



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

MELLANDOM
2016-05-16
meddelad i
Växjö

Mål nr M 4040-14 m.fl.

KÄRANDE

M 4040-14

1. Borttagen uppgift enligt GDPR
2. Borttagen uppgift enligt GDPR

Borttagen uppgift enligt GDPR

[Redacted text]

M 4449-14

3. Borttagen uppgift enligt GDPR

[Redacted text]

M 4454-14

4. Borttagen uppgift enligt GDPR

[Redacted text]

M 4456-14

5. Borttagen uppgift enligt GDPR

[Redacted text]

M 4458-14

6. Borttagen uppgift enligt GDPR

[Redacted text]

M 4459-14

7. Borttagen uppgift enligt GDPR
8. Borttagen uppgift enligt GDPR

[Redacted text]

M 4461-14

9. Borttagen uppgift enligt GDPR
10. Borttagen uppgift enligt GDPR

[Redacted text]

Dok.Id 364634

Postadress

Box 81
351 03 Växjö

Besöksadress

Kungsgatan 8

Telefon

0470-560 130

E-post: mmd.vaxjo@dom.se

www.vaxjotingsratt.domstol.se

Telefax

0470-560 125

Expeditionstid

måndag – fredag
08:00-16:00

M 4462-14

11. Borttagen uppgift enligt GDPR

[REDACTED]
[REDACTED]

M 4463-14

12. Borttagen uppgift enligt GDPR

[REDACTED]
[REDACTED]

M 4464-14

13. Borttagen uppgift enligt GDPR

14. Borttagen uppgift enligt GDPR

[REDACTED]
[REDACTED]

Ombud för 1 -14:

Jur kand Borttagen uppgift enligt GDPR och jur kand Borttagen uppgift enligt GDPR

Borttagen uppgift enligt GDPR

[REDACTED]
[REDACTED]

SVARANDE

1. Simrishamns kommun
272 80 Simrishamn

2. Ystad-Österlenregionens miljöförbund
Gladanleden 2
273 36 Tomelilla

Ombud för 1 och 2:

Advokaterna Borttagen uppgift enligt GDPR och Borttagen uppgift enligt GDPR och jur kand Borttagen uppgift enligt GDPR

Borttagen uppgift enligt GDPR

[REDACTED]
[REDACTED]

SAKEN

Ersättning enligt 31 kap. miljöbalken eller 2 kap. 15 § regeringsformen;
vattenskyddsområde

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen beslutar att vid slutligt avgörande av dessa mål är Simrishamns kommun och Ystad-Österlenregionens miljöförbund inte

ersättningsskyldiga i enlighet med 31 kap. miljöbalken eller 2 kap. 15 § regeringsformen på grund av Ystad-Österlenregionens miljöförbunds beslut den 11 november 2013, § 96, att anta ”Riktlinjer för tillståndsprövning vid ansökan om yrkesmässig spridning av kemiska bekämpningsmedel inom skyddsområde för vattentäkt i Simrishamns, Tomelilla och Ystads kommuner”.

2. Mark- och miljödomstolen beslutar vidare att målen i övriga delar ska vilan-
deförklaras i avvaktan på att denna mellandom vinner laga kraft eller dom-
stolen beslutar om annat.
 3. Mark- och miljödomstolen beslutar att mellandomen får överklagas.
-

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Skåne län beslutade den 9 juni 2005 att fastställa skyddsområde och skyddsföreskrifter för den kommunala grundvattentäkten i Lunnamölla-Vallby, Simrishamns kommun. I beslutet anges bl.a. följande. Med stöd av 7 kap. 22 § miljöbalken beslutar länsstyrelsen att nedan angivna skyddsföreskrifter ska gälla inom vattenskyddsområdet. Länsstyrelsen överlåter åt kommunens nämnd för miljöfrågor att på ansökan av den som berörs av ett beslut enligt skyddsföreskrifterna medge undantag från beslutet. Anmälan eller tillstånd om en verksamhet eller en åtgärd inom vattenskyddsområdet ska göras hos den kommunala nämnden.

...

§ 2

...

b) Kemiska bekämpningsmedel

Primär och sekundär skyddszon

Vid yrkesmässig hantering av kemiska bekämpningsmedel och rengöring av utrustning som använts för dessa ändamål ska iakttas vad som gäller enligt Naturvårdsverkets föreskrifter (1997:2) om spridning av kemiska bekämpningsmedel.

...

§ 3 Ansökan om dispens

Om särskilda skäl föreligger kan kommunens nämnd för miljö- och hälsoskyddsfrågor medge dispens från ovan meddelade föreskrifter enligt 7 kap. 22 § miljöbalken. ... Dispens får, enligt 7 kap. 26 § miljöbalken, meddelas endast om det är förenligt med föreskrifternas syfte.

§ 4 Allmänna upplysningar

...

Ersättning

Enligt 31 kap. 4 § miljöbalken har fastighetsägare rätt till ersättning från kommunen på grund av beslut som gäller föreskrifter enligt bl.a. 7 kap. 22 § miljöbalken om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden, om beslutet innebär att

mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

...

Spridning av kemiska bekämpningsmedel

I Naturvårdsverkets författningssamling (1997:2, 14 §) (numera 2015:2, 6 kap. 1 §; mark- och miljödomstolens förklaring) finns föreskrifter om användningen av bekämpningsmedel inom vattenskyddsområde. Bestämmelsen innebär att den som yrkesmässigt vill använda bekämpningsmedel inom skyddsområde måste ansöka om tillstånd för detta hos kommunens miljönämnd.

...

I **Ystad-Österlenregionens miljöförbunds** sammanträdesprotokoll den 11 november 2013, § 96, anges bl.a. följande.

