



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2025-02-27

Ärendenummer:
NV-09162-23

Översyn av regelverk för att underlätta för återvätning

Redovisning av regeringsuppdrag

Innehåll

SAMMANFATTNING	4
1. FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	6
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)	6
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	6
1.3 Förslag till förordning om ändringar i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter	9
1.4 Förslag till förordning om ändringar i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken	10
2. UPPDRAGET	12
2.1 Utgångspunkter och avgränsningar	12
2.2 Genomförande	13
2.3 Läsanvisningar	14
3. PROBLEMANALYS	15
3.1 Stora ytor våtmark behöver återskapas	15
3.2 Aktörer och drivkrafter i arbetet med återvätning	16
3.3 Befintliga regler som aktualiseras vid återvätning	18
3.4 Hinder vid provning av återvätning	22
3.5 Hinder vid utrivning och omprovning inom markavvattningssamfälligheter	24
3.6 Förväntad utveckling om inga ändringar kommer till stånd	28
3.7 Slutsatser om behovet av regeländringar	29
4. FÖRSLAG TILL REGERINGEN	31
4.1 Underlätta för provning av återvätning	31
4.2 Underlätta för utrivning och omprovning inom markavvattningssamfälligheter	44
5. FORTSATT BEHOV AV UTREDNING	52
5.1 Översyn av regler om markavvattningssamfälligheter	52
5.2 Behov av regelförenkling för restaurering	54
5.3 Samordning mellan myndigheters markavvattningsarkiv	55
6. KONSEKVENsutredning	56
6.1 Problem och lösning	56
6.2 Konsekvenser för aktörer	58
6.3 Miljökonsekvenser	60
6.4 Sociala konsekvenser	60
6.5 Övriga konsekvenser	60

6.6	Åtgärder som vidtagits	61
6.7	Rättsliga förutsättningar	61
6.8	Tidpunkt för ikraftträdande	61
6.9	Behov av informationsinsatser	61
6.10	Utvärdering	61
7.	KÄLLFÖRTECKNING	62

Bilaga 1: Jordbruksverkets kommentarer till Naturvårdsverkets förslag

Sammanfattning

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att utreda om det finns behov av ändringar i reglerna om markavvattning och vattenverksamhet för att underlätta för klimat- och miljöåtgärder. Om ett sådant behov finns ska Naturvårdsverket lämna förslag till ändringar i reglerna. Syftet med uppdraget är att underlätta för återvätning där det inte finns andra motstående intressen såsom produktiv jordbruks- eller skogsbruksmark.

Naturvårdsverkets utredning är avgränsat till juridiska hinder. Ett centralt hinder för återvätning som identifierats är det komplexa, och i vissa delar föråldrade, regelverk som gäller för markavvattningssamfälligheter, där olika lagar gäller för samfällighetens förvaltning beroende på när i tiden samfälligheten bildats. För att komma till rätta med de omfattande utmaningar som det rådande regelverket innebär, är vår bedömning att en väsentligt bredare översyn av regelverket för markavvattningssamfälligheter behövs än vad som rymts inom det här uppdraget.

De regelförändringar vi föreslår här är ett steg på vägen, och syftar till att förenkla de processer som kan komma i fråga vid återvätning.

Uppdraget har genomförts i dialog med Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten. Förslagen till åtgärder är avstämde med nämnda myndigheter. Jordbruksverket gör delvis en annan problemanalys än Naturvårdsverket och drar därmed andra slutsatser vad gäller vissa förslag. Mot bakgrund av detta lämnar Jordbruksverket sina kommentarer i en separat bilaga. Dialog har även förts med länsstyrelserna, Skogsstyrelsen samt aktörer inom jord- och skogsbruksnäringarna.

Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket bedömer att det finns behov av regeländringar för att underlätta prövning av de vattenverksamheter som kan bli aktuella vid återvätning och föreslår författningsändringar om:

- Att fler åtgärder ska kunna hanteras som anmälningsärenden istället för tillståndsärenden.
- Att tillståndsansökan som gäller utrivning av markavvattningsanläggningar i första hand ska prövas av länsstyrelsen istället för mark- och miljödomstolen.
- Att länsstyrelsen ska kunna ta ut en avgift när ärenden om strandskyddsdispens samprövas med anmälan om vattenverksamhet.

Förändringarna ovan förväntas förenkla för den som ska genomföra en återvätning åtgärd samt leda till kostnads- och tidsbesparingar för sådana åtgärder.

Naturvårdsverket ser också behov av regeländringar som underlättar för verksamhetsutövare att genomföra återvätning av mark som påverkar en samfällid vattenanläggning. Vi föreslår därför att omprövning av en markavvattningssamfällighet ska kunna göras i samband med tillståndsprövning av återvätning.

Återvätning hindras av bristen på tillgång till information om och kontaktuppgifter till äldre markavvattningssamfälligheter. Avsaknad av sådan information gör att det blir svårare för en initiativtagare till återvätning att inleda en dialog med berörda samfälligheter. Som ett första steg föreslår Naturvårdsverket därför att det införs en ny bestämmelse om att länsstyrelsen ska föra ett register över anmälda uppgifter om styrelser och syssele män i samfälligheter som har bildats enligt äldre vattenlagar. Bestämmelsen utgår ifrån befintliga lagkrav om att styrelseinformation ska anmälas till länsstyrelsen. Det pågår också ett länsöverskridande arbete med att skapa digitala plattformar för att enklare kunna göra en sådan anmälan. I syfte att säkerställa att det arbetet kan prioriteras föreslår vi även ett uppdrag till länsstyrelsen.

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att de ändringar som föreslås i denna skrivelse kan förenkla återvättningsprocesserna, vilket underlättar för återvätning och kan bidra till att fler återvätningar genomförs.

1. Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808) att 11 kap. 9 § första stycket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

9 b §

Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstolen. Ansökan om tillstånd till markavvattning prövas dock av länsstyrelsen, om den inte ska prövas av mark- och miljödomstolen enligt 7 kap. 19 eller 20 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstolen. Ansökan om tillstånd till markavvattning *och ansökan om tillstånd till utrivning av en vattenanläggning som har kommit till genom markavvattning* prövas dock av länsstyrelsen, om den inte ska prövas av mark- och miljödomstolen enligt 7 kap. 19, *19 a* eller 20 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Anmälan om vattenverksamhet ska, enligt föreskrifter som meddelas av regeringen, göras till försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen eller kommunen.

En anmälningspliktig vattenverksamhet får påbörjas tidigast åtta veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

dels att det ska införas en ny paragraf, 14 § 3 kap.

dels att 7 kap. 17 § första stycket ska ha följande lydelse

dels att det ska införas en ny paragraf, 19 a § 7 kap.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

Registrering av vissa uppgifter om markavvattningsamfälligheter

14 §

Länsstyrelsen ska föra ett digitalt register över anmälda uppgifter om syssloman eller styrelse för samfälligheter enligt 7 kap. 61–62 §§ vattenlagen (1918:523) och samfälligheter enligt motsvarande äldre bestämmelser. Registret ska innehålla sådana uppgifter som enligt dessa bestämmelser ska anmälas till länsstyrelsen.

7 kap.

17 §

Om en dom eller ett beslut enligt 24 kap. 5 eller 13 § miljöbalken eller någon av 13–16 §§ detta kapitel inverkar på frågan om en samfällighets fortsatta bestånd, kretsen av deltagare eller kostnadsfördelningen mellan dem, får meddelas de ändrade bestämmelser som behövs.

Om en dom eller ett beslut enligt 24 kap. 5 eller 13 § miljöbalken eller någon av 13–16 §§ detta kapitel *eller en dom om tillstånd till vattenverksamhet enligt miljöbalken* inverkar på frågan om en samfällighets fortsatta bestånd, kretsen av deltagare eller kostnadsfördelningen mellan dem, får meddelas de ändrade bestämmelser som behövs.

Inträder, sedan en samfällighet har bildats enligt denna lag, i andra fall än som avses i första stycket ändrade förhållanden som inte i ringa mån inverkar på frågan om sättet för verksamhetens bedrivande, kretsen av deltagare eller kostnadsfördelningen mellan dem, får frågan på ansökan av en deltagare omprövas av mark- och miljödomstolen. Även utan att sådana förhållanden har inträtt, får en omprövning äga rum, om någon vill ansluta sig som deltagare eller i det tidigare avgörandet har föreskrivits att frågan får omprövas efter en viss tid och denna tid har gått ut.

Vid omprövningen gäller bestämmelserna om vattenverksamhet i tillämpliga delar.

Den som inträder som deltagare i en bestående samfällighet ska åläggas att i skälig utsträckning ersätta de övriga deltagarna deras kostnader som nedlagts i gemensamma anläggningar. Det som sagts nu gäller också när andelstalet höjs för en deltagare som ingår i en samfällighet.

19 a §

Länsstyrelsen ska överlämna ärenden enligt miljöbalken om tillstånd till utrivning av en vattenanläggning som har kommit till genom markavvattnings till mark- och miljödomstolen, om det framställs yrkande om

- 1. förordnande enligt 11 kap. 20 § miljöbalken,*
- 2. särskild tvångsrätt enligt 28 kap. 10 § miljöbalken, eller*
- 3. ersättning enligt 31 kap. 16 § miljöbalken eller inlösen enligt 31 kap. 17 § miljöbalken.*

Även om det inte framställs något yrkande enligt första stycket, ska länsstyrelsen överlämna ärendet till mark- och miljödomstolen om anläggningen ägs av en samfällighet och utrivningen inte avser hela anläggningen.

Länsstyrelsen får överlämna ärenden enligt miljöbalken om tillstånd till utrivning av en vattenanläggning som har kommit till genom markavvattnings om andra fastigheter än sökandens kan komma att beröras.

Länsstyrelsen ska tillsammans med ärendet överlämna ett yttrande avseende den ansökta verksamhetens inverkan på allmänna intressen. I yttrandet ska särskild vikt läggas vid naturvårdsfrågorna.

