PM Process för ärendehantering

VID TILLÄMPNING AV BESTÄMMELSERNA I 5 KAP. 4 § MB, 22 KAP. 13 § MB SAMT 4 KAP. 11 – 14 §§ VFF

UTKAST

Länsstyrelsen Norrbottens län
971 86 Luleå
Telefon 010-225 50 00

Länsstyrelsen Västernorrlands län
871 86 Härnösand
Telefon 0611-34 90 00

Länsstyrelsen Västmanlands län
721 86 Västerås
Telefon 010-224 90 00

Länsstyrelsen Kalmar län
391 86 Kalmar
Telefon 010-223 80 00

Länsstyrelsen Västra Götalands län
403 40 Göteborg
Telefon 010-224 40 00

Länsstyrelserna

Innehåll

1. Bakgrund och syfte 2
1.1 Avgränsningar 2
2. Grundläggande bestämmelser om vattenförvaltning 3
2.1 Beslut om MKN och undantag 3
2.2 MKN för kraftigt modifierade och konstgjorda vattenförekomster 6
3. MKN i prövningen 7
3.1.1 Verksamhetsutövarens ansvar 8
3.1.2 Tillfällig försämring 9
3.2 Är MKN beslutad på korrekt underlag? 12
3.2.1. Praktisk hantering av inkomna ärenden 14
3.3 Tillåtande av en verksamhet/åtgärd med stöd av undantagsbestämmelser 16
3.3.1 Tillämparhetsbedömningen 18
3.3.2 Uppfylls kraven enligt 4 kap. 12 § VFF? 18
3.3.3 Praktisk hantering av inkomna ärenden 21
3.4 Kommuners beslut att tillåta en verksamhet/åtgärd med stöd av undantagsbestämmelsen 23
3.4.1 Praktisk hantering av inkomna ärenden 24
4. Prövningsmyndigheter enligt annan sektorslagstiftning 25
4.1 Identifierad sektorslagstiftning 26
4.1.1 Lag (1966:314) om kontinentalsockeln 26
4.1.2 Väglagen (1971:948) 27
4.1.3 Lag (1995:1649) om byggande av järnväg 28
4.1.4 Lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn 29
4.1.5 Luftfartslagen (2010:500) 30
4.2 Annan lagstiftning där MKN ska tillämpas men utan krav på skyldighet att inhämta yttrande från berörd vattenmyndighet 31
4.3 MKN i förhållande till plan- och bygglagen 31

Bilaga 1 Checklista vid ändring av beslutad miljökvalitetsnorm

UTKAST

1. Bakgrund och syfte

EU:s ramdirektiv för vatten (2000/60/EG) (vattendirektivet) anger som miljömål att medlemsstaterna ska genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av miljöstatusen, samt att skydda, förbättra och återställa alla vattenförekomster i syfte att uppnå god status, eller i vissa fall god potential, senast år 2015. Vattendirektivet har huvudsakligen införlivats i svensk rätt genom 5 kap. miljöbalken (MB) och vattenförvaltningsförordningen (2004:660, VFF) samt Havs- och vattenmyndighetens (HaV) och Sveriges geologiska undersökningars (SGU) föreskrifter. För att nå de uppställda miljömålen ska vattenmyndigheterna bland annat göra en analys av den negativa miljöpåverkan våra vattenförekomster utsätts för och utifrån detta underlag jämte befintlig övervakning klassificera vattnens status, bedöma om det finns risk för att miljömålen äventyras och vilka åtgärder som behöver vidtas för att nå miljökvalitetsnormerna (MKN) på ett kostnadseffektivt sätt för att slutligt fastställa MKN. MKN ska vid behov[1], och minst var sjätte år[2], omprövas.

I grunden bygger vattenförvaltningen på en förordningsreglerad process som innebär att MKN ska omprövas var sjätte år i en s.k. ordinarie förvaltningscykel. I januari 2019 trädde dock ett antal författningsändringar i kraft som påverkar hur myndigheterna ska arbeta för att nå målen i vattendirektivet. Normsättningen är numera flexibel på så sätt att en MKN ska kunna ändras vid enskilda prövningar och även i övrigt när det visar sig motiverat. En prövning om det finns behov av att ändra en MKN kan alltså inte bara initieras av Vattenmyndigheterna utan även av domstol, andra prövningsmyndigheter och kommuner i enskilda ärenden. Denna PM är framtagen för att vara ett stöd för Vattenmyndigheterna vid hanteringen av dessa ärenden där omprövningen initierats av en domstol, prövningsmyndighet eller kommun. Det är dock upp till varje kansli och delegation att hantera inkomna ärenden samt eventuellt besluta om ändring av MKN för de enskilda vattenförekomsterna i distrikten.

Översyn av denna PM kommer att göras vid behov. Ställningstaganden till detta kommer att göras vid den årliga verksamhetsplaneringen. Vid översynen kommer nya och uppdaterade vägledningar inom EU (CIS Guidance document), vägledningar från nationella myndigheter samt nytillkommen praxis att beaktas. Även erfarenhetsutbyte mellan vattenmyndigheternas kanslier vid hantering av enskilda ärenden kommer att beaktas.

1.1 Avgränsningar

Denna PM är avsedd att behandla ändring av MKN vid tillämpning av bestämmelserna i 5 kap. 4 § MB, 22 kap. 13 § MB samt 4 kap. 11 – 14 §§ VFF, d.v.s. när en domstol, annan prövningsmyndighet eller kommun initierar en ändring av MKN. Först görs dock en kortfattad genomgång av vissa grundläggande bestämmelser inom vattenförvaltningen som reglerar vattenmyndigheternas möjligheter att besluta om MKN och undantag. Bestämmelsen i 4 kap. 15 § VFF, om tillfällig försämring på grund av exceptionella naturliga orsaker eller till

[1] 5 kap. 2 § andra stycket MB

[2] 3 kap. 1 § VFF samt art. 5 vattendirektivet

följd av olyckor som inte rimligen hade kunnat förutses, kommer dock helt att uteslutas ur denna PM.

I kapitel 4 görs en genomgång av andra prövningsmyndigheter, förutom domstol, miljöprövningsdelegationer och kommuner, som berörs av bestämmelserna 5 kap. 4 § MB, 22 kap. 13 § MB samt 4 kap. 11 - 12 §§ VFF.

2. Grundläggande bestämmelser om vattenförvaltning

Den grundläggande skyldigheten enligt art. 4.1 i vattendirektivet är att medlemsstaterna är skyldiga att ”genomföra alla åtgärder” för att uppnå såväl god ekologisk status/potential som god kemisk status för samtliga ytvattenförekomster och god kemisk och kvantitativ status för samtliga grundvattenförekomster. MKN ska också fastställas så att den befintliga statusen i vattenförekomsterna inte försämras.[3] Huvudprincipen är således att en verksamhet eller åtgärd inte får riskera att försämra den befintliga statusen i en vattenförekomst och inte heller får äventyra uppnåendet av god status/potential, med förbehåll för att undantag kan medges under vissa förutsättningar.

I den s.k. Weserdomen[4] slog EU-domstolen fast att begreppet ”försämring av status” vad gäller den ekologiska statusen för ytvattenförekomster ska tolkas som att det sker en försämring så snart statusen hos minst en kvalitetsfaktor blir försämrad med en klass, även om det inte leder till en försämring av den ekologiska statusen på den övergripande nivån. Om en kvalitetsfaktor har klassificerats i den sämsta statusklassen gäller försämringsförbudet från den nuvarande nivån, d.v.s. ingen försämring är överhuvudtaget tillåten.

Den prövning som EU-domstolen ställdes inför i Weserdomen rörde en fråga om försämring av ekologisk ytvattenstatus. Domen ska dock inte tas till intäkt för att det bara är en viss typ av kvalitet (status) som träffas av försämringsförbudet. Enligt Europeiska kommissionen uppfattning gäller försämringsförbudet för alla de statustyper som direktivet reglerar, d.v.s. även kemisk ytvattenstatus och kemisk och kvantitativ grundvattenstatus.[5] I senare domar från EU-domstolen har detta synsätt också bekräftats.[6]

2.1 Beslut om MKN och undantag

4 kap. 8 b § VFF *Vattenmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om de kvalitetskrav som ska gälla i vattendistriktet.*
Kvalitetskrav som avser kemisk ytvattenstatus är miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken.

[3] 4 kap. 2 § VFF

[4] EU-domstolens dom mål nr C 461/13 - Weserdomen

[5] Prop. 2017/18:243 s. 144

[6] EU-domstolens mål nr C-535/18 och C-559/19

4 kap. 9 § VFF *Vattenmyndigheten ska besluta att kvalitetskraven ska uppfyllas vid en senare tidpunkt än vad som följer av 2-6 §§, om*

1. syftet är att vattenmiljön stegvis ska förbättras så att kvalitetskraven blir uppfyllda vid den senare tidpunkten,

2. det inte är möjligt av tekniska skäl eller med rimliga kostnader att åstadkomma de förbättringar av vattenmiljön som behövs för att uppfylla kvalitetskraven inom den tid som anges i 2-6 §§, och

3. vattnets kvalitet inte riskerar att försämras ytterligare.

Ett beslut enligt första stycket får innebära att kvalitetskraven blir uppfyllda senare än den 22 december 2027, endast om det på grund av naturliga förhållanden är omöjligt att åstadkomma förbättringarna dessförinnan.

4 kap. 10 § VFF *Vattenmyndigheten ska för en viss vattenförekomst besluta om mindre stränga kvalitetskrav än vad som följer av 2-6 §§, om*

1. det på grund av sådan mänsklig verksamhets påverkan som avses i 3 kap. 1 § första stycket 2 eller på grund av vattenförekomstens naturliga tillstånd är omöjligt eller skulle medföra orimliga kostnader att uppnå de strängare kraven,

2. de miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller inte utan orimliga kostnader kan tillgodoses på ett sätt som är väsentligt bättre för miljön,

3. alla möjliga åtgärder vidtas för att med hänsyn till verksamhetens karaktär eller vattenförekomstens naturliga tillstånd uppnå

a) bästa möjliga ekologiska och kemiska status, om vattenförekomsten är ett ytvatten, och

b) bästa möjliga status, om vattenförekomsten är ett grundvatten, och

4. vattnets kvalitet inte riskerar att försämras ytterligare.

Regeringen har i 4 kap. 8b § VFF överlåtit till Vattenmyndigheterna att besluta om MKN för vatten inklusive undantag i respektive distrikt. Det är således enbart Vattenmyndigheterna som kan fatta beslut om MKN och undantag.

Om det är tekniskt omöjligt eller ekonomiskt orimligt att uppnå god status/potential ska vattenmyndigheterna besluta om undantag från att uppnå god status. [7] De möjligheter till undantag som finns från att uppnå god status/potential är antingen tidsfrist[8] till 2027 eller senare alternativt att Vattenmyndigheten fastställer ett mindre strängt krav[9] för den berörda vattenförekomsten. Undantagen med stöd av 4 kap. 9 och 10 §§ VVF avser undantag för redan

[7] För mer information om vad som avses med tekniskt omöjligt eller ekonomiskt orimligt se Vägledning för 4 kap. 9 och 10 §§ vattenförvaltningsförordningen, om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav – undantag från att nå en god status/potential till 2015, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:12

[8] 4 kap. 9 § VFF

[9] 4 kap. 10 § VFF

befintligt påverkanstryck och alltså inte undantag för någon nytillkommande verksamhet eller ny åtgärd som kan påverka en vattenförekomst negativt.

