



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

REMISS  
2025-02-07

Ärendenummer  
NV-05085-24

## **Remiss av vägledning gällande tillämpning av Natura 2000-reglerna inom ramen för omprövning av vattenkraft**

Ni ges härmed tillfälle att lämna synpunkter på ett förslag till vägledning.

### **Vägledningens innehåll i korthet**

Naturvårdsverket har tagit fram en sammanställning av domstolspraxis kring Natura 2000 med fokus på hur denna praxis relaterar till omprövningen av vattenkraft enligt den nationella planen. Utifrån domarna har vi dragit vissa slutsatser och beskrivit vår syn på det gällande rättsläget. Ett stort fokus i texten ligger på tillämpningen av övergångsbestämmelsen till tillståndsplikten för Natura 2000. Ambitionen är inte att texten ska vara en fullständig redogörelse för samtliga rättsfrågor som är relevanta för NAP-prövningarna.

Vi har tagit fram denna text inom ramen för samordning av myndighetsuppgifter inom NAP-arbetet enligt 43 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter. Vårt ansvar grundas även i tillsynsvägledningsansvaret för systematiska Natura 2000-frågor enligt miljötillsynsförordningen (2011:13). Vår avsikt är att sammanställningen ska kunna användas vid domstolsprövningar enligt NAP samt i förberedelsearbete inför dessa.

Ni ges härmed tillfälle att lämna synpunkter på texten. Vi vill göra vissa medskick angående önskemål om remissvaret, för att era synpunkter ska bli relevanta och användbara för vårt fortsatta arbete.

### **Instruktioner för remissvar**

Vi ber er om att så långt det är möjligt fokusera på gällande rättsläge och inte på hur ni anser att rättsläget borde se ut med eventuella ändringar som ni förordar. Naturvårdsverket kan i denna process inte ta tillvara synpunkter som kräver regeländringar.

Vi ber er om att så långt det är möjligt fokusera på de Natura 2000-frågor som tas upp i texten och inte t.ex. på frågor om MKN för vatten. Detta beror på att

sådana frågor ligger under Havs- och vattenmyndighetens vägledningsansvar. Självklart kan ni föreslå frågeställningar som ni anser passar in i texten, och som ni bedömer ligger under Naturvårdsverkets ansvar, men som i nuläget inte är inkluderade.

Skriv gärna om ni gör andra tolkningar av de rättsfall vi har åberopat och utveckla varför ni gör dessa tolkningar.

Tala gärna om vilket eller vilka ytterligare rättsfall ni anser att vi borde inkludera och utveckla varför dessa är relevanta i aktuellt sammanhang.

### **Synpunkter på förslaget**

Synpunkter på förslaget lämnas till Naturvårdsverket senast **fredagen den 14 mars 2025** Synpunkter skickas med e-post till [registrator@naturvardsverket.se](mailto:registrator@naturvardsverket.se)

Ange ärendenummer NV-05085-24 i svarsmejlet.

### **Kontakt för frågor om remissen**

I första hand:

Olof Ekström, miljöjurist på Naturskyddsensheten

Telefon: 010-698 13 57. E-post: [olof.ekstrom@naturvardsverket.se](mailto:olof.ekstrom@naturvardsverket.se)

I andra hand:

Liisa Seim Sehr, tf. enhetschef på Naturskyddsensheten

Telefon: 010-698 12 99. E-post: [Liisa.Seim-Sehr@Naturvardsverket.se](mailto:Liisa.Seim-Sehr@Naturvardsverket.se)

---

### **Sändlista:**

#### *Organisationer*

Energiföretagen Sverige

Lantbrukarnas riksförbund

Naturskyddsföreningen

Svenskt Näringsliv

Svensk Vattenkraftförening

Världsnaturfonden WWF

Älvräddarna

*Myndigheter*

Havs- och vattenmyndigheten

*Kommentar: har fått text på remiss i ett tidigare skede av processen, får tillfälle att lämna ytterligare synpunkter om de ser behov av detta.*

*Länsstyrelser*

*Kommentar: Naturvårdsverkets förslag är att ett urval av 4-5 myndigheter sker i samråd med länsstyrelserna, genom Johan Löwenadler Davidsson.*



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

Senast uppdaterad: 2025-02-07

Version: Remiss 2

Ärendenr: NV-05085-24

## Vägledning om tillämpningen av Natura 2000-reglerna vid prövning enligt den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften (NAP)

### Sammanfattning av Naturvårdsverkets ställningstaganden

En omprövningsprocess för moderna miljövillkor enligt 24 kap. 10 § miljöbalken ska resultera i att tillståndet efterlever de förpliktelser som följer av art- och habitatdirektivet. Naturvårdsverket bedömer att Natura 2000-frågorna är möjliga att pröva inom ramen för ett sådant förfarande, på ett sätt som uppfyller EU-rättens krav.

Vid prövningen ska tillräckliga villkor ställas så att art- och habitatdirektivets krav efterlevs. Vi bedömer att detta kan innebära att krav måste ställas även avseende försämringar som skett före det att aktuellt Natura 2000-område pekades ut för skydd. Detta förutsätter att försämringen som pågick vid Natura 2000-utpekandet bibehålls genom driften av en verksamhet även efter utpekandet.