1.3 Förslag till förordning om ändringar i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter

Häri genom föreskrivs att 19 § i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §

I stället för tillståndsplikt enligt 11 kap. 9 § miljöbalken gäller att en vattenverksamhet inte får påbörjas innan den har anmälts hos tillsynsmyndigheten, om verksamheten innebär

1. anläggande av våtmark där vattenområdet har en yta som inte överstiger 5 hektar,
1. anläggande av våtmark där vattenområdet har en yta som inte överstiger 7 hektar,
2. uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,
3. uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett annat vattenområde än vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,
4. grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,
5. grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett annat vattenområde än vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,
6. byggande av en bro eller anläggande eller byte av en trumma i ett vattendrag med en medelvattenföring som uppgår till högst 1 kubikmeter per sekund,
7. omgrävning av ett vattendrag med en medelvattenföring som uppgår till högst 1 kubikmeter per sekund, om åtgärden inte är att hänföra till markavvattning,
8. nedläggning eller byte av en kabel, ett rör eller en ledning i ett vattenområde,
9. bortledande av högst 600 kubikmeter ytvatten per dygn från ett vattendrag, dock högst 100 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta,
10. bortledande av högst 1 000 kubikmeter ytvatten per dygn från ett annat vattenområde än vattendrag, dock högst 200 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta,

11. utrivning av en vattenanläggning som tillkommit till följd av en verksamhet enligt 1–10,
11. utrivning av en vattenanläggning som tillkommit till följd av en verksamhet enligt 1–10 *eller en vattenanläggning som tillkommit genom markavvattning och saknar tillstånd enligt miljöbalken,*
12. ändring av en anmäld vattenverksamhet enligt 1–10, eller
13. ändring av en tillståndsprövad vattenverksamhet, om ändringen är en anmälningspliktig verksamhet enligt 1–10.

1.4 Förslag till förordning om ändringar i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 § i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

1 §

Avgift ska i de fall som anges i denna paragraf betalas för prövning i ärenden enligt 7 och 12 kap. miljöbalken. I fråga om avgiftens storlek gäller 10 § avgiftsförordningen (1992:191) och att

1. i ett ärende om dispens från föreskrifter som har meddelats för en nationalpark med stöd av 7 kap. 3 § miljöbalken ska avgiften motsvara avgiftsklass 4,
2. i ett ärende om dispens enligt 7 kap. 7 § andra stycket miljöbalken från föreskrifter som har meddelats för ett naturreservat ska avgiften motsvara avgiftsklass 4, om ansökan görs av någon annan än markägaren,
3. i ett ärende om dispens enligt 7 kap. 9 § andra stycket jämfört med 7 kap. 7 § andra stycket miljöbalken från föreskrifter som har meddelats för ett kulturresept ska avgiften motsvara avgiftsklass 4, om ansökan görs av någon annan än markägaren,
4. i ett ärende om dispens enligt 7 kap. 10 § andra stycket jämfört med 7 kap. 7 § andra stycket miljöbalken från föreskrifter som har meddelats för ett naturminne ska avgiften motsvara avgiftsklass 4, om ansökan görs av någon annan än markägaren,

5. i ett ärende om dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket andra meningen miljöbalken från förbudet inom ett biotopskyddsområde ska avgiften motsvara avgiftsklass 4,

6. i ett ärende om dispens från föreskrifter som har meddelats för ett djur- eller växtskyddsområde med stöd av 7 kap. 12 § miljöbalken ska avgiften motsvara avgiftsklass 4,

7. i ett ärende om dispens enligt 7 kap. 18 a § miljöbalken från förbuden i ett strandskyddsområde ska avgiften motsvara avgiftsklass 5,

7. i ett ärende om dispens enligt 7 kap. 18 a § miljöbalken, *eller enligt 7 kap. 18 b § miljöbalken när länsstyrelsen handlägger ärendet gemensamt med ett anmälningsärende enligt 11 kap. 9 a § första stycket miljöbalken enligt 19 kap. 3 § miljöbalken*, från förbuden i ett strandskyddsområde ska avgiften motsvara avgiftsklass 5,

8. i ett ärende om dispens enligt 7 kap. 20 § första stycket miljöbalken från föreskrifter som har meddelats för ett miljöskyddsområde ska avgiften motsvara avgiftsklass 5,

9. i ett ärende om dispens enligt 7 kap. 22 § andra stycket miljöbalken från föreskrifter som har meddelats för ett vattenskyddsområde ska avgiften motsvara avgiftsklass 5,

10. i ett ärende om tillstånd enligt 7 kap. 23 § miljöbalken för marinvetenskaplig forskning ska avgiften motsvara avgiftsklass 5,

11. i ett ärende om dispens eller tillstånd enligt 1–10 för en eller flera åtgärder inom ett särskilt skydds- eller bevarandeområde och som enligt 7 kap. 29 § första stycket miljöbalken inte får ges utan regeringens tillåtelse ska avgiften i stället för det som sägs i 1–10 motsvara avgiftsklass 6,

12. i ett ärende om dispens från föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken ska avgiften motsvara avgiftsklass 5,

13. i ett ärende om tillstånd enligt 12 kap. 11 § miljöbalken till uppförande av vilthägn ska avgiften motsvara avgiftsklass 6, och

14. i ett ärende om nya eller ändrade villkor i en dispens eller ett tillstånd som avses i 1–13 ska avgiften motsvara avgiftsklass 4.

2. Uppdraget

Naturvårdsverket har i regleringsbrevet för 2024 fått följande uppdrag:

Översyn av regelverk för att underlätta för återvätning

Naturvårdsverket ska utreda om det för att underlätta för klimat- och miljöåtgärder, utan att påverka jordbruksmark negativt, finns behov av att ändra reglerna för att ompröva och återkalla tillstånd till markavvattning i 24 kap. miljöbalken, lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet eller andra regler för markavvattning och vattenverksamhet. Syftet ska vara att underlätta för återvätning där det inte finns andra motstående intressen såsom produktiv jordbruks- eller skogsbruksmark. Om utredningen föranleder det, ska förslag på ändringar av reglerna lämnas. Uppdraget ska genomföras i dialog med Statens jordbruksverk och Havs- och vattenmyndigheten. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) senast den 28 februari 2025.

2.1 Utgångspunkter och avgränsningar

Uppdraget syftar till att underlätta för återvätning, där det inte finns några motstående intressen såsom produktiv jordbruks- eller skogsbruksmark. Genom regelförenklingar blir det enklare att genomföra återvätning, vilket förväntas leda till att fler åtgärder genomförs.

Naturvårdsverket tolkar uppdragets formulering ”underlätta för klimat- och miljöåtgärder” som att även restaurering av våtmarker ingår i uppdraget. Detta är avstämt med Regeringskansliet.

I uppdraget ingår att analysera om det finns behov av att ändra reglerna för markavvattning och vattenverksamhet samt att, om analysen visar på ett sådant behov och regeländringarna ryms inom uppdragets avgränsningar, lämna förslag till förändringar. I uppdragsbeskrivningen nämns särskilt reglerna för omprövning och återkallelse i 24 kap. miljöbalken av markavvattningstillstånd samt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSV). Utöver dessa har även 11 kap. miljöbalken om vattenverksamhet och förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter (FVV) identifierats som relevanta.

Naturvårdsverket tolkar uppdragets avgränsning, ”där det inte finns andra motstående intressen såsom produktiv jordbruks- eller skogsbruksmark”, som att förslag till regeländringar inte ska försvåra för jord- och skogsbruket där motstående intressen finns, till exempel genom att intresseavvägningar uteblir vid prövningar eller att ägande- och brukanderätten inte beaktas. Till exempel ska en markägare som fortsatt vill bruka sin mark på samma sätt som tidigare inte hamna i ett sämre läge på grund av den föreslagna ändringen. Däremot ska den markägare

som vill återväta sin mark kunna göra det enklare och snabbare. Frivillighet är en av uppdragets utgångspunkter. Där åtgärder genomförs ska återvätningen heller inte försvåra för omkringliggande fastigheters markanvändning, exempelvis jord- eller skogsbruk.

Uppdraget är avgränsat till juridiska hinder. Andra hinder, till exempel kunskapsrelaterade hinder, ersättningsnivåer eller resursbrist, har inte hanterats.

Det har inte rymts inom uppdraget att fullt ut lämna förslag på följdändringar i lagstiftningen som kan behöva göras.

Utredningen utgår från gällande regler. Förslag om ändring av reglerna kan också komma att föränledas av andra pågående utredningar.¹

2.2 Genomförande

Uppdraget har genomförts av Naturvårdsverket i dialog med Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten. Uppdraget har baserats på beskrivningar av hinder och möjliga lösningar från tidigare utredningar, till exempel fördjupad utvärdering av miljömålen², regeringsuppdrag om kunskaps- och analysunderlag för att återväta våtmarker³ samt Vattenverksamhetsutredningens betänkande⁴. Ytterligare underlag har utgjorts av en konsultutredning genomförd av Sweco, som ett led i att identifiera möjliga ändringar av reglerna för markavvattningssamfälligheter. Därtill har dialoger först inom uppdraget i syfte att kartlägga hinder och få synpunkter om möjliga ändringar, se under 2.2.2 nedan.

Dialog har förts myndigheterna emellan och arbetet har stämts av löpande. Inledningsvis har uppdragets tolkning, omfattning och inriktning, befintliga hinder och möjliga lösningar behandlats. Vidare har val av lösningar och prioritering mellan dessa diskuterats, liksom modell för hur de olika lösningarna ska bedömas. Senare i processen har dialogen berört förslag till utformning av författningstext samt effekter och konsekvenser av föreslagna ändringar.

I styrgruppen har frågor om uppdragets tolkning, inriktning för arbetet och förslag behandlats.

Denna redovisning är dock att betrakta som Naturvårdsverkets. Beslut om denna redovisning har fattats av generaldirektören Johan Kuylenstierna den 27 februari 2025 (NV-09162-23).

¹ Pågående utredningar innefattar Miljötilståndsutredningen, Miljömålsberedningens uppdrag om biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn, Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om att ta fram en plan för NRL samt reformering av strandskyddet.

² Naturvårdsverket (2023a). Underlag till den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål 2023.

³ Naturvårdsverket (2023b). Återvätning av organogen jordbruksmark i Sverige – scenarier med beräkning av totala arealer samt Naturvårdsverket (2023c). Underlag för återvätning av våtmarker.

⁴ SOU 2014:35 I vått och torr – förslag till ändrade vattenrättsliga regler.

2.2.1 Organisation

I Naturvårdsverkets projektgrupp har deltagit Amina Kurtovic, Anna Frändberg Torssander, Jessica Alvsilver (från och med juli 2024), Lisa Björk (till och med juni 2024), Sara Andersson och Sara Nilsson (projektledare). Från Jordbruksverket har Tomas Johansson, Tilla Larsson och Ingrid Bornfeldt Persson deltagit i arbetet och från Havs- och Vattenmyndigheten har Anna-Karin Rasmussen deltagit.

Uppdragets styrgrupp har utgjorts av berörda enhetschefer vid Naturvårdsverket. Adjungerade i styrgruppen har varit berörda enhetschefer vid Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten.