Även om det finns en beslutad tidsfrist med stöd av 4 kap. 9 § VFF är förutsättningen att god status/potential ska nås för vattenförekomsten, men vid en senare tidpunkt än 2015. Användandet av undantaget tidsfrist är kopplat till att åtgärder ska genomföras för att uppnå god status/potential. Efter det att en åtgärd genomförts och/eller påverkanstrycket upphört kan även skälet naturliga förhållanden användas kopplat till återhämtningen efter åtgärden. Naturliga förhållanden avser de förhållanden som avgör takten för en naturlig återhämtning och är det enda skälet som får användas för en tidsfrist efter 2027.[10]

Den nationella planen för moderna miljövillkor, NAP, innebär att vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel ska omprövas enligt en särskild turordning för att alla vattenverksamheter ska förses med moderna miljövillkor. För vissa vattenförekomster som är påverkade av vattenkraft och som enligt NAP ska prövas efter 2027 har Vattenmyndigheten beslutat om en tidsfrist efter 2027. Upprättande av NAP ses i sig som att en administrativ åtgärd har genomförts och kan därför motivera en tidsfrist efter 2027.[11] Tidsfristen har beräknats utifrån planerat år för miljöprövning och när beslutade åtgärder förväntas ha fått effekt i vattenförekomsten.

Tidsfrister efter 2027 finns också för vattenförekomster som omfattas av åtgärder som ska finansieras via den gemensamma jordbrukspolitiken.[12] Åtgärder har fördelats under två perioder och tidsfristen är satt till när åtgärderna förväntas ha fått effekt i vattenförekomsterna.

Ett mindre strängt krav kan beslutas om det är omöjligt eller skulle innebära orimliga kostnader att uppnå god status. De miljömässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller ska inte heller kunna uppnås på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön. Ett mindre strängt krav är även det kopplat till att tekniska eller ekonomiska åtgärder genomförs, även om de genomförda åtgärderna inte kommer att leda till att god status/potential uppnås.[13] Ett mindre strängt krav kan också ha ett framtida målår kopplat till sig, ex. om en vattenförekomst idag har otillfredsställande status men ska uppnå måttlig status vid ett senare tillfälle.[14]

---

[10] 4 kap. 9 § andra stycket VFF

[11] Regeringens beslut om prövning av vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram den 6 oktober 2016 samt Delegationsbeslut 2020 ”Strategi för miljökvalitetsnormer, kraftigt modifierade vatten och undantag inför samråd” mars 2020

[13] 4 kap. 10 § första stycket 3 VFF

[14] Uttrycket målår kommer från ”achievement dates” i WFD Reporting Guidance 2022

Även om undantag har beslutats med stöd av 4 kap. 9 och 10 §§ VFF får det inte heller ske någon ytterligare försämring av statusen.[15] Dessa undantag är också generellt sett övergripande och kopplade till samhällsnyttan och inte till en enskild verksamhetsutövares behov av undantag.[16]

MKN, inklusive undantag, som beslutas av vattenmyndigheterna fastställs i föreskrifter och är alltså normgivningsbeslut och inte myndighetsutövning kopplat till enskilda verksamhetsutövare. Normen anger det mål som ska uppnås för det aktuella vattnet vid en viss tidpunkt och är gällande gentemot alla och envar.[17] Beslut om MKN för vatten kan därför inte överklagas.[18]

2.2 MKN för kraftigt modifierade och konstgjorda vattenförekomster

4 kap. 3 § VFF *Vattenmyndigheten ska förklara en ytvattenförekomst som konstgjord eller kraftigt modifierad, om den har skapats genom mänsklig verksamhet eller på grund av mänsklig verksamhet har ändrat sin fysiska karaktär på ett väsentligt sätt och*

1. de hydromorfologiska förändringar som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status kan antas på ett betydande sätt negativt påverka

a) miljön i stort,

b) sjöfart eller hamnanläggning,

c) rekreationsintressen,

d) kraftproduktion, dricksvattenförsörjning, bevattning eller annan verksamhet som vatten lagras för,

e) verksamhet eller åtgärd för skydd mot översvämning, markavvattning eller annan vattenreglering, eller

f) annan verksamhet av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, och

2. det av tekniska skäl eller på grund av höga kostnader inte är rimligt att på något annat sätt som är ett väsentligt bättre alternativ för miljön åstadkomma den nytta som följer av att vattenförekomsten är konstgjord eller kraftigt modifierad.

För kraftigt modifierade vatten (KMV) och konstgjorda vatten (KV) tillämpas inte samma krav på ekologisk status som för naturliga ytvattenförekomster. De ska istället uppnå god ekologisk potential, som är en parallell MKN till god ekologisk status. God ekologisk potential innebär en anpassning av normen till den påverkan som finns från den verksamhet som har motiverat att vattenförekomsten pekats ut som kraftigt modifierad eller konstgjord. Det finns

[15] 4 kap. 9 § första stycket 3 VFF samt 4 kap. 10 § första stycket 4 VFF

[16] Vägledning för 4 kap. 9 och 10 §§ vattenförvaltningsförordningen, om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav – undantag från att nå en god status/potential till 2015, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:12, s. 29 fotnot 14

[17] Prop. 2017/18:243 s. 154

[18] 4 kap. 17 § förordningen (2017:872) om vattendelegationer

fler kriterier som måste uppfyllas för att en vattenförekomst ska bli klassificerad som KMV.[19] En vattenförekomst ska ha väsentligt förändrad karaktär avseende hydromorfologiska förhållanden som orsakats av mänskliga verksamheter. En vattenförekomst kan anses ha en uppenbart väsentligt förändrad karaktär om statusen avseende kvalitetsfaktorerna hydrologisk regim och morfologiskt tillstånd är sämre än måttlig och det är en avgörande orsak till att ekologisk status är sämre än god.[20] God ekologisk status ska inte heller kunna nås utan en betydande negativ påverkan på en sådan samhällsnyttig verksamhet som anges i 4 kap. 3 § VFF. Det ska inte heller av tekniska skäl eller på grund av höga kostnader vara rimligt att på något annat sätt som är ett väsentligt bättre alternativ för miljön åstadkomma den nytta som följer av att vattenförekomsten är konstgjord eller kraftigt modifierad.

Förklarandet av en vattenförekomst som KMV eller KV får inte heller vara i konflikt med gemenskapens övriga befintliga miljölagstiftning. Med gemenskapens övriga befintliga miljölagstiftning avses i detta sammanhang dricksvattendirektivet, fisk- och skaldjursdirektiven, badvattendirektivet, nitratdirektivet, avloppsdirektivet, fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. Det innebär till exempel att man inte får peka ut en vattenförekomst, som ingår i eller påverkar förhållandena i ett Natura 2000 område, som KMV om inte åtgärder inom ramen för god ekologisk potential säkerställer gynnsam ---------- bevarandestatus för de arter som är utpekade.[21]

3. MKN i prövningen

***5 kap. 4 § MB*; En myndighet eller en kommun får inte tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm.**

Vid prövning för ett nytt tillstånd och vid omprövning av tillstånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att verksamheten inte ska medföra en sådan försämring eller ett sådant äventyr.

Mark- och miljödomstolarna, länsstyrelserna och kommunerna samt vissa andra prövningsmyndigheter[22] måste beakta tillämpningen av statusklassificeringen och

[19] 4 kap. 3 § VFF

[20] https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/vattenforvaltning/nationell-vagledning/kraftigt-modifierade-vatten/faq-kraftigt-modifierade-vatten-kmv/2017-11-29-vad-betyder-det-att-en-vattenforekomst-pa-ett-vasentligt-satt-har-andrat-sin-fysiska-karaktar.html, 2017-11-29

[21] 4 kap. 7 § VFF och 3 kap. 2 § Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (2019:25) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten

[22] Se kap. 4 om vilka sektorsmyndigheter som omfattas

normsättningen i deras roll som prövningsmyndigheter eftersom en verksamhet inte får tillåtas om den innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt (försämring på kvalitetsfaktornivå) eller äventyrar möjligheterna att nå den beslutade MKN.[23] Det ställs således höga krav på kunskap om statusklassning och normsättning hos prövningsmyndigheterna och kommunerna. Det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan[24] och ska visa att en verksamhet/åtgärd inte kommer att leda till en försämring av någon relevant kvalitetsfaktor/parameter för ytvatten eller förorenande ämnen/indikatorer för grundvatten och att det inte finns risk för att verksamheten/åtgärden äventyrar möjligheten att uppnå en beslutad MKN för den berörda vattenförekomsten. Om verksamhetsutövaren inte kan visa att risk för försämring kan uteslutas och att beslutad MKN inte äventyras, måste tillräckliga skyddsåtgärder vidtas enligt 2 kap. 3 § MB så att det inte sker någon försämring av vattenkvalitén eller ett äventyrande av att uppnå MKN för att verksamheten/åtgärden ska kunna tillåtas. En dom eller ett beslut om tillstånd ska innehålla de villkor som behövs för att verksamheten/åtgärden inte ska medföra någon otillåten försämring av vattenkvalitén eller äventyra uppnåendet av en beslutad MKN.[25] Underlaget i ett ärende måste således vara tillräckligt för att prövningsmyndigheten ska kunna bestämma rimliga och ändamålsenliga villkor för att kunna tillåta en verksamhet/åtgärd.

Domstolen/prövningsmyndigheten kan komma att begära in vattenmyndighetens yttrande för att kunna avgöra om det föreligger en risk för försämring eller äventyrande av en MKN. Yttranden från vattenmyndigheten kan också begäras in av domstol/prövningsmyndighet i de fall MKN ifrågasätts i prövningen eller om det behövs för en prövning av undantag för ny verksamhet eller åtgärd med stöd av 4 kap. 11- 12 §§ VFF, se mer om dessa processer i kapitel 3.2 – 3.4. I första hand torde vattenmyndighetens yttrande begäras in när ansökan är komplett och ska kungöras samt skickas på remiss till berörda myndigheter. Det förekommer dock att domstolen/prövningsmyndigheten vill inhämta yttrande från vattenmyndigheten redan under samrådsprocessen. Om vattenmyndigheten redan i ett tidigt skede kan se att verksamheten/åtgärden kommer att innebära en otillåten försämring eller en risk att äventyra normen kan det vara befogat för vattenmyndigheten att yttra sig i ärendet redan under samrådet. I många fall kan vattenmyndigheten dock avstå från att yttra sig under samrådsprocessen.

3.1.1 Verksamhetsutövarens ansvar

Som ovan angetts är det verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att det inte sker någon försämring av den befintliga statusen i vattenförekomsten och för att beslutad MKN ska kunna uppnås trots påverkan från verksamheten/åtgärden. Frågan är dock hur långt beviskraven sträcker sig för verksamhetsutövaren i dessa fall. Försämringsförbudet gäller på kvalitetsfaktornivå, men alla kvalitetsfaktorer/parametrar/förorenande ämnen/indikatorer är inte alltid klassificerade för samtliga vattenförekomster. Vid statusklassificeringen klassificerar Vattenmyndigheten de kvalitetsfaktorer/parametrar/förorenande ämnen/indikatorer som det finns data för och de som är relevanta för det påverkanstryck som vattenförekomsten är utsatt för. Om en ny verksamhet innebär ett nytt påverkanstryck för en

[23] 5 kap. 4 § MB

[24] 2 kap. 1 § MB

[25] 22 kap. 25 § första stycket 9 MB samt 19 kap. 5 § 9 MB

vattenförekomst behöver det utredas om den nya påverkan kommer att medföra en försämring av den befintliga statusen, även om den specifika kvalitetsfaktorn/parametern/förorenade ämnet/indikatorn inte är klassad. Verksamhetsutövarna ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.[26] Det betyder att verksamhetsutövaren ska ha kunskap om den egna verksamhetens påverkan och dess effekter i vattenmiljön. En verksamhetsutövare för en tillståndspliktig verksamhet ska dessutom fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med den egna verksamheten från hälso- och miljösynpunkt.[27] Det bör därför kunna ställas krav på att verksamhetsutövaren visar verksamhetens påverkan på de mest relevanta kvalitetsfaktorerna/parametrarna/förorenande ämnena/indikatorerna även om dessa inte är klassificerade av Vattenmyndigheten.