Riktlinjer för tillståndsprövning vid ansökan om yrkesmässig spridning av kemiska bekämpningsmedel inom skyddsområde för vattentäkt i Simrishamns, Tomelilla och Ystads kommun. Riktlinjerna träder i kraft 1 januari 2014.

Beslut

...

Till dess att kommunerna har reviderat vattenskyddsområdena gäller följande inför beslut:

Primär zon inom ett vattenskyddsområde	Det är förbjudet att använda kemiska bekämpningsmedel inom primär zon, men under en övergångsperiod till och med den 31 december 2018 ska provning göras för att få använda kemiska bekämpningsmedel som i MACRO-DB 4.0 steg 1 (eller senast uppdaterade versionen av denna) visar på försumbar risk för läckage till grundvatten och/eller ytvatten i halter < 0,1 µg/l från profildjup 2 meter efter körning av alla aktiva substanser. Efter 2018 är det helt förbjudet att använda kemiska bekämpningsmedel inom primär zon och inga dispenser kommer att ges.
--	---

Sekundär zon inom ett vattenskyddsområde	Användning av kemiska bekämpningsmedel som i steg 1 visar på försumbar risk för läckage till grundvatten från profildjup 2 meter, övriga kemiska bekämpningsmedel bedöms efter körning av alla aktiva substanser i modellen MACRO-DB 4.0 (eller senast uppdaterade versionen av denna). Tillåtet att använda bekämpningsmedel om resultat visar på en koncentration som är $< 0,1 \mu\text{g/l}$ i vatten som lämnar profilen på 2 meters djup. Kravet gäller alla aktiva substanser i aktuellt kemiskt bekämpningsmedel. Om utfallet blir $> 0,1 \mu\text{g/l}$ är det förbjudet att använda det kemiska bekämpningsmedlet.
--	--

...

Direktionen för Ystad-Österlenregionens miljöförbund beslutar vidare att under 2014 får reglerna för sekundärzonen även användas inom primärzonen.

...

Motivering

Det finns skyddsföreskrifter för vattentäkter som inte är reviderade enligt miljöbalken, vilket innebär att kommunerna omgående måste revidera sina föreskrifter för vattenskyddsområden ... De föreskrifter som kommunerna tar fram för vattentäkterna kommer att ligga till grund vid prövning och tillsyn. ...

Grundinställningen för kommunerna vid beslut om nya föreskrifter måste vara att bekämpning med kemiska bekämpningsmedel inte kan ske på primär zon. Om kommunen har inskrivet i sina reviderade föreskrifter för vattenskyddsområdet att bekämpning kan ske med kemiska bekämpningsmedel oavsett zonindelning, ska det klart framgå att verksamhetsutövaren måste söka dispens hos miljöförbundet, men att dispens inte kan beviljas inom primär skyddszon.

...

De riktlinjer som direktionen beslutar om kommer att vara en vägledande utgångspunkt vid prövningen i det enskilda fallet och när det gäller handläggningen av ansökningar om tillstånd att använda bekämpningsmedel i vattenskyddsområden. Varje ärende prövas individuellt.

YRKANDEN M.M.

Simrishamns kommun och Ystad- Österlenregionens miljöförbund yrkar att mark- och miljödomstolen genom mellandom fastställer att de inte är ersättnings-skyldig/a/ i enlighet med 31 kap. miljöbalken eller 2 kap. 15 § regeringsformen i och för sig till följd av Ystad-Österlenregionens beslut den 11 november 2013. § 96, *”Riktlinjer för tillståndsprövning vid ansökan om yrkesmässig spridning av kemiska bekämpningsmedel inom skyddsområde för vattentäkt i Simrishamns, Tomelilla och Ystads kommuner”*.

Kommunen och miljöförbundet yrkar vidare att mark- och miljödomstolen vid bifall till svarandenas talan i mellandomsfrågan bestämmer att mellandomen ska få överklagas först i samband med slutligt avgörande i målen, samt bereder parterna tillfälle att slutföra talan i fråga om rättegångskostnader.

Kärandena yrkar att mark- och miljödomstolen måtte fastställa att Simrishamns kommun och/eller Ystad-Österlenregionens miljöförbund är ersättningsskyldig/a i enlighet med 31 kap. miljöbalken eller 2 kap. 15 § regeringsformen i och för sig till följd av Riktlinjerna.

Kärandena anför sammanfattningsvis följande till stöd för sitt yrkande. Deras respektive fastigheter omfattas av område för vattenskydd med föreskrifter meddelade av Länsstyrelsen i Skåne 2005 och ligger inom den inre zonen. Enligt föreskrifterna ska yrkesmässig användning av bekämpningsmedel inom inre och yttre zon tillståndsprövas av kommunen. För växtnäring finns inga inskränkningar i föreskrifterna.

Miljöförbundet har i beslut den 11 november 2013, § 96, antagit *”Vägledning för striktare regler för vattenskyddsområde”*. Genom dessa riktlinjer införs ett generellt totalförbud mot yrkesmässig användning av bekämpningsmedel inom inre zon. Dispenser från förbudet kommer inte att ges.

Miljöförbundets beslut innebär att pågående markanvändning allvarligt försvåras. Beslutet innebär ett kraftigt intrång på markanvändningen för den mark som ligger inom inre zonen. Ett förbud mot bekämpningsmedel medför att det inte längre går att nyttja marken för växtodling i näringsverksamhet. Möjligheten till ekonomisk avsättning för marken är därför inte heller längre möjlig och det är inte ekonomiskt bärkraftigt att bedriva näringsverksamhet med växtodling på fastigheten.

Vattenskyddsområdet är indelat i primär och sekundär zon. För hela detta vattenskyddsområde föreskrivs tillstånd för yrkesmässig användning av bekämpningsmedel.