2.2.2 Dialog inom uppdraget

Under arbetets gång har Naturvårdsverket haft en nära dialog med länsstyrelsen. Vi har haft en referensgrupp bestående av handläggare av vattenverksamhetsärenden samt våtmarkssamordnare vid ett antal länsstyrelser.⁵ Vi har också haft dialog i samband med inplanerade aktiviteter inom tillsynsvägledning för markavvattning och inom Naturvårdsverkets samordnade våtmarksarbete, samt genom riktade frågor i syfte att få information om effekter och konsekvenser av tänkta regeländringar.

Vi har även inhämtat synpunkter från Skogsstyrelsen och Lantmäteriet.

Utöver ovan nämnda myndigheter har vi i uppdraget haft dialog med följande aktörer: LRF, Naturcentrum, Naturvårdsgruppen, Naturvårdsingenjörerna, Sportfiskarna, Nyköpingsåarnas vattenvårdsförbund, Mälarens vattenvårdsförbund, Hjälmarens vattenvårdsförbund, SCA, Sveaskog, Holmen, FSC, Södra skogsägarna, Skogsforsk, Lovang Lantbrukskonsult AB. Dialogerna har genomförts i flera syften: dels för att kartlägga de hinder för återvätning som förekommer i den befintliga lagstiftningen, dels för att inhämta idéer om ändringar som kan underlätta återvätning, dels för att få in synpunkter på preliminära förslag.

2.3 Läsanvisningar

I kapitel 3 ges en beskrivning av befintliga bestämmelser och de hinder i dagens regelverk för ökad återvätning som har identifierats. I kapitlet beskrivs även vilka aktörer som i dagsläget potentiellt hindras i sitt arbete med återvätning, förväntad utveckling om inga ändringar kommer till stånd samt en sammanfattande analys av vad som skulle behöva förändras.

Kapitel 4 innehåller Naturvårdsverkets förslag till ändringar, tillsammans med konsekvensbeskrivningar för dessa förslag. Kapitel 5 innehåller bedömningar om kompletterande insatser som behövs för att öka takten i återvätningen.

I kapitel 6 ges en samlad beskrivning av konsekvenserna av de förslag som lämnas i denna skrivelse.

⁵ Länsstyrelserna i Stockholm, Skåne, Dalarna, Kalmar, Norrbotten och Jönköping.

3. Problemanalys

Syftet med detta uppdrag är att underlätta för återvätning av torvmark genom att undanröja hinder i regelverken och därigenom möjliggöra för att fler åtgärder genomförs, utan att motstående intressen påverkas negativt. I detta kapitel ges en beskrivning av de bestämmelser som påverkar återvätning idag, de hinder för ökad återvätning som utgörs av aktuella regler som har identifierats i uppdraget, samt en sammanfattande analys av vad som skulle behöva förändras.

3.1 Stora ytor våtmark behöver återskapas

För att klara flera miljö- och klimatutmaningar behöver stora ytor våtmark återskapas. Ökad återvätning av våtmarker leder dels till minskad klimatpåverkan till följd av att utsläpp från dränerad mark minskar, dels till att förutsättningarna för biologisk mångfald förbättras. Våtmarker är bland de mest artrika miljöerna och spelar en nyckelroll i ekosystemet och landskapet. Torvbildande våtmarker spelar även en viktig roll för klimatet eftersom binder kol. Historiskt har det funnits ett stort behov av att dika ut våtmarker för odling. Dessa dikade torvmarker släpper i Sverige ut mer än 11 miljoner ton koldioxidkvivalenter årligen vilket motsvarar en fjärdedel av Sveriges territoriella utsläpp. Att återväta våtmarker som har dränerats och inte längre behövs för livsmedelproduktionen är en relativt enkel åtgärd som gynnar klimatet.

Återvätning av avvattnade våtmarker genomförs i allmänhet genom att diken fylls igen med jämna mellanrum, så kallad pluggning, eller genom att hela dikessystem läggs igen. Klimatpolitiska vägvalsutredningen⁶ uppskattade att minst 110 000 hektar dikad torvmark skulle kunna återställas genom permanent återvätning, fördelat på cirka 100 000 hektar skogsmark och cirka 10 000 hektar nyligen nedlagd jordbruksmark på torvjord.

Behovet av återvätning behöver vägas mot fortsatt behov av avvattning

Så gott som all åkermark är beroende av en väl fungerande dränering för att kunna odlas. Även bebyggelse och infrastruktur kan vara beroende av jordbrukets vattenanläggningar för avledning av överskottsvatten.⁷ Återvätning kan dessutom påverka omgivande mark och olika intressen negativt, vilket innebär att behovet av att återskapa våtmarker måste vägas mot behovet av väl-dränerad mark för jord- och skogsbruk, bebyggelse och potentiella skador på enskilda och allmänna intressen, och prövas och bedömas enligt flera delar av miljöbalken.

⁶ SOU 2020:4 Vägen till en klimatpolitisk framtid.

⁷ Jordbruksverket (2020). Förvaltning av vattenanläggningar – ibland genom en förordnad syssloman, sid 5.

3.2 Aktörer och drivkrafter i arbetet med återvätning

I detta avsnitt beskrivs de aktörer som i dagsläget arbetar med återvätning på ett eller annat sätt, och som potentiellt kan hindras i sitt arbete på grund av att nuvarande regler inte är ändamålsenliga.⁸

Markägare

Den som har rådighet att genomföra en återvätning är oftast markägaren, till exempel enskilda markägare, bolag eller statliga myndigheter och kommuner.

Enskilda markägare och bolag

Markägare kan ha olika skäl för att vilja återväta sin mark, så som att buffra för torka och översvämning, bidra till en varierande landskapsbild eller gynna vilt. Återvätning kan även öka markens motståndskraft mot exempelvis bränder eller angrepp av granbarkborre. Enskilda markägare och bolag kan söka bidrag för våtmarksåtgärder, till exempel investeringsstöd i den strategiska planen för den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP).

Under våren 2024 intervjuade Naturvårdsverket fler än 1000 enskilda ägare till jordbruks- och skogsmark om inställning, drivkrafter och hinder gällande skapande av våtmarker. Av studien framgår att markägarnas främsta drivkrafter för att anlägga eller restaurera våtmarker är att bidra till ökad biologisk mångfald och minskade klimatutsläpp. De främsta skälen till att avstå angavs vara olämplig mark, att våtmarksprojekt inte är praktiskt möjliga samt produktionsbortfall.⁹

En mycket stor andel av Sveriges jordbruksmark ägs av enskilda markägare.¹⁰ Skogsmark ägs i något större utsträckning av bolag, även om enskilda skogsägare även här utgör merparten (48 procent av den produktiva skogen kontra 24 procent). Av Sveriges skogsmark består drygt 16 procent av improduktiv skogsmark och resterande 84 procent av produktiv skogsmark.¹¹ En stor andel av den produktiva skogsmarken ägs i kombination med jordbruksmark. Troligen brukas en stor del av denna areal som rena skogsbruk snarare än som en resurs i jordbruksföretag.¹²

Markavvattningssamfälligheter

⁸ Aktörer som kan komma att beröras av återvätning beskrivs i samband med konsekvenser för respektive förslag.

⁹ Naturvårdsverket (2024). Ny studie: Ökad biologisk mångfald och klimatnytta markägares främsta drivkrafter för att skapa våtmark.

¹⁰ Jordbruksverket (2015). Jordbruksmarkens ägarstruktur i Sverige.

¹¹ SCB (2019). Marken i Sverige.

¹² Jordbruksverket (2015). <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/jordbruksverkets-statistikrapporter/statistik/2020-06-22-jordbruksmarkens-agarstruktur-i-sverige>

I många fall har markägare bildat en markavvattningssamfällighet¹³ för att gemensamt ansvara för underhållet av markavvattningsanläggningar som sträcker sig över flera fastigheter. Det finns i Sverige uppskattningsvis drygt 50 000 markavvattningssamfälligheter.¹⁴ Bland dessa kan det finnas samfälligheter som inte längre har något behov av sina anläggningar och sådana samfälligheter kan ha intresse av att avveckla hela eller delar av sina anläggningar.

Offentliga markägare

I dagsläget sker återvätning framför allt på statligt ägd mark inom skyddade områden. Länsstyrelsen genomför till exempel åtgärder som är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av Natura 2000-områden och naturreservat. För detta arbete kan länsstyrelserna söka Naturvårdsverkets bidrag till skyddade områden samt åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP). Andelen lämplig torvmark att återvätta i klimatsyfte är dock begränsad inom skyddade områden.

Kommuner genomför också återvätning på kommunal mark, för vilket de kan ansöka om statligt stöd hos länsstyrelsen. Kommuner och lokala aktörer kan söka stöd för våtmarksprojekt genom lokal naturvårdssatsning (LONA) som delas ut för åtgärder i naturvårdsprojekt som bidrar till att nå miljö kvalitetsmålen.

Initiativtagare till återvätning

Det är vanligt förekommande att andra initiativtagare driver processen åt markägaren, med stöd av avtal med markägaren, exempelvis vattenorganisationer, myndigheter och kommuner. Flera myndigheter har fått utpekade uppdrag och riktade resurser för att arbeta med återvätning. Till exempel tecknar Skogsstyrelsen ofta avtal med markägare, så kallade återvättningsavtal. Markägaren kompenseras ekonomiskt i relation till minskningen av markens produktivitet. I gengäld tar Skogsstyrelsen hand om själva processen för att återvätta marken. Även länsstyrelsen kan vara initiativtagare till insatser utanför skyddade områden för att gynna hotade arter och naturtyper inom ÅGP.

Andra initiativtagare till återvätning kan till exempel vara vissa intresseorganisationer som Sportfiskarna, Lantmännens Riksförbund (LRF) och Hushållningssällskapet. De bakomliggande drivkrafterna hos intresseorganisationerna varierar. Sportfiskarna har till exempel ett intresse av att förbättra vattenbiotopen för främst fiskarter, medan LRF och Hushållningssällskapet i huvudsak arbetar för att skapa bättre förutsättningar för jord- och skogsbrukare. Andra aktörer som kan ha intresse av återvätning är vattenförbund, vattenvårdsförbund och vattenråd som består av kommuner, fiskevårdsföreningar och industriföretag som samarbetar kring vattenförvaltningsfrågor.

¹³ Kallas ibland markavvattningsföretag, dikningsföretag eller torrlägningsföretag.

¹⁴ SOU 2014:35 Slutbetänkande av Vattenverksamhetsutredningen.