Den aktuella statusklassningen i VattenInformationSystem Sverige (VISS) och de beslutade miljökvalitetsnormerna för vattenförekomsten bör vara utgångspunkten vid bedömningen av om en verksamhet eller åtgärd riskerar att leda till en försämring av status eller äventyrande av någon miljökvalitetsnorm. I ett mål hade sökanden ifrågasatt tillförlitligheten av statusklassificeringen avseende en grundvattenförekomst eftersom normsättning och klassificering inte grundade sig på lokala utredningar och undersökningar, utan på en expertbedömning och nationellt tillämpade nivåer. Mark- och miljödomstolen ansåg att den aktuella statusklassificeringen i VISS och de beslutade miljökvalitetsnormerna för grundvattenförekomsten skulle vara utgångspunkten vid bedömningen av om verksamheten riskerade att leda till en försämring av status eller äventyrande av någon miljökvalitetsnorm, oaktat att tillförlitlighetsgraden avseende klassificeringen var låg.[28]

3.1.2 Tillfällig försämring

I EU:s vägledning[29] har det angetts att prövningsmyndigheten även måste ta hänsyn till om den tillståndssökta verksamheten kommer medföra en försämring av statusen hos vattenförekomsten som är permanent eller om försämringen endast är tillfällig. Fluktuation hos en vattenförekomsts status kan exempelvis uppstå på grund av kortvariga mänskliga aktiviteter på grund av byggnations- eller underhållsarbeten. Om statusen hos vattenförekomsten påverkas negativt enbart under en kort tidsperiod och därefter återhämtar sig utan några restaureringsåtgärder, så har det tidigare bedömts att den tillfälliga fluktuationen inte utgör en försämring av statusen. Prövningsmyndigheten behövde då inte heller tillämpa någon undantagsbestämmelse.

Detta synsätt har dock reviderats av EU-domstolen. EU-domstolen har i dom[30] uttalat att ”en sådan tolkning inte följer bestämmelserna i ramdirektivet för vatten och motsägs för övrigt av

---

[26] 2 kap. 2 – 3 §§ MB

[27] 6 § förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll

[28] Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt mål nr M 4716-20

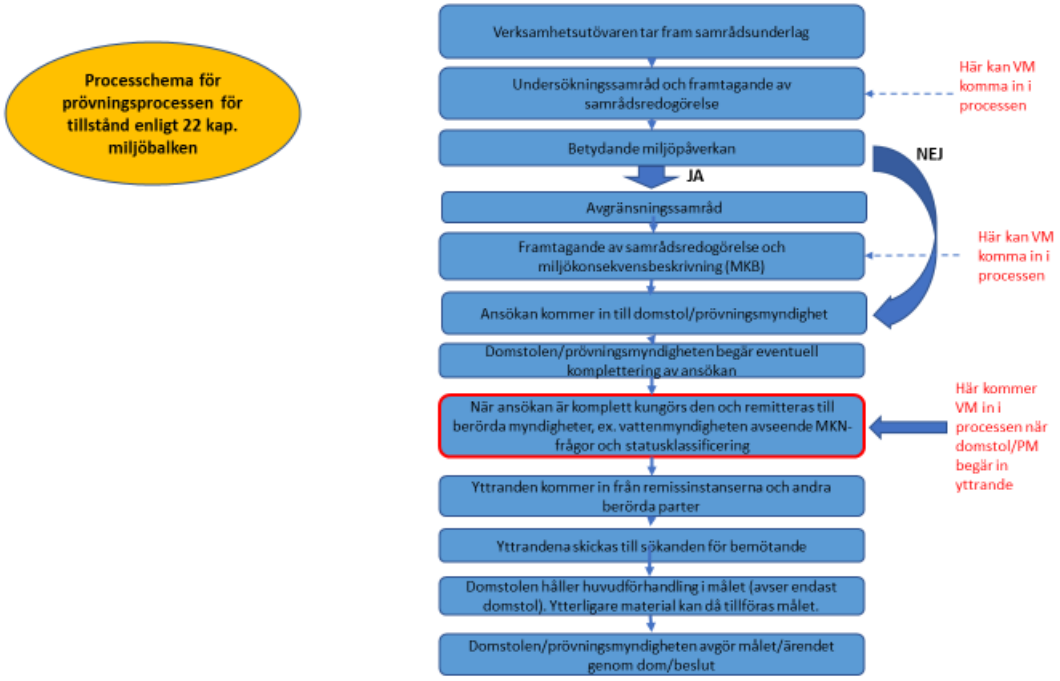
[29] CIS Guidance No 36 s. 22

[30] EU-domstolens dom C-525/20

direktivets allmänna systematik samt av de mål som eftersträvas med direktivet. Vägledningen är inte heller juridiskt bindande. Skyldigheten att förebygga en försämring av statusen hos ytvattenförekomster omfattar även skyldigheten att förebygga en tillfällig försämring av statusen. Den omständigheten att det i artikel 4.6 i direktivet föreskrivs ett undantag för en sådan försämring bekräftar nämligen att medlemsstaterna enligt artikel 4.1 a i) i nämnda direktiv åläggs att även förebygga tillfälliga försämringar.” Även en tillfällig försämring måste alltså prövas mot bestämmelserna i 4 kap. 11 och 12 §§ VFF, se mer om denna prövning i kapitel 3.2.

UTKAST

Bild 1 – Processchema prövningsprocessen enligt 22 kap. MB



3.2 Är MKN beslutad på korrekt underlag?

22 kap. 13 § första stycket 1 MB *I mål som avser en verksamhet eller åtgärd som påverkar vattenmiljön ska mark- och miljödomstolen hämta in ett yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet, om*

1. utredningen i målet ger anledning att anta att

a) något förhållande av betydelse för miljökvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som lagts till grund för en sådan norm, och

b) den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att bestämma rimliga och ändamålsenliga miljövillkor.

22 kap. 13 § andra stycket MB *I en begäran om yttrande enligt första stycket 1 ska domstolen redogöra för den bristande överensstämmelsen och de skäl som talar för att ändra miljökvalitetsnormerna så att bristen avhjälps.*

19 kap. 5 § första stycket 7 MB *I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska styrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande.*

4 kap. 14 § VFF *När vattenmyndigheten har tagit del av en sådan utredning som avses i 22 kap. 13 § första stycket 1 miljöbalken eller informerats om att en verksamhet eller åtgärd har tillåtits enligt 11 §, ska vattenmyndigheten fatta de beslut om förvaltningen av vattenmiljön som utredningen eller tillåtandet föranleder.*

Om vattenmyndigheten finner att det inte finns förutsättningar för att ändra en miljökvalitetsnorm i enlighet med en sådan redogörelse som avses i 22 kap. 13 § andra stycket miljöbalken, ska vattenmyndigheten

1. anmäla detta till regeringen och i anmälan redovisa sin bedömning, det som kommit fram i ändringsfrågan och de skäl som talar för respektive emot en ändring,

2. informera den som har begärt vattenmyndighetens yttrande om att ändringsfrågan har anmälts till regeringen, och

3. avvakta med sitt slutliga yttrande till dess regeringen har beslutat i ändringsfrågan.

I ett prövningsärende har verksamhetsutövaren möjlighet att lämna in nya underlag i ärendet som i vissa fall kan visa att det finns brister eller felaktigheter i underlaget som har legat till grund för fastställandet av MKN. Det kan exempelvis avse det underlag som har lagts till grund för den status som vattenförekomsten bedömts ha. Om statusklassificeringen varit felaktig kan det ha lett till att man har ställt för stränga krav när man har fastställt MKN för vattenförekomsten.

Bevarandeplanen för ett Natura 2000-område är också ett sådant underlag som skulle kunna ifrågasättas i en prövning. Bevarandeplanerna fastställs av länsstyrelsen och ska användas som underlag då Vattenmyndigheten beslutar om MKN, men de är inte rättsligt bindande. Det är först vid en tillståndsprövning i det enskilda fallet som det görs en prövning av om den aktuella verksamheten eller åtgärden kan tillåtas eller inte med hänsyn till miljön i ett Natura 2000-område. Om det skulle finnas brister i länsstyrelsens underlag för en bevarandeplan, får

det inte några omedelbara konsekvenser för den enskilde eftersom sökanden vid en tillståndsprövning kan ifrågasätta uppgifterna i bevarandeplanen.[31]

Andra anledningar till att sökanden begär en översyn av MKN kan också vara att sökanden anser att vattenförekomstindelningen är felaktig eller att förutsättningarna för att nå ex. god status är samhällsekonomiskt orimligt och att MKN därför bör ändras.

Bestämmelserna i 22 kap. 13 § första stycket 1 MB samt 19 kap. 5 § första stycket 7 MB, innebär att domstolen/prövningsmyndigheten ska inhämta yttrande från den länsstyrelse som är Vattenmyndighet för den aktuella vattenförekomsten, om det finns anledning att anta att det finns en skillnad mellan det normgrundande underlaget och de faktiska förhållandena för vattenförekomsten. Denna skillnad ska också ha haft betydelse för normgivningen samt för domstolens/prövningsmyndighetens möjligheter att bestämma rimliga och ändamålsenliga villkor för att säkerställa att verksamheten inte medför en otillåten försämring eller ett sådant äventyr som avses i 5 kap. 4 § MB. En utgångspunkt är att den bristande överensstämmelsen ska medföra så mycket mer långtgående kvalitetskrav på vattnet och så mycket mer långtgående förutsättningar för vilka miljövillkor som behöver ställas att villkoren inte kan anses vare sig rimliga eller ändamålsenliga.[32] Anser domstolen/prövningsmyndigheten däremot att det trots allt går att fastställa rimliga och ändamålsenliga villkor ska den inte begära något yttrande från Vattenmyndigheten.

När domstolen/prövningsmyndigheten inhämtar ett yttrande från Vattenmyndigheten ska domstolen/prövningsmyndigheten redogöra för varför man anser att underlaget, exempelvis statusklassningen i VISS, inte stämmer överens med de faktiska förhållandena samt redogöra för de skäl som talar för att MKN ska ändras. Även andra omständigheter än de som sökanden tillfört målet kan ha betydelse för bestämmandet av MKN. I målet/ärendet kan exempelvis yttranden ha kommit in från HaV, Naturvårdsverket eller Länsstyrelsen m.fl.

Det bakomliggande syftet med lagstiftningen är att om Vattenmyndigheten hade haft tillgång till samma underlag vid bedömningen av MKN som nu framkommit under målets/ärendets handläggning, skulle MKN ha bedömts annorlunda.[33]

Vid en bedömning av omständigheterna i målet/ärendet kan Vattenmyndigheten också komma fram till bedömningen att MKN inte ska ändras. Om Vattenmyndigheten anser att det inte finns skäl för att ändra MKN ska Vattenmyndigheten anmäla detta till regeringen. Vattenmyndigheten ska i samband med anmälan redovisa sin bedömning av vad som framkommit i ändringsfrågan och de skäl som talar för respektive emot en ändring. Vattenmyndigheten ska också informera prövningsmyndigheten om detta och avvakta med att yttra sig tills regeringen avslutat sin prövning. Det är alltså regeringen som har det yttersta avgörandet i dessa situationer om MKN ska ändras eller inte.[34]

---

[31] MÖD:s dom den 4 februari 2020, M 4191-19

[32] MÖD:s beslut M 4324-21 samt Prop. 2017/18:243 s. 195 och 212

[33] Prop. 2017/18:243 s. 212

[34] 4 kap. 14 § VFF samt prop. 2017/18:243 s. 213

Lagstiftarens intentioner är att en ändring av MKN ska ske innan domstolen/prövningsmyndigheten fattar sitt beslut.[35] Domstolen/prövningsmyndigheten bör därför avvakta en eventuell ändring av MKN innan den fattar beslut om tillstånd. Möjligen skulle domstolen/prövningsmyndigheten kunna fatta beslut om tillstånd under förutsättning att MKN ändras. Det innebär då att beslutet om tillstånd enbart blir gällande om MKN ändras.

Observera att bestämmelsen i 22 kap. 13 § första stycket 1 samt 19 kap. 5 § första stycket 7 MB enbart gäller möjlighet att inhämta yttranden i tillståndspliktiga mål/ärenden, dvs i första hand tillståndspliktiga ärenden enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Nämnda bestämmelser gäller exempelvis inte för kommunernas anmälningsärenden eller beslut enligt plan- och bygglagen (PBL). Den kan dock gälla för vissa prövningar enligt annan sektorslagstiftning där ett beslut ska jämställas med ett tillstånd enligt MB, se kapitel 4.

