

Mark- och miljödomstolen

Regeringskansliet
Miljödepartementet
103 33 STOCKHOLM

Yttrande avseende Havet och människan, SOU 2020:83 (regeringens dnr M2021/00092)

Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt avger följande yttrande.

Sammanfattande yttrande

Mark- och miljödomstolen

- avstyrker förslaget till införande av begreppet "ekosystemansatsen" i svensk rätt innan avsikten förtydligats,
- ifrågasätter behovet av tilläggen i 7 kap. 4 § miljöbalken (MB),
- avstyrker förslaget till tillägg i 7 kap. 13 § 2 p. MB,
- avstyrker förslaget till ändring i 3 kap. 5 § 7 p. plan- och bygglagen (PBL) i dess föreslagna form,
- tillstyrker förslaget till ändring av 4 kap. 12 § 1 p PBL,
- avstyrker förslaget till ändring av 4 kap. 12 § 4 p. PBL och
- tillstyrker förslaget till ändring av 4 kap. 14 § 4 p. PBL men med ändringen att "havs- eller vattenförorening från marken", betonas.

Mark- och miljödomstolen föreslår en fortsatt utredning av förutsättningarna för en samlad fysisk planering av kustzonen, framför allt hur havsplaneringen enligt 4 kap. 10 § MB ska göras operativ.

Kommentarer

Ekosystemansatsen

Mark- och miljödomstolen finner att det i utredningen redovisas ett antal definitioner och beskrivningar av vad ekosystemansatser kan vara och hur begreppet förhåller sig till andra begrepp. Användningen av begreppet kan bli svår att förutsäga och därmed leda till otydlighet.

Mark- och miljödomstolen avstyrker förslaget till införande av begreppet ekosystemansatsen i svensk rätt innan avsikten förtydligats. Domstolen har i övrigt inga synpunkter på havsmiljölagen som sådan.

Ytterligare kriterier för områdesskydd

Utredningen föreslår att ett område ska kunna förklaras som naturreservat i syfte att bevara opåverkade områden. Enligt domstolens uppfattning är begreppet "värdefulla naturmiljöer" redan vittomfattande och ett vanligt använt kriterium

för reservatsbildning har historiskt sett varit att ett område är stort och opåverkat oavsett om det är marint eller terrestert.

Utredningen föreslår vidare att ett område som behövs för att klimatanpassa värdefulla naturmiljöer ska kunna förklaras som naturreservat. Även i detta fall framstår tillägget som omotiverat eftersom begreppet ”skydda” även torde inbegripa sådana åtgärder som ”klimatanpassning”.

Mark- och miljödomstolen ifrågasätter behovet av tilläggen i 7 kap. 4 § MB. Ytterligare preciseringar riskerar snarare att möjligheterna till områdesskydd blir otydligare och kan leda till ifrågasättande av gällande praxis vilket kan ge en oförutsägbarhet i rättstillämpningen.

Ett utökat syfte med strandskyddet

Mark- och miljödomstolen har erfarenhet av tillämpningen av strandskyddet så som det är formulerat i 7 kap. 13 § MB. Domstolen poängterar att det ofta i målen är fråga om tämligen välvägdade bedömningar av enskilda fall, vars utgång inte alltid är självklara. Skyddet grundas redan idag på två syften, ett långsiktigt skydd av förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, samt bevarande av goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Dessa syften är, vilket också noteras av utredningen, inte alltid överensstämmande, vilket ibland kan vara försvårande för bedömningen. Mark- och miljödomstolen konstaterar även att hela strandskyddet i sig är föremål för utredning.

Med hänvisning till rådande rättstillämpning och de oklarheter som framgår av ofta olika utgång i beslutskedjan, ställer sig domstolen tveksam till att utvidga syftet ytterligare för strandskyddet. De nya syftena, att uppnå god miljöstatus, och god ekologisk och kemisk status, kan vara behjärtansvärda men är i förslaget kopplade till definitioner i havsmiljöförordningen och vattenförvaltningsförordningen. Bedömningen av strandskyddsdispenser blir därmed otydligare och riskerar att starkt präglas av kortsiktiga politiska svängningar om definitionerna kan göras i förordningar. Det kan dessutom idag föreligga brister i den miljöövervakning och det biologisk-, kemiska och fysikaliska underlag som ligger till grund för statusklassningen av havsmiljöer och vattenförekomster. Att då införa ytterligare ett syfte för strandskyddet skulle göra dispensprövningen mer abstrakt och oförutsägbar.

Domstolen anser vidare att det strider mot miljöbalkens struktur att inom ramen för prövningen av dispenser från förbudet enligt strandskyddet även pröva tillåtlighetsfrågor som redan är reglerade (2 kap. 6 § jfrt 5 kap 4 § MB). Domstolen erinrar också om att det är sällan som en dispenspliktig åtgärd i sig medför en negativ påverkan på havs- och vattenmiljöer. Det är snarare åtgärdens egenskaper i fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som medför denna påverkan vilket redan regleras och hanteras fullt ut inom ramen för tillståndsplikt eller anmälningsplikt och tillsyn.