Miljöförbundets beslut den 11 november 2013, § 96, om riktlinjer träder i kraft den 1 januari 2014. Av detta beslut följer

- att det efter utgången av 2018 är helt förbjudet att använda kemiska bekämpningsmedel inom primär zon inom samtliga vattenskyddsområden i Simrishamns, Ystads och Tomelillas kommuner,
- att inga dispenser kommer att ges efter 2018.

Ett totalt förbud att använda bekämpningsmedel i yrkesmässig verksamhet innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det intrång som detta medför ger fastighetsägare och nyttjanderättsinnehavare rätt till ersättning enligt 31 kap. miljöbalken. Kommunen och miljöförbundet är solidariskt skyldiga att ersätta intrånget.

Kärandena gör i första hand gällande att beslutet är ett beslut enligt 7 kap. 22 § miljöbalken eller att det ska jämföras med ett sådant och därmed grunda rätt till ersättning.

I andra hand görs gällande att beslutet att förbjuda bekämpningsmedel utgör, eller i vart fall får jämföras med, sådana ersättningsgrundande avslagsbeslut som anges i

31 kap. 4 § 5 p. och 5 § andra stycket miljöbalken och därmed grunda rätt till ersättning. Rätt till ersättning föreligger således enligt miljöbalken och enligt rege-
ringsformen.

Dokumentet av den 11 november 2013 är ett förvaltningsbeslut. Ett sådant beslut definieras som ett uttalande av en myndighet att verka bestämmande för antingen förvaltningsorganen eller enskilda handlande. Beslutet är både generellt och individuellt till sin karaktär. Dessutom är det rubricerat som beslut. Syftet med beslutet är en bestämd planering av markanvändningen inom ett visst område och det grundar sig på miljölagstiftningen. Att detta är ett generellt beslut framgår av att förslag till beslut har kommunicerats och remitterats innan antagandet och att beslutet efter antagandet har publicerats. Därmed har de för legalitetsprincipen grundläggande kraven på skriftlighet och offentlighet uppfyllts.

Beslutet ger uttryckt för miljöförbundets ståndpunkt i fråga om tillåtlighet av yrkesmässig användning av bekämpningsmedel inom primär skyddszon i de vattenskyddsområden som finns i Tomelilla, Ystad och Simrishamns kommuner. Beslutet har föregåtts av omfattande överläggningar och överväganden för vilka beslutet sätter punkt. Man måste skilja på ren information från miljöförbundet inom dess verksamhetsområde och dokumentet av den 11 november 2013 som genom sin rubrik och sitt innehåll väsentligt skiljer sig från en skrivelse med ren information. I dokumentet finns också skäl och motivering till beslutet med en uttrycklig och klar viljeyttring från miljöförbundet. Beslutet har också utformats på ett sätt som är ägnat att vara bindande. Kommunikering och remittering som föregått beslutet framgår av bifogade bilagor.

Beslutets tillämpning framgår av miljöförbundets beslutsprotokoll efter den 11 november 2013 vilka visar att beslutet har tillämpats i enlighet med syftet.

”Direktionen för Ystad-Österlenregionens miljöförbund beslutade i november 2013 om nya riktlinjer för användande av bekämpningsmedel i vattenskyddsområdena. Dessa riktlinjer bygger bland annat på kommunens önskemål om att man vill förbjuda all kemisk bekämpning i den primära zonen. Vi förutsätter därför att kommunen välvilligt förhandlar med berörda markägare om en lämplig ersätt-

ning för det utökade intrånget på berörda markområden.” (Miljöförbundets protokoll av den 14 april 2014, § 47, bilaga 12).

”Från år 2019 och framåt kommer det alltså vara förbjudet att använda kemiska bekämpningsmedel inom primär zon och inga dispenser kommer att ges.” (Miljöförbundets protokoll av den 10 november 2014, § 96, bilaga 13).

Utformningen av beslutet har hos kärandena och andra berörda fastighetsägare och nyttjanderättsinnehavare uppfattats som konkret och bindande och de har därför agerat i enlighet härmed.

Beslutets negativa rättskraft har uppkommit i och med att beslutet har expedierats och protokollet justerats samt att beslutet har tillkännagetts via miljöförbundets hemsida och media. Därmed har beslutet även fått rättsverkningar för enskilda och intrångsskada har uppkommit. Förmögenhetsskadan har uppkommit i och med att beslutet har offentliggjorts.

Beslutet, som planeringsbeslut, har betydelse för allmänheten men har samtidigt ett konkret innehåll och påverkar därför direkt enskildas rättigheter. För att vara direkt bindande krävs inte att beslutet formulerats på ett sådant sätt utan det är tillräckligt att beslutet har kännbara faktiska verkningar som berör vissa skyddsvärda intressen. Oavsett om det skulle vara så att beslutet var tänkt att i första hand vara av intern natur eller inte, har det direkt och indirekt fått stora efterverkningar för allmänheten och för enskildas rättigheter.

Beslutet ger ett direkt handlingsmönster både för enskilda, allmänheten och för miljöförbundet i egenskap av myndighet. Beslutet är betungande för enskilda då det innebär ett förbud för fastighetsägare eller nyttjanderättsinnehavare att fortsätta med pågående markanvändning. Förpliktelsen ger de enskilda rätt att söka ersättning för den inskränkning i deras rättigheter som förbudet utgör.

Beslutet innebär en tydlig och direkt anvisning till framtida beslutsfattare om hur

eventuella dispensansökningar ska behandlas efter år 2018. Beslutet har därför positiv rättskraft för meddelandet av det senare beslutet.