3.2.1. Praktisk hantering av inkomna ärenden

När en begäran om yttrande med stöd av 22 kap. 13 § första stycket 1 MB kommer in från domstol/prövningsmyndighet ska ärendet fördelas till en handläggare inom Vattenmyndighetens kansli. För att Vattenmyndigheten ska kunna yttra sig i ärendet måste domstolen/prövningsmyndigheten skicka in allt relevant nytillkommet underlag för bedömning av MKN. Domstolen/prövningsmyndigheten ska också bifoga ett yttrande där man redogör för den bristande överensstämmelsen och de skäl som talar för att MKN ska ändras. Om ett sådant yttrande inte lämnats in bör vattenmyndigheten snarast efterfråga detta från domstolen/prövningsmyndigheten.

Underlaget i ärendet måste vara tillräckligt för att handläggaren på Vattenmyndighetens kansli ska kunna svara på nedanstående frågor:

1. Är normen baserad på korrekt underlag?
2. Ger den nya informationen anledning att ändra MKN?

Handläggaren bör sammankalla en arbetsgrupp som tillsammans bereder ärendet och, beroende på ärendets omfattning och komplexitet. Vattenmyndigheten bör i dessa fall samverka med länsstyrelsens beredningssekretariat. I målet/ärendet finns det också i de flesta fall redan ett yttrande från länsstyrelsen eftersom länsstyrelsen är samrådspart och remissinstans i tillståndspliktiga mål/ärenden enligt MB.

Vissa vattendelegationer har i en särskild beslutsordning och överlåtelser av uppgifter[36] överlåtit till den länsstyrelse som är Vattenmyndighet att lämna yttranden till domstol/prövningsmyndighet. Kontrollera i er beslutsordning vad som gäller för ert distrikt. I ett första skede kommer yttrandet att vara preliminärt, dvs Vattenmyndigheten meddelar domstolen/prövningsmyndigheten om Vattenmyndigheten anser att det finns förutsättningar

[35] 4 kap. 14 § VFF samt prop. 2017/18:243 s. 213

[36] Se Arbetsordning samt Beslutsordning och överlåtelse av uppgifter från Vattendelegationen för respektive vattendistrikt

för att ändra normen eller om man anser att ärendet ska överlämnas till regeringen. Det är sedan Vattendelegationen som avgör denna fråga slutligt.

Om det finns förutsättningar att ändra MKN

Om det finns förutsättningar att ändra MKN måste ett sådant beslut föregås av samråd med de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs av beslutet.[37] Beslut om samråd och hur lång samrådstiden ska vara beslutas av Vattendelegationen. Hur lång samrådstid som behövs är inte författningsreglerad utan får bestämmas i varje enskilt fall och beror bland annat på hur många som kan antas vara berörda av ändringen. I normalfallet torde det räcka med en samrådstid om 2–3 månader. Då samrådstiden avslutats ska handläggaren sammanställa samrådssvar och upprätta ett förslag till beslut som Vattendelegationen ska ta ställning till.

Om det saknas förutsättningar att ändra MKN

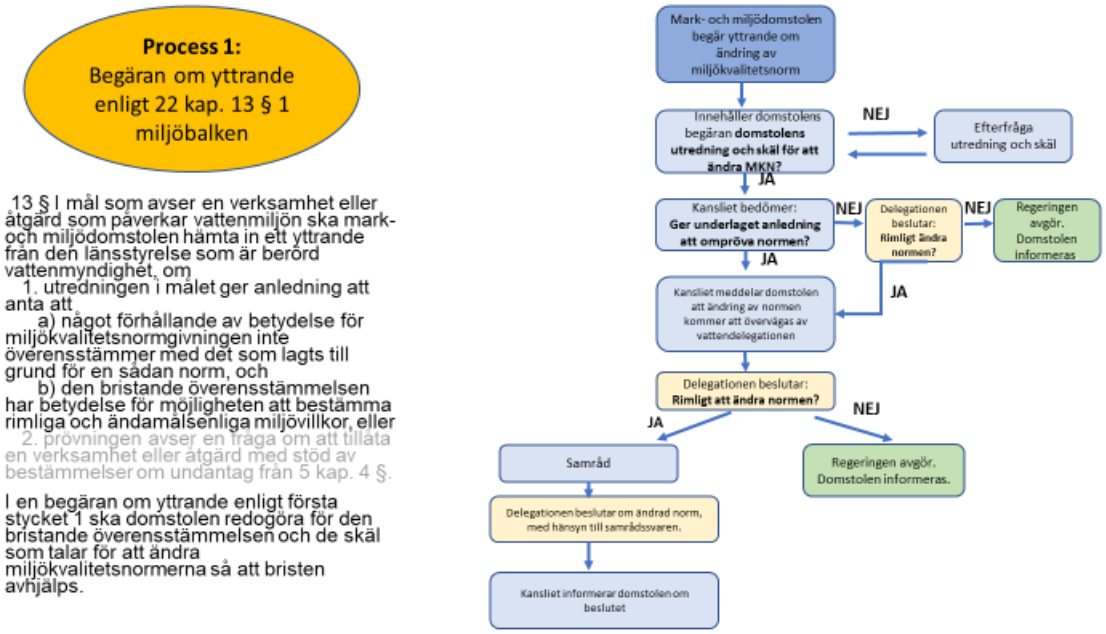
Om handläggaren vid sin bedömning anser att det inte finns förutsättningar för att ändra MKN ska handläggaren sammanställa förslag till yttrande till regeringen. I förslaget ska det finnas en bedömning om varför MKN inte ska ändras, vad som kommit fram i ändringsfrågan och de skäl som talar för respektive emot en ändring. Vattendelegationen ska sedan fatta beslut om att en anmälan ska göras till regeringen. Detta beslut behöver dock inte föregås av ett samråd eftersom det inte är ett beslut om att ändra MKN.

När Vattenmyndigheten har fattat beslut att anmäla till regeringen att det inte finns skäl att ändra MKN ska Vattenmyndigheten även meddela prövningsmyndigheten att en sådan anmälan har gjorts.

När regeringen har beslutat i ändringsfrågan ska Vattenmyndigheten lämna ett slutligt yttrande till prövningsmyndigheten. För det fall regeringen beslutar att MKN ska ändras ska Vattenmyndigheten vidta de åtgärder som föranleds av regeringens beslut, dvs ändra MKN och eventuellt även statusklassningen. Frågan om Vattenmyndighetens beslut ska föregås av samråd i denna situation är fortfarande något oklar men får hanteras i samverkan med regeringskansliet. I VISS ändras normen i den senaste beslutade cykeln av ansvarig handläggare, medan statusklassningen ändras i den pågående cykelns arbetsmaterial.

[37] 2 kap. 4 § VFF

Processchema för Vattenmyndighetens hantering vid begäran om yttrande med stöd av 22 kap. 13 § första stycket 1



3.3 Tillåtande av en verksamhet/åtgärd med stöd av undantagsbestämmelser

4 kap. 11 § VFF *Trots 5 kap. 4 § miljöbalken får en myndighet eller kommun tillåta en verksamhet eller åtgärd som*

1. ändrar en ytvattenförekomsts fysiska karaktär eller en grundvattenförekomsts nivå, eller

2. medför en risk att en ytvattenförekomsts kvalitet försämras från hög status till god status och verksamheten eller åtgärden är en hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet. Förordning (2018:2103).

4 kap. 12 § VFF *En verksamhet eller åtgärd får tillåtas enligt 11 § endast om*

1. verksamheten eller åtgärden

a) behöver vidtas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt, eller

b) innebär att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling uppväger nackdelarna med en sådan ändring eller försämring som avses i 11 §,

2. det av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader inte är möjligt att uppfylla syftet med verksamheten eller åtgärden på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön, och

3. alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

Under vissa omständigheter finns det ändå möjlighet att tillåta en verksamhet eller åtgärd, trots att den innebär en försämring av den befintliga statusen och/eller äventyrar uppnåendet av god status för en vattenförekomst. För att en verksamhet eller åtgärd ändå ska få tillåtas måste den uppfylla de krav som anges i 4 kap. 11 och 12 §§ VFF. Dessa bestämmelser är de enda som tillåter en försämring av den befintliga statusen i en vattenförekomst.

Bestämmelserna innebär att en domstol, prövningsmyndighet eller kommun får tillåta en verksamhet eller åtgärd som påverkar en ytvattenförekomst fysiska karaktär eller nivån på en grundvattenförekomst, trots att det sker en försämring av statusen eller att uppnåendet av den beslutade miljökvalitetsnormen äventyras.[38] Det är fråga om mycket strikta kriterier där endast fysiska förändringar på en ytvattenförekomst eller ändringar av nivån på en grundvattenförekomst kan tillåtas medföra en försämring från god till måttlig, otillfredsställande eller dålig status.

En domstol, prövningsmyndighet eller kommun får också tillåta en verksamhet/åtgärd om statusen i en ytvattenförekomst försämras från hög till god och verksamheten eller åtgärden är en hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet. För verksamheter eller åtgärder som exempelvis medför påverkan i form av utsläpp av föroreningar för punktkällor eller diffusa källor till en ytvattenförekomst får statusen alltså endast ändras från hög till god för att domstolen/prövningsmyndigheten ska kunna tillåta den med stöd av 4 kap. 11 § VFF. Ett exempel då 4 kap. 11 § 2 VFF kan vara relevant är etableringen av en ny reningsanläggning för avloppsvatten (om den kan bedömas som en ny hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet) med utsläpp i en ytvattenförekomst med hög status.[39] Där skulle försämring från hög till god ekologisk status kunna tillåtas om kriterierna i 4 kap. 11-12 §§ i övrigt är uppfyllda.[40]

Undantagsbestämmelserna enligt 4 kap. 11 – 12 §§ VFF avser inte bara tillståndsprövningar för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet enligt 9 och 11 kap. MB, utan de kan även bli tillämplig vid tillståndsprövningar enligt annan sektorslagstiftning eller i anmälningsärenden enligt MB.

Om det är en grundvattenförekomst som påverkas av utsläpp kan undantag med stöd av denna bestämmelse däremot inte tillämpas eftersom grundvattenförekomster inte kan ha hög status utan endast god status. Samma sak gäller för kemisk ytvattenstatus och särskilda förorenande ämnen (SFÄ), där statusen också bara kan förändras från god till uppnår ej god/måttlig status.

[38] 4 kap. 11 § första stycket 1 VFF

[39] CIS Guidance no 36 s. 21

[40] Havs- och Vattenmyndighetens vägledning om undantag för ny eller ändrad verksamhet, 4 kap. 11 och 12 §§ VFF, s. 7

3.3.1 Tillämparhetsbedömningen

Den första bedömningen som måste göras är om undantagsbestämmelsen överhuvudtaget är tillämpar, den s.k. tillämpbarhetsbedömningen. Tillämpbarhetsbedömningen innebär att man först måste konstatera att verksamheten/åtgärden faktiskt kommer att innebära en otillåten försämring av vattenförekomstens status/potential eller äventyra uppnåendet av beslutad MKN. Med otillåten försämring av status menas att någon faktor bland kvalitetsfaktorerna sjunker med en klass, även om sänkningen inte leder till någon sänkt klassificering för ytvattenförekomsten som helhet (se mer om detta i kap. 2).

För att kunna göra denna bedömning måste man först konstatera att statusklassningen och beslutad MKN faktiskt är korrekt bedömda. Om statusklassningen och normen inte är korrekt bedömda kan det innebära att den nya verksamheten/åtgärden i realiteten inte leder till en försämring av den faktiska statusen i vattenförekomsten och inte heller riskerar att MKN, om den vore rätt bedömd, äventyras. Verksamheten eller åtgärden kan då tillåtas utan en prövning med stöd av undantagsbestämmelsen 4 kap. 11 och 12 §§ VFF. Det kan dock då vara nödvändigt att Vattenmyndigheten initierar en ändring av MKN och/eller uppdaterar statusklassningen så att de motsvarar de verkliga förhållandena i vattenförekomsten.