Det nya omprövade tillståndet kan godkännas endast om domstolen har försäkrat sig om att verksamheten inte har någon bestående skadlig inverkan på det berörda området, eller om det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att det omprövade tillståndet inte kommer att ha en sådan verkan. Det finns lagstöd för att ställa även sådana villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras, om detta behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser enligt art- och habitatdirektivet.

Om det inte är möjligt att ställa de villkor som krävs för att skydda Natura 2000-områdena kan det vara nödvändigt att återkalla tillståndet. Det finns lagstöd för att göra det med stöd av 24 kap. 10 § tredje stycket miljöbalken. Natura 2000-reglerna utgör tillräckligt stöd för en återkallelse.

För att en verksamhet ska kunna omprövas enligt 24 kap. 10 § miljöbalken, utan att ett särskilt Natura 2000-tillstånd söks, måste verksamheten ha bedrivits i förenlighet med ett giltigt tillstånd den 1 juli 2001. Verksamheten får dessutom inte ha ändrats efter den 1 juli 2001, om verksamheten i sin helhet på ett betydande sätt kan påverka miljön i Natura 2000-området.

Vägledningen går inte närmare in på det svenska genomförandet av artikel 6.4 art- och habitatdirektivet, och förutsättningar för en regeringsprövning av undantag från Natura 2000-kraven. Det beror på att regeringen för närvarande aktivt överväger ändringar för hanteringen av sådana undantag i fråga om omprövning av vattenkraft.<sup>1</sup> Det är oklart om och hur dessa regler kommer att genomföras. Eventuella ändringar kan komma att få stor betydelse för omprövningsprocesserna. Naturvårdsverket anser mot den bakgrunden att ytterligare vägledning om regeringsprövningen bör vänta. Tills vidare hänvisar vi när det gäller regeringsprövningen till vägledningen i vår handbok.<sup>2</sup>

### **Inledning**

Den 25 juni 2020 beslutade regeringen om en nationell plan för omprövning av vattenkraften. Den nationella planen anger en nationell helhetssyn för att vattenverksamheter för produktion av vattenkraft ska förses med moderna miljövillkor. Syftet med den nationella planen är att omprövningarna av vattenkraftens miljövillkor ska leda till både största möjliga nytta för vattenmiljön och en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Enligt regeringens beslut ska kapitel 2 och bilagorna 2-4 i Havs- och vattenmyndighetens, Statens energimyndighets och Affärsverket svenska kraftnäts förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft vara den nationella plan för moderna miljövillkor som avses i 11 kap. 28 § miljöbalken.

I sitt beslut att anta planen skriver regeringen att det av övergångsbestämmelserna till miljöbalkens regler om Natura 2000-områden framgår att för verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001 krävs inte tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, s.k. Natura 2000-tillstånd. Detta innebär enligt regeringen att vid denna tidpunkt ansågs som huvudregel att befintlig elproduktion var förenlig med de EU-rättsliga kraven på skyddet av Natura 2000-områden.<sup>3</sup> I 2 kap i den nationella planen anges att det vid en ändring av en verksamhet kan bli aktuellt med en tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a–b §§ miljöbalken även om verksamheten påbörjats före 2001.<sup>4</sup>

### **Reglering av Natura 2000-tillstånd**

Enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 27 § första stycket 1 eller 2 (Natura 2000-område). Tillstånd krävs inte för verksamheter och åtgärder som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av det berörda området.

Tillståndsplikten i 7 kap. 28 a § miljöbalken är förenad med en övergångsbestämmelse som lyder: ”För verksamheter som påbörjats före den 1

---

<sup>1</sup> Föreslagna nya bestämmelser 24 kap. 10 a § och 10 b § miljöbalken, enligt lydelse i PM KN2024/01642

<sup>2</sup> Naturvårdsverkets handbok 2017:1 – Förutsättningar för prövningar och tillsyn i Natura 2000-områden, Avsnitten 3.5 och 3.6 (s. 93-100)

<sup>3</sup> Prop. 2017/18:243 s. 92

<sup>4</sup> Nationell plan för moderna miljövillkor (NAP), avsnitt 2.3.1 s. 17

juli 2001 krävs inte tillstånd enligt 7 kap. 28 a §”.<sup>5</sup> I förarbetena anges som syfte med övergångsbestämmelsen att lagändringarna inte ska innebära att varje verksamhet som påbörjats innan lagändringarna träder i kraft måste underkastas en ny tillståndsprövning.<sup>6</sup> Vidare framgår av propositionen att det finns en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ingripa om en pågående verksamhet i undantagsfall skulle kunna leda till att skyddet inte tillgodoses. För att säkerställa att direktivens krav kommer att upprätthållas, bör uttryckligen slås fast att myndigheterna måste verka aktivt för att eventuella brister skall åtgärdas. Regeringen avsåg att med stöd av befintliga bemyndiganden i miljöbalken föreskriva att tillsynsmyndigheterna skall förvissa sig om att direktivens krav är uppfyllda.<sup>7</sup>

Av art- och habitatdirektivet (Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) följer bl.a. följande:

*Artikel 6.2:* Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

*Artikel 6.3:* Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

### **Hur ska påverkan på ett Natura 2000-område hanteras vid en omprövning av vattenkraft enligt 24 kap. 10 § miljöbalken?**

Det framgår av 24 kap. 10 § miljöbalken att tillståndsmyndigheten ska upphäva, ändra och besluta nya bestämmelser och villkor i den utsträckning som behövs med hänsyn till miljön. Även villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras får beslutas om de behövs för att följa en bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Det är möjligt att återkalla tillståndet om det behövs för att följa en sådan bestämmelse. I förarbetena nämns uttryckligen att sådana krav på begränsning av verksamhet eller vidtagande av försiktighetsmått kan behövas för att leva upp till förpliktelser som följer av det svenska genomförandet av art- och habitatdirektivet.<sup>8</sup> Regeln om omprövning och återkallelse i 24 kap. 10 § miljöbalken måste anses vara ett genomförande av art. 6.2, eftersom den reglerar förutsättningarna att i efterhand bedöma en verksamhet som var befintlig vid Natura 2000-genomförandet.

