



**Övergödningsutredningens betänkande Stärkt lokalt åtgärdsarbete –
att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10)**
Regeringskansliets remiss dnr M2020/00554/Nm

Mark- och miljööverdomstolen lämnar följande synpunkter på förslagen.

Undantaget från strandskyddet i 7 kap. 16 a § miljöbalken

Enligt 7 kap. 13–14 §§ miljöbalken gäller strandskydd vid havet och vid insjöar och vattendrag, och omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter (eller 300 meter) från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. I 7 kap. 15 § uppställs förbud mot vissa åtgärder inom strandskyddsområdet. I efterföljande paragrafer anges bl.a. undantag från förbudet och förutsättningar för dispens.

Av författningskommentaren till det föreslagna lagrummet (avsnitt 11.1) framgår att avsikten är att införa ett generellt undantag från strandskyddet för alla våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats för ett visst syfte. Vidare framgår att dessa våtmarker och dammar inte ska omfattas av strandskyddet i 7 kap. 13 § miljöbalken och inte heller av förbuden i 7 kap. 15 § miljöbalken. Med detta som utgångspunkt ifrågasätter domstolen det föreslagna lagrummets placering. Av utredningens förslag framstår det närmast som att något strandskyddsområde inte ska anses uppstå runt dessa specifika våtmarker och dammar. Placeringen av lagrummet enligt förslaget medför svårigheter att förstå systematiken i avsnittet om strandskydd i 7 kap. miljöbalken. Föreslagen placering kan tolkas som att de aktuella våtmarkerna och dammarna får anläggas inom strandskyddsområde utan hinder av förbuden i 7 kap. 15 §. En mer systematisk placering hade därför varit i anslutning till 7 kap. 13 § miljöbalken i form av ett undantag från huvudregeln i 7 kap. 13 § miljöbalken.

Den föreslagna formuleringen i 7 kap. 16 a § miljöbalken innefattar begreppet ”huvudsakligt syfte”, vilket kan medföra tillämpningsproblem. Av författningskommentaren (avsnitt 11.1) kan utläsas att det är markägaren som har bevisbördan och ska visa att våtmarken eller dammens funktion är den aktuella. Någon egentlig analys saknas i utredningen av vilket underlag som krävs för att visa detta, hur en sådan bedömning ska göras och vilka typer av dammar och våtmarker som får anses utgöra ett sådant vatten som faller in under lagrummets tillämpningsområde. I utredningen (avsnitt 9.3.3) görs antagandet att majoriteten av alla anlagda våtmarker och dammar i jordbrukslandskap

har anlagts med det huvudsakliga syftet att fungera som näringsupptag för kväve och fosfor. Domstolen anser att ett sådant antagande är en klart förenklad bild av verkligheten och ifrågasätter utredningens underlag bakom antagandet. Andra tänkbara syften med anläggande av våtmarker och dammar kan t.ex. ha varit att skapa badmöjligheter eller anlägga kraft- eller fiskdammar. Domstolen anser att det behövs ytterligare analys och redogörelse för vad som avses med begreppet ”huvudsakligt syfte” och hur detta bör tillämpas.

Vidare har man i utredningens förslag gjort bedömningen att övergångsbestämmelser inte behövs, vilket får till följd att våtmarker och dammar som anlagts även innan lagändringen omfattas av undantaget. I linje med vad som tidigare anförts kan detta leda till svårigheter i tillämpningen när markägaren ska visa att våtmarken eller dammen är den aktuella. En markägare som anlagt en våtmark eller damm före lagrummets tillkomst kan i många fall riskera att inte ha det underlag som krävs, vilket i sin tur kan leda till svåra bedömningar och avvägningar hos såväl tillämpande myndigheter, som domstolar. Anläggandet av en våtmark eller damm kan också leda till att ett nytt naturtillstånd kan ha uppstått, något som inte har utretts eller analyserats i utredningen.

Ett ytterligare tillämpningsproblem som kan väntas är hur det aktuella undantaget från strandskyddet ska förhålla sig till övriga vatten eller vattendrag. En anlagd våtmark eller damm kan t.ex. ansluta till en å eller ett dike. Någon analys eller utredning om hur detta undantag från strandskyddet ska förhålla sig till de anslutande vattnen finns inte och kan medföra svåra bedömningar för tillämpande myndigheter och domstolar, särskilt vid tillsyn av ett eventuellt strandskydd.