Mark- och miljödomstolen avstyrker förslaget till tillägg i 7 kap. 13 § 2 p. MB.

Havsplanering genom översiktsplanering

Utredningen betonar i flera sammanhang betydelsen av fysisk planering som en viktig del för implementering av en havs- och kustförvaltning. Att i det sammanhanget föreslå en utökning av kommunernas ansvar att inom kustvattenområdet, ta ansvar och framför allt samordna översiktsplaneringen med havsplaneringen, kan vara naturligt.

Mark- och miljödomstolen vill påtala vissa begränsningar av översiktsplaneinstrumentet. För det första är det, som även utredningen noterat, inte bindande. Skälet är att översiktsplanen är av strategisk betydelse och därför inte är avsedd att i någon större omfattning ligga till grund för bedömningar som påverkar enskilda. Därför kan inte heller en översiktsplan överklagas på annat sätt än genom kommunbesvär. Planen är mer att betrakta som en uppgörelse mellan stat och kommun, där staten signalerar vissa begränsningar och förutsättningar för det kommunala planmonopolet, framför allt genom riksintressen. Att kommunerna därför genom kommunövergripande eller fördjupade översiktsplaner, mer i detalj och lokalt, förväntas begränsa enskildas mark- och vattenanvändning är inte överensstämmande med avsikten med planen.

Domstolen vill också erinra om hur systemet med statliga riksintressen som först materialiseras för medborgarna i kommunala översiktsplaner, har kritiserats för otydlighet, mycket för att det är svårt för den enskilda att utläsa vem som är ansvarig för reglerna och av vem man ska utkräva ekonomiskt och politiskt ansvar.

Även kommunerna har haft svårt att förhålla sig till begränsande statliga regelverk när man inte själv sett sig få någon nytta av dem. Kommunerna har ändå sedan den första generationen översiktsplaner i början av 90-talet ibland avvaktat med att göra nya, eller uppdatera de gamla.

Intresset för att upprätta t.ex. LIS-områden och s.k. tematiska översiktsplaner för vindkraft genom översiktsplaner har varit minskande när dessa inte tillmätts betydelse i överprövningar. Att då få kommunerna att investera kommunala skattepengar i dyra men för kommun och medborgare ibland kontraproduktiva planer riskerar att begränsa framtagandet av fördjupade översiktsplaner, som i det här föreslagna fallet dessutom skulle ha den avsiktliga nyttan att just begränsa exploatering och användning av kustzonen.

Domstolen konstaterar att utredningen inte berör eventuella kostnader för kommunerna som följd av ett utökat ansvar för havs- och kustmiljö i den fysiska planeringen. Även om underlag förväntas erhållas från länsstyrelserna, är det ändå kommunerna som ska stå för planinsatserna och även ska ansvara för underlagens korrekthet.

Mark- och miljödomstolen avstyrker förslaget till ändring i 3 kap. 5 § 7 p. PBL i dess föreslagna form och förespråkar att en fördjupad utredning av formerna för en fysisk planering av kustzonen först görs.

Skyddsåtgärder i detaljplan

Utredningen föreslår två tillägg i 4 kap. 12 § PBL, med fokus på havsmiljön i de skyddsåtgärder som en kommun får bestämma genom detaljplan. Domstolen vill påminna om sammanhanget som bestämmelsen är avsedd att användas i.

En detaljplan reglerar användningen av mark och vatten, framför allt genom att definiera vad som är allmän och enskild mark men också genom att med olika begränsningar i yta och volym, ange en byggrätt på en fastighet. Denna byggrätt kommer indirekt att medföra ett oftast ökat värde på fastigheten. Byggrätten är därmed fundamental och det krävs mycket för att ifrågasätta den när den väl är utlagd, eftersom en inskränkning ses som ett ingrepp i det privata ägandet.

En detaljplan reglerar inte någonting utanför dess avgränsade område. Man kan alltså inte villkora en detaljplan eller en byggrätt med förutsättningar utanför planområdet. Dessa förutsättningar förväntas vara prövade och lösta genom planen. I praktiken är det även svårt att med lagstöd ställa villkor på en fastighet som rör frågor belägna utanför fastighetsägarens rådrum.

4 kapitlets 12 och 14 §§ PBL är tillkomna för att med hänsyn till allvarliga hot, föroreningar eller hälsoproblem som riskerar att uppkomma men kanske inte fullt ut är kända, ändå kunna ge en byggrätt genom planläggning, dock med vissa villkor. Hotet utgörs dock av företeelser omkring exploateringen och skyddet är till förmån för exploateringen. Skulle till exempel trafikbullret som anges enligt punkt 3 med tiden överstiga de beräknade värdena, är det inte husen som rivs utan trafiken som begränsas. Bestämmelserna var dock inte självklara när de fördes in i PBL, då principen om en oinskränkt byggrätt inte frångicks utan kritik.

Att i det sammanhanget tillföra skyddsåtgärder avseende havs- och vattenföroreningar under punkt 1 är därmed logiskt och överensstämmande med paragrafens nuvarande mening. Bygger man strandnära, kan det i vissa fall finnas skäl att kräva skydd mot t.ex. vatten från hamnbassänger.