<sup>5</sup> p. 2 under rubriken ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i lagen (2001:437) om ändring i miljöbalken

<sup>6</sup> Prop. 2000/01:111 s. 49

<sup>7</sup> Prop. 2000/01:111 s. 50

<sup>8</sup> Prop. 2017/18:243 s. 221

Övergångsbestämmelsen till 7 kap. 28 a § miljöbalken innebär att verksamhetsutövaren normalt inte behöver söka tillstånd om verksamheten bedrevs i förenlighet med ett giltigt tillstånd den 1 juli 2001. Verksamheten får då inte heller ha ändrats efter detta datum. Utformningen av 24 kap. 10 § innebär dock att när nya villkor sätts behöver tillståndsmyndigheten sätta de villkor som behövs till följd av artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet, även om verksamheten inte behöver söka ett nytt Natura 2000-tillstånd. Dessutom behöver ramvattendirektivet följas, vilket inkluderar krav på att uppnå normer och mål enligt art- och habitatdirektivet.

EU-domstolens praxis kring tillämpningen av artikel 6.2 visar tydligt att medlemsstaterna har en långtgående skyldighet att vid behov ingripa mot pågående verksamheter, som tidigare godkänts eller pågått sedan före dess att ett område pekats ut som Natura 2000. Att en verksamhet i laglig ordning har prövats och getts tillstånd enligt tillämpliga förvaltningsrättsliga regler innan området pekades ut som Natura 2000 gör ingen skillnad i det avseendet.<sup>9</sup> Däremot bryter medlemsstaten inte mot artikel 6.3 genom att man låter en sådan verksamhet få fortsätta bedrivas även efter ett Natura-utpekande.<sup>10</sup> Artikel 6.3 innebär enbart ett krav på förprövningsplikt av verksamhet som kan påverka Natura 2000, inte i sig ett krav på efterhandsprövning. Det bör dock noteras att krav på Natura 2000-tillståndsprövning i efterhand kan uppstå enligt svensk rätt, i den mån inte övergångsbestämmelsen stoppar detta.

EU-domstolens praxis för vad medlemsstaten är skyldig att vidta för åtgärder mot pågående verksamheter säger att: ”Eftersom artikel 6.2 och 6.3 i direktiv 92/43 säkerställer samma skydds nivå, är det dessutom kriteriet för en konsekvensprövning enligt artikel 6.3 i direktivet som ska tillämpas. Enligt denna bestämmelse får en plan eller ett projekt endast godkännas om de behöriga myndigheterna har försäkrat sig om att planen eller projektet inte har någon bestående skadlig inverkan på det berörda området eller om det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att planen eller projektet inte kommer att ha en sådan verkan”.<sup>11</sup> Att en bedömning av en verksamhet i efterhand ska göras på samma kriterier som enligt art. 6.3 innebär för den svenska tillämpningen att bedömningen i sak ska göras på samma sätt som vid en tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § och 28 b § miljöbalken om prövningen aktualiseras som en 6.2-prövning. Det är dock processuellt sett inte fråga om en tillståndsprövning. Därför kan den svenska övergångsbestämmelsen aldrig aktualiseras i ett ärende om omprövning eller återkallelse enligt 24 kap. 10 § miljöbalken.

Domstolen har också anfört att: ”För det fall att en medlemsstat, antingen i en rättsakt med allmän giltighet eller i en rättsakt med individuell räckvidd, har föreskrivit att det krävs ett nytt tillstånd för att fortsätta med en verksamhet för vilken tillstånd redan har beviljats, är den behöriga nationella myndigheten dessutom skyldig att göra en ny bedömning som överensstämmer med kraven i artikel 6.3 första meningen i direktiv 92/43 när det framgår att nämnda

<sup>9</sup> EU-domstolens dom den 14 januari 2010 i mål nr C-226/08 (Stadt Papenburg), p. 47-50, EU-domstolens dom den 14 januari 2016 i mål nr C-399/14 (Grüne Liga Sachsen), p. 43-46

<sup>10</sup> EU-domstolens dom den 10 november 2022 i mål nr C-278/21 (Dansk Akvakultur), p. 35-36

<sup>11</sup> EU-domstolens dom den 24 juni 2021 i mål nr C-559/19 (Doñana), p. 156, samt Grüne Liga Sachsen p. 54

verksamhet ännu inte har varit föremål för en sådan bedömning i enlighet med ovannämnda krav; i så fall ska myndigheten dra alla faktiska och rättsliga konsekvenser av denna nya bedömning inom ramen för det beslut som ska fattas beträffande det eventuella beviljande av ett nytt tillstånd.”<sup>12</sup> Naturvårdsverket bedömer att NAP-reglerna, specifikt 11 kap. 27 § miljöbalken, utgör en sådan rättsakt som beskrivs i domen ”Dansk akvakultur“ ovan. Det beror på att bestämmelsen hindrar att en verksamhet som behöver men saknar moderna miljövillkor drivs vidare efter en viss tidpunkt. Detta leder till att en prövning av verksamheten måste göras som överensstämmer med kriterierna i artikel 6.3, om inte en motsvarande prövning tidigare har gjorts. Däremot medför inte domen ”Dansk akvakultur“ några tvingande krav på att en tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken ska göras. Prövningen av dessa kriterier bör i stället kunna tillgodoses i en omprövning enligt 24 kap. 10 § miljöbalken.