När man har konstaterat att den nya verksamheten/åtgärden faktiskt innebär en försämring av statusen eller ett äventyrande av en MKN innefattar tillämpbarhetsbedömningen därefter en bedömning om verksamheten/åtgärden medför en sådan påverkan på vattenförekomsten som anges i 4 kap. 11 § första stycket 1 och 2 VFF. Det måste då vara fråga om någon av följande situationer;

- ändrad fysisk karaktär i en ytvattenförekomst, det vill säga ny fysisk förändring, eller
- ny förändring av nivån på grundvatten, eller
- risk att status försämras från hög till god och att det är fråga om en hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet. Noteras bör att det endast är ytvatten som kan ha hög status. Grundvatten kan endast ha god status eller uppnår ej god status. Denna punkt kan därför inte bli tillämplig vid prövning av grundvattenförekomster.

3.3.2 Uppfylls kraven enligt 4 kap. 12 § VFF?

Efter det att tillämparhetsbedömningen är gjord måste man också göra en bedömning om verksamheten/åtgärden uppfyller samtliga krav i 4 kap. 12 § VFF för att den ska kunna tillåtas. Kraven är följande;

1. verksamheten eller åtgärden

   a) behöver vidtas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt, eller

   b) innebär att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling uppväger nackdelarna med en sådan ändring eller försämring som avses i 11 §,

2. det av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader inte är möjligt att uppfylla syftet med verksamheten eller åtgärden på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön, och

3. alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

Samtliga dessa tre punkter måste vara uppfyllda för att prövningsmyndigheten ska kunna tillåta verksamheten trots förbudet i 5 kap. 4 § MB.

Det bör beaktas att EU-domstolen har slagit fast att medlemsstaterna har ett visst handlingsutrymme att göra en skönsmässig bedömning av om ett specifikt projekt omfattas av ett allmänintresse av större vikt.[41] Det kan dock konstateras att alla ”allmänintressen” inte per automatik är ”allmänintressen av större vikt”. ”Större vikt” innebär i praktiken att den nya verksamheten bedöms ha ett större allmänintresse än allmänintresset av att uppfylla målen i vattendirektivet. I EU:s vägledning[42] anges att begreppet ”allmänintresse av större vikt” innebär förändringar av utomordentligt stor betydelse från allmän synpunkt och slutsatsen har dragits att det är rimligt att anta att de skäl som avses med ”allmänintresse av större vikt” är situationer där planer eller projekt som planeras visar sig vara nödvändiga inom ramen för:

- åtgärder eller politik som syftar till att skydda grundläggande värden i medborgarnas liv (hälsa, säkerhet, miljö)
- grundläggande principer för staten och samhället samt
- ekonomisk eller social verksamhet som följer av särskilda offentliga skyldigheter.

Även om verksamheten/åtgärden inte kan anses utgöra ett allmänintresse av större vikt kan den ändå falla in under förutsättningarna enligt 4 kap. 12 § 1 VFF om det kan konstateras att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling uppväger nackdelarna med en sådan ändring eller försämring som avses i 11 §. Denna bedömning avser om verksamheten är förenlig med alternativt bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling.[43]

En bedömning ska också göras om syftet med verksamheten går att uppnå på ett annat sätt, rent tekniskt eller utan att det innebär orimliga kostnader, som är väsentligt bättre för miljön. Här ska man alltså bedöma om det finns alternativa sätt att genomföra den föreslagna nya modifieringen eller den hållbara mänskliga utvecklingsverksamheten, exempelvis genom alternativ placering, annorlunda omfattning eller utformning på verksamheten eller alternativa processer.

Att hänvisa till tekniska skäl är försvarbart om ingen teknisk lösning finns tillgänglig.

När det gäller orimliga kostnader anges i EU:s vägledning att orimlighet är ett omdöme med en politisk, teknisk och social aspekt, som beror på ekonomisk information och analys av kostnader och nyttor.[44] Som underlag för att bedöma om kostnaderna av alternativa lösningar är orimliga, så behövs en uppskattning av det mervärde som den alternativa lösningen ger i

---

[41] EU-domstolens dom C-346/14

[42] CIS Guidance no 20, s 27, Vad som avses med begreppet ”allmänintresse av större vikt” se även CIS Guidance no 36 och Havs- och Vattenmyndighetens vägledning om undantag för ny eller ändrad verksamhet, 4 kap. 11 och 12 §§ VFF

[43] CIS Guidance no 36, s. 64

[44] CIS Guidance no 36, s. 59 se även PM om orimliga kostnader

form av ökad miljönytta (i relation till den föreslagna verksamheten) samt en uppskattning av vilka merkostnader den alternativa lösningen skulle medföra jämfört med den föreslagna verksamheten.

Det krävs också att man vidtar ”alla genomförbara åtgärder för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status”. Begreppet åtgärder, så som det beskrivs i vattendirektivet, är potentiellt inriktat på ett stort antal åtgärder i projektets alla utvecklingsfaser, däribland utformning av anläggningar, underhålls- och driftförhållanden, återställning och skapande av livsmiljöer.[45] Mildrande åtgärder syftar till att minimera eller upphäva de negativa effekterna på en vattenförekomsts status, och bör vara en integrerad del i projektet. Dessa åtgärder skulle också kunna vidtas i andra vattenförekomster så länge deras effekter inträffar i den vattenförekomst som undantagsbestämmelserna tillämpas för.

Beroende på omfattning kan vissa mildrande åtgärder i vissa fall även möjliggöra förbättrad status. Observera att om alla genomförbara mildrande åtgärder som vidtas skulle leda till att det inte kommer att ske någon försämring av statusen eller att man inte äventyrar MKN finns det inget behov av att tillämpa undantagsbestämmelsen.

Det är sökanden som har bevisbördan för att projektet uppfyller de krav som anges i 4 kap. 11 och 12 §§ VFF. Sökanden bör komma in med en detaljerad lista över skäl till projektet, projektets konsekvenser för miljön och dess påstådda fördelar. Underlag som kan krävas in av prövningsmyndigheten är kostnadsberäkningar, åtgärdsmöjligheter, tekniska lösningar, alternativa lösningar, samhällsekonomiska effekter m.m.

Om en vattenförekomst i ett visst avseende omfattas av olika stränga kvalitetskrav enligt 4 kap. 2 – 6 a §§ VFF eller andra bestämmelser, ska det strängaste kravet gälla.[46] Undantag får alltså inte medges om det skulle äventyra efterlevnaden av övrig EU- lagstiftning. Om det, trots beslut om undantag, går att genomföra åtgärder för att klara målen för exempelvis ett Natura 2000-område kan undantag ändå medges eftersom man då inte äventyrar efterlevnaden av den övriga EU-lagstiftningen.

Om en verksamhet eller åtgärd kan påverka naturmiljön i ett Natura 2000-område på ett betydande sätt finns det också möjlighet för en domstol eller prövningsmyndighet att besluta om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB, ett s.k. Natura 2000-tillstånd. Tillstånd får lämnas endast om verksamheten eller åtgärden inte kan skada naturtyperna som avses skyddas eller där den inte innebär en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av de arter som avses skyddas. I de fall verksamheten inte kan få tillstånd kan regeringen under särskilda förutsättningar ändå tillåta att tillstånd lämnas.[47] Även om en domstol eller prövningsmyndighet beslutar att medge ett Natura 2000-tillstånd behöver verksamheten också vara tillåtlig enligt 4 kap. 11-12 §§ VFF.

---

[45] CIS Guidance no 36, s. 54 ff

[46] 4 kap. 7 § VFF

[47] Naturvårdsverkets handbok 2017:1, Förutsättningar för prövningar och tillsyn i Natura 2000-områden, s. 60

Undantag för en ny eller ändrad verksamhet kan också bara användas under förutsättning att det inte permanent utesluter eller äventyrar uppnåendet av kvalitetskraven i andra vattenförekomster inom samma avrinningsdistrikt.[48] När ett projekt även ger effekter på andra vattenförekomster, kan det alltså bara tillåtas om undantag enlig 4 kap. 11-12 VFF kan fastställas även för dessa övriga berörda vattenförekomster.[49]

3.3.3 Praktisk hantering av inkomna ärenden

> ***22 kap. 13 § första stycket 2 MB;*** *I mål som avser en verksamhet eller åtgärd som påverkar vattenmiljön ska mark- och miljödomstolen hämta in ett yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet, om prövningen avser en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av bestämmelser om undantag från 5 kap. 4 §.*
>
> ***4 kap. 13 § VFF;*** *Den myndighet eller kommun som prövar en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd enligt 11 § ska*
>
> *1. ge vattenmyndigheten i det vattendistrikt där verksamheten ska bedrivas eller åtgärden vidtas tillfälle att yttra sig innan frågan avgörs, och*
> *2. om verksamheten eller åtgärden tillåts, snarast informera vattenmyndigheten om detta.*

Även vid bedömningen att tillåta en verksamhet/åtgärd med stöd av undantagsbestämmelsen i 4 kap. 11 och 12 §§ VFF är det obligatoriskt för domstolen, prövningsmyndigheten eller kommunen att låta vattenmyndigheten yttra sig innan prövningsmyndigheten eller kommunen fattar beslut om tillstånd. Det är dock domstolen/prövningsmyndigheten/kommunen själv som ansvarar för bedömningen om kraven i 4 kap. 11 och 12 §§ VFF är uppfyllda och om tillstånd ska medges.

När en begäran om yttrande kommer in från domstolen, prövningsmyndigheten eller kommunen ska ärendet fördelas till en handläggare inom Vattenmyndighetens kansli. Handläggaren bör sammankalla en arbetsgrupp som tillsammans bereder ärendet.

Det framgår inte idag av lagstiftningen vad Vattenmyndigheten ska yttra sig om. Regeringen har dock för avsikt att i föreskrifter reglera vad ett yttrande från vattenmyndigheten till prövningsmyndigheten och i förekommande fall regeringen ska innehålla.[50] Det kan vara så att prövningsmyndigheten vill att Vattenmyndigheten ska göra en fullständig bedömning av om det finns förutsättningar för att tillåta verksamheten eller åtgärden med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 11 och 12 §§ VFF. Det kan också vara så att prövningsmyndigheten endast vill ha Vattenmyndighetens synpunkter i en viss specifik fråga.

---

[48] 4 kap. 16 § VFF

[49] Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:12, s. 40

[50] Prop. 2017/18:243 s. 157

Vattendelegationen har i en särskild beslutsordning och överlåtelser av uppgifter[51] överlåtit till den länsstyrelse som är Vattenmyndighet att lämna yttranden till prövningsmyndigheten i dessa ärenden. Frågor av större betydelse eller som kan antas ha vägledande eller principiell betydelse för kommande beslut ska dock lyftas till vattendelegationen. Ordföranden ansvarar, efter föredragning av Vattenvårdsdirektören, för att bedöma vilka frågor som ska lyftas till vattendelegationen för beslut.

I det här skedet är det inte fråga om att ändra en MKN utan endast att lämna ett yttrande till prövningsmyndigheten. Detta yttrande behöver således inte föregås av ett samråd. Det är som ovan angetts prövningsmyndigheten själv som ansvarar för bedömningen om kraven i 4 kap. 11 och 12 §§ VFF är uppfyllda och om tillstånd ska ges. Om prövningsmyndigheten fattar beslut om att tillåta verksamheten eller åtgärden ska prövningsmyndigheten snarast informera Vattenmyndigheten om detta.