Domstolen avstyrker dock införandet av den föreslagna fjärde punkten, då denna rimligen avser en begränsning i omvänd riktning, nämligen att skydda omgivande natur från påverkan från en byggd miljö. Detta strider mot paragrafens logik och bör redan av detta skäl inte införas.

Den strider även mot den ovan redovisade logiken i att i plan endast reglera det planen täcker och som kopplas till rådigheten över ett visst område. Skulle man ändå finna behov av att inom en detaljplan skydda ett vattenområde från konsekvenser från en föreslagen exploatering, vore det bättre att införa detta i en separat paragraf som just avser konsekvenser *av* en exploatering, inte som i 12 §, konsekvenser *för* en exploatering.

Mark- och miljödomstolen tillstyrker därför förslaget till ändring av 4 kap. 12 § 1 p. PBL, men avstyrker förslaget till ändring av 4 kap. 12 § 4 p. PBL.

Villkor för byggrätt i detaljplan

En sådan separat paragraf som nämns ovan och som just avser konsekvenser *av* en exploatering, utgörs av 4 kap. 14 § PBL. Under förutsättning att lämpligheten säkerställs genom åtgärder inom planområdet och inom det rådiga området, är

tillägget logiskt och relevant både utifrån hur paragrafen ursprungligen ser ut och utifrån vad som går att reglera genom detaljplan.

Domstolen vill även betona att förslaget på denna punkt väl visar på hur en avvägning kan tänkas ske mellan skyddsbehov och exploatering i de fall då en komplex situation ska lösas genom fysisk planering i kustzonen.

Mark- och miljödomstolen tillstyrker därför förslaget till ändring av 4 kap. 14 § 4 p. PBL men med ändringen att ”havs- eller vattenförorening från marken”, betonas.

Klimatrelaterade hot i kustzonen

Utredningens huvudfokus på miljömålsarbete förklarar varför utredningen inte närmare berör hot mot kuster och kustnära byggd miljö, än som en fråga för översiktlig kommunal planering och bra underlag från länsstyrelserna. Domstolen vill dock betona en oro för att klimatrelaterade hotbilder kommer att bli en allt svårare fråga att hantera framöver, i takt med att översvämnings- och erosionshot ökar och mer storskaliga åtgärder behövs i kustzonen för att skydda bebyggelse och samhällen. Tidigare utredningar har konstaterat att det största ansvaret för att åtgärda hoten från ett stigande hav och översvämnande vattendrag, ligger på den enskilde fastighetsägaren. Ett mindre ansvar ligger på kommuner vad gäller att inte planera kommande bebyggelse på hotad mark. Ett mycket litet övergripande ansvar ligger på staten. Domstolen kan, utifrån ett antal mål handlagda på domstolen inom miljö samt fysisk planering, konstatera att regelverken idag inte möjliggör rationella och effektiva åtgärder för att ge operativa skydd mot klimathot.

Eftersom åtgärder sannolikt kommer att tvingas fram relativt snart, kan man förvänta sig att åtgärder som invallningar, sanddynsrestaureringar och skyddsdammar kommer att öka och skapa fler konflikter i kustzonen i framtiden. Det kommer givetvis även att påverka kustmiljön, både som kulturmiljö och ekosystem. Domstolen inser att denna fråga inte ryms inom miljömålsperspektivet men väl inom kusthavsperspektivet och vill påpeka att det därmed kräver fortsatt utredningsarbete, utöver vad denna utredning har tagit upp.

Fysisk planering av kustzonen och havsplanering

Utredningen belyser på ett förtjänstfullt sätt ökade miljöhot och en ökad komplexitet i kustmiljön vilket talar för nya och effektivare åtgärder från myndigheternas sida. Domstolen vill här hänvisa till utredningens betonande av fysisk planering som ett sätt att lösa komplexa avvägningar mellan ofta mycket motstridiga intressen. Utifrån vissa begränsningar i det nuvarande planeringssystemet och dess möjligheter att åtgärda problem skulle utredningen kunna kompletteras med exempel på nya planinstrument och nya huvudmän för planering. I synnerhet förutsättningarna för kommande, stora, åtgärder på grund av klimatrelaterade hotbilder talar för att ansvaret för åtgärder i kustzonen fördelas från enskilda fastighetsägare med få legala medel, till regionala eller nationella aktörer med både kunskap och möjlighet till rådighet.

Domstolen noterar att utredningen endast delvis hänvisar till den havsplanering som faktiskt pågår, med stöd i 4 kap. 10 § MB. Den planeringen skulle kunna tjäna som en fortsatt utgångspunkt för hur en framtida planering av även kustzonen kan utföras.

Mark- och miljödomstolen föreslår därför en fortsatt utredning av förutsättningar för en samlad fysisk planering av kustzonen.

Detta remissvar har beslutats av chefsrådmannen Peter Ardö, efter samråd med tekniska råden Mårten Dunér och Carl-Philip Jönsson, samt beredningsjurist Annie Kolvik.

Peter Ardö
chefsrådmän