hade kungsådra skulle 1/6 hållas öppen om det krävdes av hänsyn till ovanförhängande fiske, till flottled eller för att undvika dämningsskador på mark uppströms.

Näringsrättslig lagstiftning

Att ett visst företag var tillåtet enligt den civilrättsliga regleringen betydde inte alltid att det var fritt att utföra det. Rätten att driva valfri näring blev inte fri förrän 1864. Dessförinnan kunde det krävas tillstånd av myndighet för att starta industriell verksamhet. För vattenanknutna industrier kunde sådana tillstånd inkludera rätten att anlägga och driva vattenverk. Även om tillstånden främst var näringsrättsliga ansågs de ha civilrättsliga återverkningar på så sätt att omgivningen var skyldig att tåla den inverkan som företagen hade på omgivningen.

För ”mjöl- och sågqvarnar” fanns regler om särskild prövning innan de fick anläggas.

Jordabalkens bestämmelser om urminnes hävd

Reglerna i 1734 års jordabalk om urminnes hävd innebar att anspråk på äganderätt till fast egendom eller på en (fastighetsrättsligt betonad) rättighet skulle respekteras om innehavaren ”i så lång tid okvald nyttjat och brukat haver, att ingen minnes, eller av sanna sago vet, huru hans förfäder, eller fångesmän först därtill komne äro”, dvs. den hävdade rättigheten var så gammal att det inte gick att skönja dess uppkomst. Det ankom på den som hävdade rättigheten att vid tvist styrka att kriterierna var uppfyllda. I den nya jordabalken, som trädde i kraft 1972, finns inga bestämmelser om urminnes hävd. Redan uppkomna rättigheter lever dock vidare.

1880 års vattenrättsförordning

1880 års vattenrättsförordning innebar att jordägare som ville anlägga eller bygga om vattenverk kunde få prövning i domstol om företaget fick komma till stånd och i så fall på vilka villkor. Prövningen ägde rum vid en syneförrättning hos den lokala allmänna domstolen, som ofta biträdades av någon tekniskt sakkunnig.

²² 20 kap. byggningsbalken

Kriterierna för att ett företag skulle vara tillåtligt var likartade med dem som gällde tidigare dvs. verksamheten skulle inte få medföra skada för annan. Dämningsskador kunde dock tillåtas om skadan var ringa mot den nytta som dämningen medförde. Skadan skulle i så fall ersättas. Nyheterna i förordningen var alltså dels reglerna om tillståndsprövning på förhand, dels den första bestämmelsen om samhällsekonomisk avvägning vid tillståndsprövningen.

1879 års dikningslag

För markavvattningsintresset innebar 1879 års dikningslag rätt för jordägare att tvångsvis utnyttja angränsande mark för diken. För egentliga torrläggningsföretag fick en majoritet av berörda jordägare rätt att framtvunga gemensamma projekt. Torrläggning blev tillståndspliktigt. Prövning skedde vid en syneförrättning genom en särskilt förordnad förrättningsman med biträde av två gode män.

1918 års vattenlag

1918 års vattenlag kom till med syftet att skapa en prövningsordning som kunde handskas med stora och komplexa kraftutbyggnader. För ändamålet skapades de särskilda vattendomstolarna med specialiserade ledamöter.

Tillståndsprövningen inriktades mycket på om nyttan med företaget tillräckligt mycket översteg värdet av kostnaderna, den skada och det intrång som det förde med sig. Det fanns också flera olika skyddsbestämmelser för motstående intressen vad gällde boende, näringsliv, naturförhållandena och allmänna intressen i övrigt.

En nyhet var att vissa större företag kunde nyprövas, första gången efter 55 år och sedan vart 40:e år. Nyprövningen innebar att den avvägning som gjordes vid tillståndsprövningen utfördes på nytt, med hänsyn till inträffade förändringar i lagstiftningen.

För markavvattningsens del blev reglerna och prövningsordningen i stort sett oförändrad i förhållande till tidigare bestämmelser.

1983 års vattenlag

1983 års vattenlag innebar inga egentliga ändringar av prövningsorganisationen. Vattendomstolarnas organisation och arbetssätt blev oförändrade. Den största förändringen gällde tillåtlighetsreglerna. 1918 års vattenlags många olika bestämmelser om förutsättningar för tillstånd fördes ihop till fyra paragrafer, som föreskrev att:

- företaget inte fick strida mot allmänna planeringssynpunkter²³
- företaget inte fick strida mot detaljplan
- inte fick ha en oacceptabel inverkan på allmänna intressen
- måste vara samhällsekonomiskt lönsamt.

En annan nyhet var att alla tillstånd skulle kunna omprövas efter viss tid med beaktande av förändringar i omgivningen som inträffat efter att tillståndet gavs.

Inte heller den nya vattenlagen innebar några betydande ändringar av markavvattningsreglerna.

²³ från 1987 i stort sett =naturresurslagen

Miljöbalken 1999-

De centrala delarna i vattenlagen integrerades i MB genom att balken föreskriver samma hänsynsregler för alla verksamheter. Tillståndsprövningen sker alltså i första hand mot 2 kap. MB. Separat kvarstår endast den samhällsekonomiska tillåtlighetsbestämmelsen i 11 kap. 6 § MB. Prövningsorganisationen ändrades så att de separata vattendomstolarna ombildades till miljödomstolar. Organisation och arbetssätt är i stort sett oförändrade. Nämndemännen har dock ersatts med sakkunniga ledamöter.

Markavvattning prövas av länsstyrelsen i okontroversiella fall (11 kap. 9 b § 1 st. 2 p MB) och annars av miljödomstolarna i första instans (11 kap. 9 b § 1 st. 1 p. MB och 7 kap. 19 – 20 LSV). Förrättningsmannainstitutet lever delvis kvar genom att särskilda markavvattningssakkunniga normalt ska utreda förutsättningarna för verksamheten och lämna förslag till utförande, delaktighet m.m. (7 kap. 29 § LSV).

Omprövning av vattenverksamhet

FAKTA

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 91-620-8287-6

Naturvårdsverkets faktablad innehåller snabb och lättillgänglig information om en verksamhet, process, sakfråga eller metod.

Faktabladet är avsett att vara ett hjälpmedel för länsstyrelser och kommuner vid handläggning av tillsyns- och prövningsärenden.

Detta faktablad handlar om myndigheters omprövning av vattenverksamhet enligt 24 kap.5 § miljöbalken. Faktabladet riktar sig främst till länsstyrelserna i deras rätt att initiera omprövning. Naturvårdsverket har här sammanställt fakta kring aktuell lagstiftning och omprövningsprocessen.