Naturvårdsverket har utifrån relevant praxis bedömt att särskilt Natura 2000-tillstånd inte behöver sökas i alla omprövningssituationer. Naturvårdsverket bedömer att ändringsåtgärder som utförs i syfte att förbättra miljön, förutsatt att de bedöms nödvändiga att utföra med anledning av en omprövningsprocess enligt 24 kap. 10 § miljöbalken, normalt sett inte ensamt bör aktualisera krav på ett separat Natura 2000-tillstånd. Det beror på att de miljöanpassningsåtgärder som behöver utföras för att bättre anpassa den befintliga verksamheten till art- och habitatdirektivets krav är en tillämpning av artikel 6.2. Vi noterar att det har meddelats underrättsdomar som säger något annat, nämligen att tillståndskravet omfattar även sådana åtgärder.<sup>13</sup> Vi bevakar hur praxis utvecklas.

### **När krävs ett separat Natura 2000-tillstånd?**

Enligt svensk domstolspraxis ska övergångsbestämmelsens ”verksamheter som påbörjats före” numera tolkas strikt. Det innebär att en verksamhet som har förändrats efter brytdatumet 1 juli 2001 inte längre är samma verksamhet som den övergångsbestämmelsen avser. Därmed kan övergångsbestämmelsen inte tillämpas i förhållande till dessa.<sup>14</sup> Vanliga regler för tillståndsplikt gäller då, d.v.s. tillstånd krävs för verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Bedömningen av om tillståndsplikten aktualiseras ska inte göras endast utifrån själva ändringens miljöpåverkan. Bedömningen av ändringens påverkan ska ske tillsammans med påverkan från den sedan tidigare pågående verksamheten.<sup>15</sup> För redan genomförda ändringar på en befintlig verksamhet kan det hända att detta uppmärksammas först i omprövningsprocessen enligt NAP. Eftersom en verksamhet som ändrats efter brytdatumet har krävt Natura 2000-tillstånd när ändringen genomfördes måste de enligt Naturvårdsverkets bedömning tillståndsprövas enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken i efterhand. Verksamheten kan inte enbart omprövas enligt 24 kap. 10 § miljöbalken eftersom verksamheten i nuläget inte bedrivs med alla behövliga miljö tillstånd. Förutsatt att ett Natura 2000-tillstånd söks parallellt

<sup>12</sup> Dansk akvakultur p. 43

<sup>13</sup> Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 13 januari 2025 i mål nr M 3416-22, samt dom samma dag i mål nr M 3420-22

<sup>14</sup> MÖD 2012:56 - Mark- och miljööverdomstolens dom den 25 juni 2012 i mål nr M 676-12 (Klinte kraftverk), Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 augusti 2018 i mål nr M 10355-17 (LKAB Malmberget och Vitåfors)

<sup>15</sup> LKAB Malmberget och Vitåfors s. 7-8



med omprövningen kan en omprövning för moderna miljövillkor ändå genomföras.

Ett godkännande vid en omprövningsprocess enligt 24 kap. 10 § miljöbalken innebär enligt vår bedömning en prövning av om verksamheten får komma till stånd på så sätt som avses i 4 kap. 8 § miljöbalken. Det beror på att enligt 11 kap. 27 § miljöbalken är det förbjudet att efter en viss tidpunkt fortsätta bedriva verksamheten om den saknar moderna miljövillkor. Om ett Natura 2000-tillstånd inte söks parallellt med omprövningen, trots att ett sådant tillstånd krävs, anser Naturvårdsverket att 4 kap. 8 § miljöbalken kommer att hindra domstolen från att meddela ett nytt modernt miljöbalkstillstånd enligt 24 kap. 10 § miljöbalken.

Samma sak som ovan gäller för verksamheter där verksamhetsutövaren i samband med omprövningen vill förändra verksamheten genom t.ex. effekthöjning på kraftverket eller säkerhetshöjande åtgärder. Av den nationella planen följer: ”Ökning av effekt eller reglerförmåga är en förändring av verksamheten som normalt inte ryms inom ramen för en omprövning. För detta krävs vanligtvis en tillståndsprövning.”<sup>16</sup> Om dessa förändringar, tillsammans med pågående verksamhet, på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område ska Natura 2000-tillstånd sökas för detta. När en tillståndsplikt har aktualiserats ska också hela verksamhetens kumulativa påverkan prövas vad gäller påverkan på Natura 2000-värdena.<sup>17</sup>

I målet Sjöfartsverkets ankringsplatser<sup>18</sup> har domstolen förklarat att övergångsbestämmelsen ”inte är relevant för den ankringsverksamhet som är aktuell här, eftersom den inte bedrivs med stöd av något tillstånd eller på annat sätt har undergått någon sådan förhandsbedömning som är förutsatt i artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet.” Mark- och miljööverdomstolen har konstaterat att övergångsbestämmelsen inte i alla situationer kan tillämpas i exakt överensstämmelse med sin ordalydelse eftersom detta kan strida mot EU-rätten. I praktiken har domstolen delvis åsidosatt bestämmelsen genom domen. Domstolen har kommit till denna slutsats genom att göra en tolkning mot art- och habitatdirektivet, framför allt art. 6.2. Domstolen lägger viss vikt vid att verksamhetsutövaren i detta fall var statlig, men det tycks inte ha varit avgörande för bedömningen.