För det fall det skulle bedömas att beslutet av den 11 november 2013 inte kan anses innehålla några direkta handlingsdirektiv så har beslutet indirekta rättsverkningar på det sättet att det är avsett att läggas till grund för senare beslut eller att utgöra rättsfakta vid tillämpningen av olika rättsregler. Beslutets rättsverkningar är både av materiell karaktär – förbud inom primär zon, och av formell karaktär – dispenser kommer inte att ges.

Beslutet, som är betungande för kärandena, innebär ett ingrepp i egendom och näringsfrihet som inte är fastslaget genom lag eller förordning. Miljöförbundets beslut är inte en konkretisering eller precisering av en bestämmelse som är fastslagen i miljörätten. Istället innebär beslutet att kärandena åläggs en helt ny förpliktelse i form av förbud.

Formuleringen att inga dispenser kommer att medges lämnar inget utrymme för tolkning. Innebörden av beslutet är att ingen kommer att få använda kemiska bekämpningsmedel inom de utpekade områdena efter 2018. Redan genom beslutet att anta riktlinjerna har marken förlorat sitt värde som jordbruksmark. När riktlinjerna är så entydiga och kategoriska framstår det som helt meningslöst för den enskilde lantbrukaren att ansöka om tillstånd. Beslutet får till sitt innehåll och utformning således effekten av ett förbud.

Genom att i beslutet införa förbud har miljöförbundet handlat i strid mot de syften som ligger bakom miljöbalkens bestämmelser om områdesskydd och ersättning. Miljöförbundet har därför utnyttjat sin maktbefogenhet på ett illojalt sätt. Miljöförbundet har inte uppfyllt kravet på objektivitet vid sin myndighetsutövning.

Kärandena hänvisar till rättsfallet RÅ 2004 ref. 8, det så kallade Olivoljefallet, i vilket dåvarande Regeringsrätten bland annat uttalar följande: ”Genom det sätt på vilket det utformats är det ägnat att uppfattas som ”bindande” med följd att det ändå

kan få verkan enligt sitt innehåll. Det faktiska händelseförlopp som följde på offentliggörandet av informationen visar klart att så också blev fallet.”.

Med hänvisning till rättsfallet ska mark- och miljödomstolen i sin bedömning inte se till det enskilda dokumentets rubricering utan väga samman Riktlinjerna med hela den samling av handlingar och åtgärder med ursprung från miljöförbundet och dess företrädare med det entydiga budskapet att förbud mot användning av kemiska bekämpningsmedel råder från 2018.

Kommuner har enligt 3 kap. 20 § kommunallagen möjlighet att bilda kommunalförbund och därmed även överlämna vårderna av kommunala angelägenheter till sådana förbund. När ett kommunalförbund har hand om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i en särskild författning, ska den författningens bestämmelser om kommuner gälla för förbundet enligt 3 kap. 22 § kommunallagen. Miljöförbundet är ett sådant kommunalförbund som avses i 3 kap. 20 § kommunallagen.

Förbundsmedlemmarna, bl.a. Simrishamns kommun, har lämnat över till miljöförbundet vårderna av den kommunala angelägenheten avseende förbundsmedlemmarnas myndighetsuppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet samt de övriga uppgifter som enligt lag ska utföras av kommunala miljönämnden.

Miljöförbundet har med anledning av denna överlämning fattat beslut om riktlinjer. Det torde med anledning av detta även jämföras med kommun avseende ansvaret att utge ersättning enligt 31 kap. 7 § miljöbalken.

Kommunen ansvarar för riktlinjerna enligt 31 kap. 7 § miljöbalken. Vidare, innan miljöförbundet fattat beslut om riktlinjer har ett omfattande remissförfarande genomförts där bland annat kommunen har erhållit förslaget till riktlinjerna. Kommunen har således varit väl insatt i miljöförbundets agerande i frågan och har även besvarat remissen. Kommunen får anses ha deltagit i beslutet eller i vart fall godkänt beslutet. Eftersom både kommunen och miljöförbundet är ansvariga för att utge

ersättning är de enligt allmänna ersättningsrättsliga regler solidariskt ansvariga för att utge ersättning enligt miljöbalken.

Sammanfattningsvis anser kändena att beslutet att anta Riktlinjer för tillståndsprövning vid ansökan om yrkesmässig spridning av kemiska bekämpningsmedel inom skyddsområde för vattentäkt i Simrishamns, Tomelilla och Ystads kommuner enligt Ystad-Österlenregionens beslut den 11 november 2013, § 96 och Riktlinjerna i sig har rättsverkningar mot enskilda genom att de när de beslutades avsågs att ligga till grund för kommande tillståndsprövningar vilket har varit hela syftet.

Syftet med de aktuella bestämmelserna i regeringsformen och miljöbalken är att tillförsäkra den enskilde ett skydd för sin egendom vid ingrepp från det allmänna. Riktlinjerna måste anses vara ersättningsgrundande enligt bestämmelserna för att syftet med dessa ersättningsbestämmelser skall kunna uppfyllas.

Beträffande ersättning enligt regeringsformen under förevarande omständigheter hänvisas därutöver till de principer som fastläggs av Högsta domstolen i NJA 2014 s. 332 med kommentar i SvJT 2014 s. 431.

Kändena motsätter sig att del av målen avgörs genom mellandom. Det föreligger inte några processekonomiska vinster med en mellandom.

Kommunen och miljöförbundet anför sammanfattningsvis följande. En nödvändig förutsättning för att bestämmelserna i 31 kap. miljöbalken eller 2 kap. 15 § regeringsformen ska bli tillämpliga är att det skett ett *ingrepp* (i regeringsformen *inskränkning*) i enskilds markanvändning.