3.3 Befintliga regler som aktualiseras vid återvätning

I det här avsnittet redogörs för vilka regler som gäller och vilka prövningar som kan bli aktuella vid återvätning. Syftet med dessa regler och prövningar är bland annat att hantera och begränsa den negativa påverkan som kan uppstå till följd av en återvätning.

3.3.1 Vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken

Återvätning genomförs i allmänhet genom att diken läggs igen eller pluggas vilket är en vattenverksamhet. Om underhållsskyldigheten för diket ska upphöra kallas det juridiskt för en ”utrivning av en vattenanläggning”. Andra vattenrelaterade miljöåtgärder kan exempelvis vara utfyllnader eller grävningar i vattenområden eller omgrävningar av vattendrag. Alla dessa åtgärder utgör vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Huvudregeln är att det krävs tillstånd av mark- och miljödomstolen för att få utföra vattenverksamhet (11 kap. 9 § miljöbalken).¹⁵ Vid prövningen av en ansökan om tillstånd för vattenverksamhet hanterar domstolen såväl allmänna som enskilda intressen samt frågor om ersättning för eventuella skador och intrång som vattenverksamheten orsakar.

En vattenanläggning är en anläggning som har kommit till genom en vattenverksamhet. Tillstånd till vattenverksamhet innefattar, utöver tillstånd för verksamheten, en rätt att behålla anläggningen. Den som äger en vattenanläggning är skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. För att ägaren ska bli av med underhållsansvaret när en vattenanläggning tas bort krävs tillstånd till utrivning. Enligt 11 kap. 19 § miljöbalken ska tillstånd till utrivning meddelas, såvida det inte är lämpligt att underhållsansvaret för den berörda vattenanläggningen tas över av någon annan.

Även markavvattning är vattenverksamhet.¹⁶ De anläggningar som uppstår till följd av markavvattning, till exempel diken och vallar, är alltså vattenanläggningar. Vid återvätning genom igenläggning eller pluggning av diken krävs tillstånd till utrivning för att skyldigheten att underhålla dikena ska upphöra. Om inga nya vattenanläggningar uppkommer i och med återvätningsåtgärderna kan en ansökan om tillstånd till utrivning göras enligt 11 kap. 19 § miljöbalken. Om nya vattenanläggningar ska tillkomma genom återvätningen kan underhållsskyldigheten för de igenlagda eller pluggade dikena hanteras i prövningen av ansökan om tillstånd enligt 11 kap. 9 § miljöbalken.

¹⁵ Miljötillståndsutredningen (SOU 2024:98) föreslår dock en helt ny prövningsordning för vattenverksamhet.

¹⁶ Ansökan om tillstånd till markavvattning prövas, till skillnad från annan vattenverksamhet, av länsstyrelsen, om den inte ska prövas av mark- och miljödomstolen exempelvis för att även någon annan än sökanden ska delta i markavvattningen, se 7 kap. 19 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, LSV.

Vissa mindre omfattande vattenverksamheter kan i stället anmälas till länsstyrelsen. En sådan anmälan görs med stöd av 11 kap. 9 a § miljöbalken och 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter, FVV, se nedan. Det finns också ett lagstadgat undantag från tillstånds- och anmälningsplikten för de fall där det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena (11 kap. 12 § miljöbalken). Det är dock alltid möjligt att ansöka om tillstånd för vattenverksamhet. Åtgärder som inte tillståndsprövas utan i stället anmäls eller utförs med stöd av undantagsregeln saknar skydd mot framtida tillsynsåtgärder.

3.3.2 Förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter

I 19 § FVV finns en lista över sådana vattenverksamheter som inte kräver tillstånd men som i stället är anmälningspliktiga. En anmälan ska till exempel göras vid anläggande av våtmark som är mindre än 5 hektar (19 § 1 FVV) eller fyllning i ett vattenområde om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter (19 § 3 FVV). I förordningen finns även bestämmelser om hur länsstyrelsen ska hantera anmälningsärenden, exempelvis hur remissförfarandet ska gå till. Om det behövs med hänsyn till den anmälda verksamhetens påverkan på miljön eller enskilda intressen ska länsstyrelsen förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd enligt 11 kap. 9 § miljöbalken, se 23 § FVV.

3.3.3 Andra tillstånd

Det kan i ett återvättningsprojekt finnas behov av andra anmälningar, tillstånd eller dispenser enligt miljöbalken, till exempel anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, Natura 2000-tillstånd, strandskyddsdispens eller biotopskyddsdispens. Tillstånd kan också krävas enligt andra regelverk, exempelvis dispens enligt terrängkörningslagen (1975:131) och tillstånd enligt kulturmiljölagen (1988:950).

3.3.4 Tillstånds giltighet och omprövning enligt 24 kap. miljöbalken

Oftast initieras de rättsliga processer som är nödvändiga vid återvätning av de som har tillstånd till berörda diken eller med deras samtycke, men det förekommer även att behöriga myndigheter¹⁷ ansöker om omprövning av sådana tillstånd enligt 24 kap. miljöbalken. Vad som kan utgöra grund för omprövning eller återkallelse framgår av 24 kap. 5 § respektive 24 kap. 3 § miljöbalken. Syftet med reglerna om återkallelse är framför allt att det ska vara möjligt att återkalla tillstånd där tillståndshavaren har felat, men det är även möjligt att återkalla tillstånd när tillståndshavaren har varit passiv (om tillstånd att inverka på vattenförhållandena inte har utnyttjats under en längre tid och det kan antas att tillståndet inte heller

¹⁷ Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och kommunen.

kommer att utnyttjas, se 24 kap. 3 § 9 miljöbalken). Det är även möjligt att ompröva tillstånd på grund av omständigheter som inte beror på att tillståndshavaren har gjort något fel (om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt, se 24 kap. 5 § 6 miljöbalken). Praxis på området är dock mycket begränsad. Återkallelser är mycket sällsynta.

3.3.5 Lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Bestämmelser om vattenverksamhet och vattenanläggningar finns också i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, LSV.

Den som vill lägga igen eller plugga ett dike, eller utföra andra vattenverksamhetsåtgärder, måste ha rådighet, eller rätt att förfoga, över vattnet (diket och eventuella andra vatten) där vattenverksamheten ska utföras, se 2 kap. 1 § LSV. Rådighet finns automatiskt över vattnet inom den egna fastigheten. Rådighet kan också fås genom avtal, till exempel ett återvätningsavtal som markägare kan träffa med Skogsstyrelsen.

I 3 kap. LSV finns bestämmelser om markavvattningssamfälligheter. Om det är flera som deltar i markavvattningen utgör deltagarna en samfällighet för utförande och drift av verksamheten, se 3 kap. 2 § LSV. Ägarna till de fastigheter som helt eller delvis ligger inom vattenanläggningens båtnadsområde (nyttoområde) bildar normalt en markavvattningssamfällighet.

Om de diken som berörs av en återvätning ingår i en markavvattningssamfällighet kan samfälligheten behöva omprövas till följd av de ändrade förhållandena, eller samfälligheten helt avvecklas, enligt reglerna i 7 kap. LSV. Vid en sådan omprövning kan mark- och miljödomstolen meddela de ändrade bestämmelser som behövs till exempel i fråga om kretsen av deltagare eller kostnadsfördelningen mellan deltagarna. Omprövning av en samfällighet kan bland annat genomföras i samband med omprövning eller återkallelse av tillstånd enligt 24 kap. miljöbalken, 7 kap. 17 § första stycket, eller initieras av en deltagare i samfälligheten som en fristående fråga (utan koppling till omprövning eller återkallelse av tillståndet), 7 kap. 17 § andra stycket alternativt 7 kap. 18 § LSV om det finns en överenskommelse mellan deltagarna.

3.3.6 Markavvattningssamfälligheter och äldre vattenlagar

Äldre samfälligheter förvaltas enligt de regler som gällde när samfälligheten bildades, vilket innebär att vissa bestämmelser i äldre vattenlagar från 1879 och 1918 fortfarande gäller. I lagen om dikning och annan avledning av vatten från 1879 (DL) lades grunden för ett modernt regelverk om gemensamma åtgärder för att dränera åkermark. I DL fanns regler kring avledning av vatten från den egna till nästa fastighet och regler kring samverkan i det fall att fastighetsägarna inte var överens om nytta, utformning eller underhållsansvar.

Enligt 1918 års vattenlag (1918:523), även kallad äldre vattenlagen (ÄVL), gällde olika prövningsregler för dikning respektive vattenavledning och invallning. I ÄVL infördes begreppet ”torrläggning av mark” vilket innefattade dikning av kärr, mossar och annan vattendränkt mark, vattenavledning och invallning. I 1983 års vattenlag (VL) ersattes begreppet ”torrläggning av mark” med ”markavvattning”.

Miljöbalkens definition av markavvattning motsvarar i sak vad som i ÄVL betecknas som torrläggning av mark. Markavvattningsåtgärderna delas därmed in i dikning, vattenavledning och invallning. Prövningsplikten såg olika ut för de olika typerna av markavvattning vilket kan ha betydelse även idag, exempelvis vid bedömningen av lagligheten av äldre anläggningar. Enligt 4 kap. VL var vattenverksamheter, bland annat markavvattning, i allmänhet tillståndspliktiga.

Enligt 4 kap. 2 § VL krävdes inte tillstånd om det var uppenbart att vare sig allmänna eller enskilda intressen skulle komma att skadas av verksamheten. Enligt 4 kap. 2 § VL gällde tillståndsplikt i de fall det behövdes särskild tvångsrätt för att genomföra åtgärderna eller om två eller flera fastigheter skulle delta i verksamheten och det inte gick att sluta en överenskommelse om delaktigheten. Så gällde även med stöd av tidigare lagstiftning. I de fall där tillståndsplikt inte förelåg fanns möjligheten att söka tillstånd ändå för att ge anläggningen ett framtida rättsligt skydd.

Beslut efter förrättningar och tillstånd till markavvattning enligt äldre bestämmelser är att likställa med tillstånd enligt miljöbalken. Förvaltningen av de gemensamma vattenanläggningarna ska ofta skötas av en samfällighet. Beroende på vilken lagstiftning som gällde när anläggningen tillkom och antalet deltagare i samfälligheten finns olika krav på om samfälligheten ska ha en styrelse eller en syssloman. Samfälligheter som har bildats med stöd av DL eller ÄVL ska anmäla en syssloman respektive en styrelse hos länsstyrelsen för att få genomföra åtgärder på annans mark.¹⁸ Samfälligheter enligt ÄVL har också en skyldighet att lämna uppgifter när det sker förändringar i styrelsen. Vidare ska länsstyrelsen enligt ÄVL föra en förteckning över anmälningarna.