Det bör noteras att i domen Igloon vid Tännforsen<sup>19</sup> var Miljööverdomstolens slutsatser avseende en privat verksamhetsutövare desamma i en liknande prövningssituation. Av miljödomstolens domskäl, som Miljööverdomstolen i denna del helt instämde i, framgår: ”Då det av handlingarna i målet ej framgår att någon tidigare prövning skett av verksamheten i enlighet med bl.a. kraven i art- och habitatdirektivet (dir. 92/43/EEG) finner miljödomstolen att övergångsbestämmelsen i 7 kap. 28 a § miljöbalken inte är tillämplig.” Naturvårdsverket bedömer att resonemanget från Sjöfartsverkets ankringsplatser därför är detsamma även för privata verksamhetsutövare. Vad praxis innebär i praktiken är att övergångsbestämmelsens ”verksamheter som påbörjats före” ska tillämpas som att det avser enbart verksamheter som bedrivits med stöd av ett

<sup>16</sup> Nationell plan för moderna miljövillkor (NAP), avsnitt 2.7.3 s. 20

<sup>17</sup> MÖD: LKAB Malmberget och Vitåfors

<sup>18</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 mars 2021 i mål nr M 2771-20

<sup>19</sup> Miljööverdomstolens dom den 10 oktober 2007 i mål nr M 723-07

tillstånd vid brytdatumet. Det räcker dock inte med att konstatera att det finns ett gällande tillstånd. Utöver detta krävs att den verksamhet som faktiskt bedrivs i dagsläget bedrivs inom ramen för tillståndet. Så måste ha varit fallet även vid brytdatumet 1 juli 2001. Denna bedömning följer av att en verksamhet som har tillstånd, men inte bedrivs inom ramen för tillståndet, inte bedrivs med stöd av något tillstånd såsom föreskrivs som en förutsättning i Sjöfartsverkets ankringsplatser.

Frågan har inte fullt ut prövats i praxis specifikt för de situationer som är aktuella att pröva enligt den nationella planen. Det får visa sig i kommande praxis om domstolarna skulle anse att införandet av införandet av prövningsreglerna för NAP påverkar ovanstående bedömningar i någon riktning. Naturvårdsverkets bedömning för närvarande är att NAP-reglerna i sig inte medför någon förändring av hur övergångsbestämmelsen för Natura 2000 ska tillämpas. Av förarbetena framgår inget som tyder på att regeringens avsikt varit att ändra gällande rätt såvitt avser övergångsbestämmelsen.<sup>20</sup>

I de fall en separat tillståndsansökan för Natura 2000 behöver göras bör tillståndsprövningen av Natura 2000 ske i samband med omprövningsprocessen. Naturvårdsverket bedömer att 7 kap. 29 b § miljöbalken bör tolkas som att även mål om omprövning av tillstånd till vattenverksamhet leder till obligatorisk samordning. Ansökan om ett separat Natura 2000-tillstånd som har anknytning till en omprövningsprocess måste därmed göras vid mark- och miljödomstolen. Oberoende av den tolkningen får ansökan vid mark- och miljödomstol, samt sammanläggning av tillstånds- och omprövningsmål i domstolen, alltid ske med stöd av 21 kap. 3 § miljöbalken.

Sammanfattningsvis innebär detta att några typsituationer kan beskrivas. I syfte att tydliggöra exemplen utgår dessa punkter från antagandet att aktuell ändring, ensamt eller tillsammans med sedan tidigare pågående verksamhet, på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. För verksamheter som inte orsakar sådan påverkan krävs inget Natura 2000-tillstånd.

- Om verksamheten bedrivs inom ramen för ett giltigt tillstånd den 1 juli 2001, och inte har ändrats därefter, behöver inte ett separat Natura 2000-tillstånd sökas. En prövning som motsvarar kraven i artikel 6.3 respektive 7 kap. 28 a § miljöbalken måste ändå göras inom ramen för omprövningen enligt 24 kap. 10 § miljöbalken.
- Om verksamheten inte bedrivs inom ramen för ett giltigt tillstånd den 1 juli 2001, eller har ändrats därefter, behöver ett separat Natura 2000-tillstånd sökas. Detta krav gäller inte om det redan finns ett korrekt Natura 2000-tillstånd som motsvarar den verksamhet som bedrivs i nuläget.
- Om ett Natura 2000-tillstånd krävs måste ett sådant sökas senast i samband med att en omprövningsprocess enligt 24 kap. 10 § miljöbalken genomförs. Om ett Natura 2000-tillstånd inte söks, trots att sådant

---

<sup>20</sup> Prop. 2017/18:243 s. 92

tillstånd krävs, kommer 4 kap. 8 § miljöbalken hindra domstolen från att meddela att ett nytt modernt miljötillstånd.