Ett sådant tillåtande av prövningsmyndigheten innebär inte per automatik att MKN ändras. Det är fortfarande enbart Vattenmyndigheten som kan besluta om ändring av en MKN.[52] Om det finns skäl att ändra MKN är en fråga som Vattenmyndigheten kommer att ta ställning till efter det att den tillståndsgivna verksamheten påbörjats eller åtgärden genomförts och man kan konstatera att det har skett en faktisk försämring av vattenförekomstens kvalitet eller att god status/potential inte kan uppnås, dvs att normen har åsidosatts.[53] Vattenmyndigheten kommer i så fall i ett senare skede besluta om att fastställa vattenförekomsten som ett KMV med stöd av 4 kap. 3 § VFF alternativt besluta om ett mindre strängt krav med stöd av 4 kap. 10 § VFF. Ett sådant beslut kommer i de flesta fall att tas i nästkommande förvaltningscykel. Det är också viktigt att initiera en undersökande övervakning för att kunna göra en bedömning om statusen har försämrats. Verksamhetsutövare med verksamheter som påverkar vattenmiljön har inget formellt ansvar i arbetet med statusklassningen och normsättningen. Verksamhetsutövarna är dock oftast de som har bäst kännedom om den egna verksamheten och dess drift och torde även ha ett egenintresse att lämna in data som bekräftar försämringen så att normen för vattenförekomsten kan ändras.

Innan Vattenmyndigheten har ändrat MKN gäller den nu beslutade normen. Att det finns ett beslut om att tillåta en verksamhet/åtgärd med stöd av 4 kap. 11 och 12 §§ VFF ska dock föras in i VISS direkt när beslutet om tillåtande har vunnit laga kraft. I VISS anges också om beslutet avser en ny verksamhet eller åtgärd samt vilken påverkanstyp som är aktuell och vilken kvalitetsfaktor eller parameter som får försämras.

Prövningsmyndighetens beslut läggs också in som referens i VISS. Vattenmyndigheten ska också förklara i Förvaltningsplanen varför verksamheten eller åtgärden har tillåtits med stöd av 4 kap. 11 och 12 §§ VFF.

---

[51] Se Arbetsordning samt Beslutsordning och överlåtelse av uppgifter från Vattendelegationen för respektive vattendistrikt

[52] 4 kap. 8b § VFF

[53] CIS Guidance no 36, s.

Processchema för Vattenmyndighetens hantering vid begäran om yttrande inför tillåtande av ny verksamhet med stöd av 4 kap. 11 – 12 §§ VFF

3.4 Kommuners beslut att tillåta en verksamhet/åtgärd med stöd av undantagsbestämmelsen

19 kap. 3 a § MB *Om en kommun tillåter en verksamhet eller åtgärd enligt en bestämmelse om undantag som avses i 5 kap. 6 § eller ger dispens från bestämmelserna i 7 kap. 15 §, ska kommunen skicka beslutet till länsstyrelsen.*

Beslut enligt en bestämmelse om undantag som avses i 5 kap. 6 § ska skickas till den länsstyrelse som är vattenmyndighet.

19 kap. 3 b § MB *Länsstyrelsen ska pröva en kommuns beslut som avses i 3 a §, om det finns skäl att anta att*

1. det inte finns förutsättningar för tillåtandet eller dispensen, eller

2. en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i frågan om tillåtande eller dispens.

Länsstyrelsen ska inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen ta ställning till om det finns något sådant prövningsskäl som anges i första stycket och besluta i frågan om en prövning ska ske eller inte. Länsstyrelsens beslut får inte överklagas.

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut, om det inte finns förutsättningar för tillåtandet eller dispensen.

19 kap. 3 c § MB *Länsstyrelsens prövning enligt 3 b § i frågor om undantag som avses i 5 kap. 6 § ska göras av den länsstyrelse som är vattenmyndighet.*

Om det är en kommun som har tillåt en verksamhet eller åtgärd med stöd av 4 kap. 11 och 12 §§ VFF ska kommunen efter att den har fattat beslut om tillåtandet skicka beslutet till den länsstyrelse som är Vattenmyndighet. Vattenmyndigheten får här igenom möjlighet att överpröva kommunens beslut. Prövningen avser dels en sakprövning om det har funnits förutsättningar för tillåtandet, men också en prövning av om det har funnits brister i ärendets handläggning som kan ha påverkat utgången i ärendet.

Länsstyrelsen ska inom tre veckor ta ställning till om det finns något prövningsskäl och besluta om överprövning ska ske eller inte. Detta delbeslut, om att ta in beslutet för överprövning eller inte, går inte att överklaga.

Om Vattenmyndigheten beslutar att ta in kommunens beslut för överprövning ska Vattenmyndigheten därefter göra en bedömning om beslutet ska upphävas eller inte. Detta slutliga beslut kan överklagas till mark- och miljödomstolen.

Vilken typ av kommunala beslut som här avses är inte klarlagt i dagsläget. Det har diskuterats om det är beslut om detaljplaner som avses. Boverket anser dock inte att bestämmelsen är tillämplig vid planläggning, läs mer om detta i kap. 4.3 nedan.

3.4.1 Praktisk hantering av inkomna ärenden

När kommunen skickat in ett beslut om tillåtande med stöd av 4 kap. 11 och 12 §§ VFF till den Länsstyrelse som är Vattenmyndighet ska ärendet fördelas till en handläggare inom Vattenmyndighetens kansli. Handläggaren bör sammankalla en arbetsgrupp som tillsammans bereder ärendet.

Handläggaren gör en översiktlig bedömning om förutsättningarna enligt 4 kap. 11-12 §§ VFF är uppfyllda eller om det har förekommit brister i handläggningen som kan ha haft betydelse för utgången i ärendet. Tre veckor är visserligen en ganska kort tid för en sådan bedömning, men här ska också beaktas att Vattenmyndigheten redan har yttrat sig en gång över denna fråga eftersom kommunen har en skyldighet att inhämta Vattenmyndighetens yttrande innan den fattar beslut i ärendet enligt 22 kap. 13 § första stycket 2 MB samt 4 kap. 13 § första stycket 1 VFF, se processchema i kapitel 3.3.3 ovan. Vattenmyndigheten bör således redan vara väl insatt i frågan och torde därför inte behöva beredningssekretariatets hjälp för att kunna bedöma frågan.

Treveckorsfristen räknas från den dag kommunens beslut kom in till länsstyrelsen. Det är alltså viktigt att frågan hanteras omgående av handläggaren. Innan treveckorsfristen har löpt ut måste Vattenmyndigheten fatta ett beslut i frågan, antingen att man tar in kommunens beslut för överprövning eller att man beslutar att inte ta in kommunens beslut för överprövning. Vissa vattendelegationer har i en särskild beslutsordning och överlåtelser av uppgifter[54] överlåtit till den länsstyrelse som är Vattenmyndighet att fatta beslut om prövning

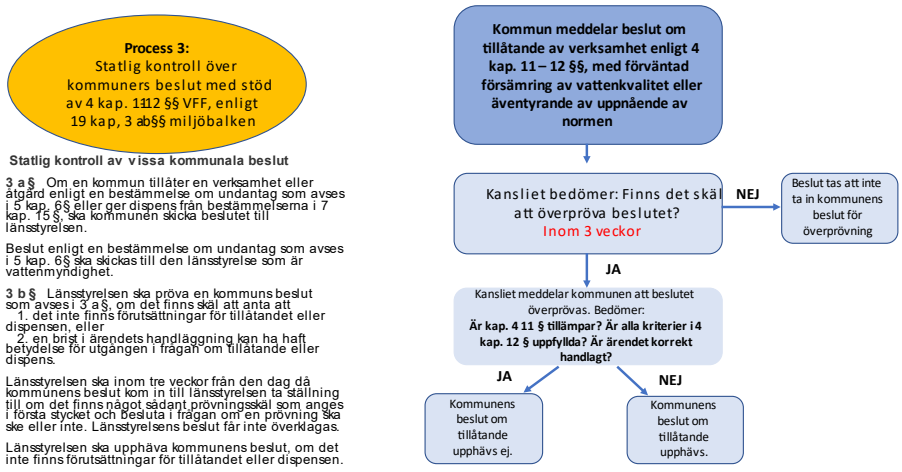
[54] Arbetsordning samt Beslutsordning och överlåtelse av uppgifter från Vattendelegationen för respektive vattendistrikt

av kommunala beslut enligt 19 kap. 3 b § miljöbalken. Kontrollera i er beslutsordning vad som gäller för ert distrikt.

Om Vattenmyndigheten beslutar att ta in kommunens beslut för överprövning ska Vattenmyndigheten därefter göra en bedömning om beslutet ska upphävas eller inte. I dessa ärenden ska Vattenmyndigheten alltså göra en sakbedömning om det funnits förutsättningar att tillåta verksamheten eller åtgärden med stöd av 4 kap. 11 och 12 §§ VFF. Vidare ska Vattenmyndigheten också göra en bedömning om det funnits brister i ärendets handläggning som kan ha haft betydelse för utgången i frågan om tillåtandet. Även detta beslut ska fattas av den länsstyrelse som är Vattenmyndighet med stöd av den särskilda beslutsordningen. Det finns inte någon tidsgräns för när denna slutliga prövning ska ha gjorts. Beslutet behöver inte heller föregås av ett samråd då det i detta skede inte är fråga om någon ändring av miljökvalitetsnormen.

Om Vattenmyndigheten beslutar att upphäva kommunens beslut så kvarstår den gällande miljökvalitetsnormen. Om Vattenmyndigheten däremot inte upphäver kommunens beslut måste Vattenmyndigheten, efter det att den tillståndsgivna verksamheten påbörjats eller åtgärden genomförts, ta ställning till om det finns skäl att ändra miljökvalitetsnormen. Det är Vattendelegationen som beslutar om de ändringar av miljökvalitetsnormer som kan behövas till följd av att det kommunala beslutet inte upphävs.

Processchema för Vattenmyndighetens hantering vid statlig kontroll över kommuners beslut om tillåtande av undantag enligt 4 kap. 11 – 12 §§ VFF



4. Prövningsmyndigheter enligt annan sektorslagstiftning

I 22 kap. MB regleras förfarandet vid mark- och miljödomstol i ansökningsmål. Bestämmelsen i 22 kap. 13 § MB avseende skyldigheten att inhämta yttranden från vattenmyndigheten avser alltså i första hand tillståndspliktiga mål/ärenden enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som prövas av mark- och miljödomstol. Den gäller dock även för tillståndspliktiga ärenden som prövas av länsstyrelsen (miljöprövningsdelegationen) eller kommunen enligt 19 kap. 5 § första stycket 7

MB. Det finns ingen uttrycklig bestämmelse i 23 kap. MB som anger att bestämmelsen också är tillämplig hos Mark- och miljööverdomstolen. Mark- och miljööverdomstolen har dock bedömt att, det med hänsyn till syftet med 22 kap. 13 § MB, prövningens karaktär i denna typ av mål och de frågor som ska regleras i en tillståndsdom, bör vara möjligt för Mark- och miljööverdomstolen att inhämta ett yttrande från berörd vattenmyndighet.[55]

Bestämmelsen gäller också för vissa prövningar enligt annan sektorslagstiftning där ett beslut ska jämställas med ett tillstånd enligt MB. Detta kapitel syftar till att beskriva vilka andra sektorsmyndigheter som kan komma att pröva frågor om MKN för vatten och därigenom har en skyldighet att tillämpa bestämmelsen i 22 kap. 13 § MB.

4.1 Identifierad sektorslagstiftning

4.1.1 Lag (1966:314) om kontinentalsockeln

> ***3 §*** *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela tillstånd för annan än staten att genom geofysiska mätningar, borrning eller på annat sätt utforska kontinentalsockeln och att utvinna naturtillgångar från denna. Tillstånd får dock inte meddelas till olje- eller gasverksamhet.*
>
> ***3 a §*** *Vid prövning av tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den tillämpas 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken. Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a - 29 b §§ miljöbalken.*

Enligt kontinentalsockellagen är det bara staten som har rätt att utforska kontinentalsockeln och att utvinna dess naturtillgångar. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får dock ge tillstånd till annan än staten att utforska kontinentalsockeln och att utvinna tillgångar från den. Sådana tillstånd för att utforska och utvinna naturtillgångar ur kontinentalsockeln meddelas normalt av Sveriges geologiska undersökning (SGU), men ibland även av regeringen.[56] SGU handlägger och bereder också majoriteten av de tillståndsärenden som regeringen tar beslut om. Tillståndsplikten enligt denna lag omfattar också exempelvis nedläggning av kablar och ledningar i havsbotten samt anläggande av

[55] Se MÖD:S beslut den 25 oktober 2022 i mål nr M 4324-21 och MÖD:s dom den 16 december 2022 i mål nr M 5221-21

[56] Regeringens bemyndigande till SGU att besluta om tillstånd i dessa frågor framgår av kontinentalsockelförordningen (1966:315)

vindkraftverk till havs. Överklagande av tillstånd som meddelats sker till allmän förvaltningsdomstol.