3.3.7 Lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter

Senare tillkomna markavvattningssamfälligheter – det vill säga samfälligheter som tillkommit enligt 1983 års vattenlag och senare – och äldre samfälligheter som har omprövats förvaltas enligt reglerna i lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter, SFL. Enligt den lagen kan förvaltningen antingen ske i form av delägarförvaltning (i enklare fall) eller föreningsförvaltning. Äldre samfälligheter som har omprövats enligt 7 kap. LSV och senare tillkomna samfälligheter kan

¹⁸ 5:74 DL och 7:62 ÄVL. Sisträdda § lyder: Innan anmälan om styrelseval gjorts hos Konungens befallningshavande, må ej i fall, som i 61 § avses, arbete å annans mark verkställas eller åtgärd eljest till förfång för annan vidtagas. Sker ändring i styrelsens sammansättning, skall styrelsen ofördröjligen göra anmälan därom hos Konungens befallningshavande. Då anmälan, som i denna § sägs, ägt rum, skall underrättelse därom på deltagarnas i företaget bekostnad intagas i länskungörelserna.

bilda samfällighetsföreningar enligt SFL. En samfällighetsförening ska registreras hos Lantmäteriet.

3.4 Hinder vid prövning av återvätning

En hindersanalys har genomförts för att utreda om det för att underlätta för klimat- och miljöåtgärder, utan att påverka jordbruksmark negativt, finns behov av att ändra reglerna för markavvattning och vattenverksamhet. Analysen gjordes med utgångspunkt i dialog med såväl myndigheter som privata aktörer och genom inläsning av tidigare utredningar inom området (se mer om detta under avsnitt 2.2).

Vid återvätning utförs någon typ av vattenverksamhet, vilket innebär att flera olika lagar och förordningar kan behöva tillämpas beroende på vad som ska utföras. Att lagstiftningen för vattenverksamheter är fördelad på flera lagar, och att bestämmelser i äldre lagar kan vara tillämpliga även om lagen i fråga är upphävd, gör den svåröverskådlig och komplex att tillämpa, även för erfarna jurister.¹⁹

3.4.1 Gränsdragningsproblem och andra hinder vid prövning av vattenverksamhet

När en aktör – till exempel en markägare eller en annan initiativtagare – vill utföra en återvätning eller annan miljöåtgärd i vatten gäller som huvudregel tillståndsplikt enligt 11 kap. miljöbalken. Vissa mindre omfattande åtgärder kan dock i stället anmälas till tillsynsmyndigheten (se 3.3 ovan). Gränsdragningen mellan tillstånds- och anmälningsplikten uppfattas i vissa avseenden som otydlig, vilket innebär att det kan vara svårt att avgöra vilka åtgärder som kan anmälas.

Det är ofta tidskrävande för den som vill genomföra en åtgärd att sätta sig in i vilka regler som gäller och vilken typ av prövning som bör väljas, och för länsstyrelsen att vägleda om dessa frågor. Gränsdragningsproblemen leder även till att handläggare på länsstyrelsen gör olika bedömningar, vilket innebär att samma typ av åtgärd hanteras olika av länsstyrelserna och till skilda kostnader. Otydligheterna medför därför en rättsosäkerhet för aktörerna.

Den som äger en vattenanläggning eller den som annars är ansvarig för underhållet, är skyldig att underhålla vattenanläggningen. Genom att få tillstånd till utrivning av vattenanläggningen kan underhållsskyldigheten upphöra. Utrivning kan också ingå som ett led i en ny vattenverksamhet för vilken tillstånd till vattenverksamhet krävs. För att spara tid och pengar väljer verksamhetsutövaren ofta att lägga igen diken antingen med hänvisning till undantagsregeln eller genom att anmäla vattenverksamheten till länsstyrelsen. I dessa fall sker ingen tillståndsprövning vilket innebär att underhållsansvaret rättsligt sett kvarstår samtidigt som den berörda markavvattningsanläggningen tappat sin funktion. Detta kan i framtiden ge upphov till besvärliga situationer, dels för fastighetsägare eller verksamheter med behov av att vattenanläggningar underhålls, dels för tillsynsmyndigheten som ska

¹⁹ Se också SOU 2014:35 avsnitt 9.1.

utreda ansvarsförhållandet. Det innebär också att den genomförda återvätningen inte omfattas av något rättskraftigt tillstånd vilket på sikt kan bli problematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Utan rättsligt skydd för de tillkomna våtmarkerna finns risk att diken underhålls och våtmarken avvattnas.

Det är också i vissa avseenden otydligt hur de olika punkterna i 19 § FVV ska förhålla sig till varandra, vilket innebär svårigheter att avgöra vilken punkt som bör tillämpas i olika situationer. Vidare kan det vara svårt för såväl verksamhetsutövare som länsstyrelsen att avgöra om en återvätning kan utföras med stöd av undantagsregeln vilket kan leda till att länsstyrelserna gör olika tolkningar av den bestämmelsen. Förutom att dessa otydligheter riskerar att försvåra arbetet med återvätning kan de vara problematiska från ett rättssäkerhetsperspektiv. Samma problem som vid anmälan kan även uppstå vid tillämpning av undantagsregeln, se föregående stycke.

Det är inte heller tillräckligt tydligt när länsstyrelserna ska förelägga verksamhetsutövaren om att ansöka om tillstånd.

3.4.2 Prövningen av återvätning är inte tillräckligt effektiv

Om återvätningen inte kan utföras med stöd av undantagsregeln eller anmälas till tillsynsmyndigheten krävs tillstånd för vattenverksamhet. Det kan också finnas olika skäl för verksamhetsutövare att vilja söka tillstånd, även i fall där det är möjligt att tillämpa anmälan eller undantagsregeln. Sådana skäl kan till exempel vara att det är önskvärt att underhållsskyldigheten för en befintlig markavvattningsanläggning upphör, eller att eventuella nya anläggningar ska få rättskraftig legitimitet. Tillståndsprövningen sker hos mark- och miljödomstolen och innebär längre handläggningstider och högre kostnader än om verksamheten anmäls till länsstyrelsen. Hos länsstyrelsen handläggs en anmälan om vattenverksamhet mot en anmälningsavgift och handläggningstiden är normalt åtta veckor. Handläggningstiden i domstol varierar men det är inte ovanligt att det tar omkring ett år från det att ansökan är komplett till dom. Förutom prövningsavgift tillkommer kostnader för framtagande av miljökonsekvensbeskrivning och kungörelse av ansökan om tillstånd. Den sökande ska även stå för motpartens rättegångskostnader, till exempel kostnader för ombud.

Att handläggningstider vid vattenverksamhet och återvätning är långa kan i många fall bero på att ärendena är komplexa och berör flera motstående intressen. Givet att återvätningstakten ska öka finns dock behov av att processen för vissa ärenden kan bli snabbare och enklare. En lång handläggningstid kan också skapa en oro för att den finansiering som beviljats i form av bidrag inte kommer att räcka fram till dess att samtliga arbeten är klara.

3.4.3 Prövningen av vattenverksamhet och strandskyddet är inte tillräckligt samordnad

Om strandskydd råder på platsen för den planerade återvätningen kan dispens enligt strandskyddsbestämmelserna krävas för att åtgärden ska få utföras. Enligt

miljöbalken (7 kap. 18 §) prövas ansökan om strandskyddsdispens av länsstyrelsen då den gäller byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg eller en åtgärd inom skyddade områden, exempelvis naturreservat och Natura 2000-områden. I övriga fall prövas dispensansökan av kommunen. Kommunens beslut kan överklagas till länsstyrelsen.

Detta kan leda till situationer då kommunen avslår ansökan om strandskyddsdispens, exempelvis för att åtgärden inte bedöms vara förenlig med strandskyddets syfte, medan länsstyrelsen beslutar att vattenverksamheten kan genomföras med vissa försiktighetsåtgärder. I de fall dispensbeslutet sedan hanteras av länsstyrelsen (till följd av att beslutet överklagats) kan det även resultera i att länsstyrelsen kommer till olika slutsatser i strandskyddsfrågan respektive frågan om vattenverksamhet för ett och samma återvätningsprojekt.

Länsstyrelsen har möjlighet att ta till sig andra miljöbalksärenden hos en kommun, till exempel en ansökan om strandskyddsdispens, och handlägga detta tillsammans med en anmälan om vattenverksamhet, så kallad samprovning (19 kap. 3 § miljöbalken). Huruvida länsstyrelserna utnyttjar denna möjlighet skiljer sig åt mellan olika län. I dagsläget kan länsstyrelsen inte ta ut någon avgift för provningen av sådana dispensärenden som övertas från kommunen.

3.4.4 Krav på strandskyddsdispens och inträdande av strandskydd

Strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. miljöbalken i sig har också lyfts som ett hinder för återvätning och annat vattenvårdsarbete. Trösklar utgörs både av att dispens från strandskyddet kan krävas vid genomförande av åtgärder, och att strandskydd kan inträda på platsen där en våtmark anläggs. Detta kan medföra begränsningar för såväl markägaren som användande av marken inom närliggande fastigheter.

Återvätning och annan vattenvård sker som nämnts ovan i stor utsträckning med stöd av undantagsregeln i 11 kap. 12 § miljöbalken. Flera aktörer som vi har haft dialog med inom uppdraget anser att det, för att åstadkomma ett mer effektivt och rättssäkert vattenvårdsarbete, krävs att naturvård även undantas från provning enligt annan lagstiftning, på samma sätt som det finns undantag för verksamheter som skogsbruk och annan näringsverksamhet. Som exempel kan nämnas dispensprovningar enligt 7 kap. miljöbalken och terrängkörningslagen (1975:1313).

3.5 Hinder vid utrivning och omprovning inom markavvattningssamfälligheter

För den som ska genomföra en återvätningsåtgärd upplevs det som särskilt komplext om åtgärden berör diken som omfattas av äldre samfällda tillstånd till markavvattning och samfälligheter som saknar aktiv förvaltning. Hantering av markavvattningssamfälligheter kräver goda kunskaper om de vattenrättsliga

reglerna. Lagstiftningen är svåröverskådlig och fördelad på flera lagar. Vissa bestämmelser om förvaltning av samfälligheter i nu upphävda lagar från 1879 och 1918 gäller fortfarande. Det kan också vara svårt att hitta och tolka de gamla tillstånd som fortfarande gäller.