För att en myndighets beslut ska få bindande verkningar måste dels beslutet vara avsett att bli bindande enligt sitt innehåll, dels beslutets avsändare, form och handläggning motsvara vad som krävs enligt gällande rättsregler för att åstadkomma ett bindande beslut.

Enligt 7 kap. 21 § miljöbalken meddelas (eller ändras) vattenskyddsföreskrifter av länsstyrelse eller kommun. Miljöförbundet är inte behörigt att meddela vattenskyddsföreskrifter. Även om sådan behörighet skulle varit möjlig att delegera till kommunalförbund (vilket i sig är osäkert) framgår av miljöförbundets förbundsordning att så inte har skett.

Enligt förordningen 1998:1252 (24 och 27 §§) ska remissbehandling av vattenskyddsföreskrifter bl.a. innefatta att de skickas för yttrande till enskilda som berörs av beslutet, och efter att de antagits ska föreskrifterna kungöras. Vidare ska vattenskyddsföreskrifter i enlighet med *Handbok i författningsskrivning* (Ds 1998:43) rubriceras som sådana. Kärandena har inte ens påstått att Riktlinjerna handlagts, utformats eller publicerats i den ordning som gäller för vattenskyddsföreskrifter.

Miljöförbundet har inte rätt att ta initiativ till prövning som leder till att tillstånd till någon konkret åtgärd medges eller vägras. Detta kan endast göras av enskilda genom ansökan. Beslut i tillståndsfrågor får sedan inte meddelas utan kommunikering med sökanden. Sådana beslut ska ha sökanden som adressat och ska innehålla uppgifter om hur de kan överklagas. Kärandena har inte ens påstått att Riktlinjerna skulle ha tillkommit eller utformats på detta sätt.

Flera helt nödvändiga förutsättningar saknas alltså för att Riktlinjerna, som kärandena påstått, ska ”utgöra vattenskyddsföreskrifter” eller ”utgöra tillståndbeslut” enligt gällande rättsregler.

Enskildas uppfattning – med eller utan fog – kan inte ge verkan åt ett beslut som inte är bindande enligt gällande rättsregler. Det kan inte heller vad som förekommit efter beslutet.

Mot denna bakgrund är vad kärandena anfört om hur de i subjektiv mening har uppfattat Riktlinjerna inte relevant för mellandomsfrågan om svarandena kan vara skyldiga att utge inträngsersättning på grund av Riktlinjerna.

Det ska emellertid noteras att kärandenas tolkning av Riktlinjerna är obefogad och till del även uppenbart orimlig.

Riktlinjerna utgör inte ny materiell reglering av markanvändning inom vattenskyddsområden. Detta framgår på flera ställen i Riktlinjerna genom att hänvisningar görs till andra källor.

Det framgår uttryckligen av Riktlinjernas rubrik och upprepas sedan i själva dokumentet, att det endast är avsett att vara vägledande.

Det ingår i miljöförbundets uppgifter att pröva ansökningar om tillstånd att använda kemiska bekämpningsmedel inom kommunens vattenskyddsområden. I detta arbete har miljöförbundet över tid använt sig av vägledande dokument som har benämnts riktlinje. Det krävs inget författningsbemyndigande för att en förvaltningsmyndighet ska få upprätta och anta vägledningar eller riktlinjer för sitt eget arbete.

Riktlinjerna är ett stöd för handläggning och beslutsfattande i frågor om tillstånd att hantera kemiska bekämpningsmedel inom vattenskyddsområden. De utgör inte (och innehåller inte) bindande materiell reglering i form av förbud mot någon åtgärd.

Riktlinjerna har använts i relevanta delar, dvs. i fråga om riskbedömningar av hantering av kemiska bekämpningsmedel inför provningar av ansökningar avseende år 2014-2018.

Som kärandena påstår att riktlinjerna måste uppfattas, skulle dokumentet *både* uppmana kommunerna till att se över och anta nya skyddsföreskrifter för sina vattenskyddsområden *och* samtidigt utgör sådana föreskrifter. Alternativt skulle Riktlinjerna *både* syfta till att ge vägledning vid provning av framtida tillståndsansökningar *och* samtidigt utgöra ett sådant beslut.

Även om man skulle tillåta sig att bortse från att det saknas rättsliga förutsättningar för att Riktlinjerna ska ha bindande verkan, är kärandenas tolkning mot bakgrund av

vad som nyss angetts så motsägelsefulla och uppenbart orimliga att det står klart att de måste förkastas.

Även om riktlinjerna skulle anses ha rättsverkan så bestrids att dessa skulle innebära en strängare bedömning än de allmänna hänsynsreglerna och då föreligger inte rätt till ersättning.

Vad som förekommit efter att Riktlinjerna antagits understryker ytterligare att Riktlinjerna utgjort ett vägledande dokument vars innehåll inte definierar rättsläget utan löpande anpassas till det.

Miljöförbundet har således redan under våren 2014 förklarat att riktlinjerna kommer att ses över och Riktlinjerna har den 10 november 2014, § 92, reviderats med hänsyn till kommande och inträffade förutsättningar. I ett senare beslut den 8 december 2014 har miljöförbundets direktion angett att Riktlinjerna ska fortsätta användas just som ett ”*internt styrdokument och inte någon bindande föreskrift*”.

Den 1 november 2015 trädde nya föreskrifter om spridning och hantering av växtskyddsmedel (NFS 2015:2) ikraft. Samma dag upphörde Naturvårdsverkets föreskrifter 1997:2 och allmänna råd 1997:3 att gälla. Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens gemensamma vägledning, *Tillstånd till användning av kemiska bekämpningsmedel inom vattenskyddsområden*, remissbehandlades hösten 2015. Vägledningen föreslås träda ikraft den 1 januari 2016.