I lagen om kontinentalsockeln finns direkt hänvisning till att bestämmelserna om MKN i 5 kap. 3 - 5 §§ samt 22 kap. 13 § MB ska tillämpas. I dessa frågor kan Vattenmyndigheterna förvänta sig begäran om inhämtande av yttrande från SGU om utredningen i prövningen ger anledning att anta något förhållande av betydelse inte överensstämmer med grund för beslutad norm och att sådan brist förhindrar prövningsmyndigheten att ställa rimliga och ändamålsenliga villkor på verksamheten. Alternativt att prövningsmyndigheten avser att pröva frågan om att tillåta en ny verksamhet eller åtgärd med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 11 – 12 §§ VFF.

4.1.2 Väglagen (1971:948)

3a § *Vid prövning av ärenden enligt denna lag tillämpas 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken. Fastställande av vägplan enligt denna lag ska då jämställas med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.*

11 § *Fråga om byggande av väg prövas av Trafikverket efter samråd med länsstyrelsen. Om Trafikverket och länsstyrelsen har olika uppfattning, hänskjuts frågan till regeringens prövning.*

Regeringen kan förordna att fråga om byggande av väg i vissa fall ska prövas av länsstyrelsen.

14 a § *Den som avser att bygga en väg ska upprätta en vägplan.*

Om en väg behöver anläggas eller byggas om på grund av ett järnvägsprojekt, får vägen i stället regleras i en järnvägsplan enligt 2 kap. 19 § andra stycket lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. I så fall ska 14 b-18 b §§ inte tillämpas. Vid tillämpningen av övriga bestämmelser i denna lag ska järnvägsplanen, när det gäller vägen, likställas med en vägplan.

18 § första stycket *Trafikverket prövar frågan om att fastställa en vägplan efter samråd med berörda länsstyrelser.*

Trafikverket ska överlämna frågan om att fastställa planen till regeringen för prövning om Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning.

När frågan om att fastställa planen avgörs ska

1. en identifiering, beskrivning och samlad bedömning av miljöeffekterna göras om planen avser ett projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och

2. innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning och resultatet av samråd och yttranden beaktas.

75 § *Trafikverkets beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen.*

Trafikverket är prövningsmyndighet för beslut om fastställelse av vägplan samt byggande av väg. I sådan prövning är Trafikverket skyldiga att samråda med länsstyrelsen.

Beslut om byggande av väg samt fastställelse av vägplan enligt denna lag ska jämställas med ett tillstånd enligt miljöbalken. Prövningsmyndigheten bör därför också kunna besluta om undantag från miljökvalitetsnormer för vatten, till förmån för nya samhällsviktiga verksamheter.[57] Hänvisning till skyldighet att inhämta yttrande från vattenmyndigheten i frågor om miljökvalitetsnormer görs i 3a § väglagen. Överklagande av beslut sker till regeringen.

Vid handläggning av ärenden enligt väglagen är det i första hand Trafikverket som ansvarar för att gällande miljökvalitetsnorm för vatten följs. Ett yttrande från vattenmyndigheten enligt 22 kap. 13 § MB blir först aktuellt i frågor där prövningsmyndigheten kan anta att miljökvalitetsnormen inte stämmer överens med det som lagts till grund för normbeslutet och sådan brist förhindrar möjligheten att ställa rimliga och ändamålsenliga krav på verksamheten. Alternativt att prövningsmyndigheten avser att pröva frågan om att tillåta en ny verksamhet eller åtgärd med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 11 – 12 §§ VFF.

Om Trafikverket och länsstyrelsen i ett samrådsförfarande har olika uppfattning, så är regeringen prövningsmyndighet.

4.1.3 Lag (1995:1649) om byggande av järnväg

1 kap. 3 § *Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas. Fastställande av järnvägsplan enligt denna lag ska då jämställas med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.*

Vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg ska hänsyn tas till både enskilda intressen och allmänna intressen såsom miljöskydd, naturvård och kulturmiljö. En estetisk utformning ska eftersträvas.

2 kap. 15 § första stycket *Trafikverket prövar frågan om att fastställa en järnvägsplan efter samråd med berörda länsstyrelser.*

Trafikverket ska överlämna frågan om att fastställa planen till regeringen för prövning om Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning.

När frågan om att fastställa planen avgörs ska
1. en identifiering, beskrivning och samlad bedömning av miljöeffekterna göras om planen avser ett projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och
2. innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning och resultatet av samråd och yttranden beaktas.

5 kap. 1 § *Trafikverkets beslut får överklagas hos regeringen. Beslut enligt 3 kap. 2 § överklagas dock hos allmän förvaltningsdomstol.*

[57] 4 kap. 11 – 12 §§ vattenförvaltningsförordningen

Trafikverket är prövningsmyndighet för beslut om byggande av järnväg.[58] Bestämmelser om miljökvalitetsnormer för vatten ska beaktas. Vid planläggning och prövning av ärenden om byggande av järnväg ska yttrande inhämtas från vattenmyndigheten om utredningen i prövningen ger anledning att anta att något förhållande av betydelse inte överensstämmer med grund för beslutad norm och att sådan brist förhindrar prövningsmyndigheten att ställa rimliga och ändamålsenliga villkor på verksamheten.[59] Utöver beslut om byggande av järnväg krävs också en fastställd järnvägsplan.[60] En järnvägsplan beslutas av Trafikverket om den inte ska tillåtlighetsprövas med stöd av 17 kap. 3 § MB. Överklagande av beslut görs till regeringen.

Eftersom fastställande av järnvägsplan ska jämställas med beslut enligt miljöbalken torde Trafikverket också ha rätt att besluta om undantag från miljökvalitetsnormen för nya samhällsviktiga verksamheter enligt 4 kap, 11–12 §§ vattenförvaltningsförordningen.

Om särskilda villkor upprättas i prövning för järnvägsplan i syfte att miljökvalitetsnormer för vatten ska följas bör sådana villkor föras in i planen.[61]

4.1.4 Lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

1 § En allmän farled eller en allmän hamn får inrättas, om farleden eller hamnen är av väsentlig betydelse för den allmänna samfärdseln. En allmän farled får även inrättas, om den är av väsentlig betydelse för fiskerinäringen eller om den är av väsentlig betydelse för trafiken med fritidsbåtar och det behövs med hänsyn till säkerheten i farleden.

Första stycket gäller även i fråga om utvidgningar av allmänna farleder eller hamnar.

1 a § Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas. Prövningsmyndigheten ska tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

***4 §** Beslut enligt 1 och 2 §§ fattas av regeringen. Regeringen får meddela föreskrifter om att annan myndighet får fatta sådana beslut.*

Beslut av en förvaltningsmyndighet enligt första stycket får överklagas hos regeringen.

Regeringen har i frågor som prövas enligt lag om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, delegerat beslutanderätten till Sjöfartsverket.[62] I lagen finns

[58] 5 § väglagen

[59] 22 kap. 13 § MB

[60] 2 kap. 1 § lagen om byggande av järnväg

[61] 2 kap. 9 § lagen om byggande av järnväg

[62] 1 § förordning (1998:898) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn

hänvisning till bestämmelse om att inhämta ett yttrande från berörd vattenmyndighet i de frågor där utredningen i prövningen ger anledning att anta att något förhållande av betydelse inte överensstämmer med grund för beslutad norm och att sådan brist förhindrar prövningsmyndigheten att ställa rimliga och ändamålsenliga villkor på verksamheten. Inhämtande av yttrande ska också ske när Sjöfartsverket avser att pröva frågan om att tillåta en ny verksamhet eller åtgärd med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 11 – 12 §§ VFF.[63] Överklagande av beslut sker till regeringen.

4.1.5 Luftfartslagen (2010:500)

6 kap. 5 § *För att inrätta en flygplats krävs tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.*
Detsamma gäller om en flygplats byggs om, såvida inte ombyggnaden är av mindre betydelse för flygplatsens användning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om eller i ett enskilt fall besluta att en flygplats med hänsyn till dess art, trafikens ringa omfattning eller andra särskilda omständigheter får inrättas utan ett sådant tillstånd som avses i första stycket.

6 kap. 6 § *Ett tillstånd enligt 5 § får meddelas endast om flygplatsen är lämplig från allmän synpunkt. Vid prövningen ska hänsyn särskilt tas till flygsäkerheten, relationen till övrig luftfart och andra transportslag, totalförsvaret samt särskilda störningar.*

Vid tillståndsprövningen ska 3 och 4 kap. samt 5 kap. 3-5 §§ miljöbalken tillämpas. Ett tillstånd som medverkar till att en miljökvalitetsnorm för annat än vatten som avses i 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs får meddelas endast om tillståndet förenas med de krav som behövs för att följa normen eller om det finns en sådan förutsättning för tillstånd som anges i 5 kap. 5 § andra stycket miljöbalken. Vid tillståndsprövningen ska prövningsmyndigheten tillämpa det som sägs om mark- och miljödomstolens handläggning i 22 kap. 13 § miljöbalken.

Ett tillstånd får inte meddelas i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

För att inrätta en flygplats krävs tillstånd av Transportstyrelsen. Vid tillståndsprövning ska bestämmelser om miljökvalitetsnormer tillämpas. Särskild hänvisning finns också om att yttrande från vattenmyndigheten ska inhämtas om utredningen i prövningen ger anledning att anta att något förhållande av betydelse inte överensstämmer med grund för beslutad norm och att sådan brist förhindrar prövningsmyndigheten att ställa rimliga och ändamålsenliga villkor på verksamheten. Inhämtande av yttrande ska också ske när Transportstyrelsen avser

[63] 22 kap. 13 § MB

att pröva frågan om att tillåta en ny verksamhet eller åtgärd med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 11 – 12 §§ VFF.

4.2 Annan lagstiftning där MKN ska tillämpas men utan krav på skyldighet att inhämta yttrande från berörd vattenmyndighet

I vissa sektorslagstiftningar finns det krav på att miljökvalitetsnormer ska beaktas i tillståndsprövningen, men det saknas uttrycklig bestämmelse i den specifika sektorslagstiftningen att myndigheten ska inhämta ett yttrande enligt 22 kap. 13 § MB från vattenmyndigheten i frågor som berör miljökvalitetsnormer för vatten. De lagar som avses är;

- Lag (1978:160) om vissa rörledningar
- Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet
- Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon
- Ellagen (1997:857)
- Naturgaslagen (2005:403)
- Strålskyddslagen (2018:396)

Det finns inga uttryckliga bestämmelser som anger att 22 kap. 13 § MB också är tillämplig vid prövning av tillstånd enligt dessa sektorslagstiftningar. Med hänsyn till syftet med 22 kap. 13 § MB torde de myndigheter som prövar frågan om tillstånd enligt de ovan angivna lagstiftningarna ändå ha möjlighet att vid behov inhämta ett yttrande från berörd vattenmyndighet. Exempelvis skulle det kunna inkomma begäran om yttrande från Nätmyndigheten vid bedömning av nätkoncession enligt ellagen eller från Strålsäkerhetsmyndigheten vid prövning av tillstånd för verksamhet med joniserande strålning enligt strålskyddslagen.