3.5.1 Omfattande utredningar om markavvattningssamfälligheter behövs

För att veta vilka rättsliga prövningar som behövs för att kunna genomföra återvätning inom en markavvattningssamfällighet krävs utredningar om såväl vad som omfattas av rättskraft i tillståndet till markavvattning som det kvarstående behovet av markavvattning. Det kan även krävas mycket resurser för att identifiera och kontakta deltagarna i markavvattningssamfälligheten på ett juridiskt korrekt sätt. Detta gäller särskilt om samfälligheten inte har förvaltats aktivt under en längre tid. Sådana utredningar är ofta mycket tids- och resurskrävande och kan innebära betydande kostnader i form av bland annat konsultarvoden och övriga rättegångskostnader, till exempel kostnader för markavvattningssakkunnig.

Både Skogsstyrelsen och flertalet konsulter har uppgett att de undviker återvätning inom områden där samfällda vattenanläggningar påverkas. Detta kan leda till att marker som i övrigt är lämpliga för återvätning väljs bort.

En stor del av tiden i ett återvättningsprojekt inom en markavvattningssamfällighet går till att identifiera och kartlägga markavvattningssamfälligheten och att ta kontakt med berörda fastighetsägare och ägare till anläggningar. Avsaknad av kontaktuppgifter till den berörda samfälligheten, till exempel dess styrelsemedlemmar, syssloman eller annan kontaktperson, försvårar för initiativtagare till återvätning att inleda en dialog med samfälligheten och/eller deltagarna. Länsstyrelsen har visserligen tillgång till en del uppgifter men de är varken kompletta, lättillgängliga eller sökbara på ett enkelt sätt. Det finns i nuläget inte heller någon koppling mellan länsstyrelsens hantering av styrelseinformationen respektive tillståndet för markavvattning.

Nyare eller omprövade samfälligheter ska registreras hos Lantmäteriet. Att dessa uppgifter förekommer i olika arkiv hos flera myndigheter bidrar till att det är tids- och arbetskrävande att hitta aktuell styrelseinformation, vilket försvårar för den som vill undersöka status för mark som har potential att återvätas.²⁰

Avsaknaden av äldre samfälligheters styrelseinformation kan även vara besvärligt i andra sammanhang, exempelvis vid olika typer av exploateringar. Det kan även vara besvärligt när en markägare inom en samfällighet har behov av att utföra en vattenåtgärd på sin mark, till exempel ett tvåstegsdike eller bevattningsuttag.

²⁰ Miljösamverkan Sverige (2015). Markavvattningsföretag. Vägledning för tillsyn, omprövning och avveckling, sid 46.

3.5.2 Begränsad behörighet att ansöka om utrivning och omprövning inom markavvattningssamfälligheter

En återvätning inom en markavvattningssamfällighet leder i allmänhet till att hela eller delar av den samfällda vattenanläggningen rivs ut. Bestämmelsen om utrivning i 11 kap. 19 § miljöbalken anger att tillstånd alltid ska lämnas till utrivning av en vattenanläggning i ytvatten, om inte någon annan ska ta över underhållsskyldigheten. I förarbetena till denna bestämmelse anges att behöriga att ansöka om utrivning är anläggningens ägare och den som annars fullgör underhållsskyldigheten.²¹

När det handlar om en samfällid vattenanläggning borde detta innebära att det endast är samfälligheten som får ansöka om utrivning av anläggningen, medan en sådan ansökan som görs av en enskild deltagare kommer att avvisas. Om det bara är samfälligheten som är behörig att ansöka om utrivning, måste samtliga deltagare vara överens om att åtgärden ska genomföras, såvida inte tvångsrätt enligt 28 kap. 10 § miljöbalken åberopas²².

Det framstår som oklart vad som gäller i fråga om behörighet när en ansökan om vattenverksamhet görs med stöd av 11 kap. 9 § miljöbalken, där utrivningen ingår som en del i den nya vattenverksamheten som ska utföras. I praktiken leder detta till att återvätning inom markavvattningssamfälligheter inte initieras om någon deltagare i samfälligheten motsätter sig åtgärden.

Återvätning inom en markavvattningssamfällighet innebär normalt sett också att samfälligheten behöver omprövas. Om hela anläggningen ska rivas ut ska samfälligheten avvecklas och vid partiell utrivning behöver en omprövning av vissa förvaltningsfrågor göras. Det kan till exempel handla om att deltagarkretsen förändras till följd av återvätningen och att fördelningen av kostnaderna för underhållet av de gemensamma anläggningar som ska finnas kvar därför behöver uppdateras, eller att kostnadsfördelningen av andra skäl inte längre är aktuell.

Omprövning av en markavvattningssamfällighet kan antingen åstadkommas genom att samtliga deltagare i samfälligheten är överens och skickar in en överenskommelse till mark- och miljödomstolen, eller genom att domstolen omprövar en samfällighet i samband med omprövning enligt 24 kap. miljöbalken eller i andra särskilt angivna fall (se 3.3). Dessutom kan en deltagare i samfälligheten ansöka om omprövning av samfälligheten som en fristående fråga, om ändrade förhållanden som påverkar samfälligheten uppkommer i andra fall än de som nämnts ovan. Det är endast deltagare i samfälligheten som kan ansöka om omprövning till följd av de ändrade förhållandena, såvida omprövningen inte sker inom ramen för en omprövning enligt 24 kap. miljöbalken. Andra initiativtagare till återvätning eller andra vattenrelaterade miljöåtgärder, exempelvis Skogsstyrelsen,

²¹ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 141.

²² Jfr dock MÖD:s slutliga beslut 2024-04-26 i mål nr M 7988-22, mer om detta nedan.

länsstyrelsen eller vattenråd, är inte behöriga att ansöka om omprövning utan behöver träffa avtal med minst en deltagare i den berörda samfälligheten.

Vattenrättslig rådighet

Det bör i detta sammanhang noteras att den som ansöker om vattenverksamhet måste ha rådighet över vattnet inom det område där de åtgärder som omfattas av ansökan ska vidtas (se 2 kap. 1 § LSV). Enligt 2 kap. 5 § första stycket LSV har staten, kommuner och vattenförbund vattenrättslig rådighet att bedriva sådan vattenverksamhet som är önskvärd från allmän miljö- eller hälsosynpunkt eller som främjar fisket. 2 kap. 5 § LSV ger dock inte behörighet att ansöka om tillstånd att förfoga över vattnet på någon annans fastighet utan sådan grundläggande rådighet som avses i 2 kap. 2 § LSV. Detta innebär att bland annat staten är behörig sökande bara om den åberopar rådighet på grund av äganderätt, upplåtelse från ägaren eller yrkad tvångsrätt enligt 28 kap. 10 § första stycket 1 miljöbalken.²³

Eftersom samfälliga markavvattningsanläggningar ägs av samfälligheten och inte av respektive markägare (se 3 kap. 2 § LSV) saknar den enskilde markägaren ensam rådighet genom äganderätt över vattenanläggningen, och kan inte heller åberopa tvångsrätt enligt 28 kap. 10 § miljöbalken. Den möjligheten har däremot staten med flera.

Detta innebär enligt vår bedömning att myndigheter har möjlighet att ansöka om tillstånd till återvätning av ett samfälligt dike utan överenskommelse med samfälligheten genom att åberopa rådighet med stöd av 2 kap. 5 § LSV och yrka tvångsrätt med stöd av 28 kap. 10 § första stycket 1 miljöbalken.²⁴

Enskilda sökande behöver dock komma överens med samfälligheten eftersom de inte kan få tvångsrätt enligt 28 kap. 10 § miljöbalken utom i de särskilda fall som räknas upp i 2 kap. 4 § LSV (utrivning omfattas dock inte av denna bestämmelse). Vi ser inte någon möjlighet att föreslå en ändring av detta inom ramen för det här uppdraget.

3.5.3 Reglerna om omprövning och återkallelse av tillstånd är svåra att tillämpa och används sällan

Vissa myndigheter har möjlighet att ansöka om att tillståndsmyndigheten ska ompröva eller återkalla tillstånd enligt 24 kap. miljöbalken. Det förekommer att reglerna om omprövning tillämpas, bland annat vid exploateringar och anläggande av våtmarker. Det är dock mycket ovanligt att tillstånd återkallas.

När det gäller markavvattningstillstånd råder viss osäkerhet om vad som kan utgöra grund för omprövning eller återkallelse. De grunder som anges i lagtexten som skulle kunna vara aktuella vid återvätning upplevs som otydliga och svåra att tillämpa. Det finns inte heller tillräckligt med praxis på området. Det finns också en

²³ Se till exempel NJA 2012 s. 362.

²⁴ Se dock MÖD:s slutliga beslut 2024-04-26 i mål nr M 7988-22 där domstolen i domskälen skrev att det får anses tveksamt om det är möjligt att få tvångsrätt för åtkomst och förfoga över annans vattenanläggning.

ovana hos behöriga myndigheter att ansöka om omprövning eller återkallelse och det råder osäkerhet kring vilka underlag som krävs. Myndigheterna upplever vidare att omprövningssystemet är ett mycket resurskrävande och tungrovt instrument.²⁵ En orsak uppges vara att rättsprocessen tenderar att bli utdragen. Osäkerheter i finansiering och framför allt bristen på resurser gör att myndigheterna drar sig för att tillämpa reglerna. Det är därför ovanligt att omprövningssystemet i 24 kap. miljöbalken tillämpas för att möjliggöra för återvättnings- eller restaureringsåtgärder.

Vi har även uppmärksammat att Vattenverksamhetsutredningen hade ett förslag om att ändra i reglerna om fördelning av kostnader vid omprövning. Fördelningen av kostnaderna är idag olika vid prövning av ny markavvattning – där kostnaderna fördelas efter vad som är skäligt – och vid omprövning av en befintlig markavvattningsanläggning – där var och en ska stå för sina egna kostnader. Skillnaden kan innebära en kraftig fördyring för sökanden i omprövningsmål. Eftersom denna skillnad av allt att döma var oavsiktlig från lagstiftarens sida, och att det av miljöskäl och för att underlätta tillsynen finns stora fördelar med att underlätta för omprövningar, föreslog Vattenverksamhetsutredningen att detta rättas till.²⁶

Majoriteten av de ansökningsmål som rör markavvattning i dag innebär omprövning av äldre markavvattningar. Rättegångskostnaderna i omprövningsmål utgörs till största delen av kostnader för den av domstolen förordnade markavvattningssakkunniga och kungörelsekostnader och kan i många fall bli höga. Att kostnaderna inte fördelas på ett skäligt sätt kan hämma omprövningsprocessen och leda till att berörda markägare är försiktiga att ansöka om omprövning.