Vid sammanträde den 19 oktober 2015 har miljöförbundets direktion mot denna bakgrund beslutat ge miljöchefen i uppdrag att ta fram nya riktlinjer baserade på ovan nämnda vägledning. Samtidigt beslöt direktionen om upphörande av Riktlinjerna m.fl. beslut om antagna stöd för handläggningen och prövning av frågor om kemikaliehantering i vattenskyddsområden.

Den skrivning i Riktlinjerna som förevarande tvist gäller har bara varit relevant en kort tid (den 13 november 2013 till den 11 november 2014). I och med detta har det

aldrig kommit att ske en prövning av någon konkret åtgärds tillåtlighet där skrivning skulle kunnat få betydelse.

Länsstyrelsens och mark- och miljödomstolens överprövning, se t.ex. dom i mål M 346-12, av tillståndsbeslut medan tidigare riktlinjer var relevanta illustrerar dock väl att bedömningen i enskilda fall ytterst styrs av helt andra rättsliga instrument än miljöförbundets riktlinjer.

Det allmännas möjligheter att ingripa i markanvändning inom vattenskyddsområde och enskildas rätt till ersättning när så sker är reglerad i miljöbalken. De rättsverkningar som kärandena påstått att Riktlinjerna får, kan inte uppkomma utan att förmedlas av framtida vattenskyddsföreskrifter eller tillståndsbeslut om de ska bli gällande gentemot någon enskild. Det är först när (eller om) det fattas sådana beslut som det uppkommer grund för att pröva ersättningsfrågan enligt 31 kap. miljöbalken.

Förutsättningar för ersättning enligt 2 kap. 15 § regeringsformen saknas i detta fall redan eftersom kärandena inte fått vidkännas någon inskränkning i pågående markanvändning genom Riktlinjerna.

Även om mark- och miljödomstolen – trots vad som angetts – finner att det i och för sig skulle kunna utgå intrångsersättning på grund av Riktlinjerna, bestrids att miljöförbundet skulle vara rätt subjekt att utge sådan ersättning.

Bestämmelserna i 31 kap. miljöbalken anger vilka subjekt som kan bli ersättningskyldiga; den som utfärdat skyddsföreskrifter respektive den som ansökt om att föreskrifterna ska utfärdas. Miljöförbundet har inte gjort något av detta (som angetts ovan utgör inte Riktlinjerna vattenskyddsföreskrifter). De funktioner som miljöförbundet utövar – tillsyn och tillståndsprövning – är inte kopplade till ersättningsskyldighet enligt miljöbalken.

Det finns inte stöd i kommunallagens bestämmelser om kommunalförbund eller i 2 kap. 15 § regeringsformen för att utvidga ersättningsskyldigheten enligt 31 kap. miljöbalken till andra subjekt än de som angetts i kapitlet.

BEVISNING

Kärandena åberopar följande bevisning.

- Miljöförbundets beslut den 11 november 2013, § 96, till styrkande av att svarandena meddelat generellt förbud utan möjlighet till dispens.
- Vidare åberopas de bilagor som är fogade till yttrandet den 18 maj 2015 (se t.ex. ab 17 i M 4040-14),
- Handlingar inför beslutet enligt följande
 - E-post från den 21 december 2012 (inklusive Halmstad kommuns vägledning). Åberopas till styrkande av att miljöförbundet kommer att verka för att striktare regler införs, att inga dispenser ska ges efter i vart fall år 2017 och att fram till dess ska restriktioner införas samt att miljöförbundet innan de fattat beslut om totalförbud i riktlinjerna förmedlat att de har för avsikt att införa ett förbud inom primär zon.
 - Skrivelse av [Borttagen uppgift enligt GDPR] den 13 februari 2013, till styrkande av att miljöförbundet har för avsikt att arbeta fram samma typ av riktlinjer som i Halmstad men inte tänker tillåta några dispenser inom vattenskyddsområdet samt att miljöförbundet innan de fattat beslut om totalförbud i riktlinjerna förmedlat att de har för avsikt att införa ett förbud inom primär zon.
- Handlingar hänförliga till remissförfarandet enligt följande åberopas till styrkande av att miljöförbundet skickat ut riktlinjerna på remiss till ett stort antal berörda, att riktlinjerna är mer än ett internt dokument för miljöförbundet självt.
 - PM från den 22 januari 2013, LRF Skånes svar på miljöförbundets remiss.
 - PM från den 28 januari 2013 , fruktodlarnas synpunkter på riktlinjerna, samma som ovan.
 - Skrivelse ang. förslag till beslut från den 31 januari 2013, skrivelse angående remissen från [Borttagen uppgift enligt GDPR].

- Tilläggsskrivelse den 5 februari 2013 ang. förslag till beslut från [REDACTED].
- Yttrande från Ystads kommun den 18 maj 2013, gällande remissen.
- Yttrande från Tomelilla kommun den 14 januari 2013.
- Sammanträdesprotokoll från Tomelilla kommun den 10 april 2013, att kommunstyrelsen antar yttrandet ovan som sin egen.
- Tjänsteskrivelse den 16 september 2013, Yttrande från Simrishamns kommun angående remissen om riktlinjer. De stödjer miljöförbundets riktlinjer och anför att ”ett totalförbud av användning av bekämpnings medel inom primär skyddszon skulle kunna medföra en ekonomisk belastning för berörda verksamhetsutövare. Detta är en icke obetydlig aspekt i det praktiska arbetet med att skydda våra vattentäkter. Primärt handlar det dock om att avgöra vilket skyddsbehov som en vattentäkt behöver för att skydda råvatten.”
- Handlingar efter att Kärandena har ingett stämningsansökan enligt följande
 - Miljöförbundets sammanträdesprotokoll från den 8 december 2014, åberopas till styrkande av att miljöförbundet ansett att riktlinjerna alltså ska gälla samt att Simrishamns kommun varit av uppfattningen att riktlinjerna innebär ett ersättningsberättigat intrång.
 - Övriga handlingar som åberopas är följande
 - Artikel från Ystad Allehanda om beslutet av den 11 november 2013 till styrkande av uttalande om ett kommande totalförbud, och att miljöförbundet verkligt sett beslutet som ett beslut om införande av förbud mot kemiska bekämpningsmedel.