4.3 MKN i förhållande till plan- och bygglagen

I 2 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900) anges att MKN ska följas vid planläggning och i andra ärenden enligt denna lag. Formuleringen att MKN ska följas används både i MB och i PBL. Begreppet ”följa” ersatte det tidigare begreppet ”säkerställas”. Detta motiverades av att ”säkerställas” kunde läsas som om myndigheter och kommuner måste göra allt som står i deras makt för att just den enskilda verksamheten som prövas ska följa MKN, och att hela bördan av att en MKN inte kan följas kan komma att belasta den senast tillkommande verksamheten. Ett sådant krav skulle enligt lagstiftaren kunna innebära ett svåröverstigligt hinder för såväl samhällsplanering som näringsverksamhet och motverka den blandning av fördelning av krav och styrmedel som i de flesta fall är nödvändig för att en MKN ska följas.[64]

Enligt PBL ska miljökvalitetsnormerna i 5 kap. MB eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. MB följas vid planläggning. PBL anger alltså att MKN ska följas vid

[64] Prop. 1997/98:90 s. 162

planläggning, inte att 5 kap. MB ska följas. Däremot kan 5 kap. 4 § MB användas som tolkningsstöd för att bedöma om MKN följs.[65]

Vattenförvaltningsförordningen gäller förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön enligt 5 kap. MB. Att 5 kap. MB inte är direkt tillämpligt vid fysisk planering enligt plan- och bygglagen innebär också att vattenförvaltningsförordningen inte heller är tillämplig vid planering. Det är därmed inte möjligt att i en plan besluta om undantag enligt exempelvis 4 kap. 11–12 §§ VFF. Däremot kan sådana prövningar göras i samband med framtagandet av detaljplanen, exempelvis tillståndsprövning av en vattenverksamhet.[66] Då 22 kap. 13 § MB avser ansökningsmål i mark- och miljödomstolen och då planläggning inte är ett beslut om tillstånd har kommunen ingen skyldighet att inhämta yttrande från vattenmyndigheten om MKN skulle ifrågasättas i en prövning. Med hänsyn till syftet med 22 kap. 13 § MB torde kommunen ändå ha möjlighet att vid behov inhämta ett yttrande från berörd vattenmyndighet.

UTKAST

[65] Boverket (2021). Att följa miljökvalitetsnormer för vatten. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmanna-intressen/miljokvalitetsnormer/vattenrelaterade-mkn/vattenforvaltningen/folja/ Hämtad 2023-04-13.

[66] Boverket (2021). Att följa miljökvalitetsnormer för vatten. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmanna-intressen/miljokvalitetsnormer/vattenrelaterade-mkn/vattenforvaltningen/folja/ Hämtad 2023-04-13.

Se också Detaljplan för Näsudden, Skelleftehamn 2:7 m.fl.

Bilaga 1 Checklista vid ändring av beslutad miljökvalitetsnorm

Inledning

Av olika anledningar kan de finnas brister eller felaktigheter i det underlag som legat till grund för fastställandet av miljökvalitetsnormer (MKN). Vattenmyndigheternas (VM) kanslier har i ett gemensamt arbete identifierat ärenden där myndigheten behövt ta ställning om MKN behöver ändras efter det att MKN är beslutad i en förvaltningscykel.

För att förenkla hanteringen av dessa ärenden i framtiden och säkerställa ett enhetligt arbetssätt mellan de fem vattenmyndigheterna har en checklista sammanställts. Checklistan är en första version och kan behöva ses över vid behov. Ställningstaganden till detta kan göras vid den årliga verksamhetsplaneringen. Vid översynen kan nya och uppdaterade vägledningar inom EU (CIS Guidance Document), vägledningar från nationella myndigheter samt nytillkommen praxis beaktas liksom nya erfarenheter av vattenmyndigheterna i enskilda ärenden.

Relevanta bestämmelser vid mottagande underlag

Det är Vattenmyndigheten som ansvarar för att beslutade MKN är korrekt beslutade. Det är en adaptiv förvaltning där MKN ska omprövas minst vart sjätte år. VM kan ta emot underlag vid olika tillfällen som kan påverka MKN.

- Den stora andelen underlag ska inkomma till VM och beredningssekretariaten i samband med dataförsörjning och underlag till kartläggning och analys, åtgärdsanalys och normsättning (kap. 3-4 VFF).
- Underlag kan inkomma i samband med samråd om arbetsplan, översikt väsentliga frågor, förvaltningsplan (FP), åtgärdsprogram (ÅP) och MKN (VFF 2:4).
- I samband med prövning kan en prövningsmyndighet begära yttrande från Vattenmyndigheten om domstolens utredning ger anledning anta att MKN är beslutad på felaktiga grunder och det har betydelse för den aktuella prövningen. (MB 22:13)
- Lst eller verksamhetsutövare kan vid samverkan/samråd och prövning av ny eller ändrad verksamhet ta fram nytt underlag och mer detaljerade data, som kan hända visar att det finns anledning att ompröva MKN (5-8 §§ Förvaltningslagen (FL)).

Checklista för att ändra en beslutad MKN

Vattenmyndigheternas kanslier har vid ett möte 2022-04-07 reflekterat och sammanställt vad en prövningsmyndighet bör utreda, redogöra för och vilka skäl som behöver åberopas för Vattenmyndigheten ska kunna yttra sig till myndigheten om ändrad MKN. Utifrån dessa reflektioner har även en checklista sammanställts. Checklistan har vidareutvecklats utifrån att kanslier även fått in förfrågningar från Länsstyrelserna om ändringar av MKN innan en vattenförekomst hamnat i en prövning. VM ser ingen skillnad på vem som åberopar att MKN ska ändras. Grunderna för att ändra MKN är de samma och checklistan kan tillämpas på alla ovan beskrivna ärenden.

Utred också konsekvenserna av att avstå från att göra ändringen, även när fel har upptäckts. Kan felet kvarstå fram till nästa ordinarie revidering av MKN utan att det får särskilda konsekvenser? Dokumentera i så fall felet och se till att informationen följs upp i kommande revidering av MKN.

Vad behövs i en redogörelse?	Beskrivning	Bestämmelse
Faktiska förhållanden av betydelse för status/MKN (Bristande överenstämmelse mellan faktiska förhållanden och normerande förhållanden)	Vilken/vilka vattenförekomst(er) gäller det? Hur ser påverkan/status/risk, åtgärder och MKN ut idag? Vad är felaktigt?	MB 22:13
Vilket underlag har man som visar att det är felaktigt? (Bristande överensstämmelse beror på felaktigt underlag eller med bristfällig tillämpning av gällande bestämmelser (se Prop. 2017/18:243 s 156))	Vilket underlag har man som visar att det är felaktigt? På vilka grunder ska MKN ändras, dvs vilken paragraf i VFF hänvisar man till? Till vad ska MKN ändras?	MB 22:13
Bristande överensstämmelse är av betydelse för möjligheten att bestämma rimliga och ändamålsenliga miljövillkor	Observera att fel status (bättre/sämre) påverkar främst de åtgärder som ska vidtas. Påverkar oftast inte vilken MKN som ska uppnås.	MB 22:13
Vattenförekomstindelning	Hur förhåller sig underlaget till gällande föreskrifter och riktlinjer som styr indelningen? Finns kartunderlag som kompletterar beskrivningen?	HVMFS 2017:20 SGU-FS 2023:1
Statusklassificering	Vilken parameter/kvalitetsfaktor finns det nytt underlag för? Har verksamhetsutövaren gjort beräkningar/bedömningar enligt gällande föreskrift och följt bedömningsgrunderna? Visar nya beräkningar/bedömningar att någon parameter/kvalitetsfaktor ska ha en annan statusklassificering? Vilken i så fall?	HVMFS 2019:25 SGU-FS 2023:1

	Vem ska kontrollera underlaget? När/hur görs detta? Hänvisas verksamhet/aktören att lämna underlag till aktuell datavärd? Eller kontaktar VM datavärden för hjälp med kvalitetsgranskning? Ex hymo: Hydrologisk regim - SMHI får ta emot data via hemsidan Biologisk data - SLU tar emot via hemsidan: https://www.slu.se/institutioner/akvatiska-resurser/databaser/elfiskeregistret/ Morfologiskt tillstånd och konnektivitet: Ansvarig bersek. får ta emot data	
Förklarande av kraftigt modifierat vatten (KMV)	Viktigt att ta hänsyn till att det är flera förutsättningar som måste vara uppfyllda för KMV. Underlag som gäller bara en förutsättning medför inte nödvändigtvis förklarande av KMV. Är ekologisk status sämre än god? Har vattenförekomsten en väsentligt ändrad fysisk karaktär? Status för relevanta kvalitetsfaktorer och parametrar? Kan de åtgärder som behövs för att nå god ekologisk status antas påverka ett samhällsintresse av större vikt på ett betydande negativt sätt? Vilket samhällsintresse? Finns kartunderlag som kompletterar beskrivningen?	4 kap. 3 VFF
Miljökvalitetsnormen och undantag	Hur förhåller sig underlaget till gällande föreskrifter och riktlinjer som styr normsättning, se länkar nedan? På vilka grunder ska MKN ändras, dvs vilken paragraf i VFF hänvisar man till? Vilka åtgärder går inte att genomföra utan att skada samhällsintresset? Vilka kvalitetsfaktorer kan då inte nå god status? Vilken status går att nå för relevanta kvalitetsfaktorer och för övergripande	4 kap VFF

	ekologisk status med alla andra möjliga åtgärder? Viktigt att ta hänsyn till att det är flera förutsättningar som måste vara uppfyllda för undantag. Underlag som gäller bara en förutsättning medför inte nödvändigtvis undantag.	
Finns strängare särskilda krav?	Finns krav enligt andra direktiv (t ex Natura 2000) som är i konflikt med ett mindre strängt krav?	4 kap. 7 § VFF
Konsekvenser för andra vattenförekomster?	Medför en ändrad MKN att MKN i angränsande vattenförekomster inte går att nå och därmed också behöver justeras? Samtliga frågeställningar ovan behöver då besvaras även för dessa vattenförekomster?	4 kap. 16 § VFF
Övrigt som behöver beaktas?	Är det ett pågående prövningsärende? När finns behov av MKN-ändring? Finns det behov av ändringar i VISS? Finns det fler behov av MKN-ändringar inom länet som kan samordnas med den aktuella?	

Riktlinjer för åtgärdsanalys och MKN

Vattenmyndigheternas riktlinjer för försurning genom atmosfärisk deposition
Vattenmyndigheternas riktlinjer för jordbrukets påverkan på övergödning
Vattenmyndigheternas riktlinjer för jordbrukets miljögifter (nitrat och ammoniak)
Vattenmyndigheternas riktlinjer för jordbrukets miljögifter
Vattenmyndigheternas riktlinjer för hästgårdar
Vattenmyndigheternas riktlinjer för internbelastning (historisk förorening)
Vattenmyndigheternas riktlinjer för jordbrukets påverkan på morfologiskt tillstånd och hydrologisk regim
Vattenmyndigheternas riktlinjer för skogsbrukets diffusa källor
Vattenmyndigheternas riktlinjer för skogsbrukets påverkan på konnektivitet och morfologiskt tillstånd
Vattenmyndigheternas riktlinjer för flottleders påverkan på konnektivitet, morfologiskt tillstånd och hydrologisk regim
Vattenmyndigheternas riktlinjer för urban markanvändning
Vattenmyndigheternas riktlinjer för sjöfart och båtliv
Vattenmyndigheternas riktlinjer för väg, järnväg och flygplatser
Vattenmyndigheternas riktlinjer för förorenade områden
Vattenmyndigheternas riktlinjer för deponier
Vattenmyndigheternas riktlinjer för industrins punktkällor
Vattenmyndigheternas riktlinjer för gruvdriftens punktkällor
Vattenmyndigheternas riktlinjer för sura sulfatjordar
Vattenmyndigheternas riktlinjer för miljöskydd (övrig sektor)
Vattenmyndigheternas riktlinjer för avloppsreningsverk och avloppsledningsnät
Vattenmyndigheternas riktlinjer för små avlopp
Vattenmyndigheternas riktlinjer för säkerställd vattenförsörjning
Vattenmyndigheternas riktlinjer för vattenkraft
Vattenmyndigheternas riktlinjer för kvarndammars påverkan på konnektivitet

UTKAST