3.6 Förväntad utveckling om inga ändringar kommer till stånd

För att klara nationella klimat- och miljöutmaningar, inklusive miljö kvalitetsmålet om myllrande våtmarker, behöver Sverige återställa och etablera stora arealer våtmarker. Markägare är centrala för våtmarksarbetet eftersom åtgärderna i dagsläget är frivilliga.

Från 2010 fram till 2023 har ca 8 058 hektar torvmarker restaurerats hydrologiskt med statlig finansiering.²⁷ Hur återvättningsstakten kommer att utvecklas framåt beror till stor del av omfattningen av medel till det nationella våtmarksarbetet, men även av andra faktorer som intresse från markägare, kapacitet hos länsstyrelserna

²⁵ SOU 2022:33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen, s. 246 ff.

²⁶ SOU 2014:35, s. 388 f.

²⁷ Sveriges miljömål: Hydrologisk restaurering av torvmarker.

och tillgång till rådgivare och entreprenörer som kan stötta i planering och genomförande.

I dagsläget förväntas statliga medel till återvätning öka de närmast kommande åren, utifrån vad regeringen har aviserat om kommande års budgetar. På sikt kan också lagstiftningen komma att skapa drivkrafter för ökad återvätning, till exempel till följd av implementering av EU-lagstiftning, även om det i dagsläget är svårt att förutsäga om detta faktiskt kommer att leda till ökad återvätning och i så fall i vilken utsträckning. I naturrestaureringsförordningen²⁸ till exempel finns arealmål om återställande av mark, inklusive återvätning. Även LULUCF-förordningen²⁹ och certifieringsförordningen³⁰ kan komma att ha bäring på återvätningsarbetet.

En tröskel, som tydligt försvårar initiativ till och genomförande av återvätning, är gällande regler om prövning av återvätning som inte är effektiva. Utan ändringar i dessa regler kommer den önskvärda ökningen av återvätning att ske långsammare, och de statliga investeringar som görs blir mindre effektiva och eventuellt högre.

3.7 Slutsatser om behovet av regeländringar

Naturvårdsverket bedömer att det finns behov av att ändra reglerna så att de processer som kan komma i fråga vid återvätning blir enklare. Sådana ändringar kan leda till att återvätningsstakten ökar.

De prövningar som kan komma i fråga när en återvätning ska genomföras är ofta tidskrävande och kostsamma. I många fall är detta motiverat då åtgärderna kan vara komplicerade och riskera att påverka andra intressen. I flera fall, när det handlar om åtgärder av enklare karaktär, vore det dock önskvärt med ett enklare och mindre kostsamt förfarande än i dagsläget. Eftersom många åtgärder i nuläget anmäls eller utförs med stöd av undantagsregeln, är det eftersträvänsvärt att hitta förenklingar som även underlättar tillståndprocessen för åtgärder som behöver rättskraft. Det finns också skäl att åtgärda vissa av de otydligheter och gränsdragningsproblem som förekommer.

Många av de mer komplexa återvätningarna är de som berör samfällt förvaltade dikesanläggningar. Delvis har detta att göra med att det då är flera parter som

²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869.

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030.

³⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/3012 av den 27 november 2024 om inrättande av en unionsram för certifiering av permanenta kolupptag, kolinlagrande markanvändning och kollagring i produkter.

berörs av förändringarna. Det är av stor vikt att säkerställa att även dessa perspektiv hanteras i arbetet, och att risken för oönskad skada minimeras.

I många fall försvåras kontakten med berörda samfälligheter av att det saknas information om och kontaktuppgifter till dessa. Naturvårdsverket bedömer därför att det behövs insatser för att underlätta överblick över och kontakt med äldre samfälligheter. Med utgångspunkt i befintliga lagkrav på samfälligheter som bildats enligt äldre vattenlagar ser vi att länsstyrelsen bör ha en roll i att tillhandahålla sådana uppgifter.

Naturvårdsverket ser behov av vissa förtydliganden i lagstiftningen, särskilt där det är oklart hur den enskilde markägarens behörigheter ser ut i förhållande till markavvattningssamfällighetens. Vår slutsats är att det behövs regeländringar för att förenkla i de fall där det inte är nödvändigt att hela samfälligheten står bakom en ansökan om utrivning och omprövning. Det vore också enklare och mer kostnadseffektivt för alla inblandade om alla nödvändiga prövningar kunde ske på en gång.

En betydande utmaning är att det finns många markavvattningssamfälligheter som har rättskraftiga tillstånd trots att de inte längre har något behov av markavvattning. Lagstiftningen kring markavvattningssamfälligheter är dock komplex och svårtillgänglig, och ett större omtag skulle behövas för att modernisera regelverken. De ändringar som kan behövas för att komma till rätta med problematiken kräver avvägningar mot långt fler parametrar än vad som har rymts inom detta uppdrag. Det är dessutom oundvikligt att sådana ändringar påverkar andra motstående intressen. Vi ser att fler och större insatser på området kommer att behövas framöver.

Det finns skäl att se över bestämmelserna i miljöbalkens 24 kapitel, mot bakgrund av att de i dagsläget inte tillämpas som det är tänkt. Detta uppdrags avgränsning till frivillighet gör dock att detta hamnar utanför. Översyn av kostnadsfördelning i samband med omprövning bör göras ihop med att de reglerna ses över.

I den hindersanalys som gjorts inom uppdraget har det också framkommit att det finns hinder i regelverken som kopplar till strandskyddsbestämmelserna. Inledningsvis diskuterades även ändringar som skulle avhjälpa dessa hinder, men i och med de ändringar som föreslås i propositionen avseende lättnader i strandskyddet har vi valt att inte gå vidare med dessa ändringar.³¹ Vi ser inte heller att ändringar som är mer generella för naturvårdande åtgärder ryms inom detta uppdrag.

³¹ Proposition Lättnader i strandskyddet – ett första steg (Prop. 2024/25:102). I propositionen lämnas förslag om bland annat att generellt strandskydd inte längre ska gälla vid små insjöar och smala sträckor av vattendrag och inte heller vid vatten som anlagts efter den 30 juni 1975.

4. Förslag till regeringen

I detta kapitel presenteras Naturvårdsverkets förslag till regeländringar. Ett av förslagen innefattar även ett uppdrag till länsstyrelsen. I kapitlet redovisas konsekvenser av respektive förslag. En samlad bedömning av konsekvenserna ges i kapitel 6. Förslagen är avstämde med Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten. Jordbruksverket gör delvis en annan problemanalys än Naturvårdsverket och drar därmed andra slutsatser vad gäller vissa förslag. Mot bakgrund av detta lämnar Jordbruksverket sina kommentarer i en separat bilaga.

4.1 Underlätta för prövning av återvätning

I syfte att förenkla processerna för prövning av vattenverksamhet i samband med återvätning föreslår Naturvårdsverket tre regeländringar:

- Att fler åtgärder kan anmälas till länsstyrelsen istället för att kräva tillståndsprövning.
- Att länsstyrelsen blir första instans för tillståndsprövning av utrivning av markavvattningsanläggningar istället för mark- och miljödomstolen.
- Att länsstyrelsen ska ha möjlighet att ta ut en avgift när ärenden om strandskyddsdispens och anmälan om vattenverksamhet samprövas.

Dessa förändringar förväntas leda till ett tydligare regelverk samt kostnads- och tidsbesparingar för den som vill genomföra återvätning.

4.1.1 Gör det möjligt att anmäla fler återvätningsåtgärder

Naturvårdsverkets förslag: Möjliggör för att fler återvätningsåtgärder kan anmälas till länsstyrelsen i stället för att kräva tillståndsprövning. Den maximala ytan för anlagda våtmarker bör ändras från 5 till 7 hektar. Även utrivning av vattenanläggningar som har tillkommit genom markavvattning och som saknar tillstånd bör kunna hanteras som anmälningsärenden.

Förslaget innebär ändringar i 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet, som anger vilka åtgärder som kan hanteras som anmälningsärenden. Ändringen innebär justeringar av paragrafens första och elfte punkt.

Motivering

För att få utföra en vattenverksamhet krävs som utgångspunkt tillstånd av mark- och miljödomstolen, se 11 kap. 9 § miljöbalken. Möjligheten att i stället anmäla vattenverksamhet till tillsynsmyndigheten, i allmänhet länsstyrelsen, infördes 2007 i 11 kap. 9 a § miljöbalken. Samtidigt infördes en lista med mindre vattenverksamheter som kan anmälas i förordningen om vattenverksamheter (FVV), se 19 §. Syftet med införandet av anmälningsplikten var att färre vattenverksamheter ska behöva tillståndsprövas hos mark- och miljödomstolen. För

de verksamheter som omfattas av anmälningsplikt skulle förfarandet bli enklare, mer kostnadseffektivt och snabbare än om de skulle prövas i ett tillståndsförfarande. Syftet med att räkna upp de anmälningspliktiga vattenverksamheterna i en lista var att göra reglerna tydliga och enkla att tillämpa.³²

Även om en anmäld vattenverksamhet omfattas av en punkt i anmälningslistan ska länsstyrelsen förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd om det behövs med hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön eller enskilda intressen. Detta regleras i 23 § FVV. Om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena krävs varken tillstånd eller anmälan, utan åtgärden kan då genomföras med stöd av 11 kap. 12 § miljöbalken.

När miljöåtgärder ska genomföras, såsom återvätnings- och restaureringsåtgärder, har det i detta uppdrag framkommit att det kan vara svårt att avgöra om åtgärderna omfattas av någon eller några av punkterna i anmälningslistan och därmed om de går att anmäla eller inte. Det har även framkommit att ytbegränsningarna som gäller för att en åtgärd ska kunna anmälas är omotiverat låga både när det gäller anläggande av våtmark och återvätnings- och restaureringsåtgärder som innebär igenläggning eller pluggning av diken.

Huvudsyftet med de ändringar som föreslås här är att åstadkomma en enklare, snabbare och billigare prövning av vissa återvätningsåtgärder med begränsad påverkan på miljön och enskilda intressen. Förslagen bedöms bidra till att fler och större återvätningsprojekt genomförs.

Gör det möjligt att anmäla större våtmarksanläggningar än idag

Naturvårdsverket föreslår att det ska vara möjligt att anmäla anläggande av våtmark där vattenområdet har en yta som inte överstiger 7 hektar, i stället för 5 hektar som gäller idag. Det har i utredningsarbetet framförts önskemål om att större våtmarker än idag ska kunna anmälas. Det har också framkommit att våtmarksprojekt idag avgränsas med hänsyn till den befintliga ytbegränsningen snarare än maximal nytta eller naturliga förutsättningar. Vi bedömer att en höjning av ytbegränsningen från 5 till 7 hektar kommer att underlätta för större och mer ändamålsenliga våtmarksprojekt.