Svarandena åberopar följande bevisning.

- Förbundsordning, särskilt § 3 Ändamål. Åberopas till styrkande av att miljöförbundet inte är behörigt (eller har till uppgift) att meddela vattenskyddsföreskrifter.
- Sammanträdesprotokoll daterat den 11 november 2013, § 96, (Riktlinjerna) i sin helhet och särskilt i de delar som hänvisats till ovan. Åberopas till styrkande av att Riktlinjerna är ett vägledande dokument, samt att det inte skett

ingrepp i enskilds markanvändning genom riktlinjerna (dvs. att Riktlinjerna inte utgör vare sig vattenskyddsföreskrifter eller tillståndsbeslut).

- Sammanträdesprotokoll daterat den 8 december 2014, § 107, i sin helhet och särskilt i de delar som hänvisats till ovan. Åberopas till styrkande av att Riktlinjerna är ett vägledande dokument samt att det inte skett ingrepp i enskilds markanvändning genom Riktlinjerna.
- Sammanträdesprotokoll daterade den 12 mars 2012, § 18, den 10 november 2014, § 92, den 8 december 2014, § 108 respektive den 19 oktober 2015, § 69. Åberopas till styrkande av att Riktlinjerna är ett (i en rad av) vägledande dokument som löpande reviderats och anpassats efter yttre förhållanden såsom teknik- och rättsutvecklingen.
- Tillståndsbeslut ingivna av käranden, särskilt respektive dokumentets första sida, första stycket under rubriken *Beslut*. Åberopas till styrkande av att beslutet inte grundas på Riktlinjerna (som inte är någon rättskälla) utan på lag, förordning och föreskrifter.

DOMSKÄL

Ska del av målen avgöras genom mellandom?

Mark- och miljödomstolen bedömer att det är lämpligt med hänsyn till processekonomiska skäl att avgöra del av målen (se temat nedan) genom mellandom (17 kap. 5 § rättegångsbalken).

Bör ytterligare kommunikering ske i målen?

Inför denna prövning genom mellandom har mark- och miljödomstolen förelagt respektive part att slutföra sin talan. Domstolen bedömer det inte vara nödvändigt att låta svarandena yttra sig över vad kärandena slutligen anfört gällande vad som prövas genom mellandom.

Ev. huvudförhandling och rättens sammansättning

Parterna har samtyckt till att mark- och miljödomstolen avgör mellandomsfrågan utan huvudförhandling samt att rätten vid avgörandet består av en lagfaren domare

och ett tekniskt råd (42 kap. 18 § rättegångsbalken och 2 kap. 4 § andra stycket lagen 2010:921 om mark- och miljödomstolar).

Temat för mellandomen

Parterna är överens om temat för mellandomen. Temat är således följande:

Är Simrishamns kommun och/eller Ystad-Österlenregionens miljöförbund ersättningsskyldig/a i enlighet med 31 kap. miljöbalken eller 2 kap. 15 § regeringsformen i och för sig till följd av Ystad-Österlenregionens beslut den 11 november 2013, § 96, ”Riktlinjer för tillståndsprövning vid ansökan om yrkesmässig spridning av kemiska bekämpningsmedel inom skyddsområde för vattentäkt i Simrishamns, Tomelilla och Ystads kommuner”?

Är svarande/na ersättningsskyldig/a?

Ystad-Österlenregionens miljöförbunds beslut den 11 november 2013, § 96, att anta ”Riktlinjer för tillståndsprövning vid ansökan om yrkesmässig spridning av kemiska bekämpningsmedel inom skyddsområde för vattentäkt i Simrishamns, Tomelilla och Ystads kommuner” (Riktlinjerna), är upphävt genom miljöförbundets beslut den 19 oktober 2015, § 69. Mark- och miljödomstolen finner att mellandomstemat likväl kan prövas för den tid som beslutet varit gällande.

Miljöförbundets dokument från den 11 november 2013 är ett förvaltningsbeslut men detta konstaterande är inte tillräckligt för att kärandena ska vara berättigade till ersättning från svarandena.

I 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen anges bl.a. att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Enligt tredje stycket i nämnda bestämmelse gäller vid inskränkningar i användningen av mark som sker av miljöskyddsskäl dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Enligt 31 kap. 4 § första stycket 5 miljöbalken har fastighetsägaren rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras om beslutet gäller föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden.

Enligt 7 kap. 22 § miljöbalken ska länsstyrelsen eller kommunen, för ett vattenskyddsområde, meddela sådana föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området.

Det är således länsstyrelsen eller kommunen som har befogenhet att meddela vattenskyddsföreskrifter. Detta innebär att en miljönämnd generellt inte har sådan befogenhet.

Enligt förbundsordningen för miljöförbundet är det ”myndighetsuppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet samt de övriga uppgifter som enligt lag ska fullgöras av kommunala miljönämnder” som överlämnas från bl.a. Simrishamns kommun till miljöförbundet. Eftersom en miljönämnd generellt inte kan meddela vattenskyddsföreskrifter innebär förbundsordningen inte att Simrishamns kommun överlåtit befogenheten att meddela vattenskyddsföreskrifter till miljöförbundet.