Även om strandskyddet inte skulle komma att gälla för våtmarker och dammar av aktuellt slag finns en rad andra bestämmelser som måste beaktas, som t.ex. 12 kap. 6 § och 11 kap. miljöbalken. Även dessa regler kan ha en hämmande effekt och kräver administrativa åtgärder och tar handläggningstid i anspråk. Någon konsekvensanalys av t.ex. de faktiska tids- och kostnadsvinsterna av det aktuella undantaget från strandskyddet i förhållande till hanteringen i enlighet med de övriga reglerna saknas i utredningen.

Enskilda avlopp

Så som anförts i avsnittet *Tillsyn av små avlopp* (avsnitt 6.5.3 s. 96 f.) får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att reglerna om miljöbalken ska följas. Till skillnad från vad som anförts i avsnittet anser dock Mark- och miljööverdomstolen att praxis är relativt tydlig på så sätt att ett omedelbart förbud i flertalet fall faktiskt är huvudregeln (se t.ex. MÖD 2016:28 och Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 18 mars 2020 i mål nr M 4563-19). Utredningen antyder genom sin beskrivning av praxis att hinder uppställs

vid överprövning av förbuden eller föreläggandena, när det som kanske snarare åsyftas är att tillsynsmyndigheten i ett inledande skede väljer ett annat förfarande än förbud.

Undantaget från biotopskyddet

Liknande tillämpningsproblem som har redogjorts för i avsnittet om *Undantaget från strandskyddet i 7 kap. 16 a § miljöbalken* kan även uppstå när det gäller det föreslagna undantaget från biotopskydd. Detta gäller dels avseende begreppet ”huvudsakligt syfte”, dels avsaknaden av övergångsbestämmelser. I dessa delar hänvisas till vad som tidigare anförts under avsnittet *Undantaget från strandskyddet i 7 kap. 16 a § miljöbalken*.

Lagändringen i 11 kap. 11 § miljöbalken

I det föreslagna lagrummet har utredningen föreslagit att tillstånd inte heller kommer att behövas för sjöpungar *och* alger. Domstolen utgår från att sjöpungar och alger inte avsetts vara kumulativa rekvisit, varför ordet ”och” bör ersättas med ”eller”. Utöver detta har domstolen inte några synpunkter att lämna på förslaget i denna del.

Konsekvenser för mark- och miljödomstolarna

Utredningen har inte närmare utrett eller analyserat förslagets konsekvenser för mark- och miljödomstolarna. Den här typen av remissförslag som berör mark- och miljödomstolarnas verksamhetsområde är vanligt förekommande och ofta saknas en sådan konsekvensanalys. Trots det framhålls ofta att konsekvenserna för mark- och miljödomstolarna bedöms kunna hanteras inom domstolarnas ordinarie verksamhet. Förslagen får emellertid sammantaget stora konsekvenser för mark- och miljödomstolarnas arbetsbörda vilket måste beaktas särskilt vid föreslagna lagändringar inom mark- och miljödomstolarnas verksamhetsområde.

Domstolens bedömning är att det aktuella förslaget i sig kommer att få stora konsekvenser för mark- och miljödomstolarna och att medel måste tillföras om domstolarna ska kunna hantera den ökade måltillströmning som väntas följa av förslaget. Detta gäller i synnerhet det ökade antal mål som sannolikt uppstår till följd av etappmålet att alla enskilda avlopp i kust- och sjönära områden ska vara utrustade med godkänd reningsteknik (*avsnitt 9.2*). Domstolen har även ovan redogjort för vissa tillämpningsproblem som kan resultera i ett ökat antal mål hos mark- och miljödomstolarna.

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättslagmannen Ylva Osvald, hovrättsrådet Rikard Backelin, tekniska rådet Yvonne Eklund och tf. hovrättsassessorn Sanna Ordenius. Föredragande har varit Lina Vogel.

Ylva Osvald

Lina Vogel