*Vad gäller för verksamheter som bedrivs med stöd av äldre rättigheter?*

Att en verksamhetsutövare har en av rättsordningen erkänd rättighet att bibehålla en vattenkraftsanläggning har i praxis enligt 5 § lagen om införande av miljöbalken (1998:811) under lång tid inte ansetts vara samma sak som att ha ett tillstånd enligt miljöbalken att faktiskt bedriva alla delar av verksamheten.<sup>21</sup> Genom införandet av 5 a § lagen om införande av miljöbalken<sup>22</sup> har regeringen dock avsett att ändra tidigare rättspraxis och låta äldre rättigheter motsvara tillstånd enligt miljöbalken. Vad som inkluderas är verksamhet som bedrivs i enlighet med urminnes hävd, ett privilegiebrev eller en annan sådan särskild rättighet att förfoga över vatten som avses i 2 kap. 41 § vattenlagen (1918:523). Det faktum att de äldre rättigheterna numera ska behandlas som tillstånd enligt miljöbalken talar starkt för att de numera även utgör sådana verksamheter som avses i övergångsbestämmelsen till Natura 2000. Det krävs därför normalt sett inte ett separat Natura 2000-tillstånd för dessa verksamheter. Natura 2000-frågorna kan lösas inom ramen för en omprövningsprocess enligt 24 kap. 10 § miljöbalken.

För att en rättighet ska finnas genom urminnes hävd ska rättigheten ha uppkommit senast i början av 1880-talet.<sup>23</sup> För samtliga äldre rättigheter förutsätts för att en omprövning ska vara möjlig, att verksamheten bedrivs i enlighet med vad som kan styrkas gällande vad den äldre rättigheten omfattar.<sup>24</sup> Om verksamheten har ändrats i modern tid på något väsentligt sätt kan verksamheten inte i sin helhet omprövas enligt 24 kap. 10 § miljöbalken. Det är en bedömning som faller tillbaka på domen Sjöfartsverkets ankringsplatser. En verksamhet som bedrivs med stöd av en äldre rättighet, men inte inom ramen för vad den äldre rättigheten bedöms ge verksamhetsutövaren rätt till, bedrivs inte med stöd av något tillstånd. Av det skälet behöver ett separat Natura 2000-tillstånd sökas i dessa situationer.

Alla ändringar av verksamheter som är aktuella här ska däremot inte bedömas på samma sätt. En modernisering av verksamheten och anpassning till ny teknik kan fortfarande rymmas inom en äldre rättighet, i vart fall när det är fråga om urminnes hävd. Det gäller t.ex. situationen att turbiner för elproduktion installerats vid ett senare tillfälle i en äldre vattenverksamhet som ursprungligen uppförts för kvarndrift.<sup>25</sup> För en ändring som skett efter den 1 juli 2001 är situationen avseende Natura 2000 densamma som för vattenverksamheter generellt. Det innebär att en ändring av verksamheten som skett efter detta datum ofta kräver ett separat Natura 2000-tillstånd. Bedömningen påverkas inte av att ändringen eventuellt rymms inom den äldre rättigheten och därför inte

---

<sup>21</sup> Prop. 2017/18:243 s. 108–109

<sup>22</sup> Ikraftträdande den 1 januari 2019 genom lagen (2018:1419) om ändring i lagen om införande av miljöbalken

<sup>23</sup> Prop. 2017/18:243 s. 236

<sup>24</sup> Prop. 2017/18:243 s. 110

<sup>25</sup> Högsta domstolen dom den 5 december 2024 i mål nr T 385-23, p. 1 och 12

aktualiserar en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken.<sup>26</sup>

### **Vilka typer av villkor eller andra krav kan ställas på verksamheten?**

Grundförutsättningar för att en vattenverksamhet ska anses ha moderna miljövillkor är enligt 11 kap. 27 § miljöbalken att den har ett tillstånd meddelat enligt miljöbalken, samt att tillståndet inte är äldre än fyrtio år. Ett viktigt syfte med omprövningsreglerna är att säkerställa att Sveriges ska kunna uppfylla sina skyldigheter att nå kraven i art- och habitatdirektivet.<sup>27</sup>

Artikel 6.2 har av EU-domstolen beskrivits som en allmän skyddsnorm i form av en skyldighet för medlemsstaten att vidta skyddsåtgärder för att förhindra försämringar eller störningar som skulle kunna få betydande konsekvenser för målen med direktivet. Detta är en fortlöpande skyldighet för medlemsstaten.<sup>28</sup> Naturvårdsverkets bedömning är att ett medlemslands skyldighet enligt artikel 6.2 art- och habitatdirektivet att ingripa mot pågående verksamhet infaller först om det finns en pågående försämring efter Natura-utpekandet.<sup>29</sup> Ansvar för restaurering av skador på en skyddad naturtyp som uppstått före Natura 2000-utpekandet bör därför inte läggas på verksamhetsutövaren med stöd av 24 kap. 10 § miljöbalken.

Ett sätt som en pågående försämring kan yttra sig är dock att en försämring som pågick vid Natura 2000-utpekandet bibehålls genom driften av en verksamhet. Det kan t.ex. röra sig om negativa konsekvenser för Natura 2000 som följer av torrläggning av en älvfåra och vandringshinder för fisk. Även om inget har förändrats i hur verksamheten bedrivits sedan utpekandet kan krav behöva ställas på verksamheten med stöd av artikel 6.2 i syfte att åtgärda sådana pågående och bestående försämringar.