Det har således inte skett någon delegation från kommunen att meddela föreskrifter enligt 7 kap. 22 § miljöbalken. Domstolen finner därför att Riktlinjerna inte kan vara ett sådant beslut som avses i 7 kap. 22 § miljöbalken eftersom beslutet inte har fattats av länsstyrelsen eller kommunen. Redan på denna grund framgår det att svarandena inte är ersättningsskyldiga.

Mark- och miljödomstolen bedömer dessutom att Riktlinjerna inte är bindande för någon enskild utan utgör endast vägledning vid kommande prövningar av individuella ansökningar om undantag från länsstyrelsens skyddsföreskrifter ifråga om vattenskyddsområdet. Anledningen är att det i miljöförbundets beslut den 11 november 2013, § 96, uttryckligen anges att det är ”Riktlinjer” som ”kommer att vara vägledande utgångspunkt vid prövningen i det enskilda fallet” och att ”varje ärende

prövas individuellt”. Dessutom har Riktlinjerna inte kungjorts i enlighet med 27 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., vilket krävs när det gäller föreskrifter för ett vattenskyddsområde.

Mark- och miljödomstolen uppfattar således Riktlinjerna som s.k. allmänna råd vilka inte är bindande i rättstillämpningen men kan tjäna som vägledning hur någon kan eller bör handla i en viss situation (prop. 1975/76:112, s. 66 f). Det av kändena åberopade rättsfallet RÅ 2004 ref. 8 föranleder ingen annan bedömning. Även det nu anförda visar att svarandena inte är ersättningsskyldiga.

Mark- och miljödomstolen konstaterar vidare att Riktlinjerna inte innebär att kändena genom beslut har vägrats tillstånd eller beviljats tillstånd förenade med villkor. Någon rättslig inskränkning eller ingrepp vad gäller respektive fastighetsägares rådhighet över mark gäller inte enligt Riktlinjerna.

Av det ovan anförda följer att det inte föreligger någon ersättningsskyldighet för Simrishamns kommun eller Ystad-Österlens miljöförbund enligt 31 kap. miljöbalken eller regeringsformen 2 kap. 15 §.

Ev. vilandeförklaring och överklagande av mellandomen

Svarandena yrkar att mellandomen ska få överklagas först i samband med slutligt avgörande av målen.

Mark- och miljödomstolen bedömer att målen, vad gäller nu icke prövad del, ska vila till dess mellandomen har vunnit laga kraft (17 kap. 5 § tredje stycket rättegångsbalken). Domstolen bedömer vidare att det finns särskilda skäl för att tillåta att mellandomen får överklagas innan den har vunnit laga kraft (49 kap. 1 § rättegångsbalken).

Ersättning för rättegångskostnader

Frågan om skyldighet för part att utge ersättning för motparts rättegångskostnad prövas först i samband med att mark- och miljödomstolen slutför handläggningen av målen genom dom eller slutligt beslut.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV425)

Överklagande (med hänsyn till mellankommande helgdag) senast den 7 juni 2016.

Borttagen uppgift enligt GDPR

Borttagen uppgift enligt GDPR

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Borttagen uppgift enligt GDPR, ordförande, och tekniska rådet Borttagen uppgift enligt GDPR.



SVERIGES DOMSTOLAR

ANVISNING FÖR HUR MAN ÖVERKLAGAR - DOM I MÅL DÄR MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN ÄR FÖRSTA INSTANS

Den som vill överklaga mark- och miljödomstolens dom ska göra detta skriftligen. **Skrivelsen ska skickas eller lämnas till mark- och miljödomstolen.** Överklagandet prövas av Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt.

Överklagandet ska ha kommit in till mark- och miljödomstolen **inom tre veckor** från domens datum. Sista dagen för överklagande finns angiven på sista sidan i domen.

Har ena parten överklagat domen i rätt tid, får också motparten överklaga domen (s.k. **anslutningsöverklagande**) även om den vanliga tiden för överklagande har gått ut. Överklagandet ska också i detta fall skickas eller lämnas till mark- och miljödomstolen och det måste ha kommit in till mark- och miljödomstolen **inom en vecka** från den i domen angivna sista dagen för överklagande. Om det första överklagandet återkallas eller förfaller kan inte heller anslutningsöverklagandet prövas.

För att ett överklagande ska kunna tas upp krävs att Mark- och miljööverdomstolen lämnar **prövningstillstånd**. Det görs om:

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står mark- och miljödomstolens avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Mark- och miljööverdomstolen varför klaganden anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla uppgifter om:

1. den dom som överklagas med angivande av mark- och miljödomstolens namn samt datum för domen och målnummer,
2. den ändring av mark- och miljödomstolens dom som klaganden vill få till stånd,
3. grunderna (skälen) för överklagandet och i vilket avseende mark- och miljödomstolens domskäl enligt klagandens mening är oriktiga,
4. de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
5. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Har en omständighet eller ett bevis som åberopas i Mark- och miljööverdomstolen inte lagts fram tidigare, ska klaganden förklara anledningen till omständigheten eller beviset inte åberopats i mark- och miljödomstolen. **Skriftliga bevis** som inte lagts fram tidigare ska ges in samtidigt med överklagandet. Vill klaganden att det ska hållas ett förnyat förhör eller en förnyad syn på stället, ska han eller hon ange det och skälen till detta. Klaganden ska också ange om han eller hon vill att motparten ska infinna sig personligen vid huvudförhandling i Mark- och miljööverdomstolen.

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans/hennes ombud.

Om ni tidigare informerats om att **förenklad delgivning** kan komma att användas med er i målet/ärendet, kan sådant delgivningssätt också komma att användas med er i högre instanser om någon överklagar avgörandet dit.

Ytterligare upplysningar lämnas av mark- och miljödomstolen. Adress och telefonnummer finns på första sidan av domen.