Naturvårdsverket bedömer att en verksamhetsutövare inte kan vara garanterad att fortsätta bedriva en verksamhet på ett sätt som bibehåller en äldre försämring och därmed genom driften står i vägen för ett återställande av gynnsam bevarandestatus för utpekade naturtyper och arter. Verksamheten ska anpassas så att den inte hindrar att bevarandemålen kan nås. Det innebär inte att alla nödvändiga bevarandeåtgärder för att faktiskt nå målen ska ligga på verksamhetsutövaren. En försämring som fortfarande består genom drift av en verksamhet är dock inte laglig att vidhålla, enbart på den grunden att driften och försämringen påbörjades eller orsakades innan Natura-utpekandet.

Naturvårdsverkets bedömning får stöd genom vad EU-domstolen i sin praxis har utvecklat om att artikel 6.2 och 6.3 säkerställer samma skyddsnivå.<sup>30</sup> Ett nytt tillstånd ska vid en omprövning godkännas endast om domstolen har försäkrat sig om att tillståndet inte har någon bestående skadlig inverkan på det berörda området eller om det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kommer att ha en sådan verkan. Om det var så

<sup>26</sup> Jämför 11 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken

<sup>27</sup> Prop. 2017/18:243 s. 186

<sup>28</sup> Grüne Liga Sachsen, p. 36-37

<sup>29</sup> Doñana p. 163-164

<sup>30</sup> Doñana p. 156

att artikel 6.2 aldrig kan medföra att man adresserar bibehållna försämringar som påbörjats eller orsakats före ett utpekande av Natura-området skulle det enligt vår bedömning inte alltid vara möjligt att kunna fullgöra den bedömningen. Bedömningen skulle då inte göras enligt samma kriterier som vid en 6.3-prövning.

Vidare noterade EU-domstolen i Doñana angående Spaniens brister avseende att landet ”inte har vidtagit nödvändiga åtgärder för att få sådana försämringar att upphöra”. Detta syftar i sin tur tillbaka på vad domstolen strax dessförinnan sagt om försämringar i det enskilda fallet, vilket inkluderar både äldre försämringar som orsakats av verksamheten före utpekandet och som består, samt sådana försämringar som skett efter utpekandet.<sup>31</sup>

Slutligen framgår av 19 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., att myndigheter som meddelar ett beslut som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område särskilt ska bevaka att en gynnsam bevarandestatus upprätthålls för de livsmiljöer och arter som behöver skyddas i området. Ett beslut om att meddela att omprövat tillstånd med moderna miljövillkor får anses vara ett sådant beslut som åsyftas i bestämmelsen, när omprövningen behandlar påverkan på ett Natura 2000-område.

### **Vilket underlag krävs för prövningen?**

I situationer när en verksamhet behöver ett separat Natura 2000-tillstånd ska en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken göras för prövningen av Natura 2000-tillståndet.<sup>32</sup> För en omprövning enligt 24 kap. 10 § miljöbalken krävs inte en specifik miljöbedömning och därmed inte heller en miljökonsekvensbeskrivning.<sup>33</sup> Regeringen har påpekat att detta förhållande på inget sätt påverkar de krav på utredning som prövningsmyndigheten ska ställa enligt 22 kap. 2 a § miljöbalken på verksamhetsutövaren avseende tillhandahållande av utredning om verksamheten.<sup>34</sup> Av nämnda bestämmelse framgår att verksamhetsutövaren är skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen. Mark- och miljödomstolen får förelägga denne att tillhandahålla den utredning som behövs.

Naturvårdsverkets bedömning är att 22 kap. 2 a § miljöbalken kan tillämpas så som regeringen avsett, d.v.s. att den ska tillämpas vid omprövningar enligt 24 kap. 10 § miljöbalken. Detta kan konstateras genom hänvisningen till 24 kap. 5 § miljöbalken - eftersom omprövning av tillstånd till vattenverksamhet är en sådan fråga som avses i 5 §. Det saknar därför betydelse att 24 kap. 10 § inte uttryckligen nämns. Mark- och miljödomstolen ska se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning samt väsentliga miljöeffekter.<sup>35</sup>

I omprövningen behöver mark- och miljödomstolen ha tillgång till det underlag som krävs för att det ska vara möjligt att göra fullständiga, exakta och slutliga

<sup>31</sup> Doñana, p. 169

<sup>32</sup> 6 kap. 20 § första stycket 1 miljöbalken

<sup>33</sup> 6 kap. 20 § andra stycket miljöbalken

<sup>34</sup> Prop. 2017/18:243 s. 120

<sup>35</sup> 22 kap. 11 § miljöbalken

bedömningar och slutsatser om vattenverksamhetens påverkan på Natura 2000-området.<sup>36</sup> Naturvårdsverket bedömer att underlaget i en omprövningsprocess enligt 24 kap. 10 § miljöbalken i praktiken som en huvudregel behöver motsvara det innehåll som det skulle ha haft i en miljökonsekvensbeskrivning inom ramen för en specifik miljöbedömning. Detta skarpare krav på utformning av underlag till ansökan gäller i den del det krävs för att Natura 2000-prövningen ska kunna fullgöras. Det gäller inte för ansökan om omprövning i övrigt, i den mån delarna är möjliga att praktiskt skilja åt.<sup>37</sup> Mark- och miljödomstolen bör förelägga verksamhetsutövaren att komplettera ansökan om denna inte är tillräcklig för att kunna ligga till grund för de bedömningar av påverkan på Natura 2000 som måste göras enligt domstolspraxis. Det rättsliga stödet för föreläggandet är 22 kap. 2 a § miljöbalken tillsammans med EU-domstolspraxis gällande vilka bedömningar i sak som underlaget ska kunna läggas till grund för.<sup>38</sup>

Naturvårdsverket konstaterar att förfarandereglerna i 6 kap. miljöbalken inte är obligatoriska för prövning enligt 24 kap. 10 § miljöbalken. Samråd kring ansökan kan ske på ett friare sätt än vad som stadgas i 6 kap. miljöbalken och anpassas till vad det enskilda ärendet kräver. Det ska ske inom den samverkan kring underlaget som ska ske enligt 42 a-b § § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter.

### **Är det möjligt att återkalla tillstånd p.g.a. Natura 2000-reglerna?**

Av 24 kap. 10 § miljöbalken följer att det är möjligt att återkalla ett tillstånd till vattenverksamhet, trots att verksamhetsutövarens samtycke saknas, om en återkallelse är nödvändig för att tillgodose ett sådant behov som avses i andra stycket. Av bestämmelsens andra stycke framgår att detta gäller krav som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Exempel på sådan annan bestämmelse kan vara krav på begränsning av verksamhet eller vidtagande av försiktighetsmått för att leva upp till förpliktelser som följer av det svenska genomförandet av art- och habitatdirektivet.<sup>39</sup>

Som en jämförelse med praxis före NAP:ens genomförande har Mark- och miljööverdomstolens bedömt möjligheten att återkalla ett tillstånd till vattenverksamhet i en process enligt 24 kap. 3 § miljöbalken. Domstolen anförde, med hänvisning till tillståndsplikten för Natura 2000 samt övergångsbestämmelsen, att: ”Bestämmelsen i 24 kap. 3 § 7 miljöbalken torde därför inte kunna åberopas som grund för återkallelse av tillstånd p.g.a. EU:s krav i detta avseende.”<sup>40</sup> I en dom från Mark- och miljödomstolen i Östersund har uttalandet från Mark- och miljööverdomstolen tolkats som att det inte heller vid processer enligt 24 kap. 10 § miljöbalken är möjligt att återkalla ett tillstånd

<sup>36</sup> NJA 2013 s. 613, p. 12

<sup>37</sup> Jämför analogivis 6 kap. 36 § andra stycket miljöbalken (bestämmelsen är inte direkt tillämplig i ett omprövningsmål enligt 24 kap. 10 § miljöbalken)

<sup>38</sup> EU-domstolens dom C-559/19 (Doñana), p. 156, samt C-399/14 (Grüne Liga Sachsen) p. 54

<sup>39</sup> Prop. 2017/18:243 s. 221

<sup>40</sup> MÖD 2015:51 - Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 juni 2015 i mål nr M 6028-14 (Långforsens kraftverk), s. 10 sista stycket

med hänsyn till krav enligt Natura 2000-reglerna.<sup>41</sup> Den slutsatsen måste ifrågasättas eftersom den, i vart fall numera, uppenbart strider mot EU-domstolens praxis för tillämpningen av art. 6.2. Det finns enligt vår bedömning inte utrymme i EU-rätten för att låta en nationell övergångsbestämmelse till tillståndsplikten för Natura 2000 begränsa efterlevnaden av artikel 6.2 på det sättet. Tillämpningen av 24 kap. 10 § miljöbalken måste tolkas mot bakgrund av EU-domstolens praxis om just artikel 6.2, eftersom det inte är fråga om en tillståndsprövning. Prövningen i sak ska göras enligt samma kriterier som vid en tillståndsprövning, men det är rättsligt sett en separat fråga från tillståndspliktens omfattning. Dessutom framstår det som felaktigt även enligt svensk rätt att tillämpa övergångsbestämmelsen till tillståndsplikten vid en prövning enligt 24 kap. 10 § miljöbalken. Det beror på att övergångsbestämmelsen är konstruerad som en processuell bestämmelse som kopplar endast till 7 kap. 28 a § miljöbalken och art. 6.3. Mot bakgrund av EU-domstolens praxis bör en möjlighet till återkallelse därmed alltid anses vara ett tillgängligt rättsligt verktyg, i vart fall i en process som innehåller en sådan nationellt lagstadgad möjlighet. Det förhållandet måste anses ha särskild giltighet när det är så tydligt stadgat som i 24 kap. 10 § miljöbalken.

Däremot bedömer vi att man ska ta fasta på vad Mark- och miljööverdomstolen uttalar om alternativ till återkallelse: ”Vidare gäller att om åtagandena kan uppfyllas på annat sätt än genom återkallelse av rättskraftiga tillstånd torde skäl för återkallelse inte föreligga”.<sup>42</sup> Om det är möjligt att genom ställande av moderna miljövillkor säkerställa efterlevnad av Natura 2000-regelverket, bedömer vi att detta tillvägagångssätt är förenligt med EU-rätten. En återkallelse av tillståndet mot verksamhetsutövarens vilja blir då inte aktuell.

---

<sup>41</sup> Östersunds tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 6 februari 2024 i mål nr M 305-22, s. 47 (Domen har i skrivande stund ej vunnit laga kraft. Prövas i MÖD som mål nr M 2496-24).

<sup>42</sup> MÖD 2015:51 s. 11 sista stycket