I 19 § FVV finns avgränsningar som avser *omfattningen av själva vattenverksamheten* i ett vattenområde eller vattendrag i samtliga punkter utom i den första punkten, där avgränsningen avser *den anlagda våtmarkens vattenområdesyta*. Av förarbetena till förordningen framgår att ytbegränsningarna infördes för att göra det enkelt för gemene man och tillsynsmyndigheten att förstå och avgöra om en åtgärd kan anmälas eller inte. Skälet till 5 hektar som avgränsning för våtmarkens yta var att 3 hektar ansågs för litet för näringsdammar

³² SOU 2003:124 En effektivare miljöprövning.

och bevattningsdammar, och att våtmarker med en storlek om 5 hektar tidigare hade anlagts utan tillstånd.³³

Sett till åtgärdens karaktär bedömer vi att även anläggande av en 7 hektar stor våtmark kan anses vara en åtgärd av mindre omfattning som i regel bör kunna hanteras av länsstyrelsen som ett anmälningsärende. Vid beredningen av detta författningsförslag har även en fördubbling till 10 hektar diskuterats med länsstyrelsen. En så pass stor höjning av storleken skulle göra det svårt för länsstyrelsen att överblicka och hantera konsekvenserna av åtgärden inom ramen för anmälningsförfarandet varför vi inte förespråkar det.

Eftersom risken för påverkan på miljön eller enskilda intressen i allmänhet får anses öka med en åtgärds storlek medför förslaget högre krav på länsstyrelsen att bedöma om en anmäld våtmark kräver tillståndsprövning, se 23 § FVV.

Gör det möjligt att anmäla utrivning av markavvattningsanläggningar som saknar tillstånd

Naturvårdsverket föreslår att 19 § 11 FVV ändras till att även omfatta utrivning av markavvattningsanläggningar som saknar tillstånd. I vår utredning har framförts att det är begränsande för återvätning och restaurering att det saknas möjlighet att anmäla utrivning av tillståndslösa diken. Det har också framkommit att vissa aktörer redan idag anmäler denna typ av åtgärder enligt andra punkter i anmälningslistan, främst som fyllning i vattenområde (19 § 3). Vi bedömer att det föreslagna tillägget i anmälningslistan kommer att underlätta för återvätning och restaurering främst genom pluggning eller igenläggning av diken³⁴ som saknar tillstånd och där enskilda intressen inte påverkas, men där det finns behov av en bedömning av tillsynsmyndigheten och undantaget alltså inte är tillämpligt. Ändringen innebär också att det blir tydligare vilken punkt som omfattar den aktuella åtgärdstypen vilket bidrar till att tillämpningen av 19 § blir mer enhetlig.

Eftersom det föreslagna tillägget i anmälningslistan inte innehåller någon ytbegränsning blir det särskilt viktigt att länsstyrelsen gör en bedömning av om den anmälda åtgärdens påverkan på miljön eller enskilda intressen gör att tillståndsprövning krävs. Det är länsstyrelsens ansvar att se till att anmälan innehåller tillräckligt med underlag så att dess påverkan på miljön och närliggande fastigheter kan bedömas samt att ge berörda enskilda tillfälle att yttra sig i ärendet, se 20–22 §§.

³³ Naturvårdsverket (2006). Redovisning av regeringsuppdrag M2005/3014/R angående anmälningspliktiga vattenverksamheter, avgifter och tillsynsmyndigheter. I förarbetena framgår även att med våtmark avses generellt ett vattenområde med litet maxdjup utan aktiv reglering, samt att punkten kan innefatta dämning, men att det ska bedömas i varje enskilt fall då det främst finns risk för negativ påverkan på levande sjöar och vattendrag.

³⁴ Förslaget omfattar dock även utrivning av andra typer av markavvattningsanläggningar såsom anläggningar som tillkommit genom vattenavledning och vallar.

Vägledning behövs

Det behövs förtydligande tillsynsvägledning om tillämpningen av de olika punkterna i listan över anmälningsskyldiga vattenverksamheter. Länsstyrelsen kan också behöva vägledning om hur olika typer av anmälningsärenden bör handläggas, till exempel hur berörda ska ges tillfälle att yttra sig och när det är lämpligt att förelägga den som har anmält en vattenverksamhet att ansöka om tillstånd.

Närmare utformning

Detta förslag innebär följande ändringar i 19 § FVV:

- Ytbegränsningen i 19 § 1 FVV ändras till 7 hektar.
- Utrivning av vattenanläggningar som tillkommit genom markavvattnings och saknar tillstånd enligt miljöbalken kan anmälas enligt 19 § 11 FVV.

Konsekvenser för aktörer

Konsekvenser för staten

Eftersom föreslagna ändringar i anmälningslistan förväntas resultera i att fler åtgärder anmäls till länsstyrelsen kommer det att medföra en ökad arbetsbörda för länsstyrelsen.

Länsstyrelsen behöver tillsynsvägledning om hur de olika punkterna i listan över anmälningsskyldiga vattenverksamheter bör tillämpas och hur anmälningsärendena bör handläggas, till exempel hur berörda ska ges tillfälle att yttra sig och när det är lämpligt att förelägga den som har anmält en vattenverksamhet att ansöka om tillstånd (23 § FVV). Detta medför även konsekvenser för myndigheter med tillsynsvägledningsansvar.

För mark- och miljödomstolarnas del bedöms förslaget om ändringar i anmälningslistan kunna leda till en minskad arbetsbörda, genom att tillståndsmål som annars hade handlagts i domstol i stället kommer att hanteras genom en anmälan till länsstyrelsen. Det bedöms inte bli fråga om någon betydande effekt, men viss arbetstid kommer troligen att frigöras hos domstolarna för handläggning av större och mer komplicerade vattenverksamheter vilket är ett steg i riktning mot en effektivare miljöprövning.

För Skogsstyrelsen bedöms förslaget möjliggöra för mer återvätning, eftersom myndigheten hittills av tidsskäl ofta har valt att prioritera att återväta marker där vattenområdets yta har understigit 5 hektar eller där undantagsregeln har varit tillämplig.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget om ändringar i anmälningslistan kan innebära att kommuner i större utsträckning kan anmäla vattenverksamheter som krävs för kommunens vattenplanering.

Konsekvenser för företag och enskilda markägare

Anmälan av åtgärder i stället för tillståndsprövning innebär lägre kostnader och kortare handläggningstider för den som vill genomföra åtgärderna. Det finns dock

en risk för att handläggningen av ett anmälningsärende blir utdragen och omfattande när underlaget från verksamhetsutövaren inte är tillräckligt eller när bedömningen av påverkan är komplex. För att länsstyrelsen ska kunna avgöra om åtgärden kräver tillstånd på grund av dess påverkan på allmänna eller enskilda intressen kan det komma att ställas högre krav på verksamhetsutövaren att ta fram mer omfattande underlag än vad som krävs idag för ett anmälningsärende. Detta gäller såväl vid anmälan om att anlägga en våtmark upp till 7 hektar och vid anmälan om utrivning av markavvattningsanläggningar som saknar tillstånd.

Konsekvenser för andra enskilda intressen

Förslaget om ändringar i anmälningslistan kan innebära en risk för att åtgärder som påverkar enskilda intressen inte tillståndsprövas. Ökningen av vattenområdets yta i fråga om anläggande av våtmark bedöms inte ge några andra konsekvenser på enskilda intressen än de som redan kan finnas idag. Förslaget att kunna anmäla utrivningar av markavvattningsdiken utan tillstånd kan dock innebära en risk för sådana konsekvenser eftersom anmälningsförfarandet ger begränsade möjligheter att hantera motstående intressen. Berörda enskilda utgör dock sakägare i anmälningsprocessen, och ska ges möjlighet att lämna synpunkter. I de fall skada riskerar att uppstå på andra fastigheter kommer berörda sakägare att kunna yrka ersättning för skada, och länsstyrelsen bör i sådana fall, enligt 23 §, förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd. Om skada på enskilt intresse uppstått efter att åtgärden anmälts ska det hanteras på samma sätt som övriga tillsynsärenden, exempelvis med ett föreläggande om återställelse. Även när det inte finns några ersättningsanspråk ska länsstyrelsen göra en bedömning av om ärendet bör tillståndsprövas på grund av dess påverkan på enskilda intressen.

Andra relevanta konsekvenser

Miljökonsekvenser

Anmälningsförfarandet ger begränsade möjligheter att hantera motstående intressen, vilket innebär att det kan finnas en risk för att föreslagna ändringar i anmälningslistan leder till oönskade konsekvenser för naturmiljön. En anmälan ska dock innehålla en utredning av konsekvenser för miljön i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet, det vill säga tillräckligt för att tillsynsmyndigheten ska kunna göra en bedömning. Om länsstyrelsen bedömer att en anmäld åtgärd har stor påverkan på miljön och att den inte kan hanteras av myndigheten ska ett föreläggande om tillståndsprövning meddelas enligt 23 §.

Förslaget att länsstyrelsen kan hantera utrivning av diken utan tillstånd kan ge konsekvenser för det generella biotopskyddet för diken på jordbruksmark. Öppna diken i jordbruksmark har ofta höga naturvärden genom att de fungerar som livsmiljöer, spridningskorridorer och ledlinjer i landskapet. När till exempel öppna diken fylls igen eller torrläggts, försvinner förutsättningarna för de växt- och djurarter i jordbrukslandskapet som är beroende av dessa fuktiga biotoper. Det är därför viktigt med en bra dialog mellan handläggare inom länsstyrelsen samt vägledning om hur dessa värden (biologisk mångfald) kan viktas mot värdet av återvätning (klimat).

Sociala konsekvenser

Att fler återvätningsåtgärder prövas av länsstyrelsen i stället för mark- och miljödomstolen förväntas inte ge några sociala konsekvenser.

Konsekvenser för andra allmänna intressen

I de flesta fall bedöms inte allmänna intressen påverkas av föreslagna ändringar. Anmälningförfarandet ger dock begränsade möjligheter att hantera motstående intressen, vilket innebär att det kan finnas en liten risk för skada på allmänna intressen. I de fall åtgärden bedöms ha mer betydande påverkan på andra allmänna intressen än naturmiljön och som inte kan hanteras inom myndigheten ska länsstyrelsen kunna hänvisa till tillståndsförfarandet i stället.

4.1.2 Gör länsstyrelsen behörig att pröva utrivning av markavvattningsanläggningar

Naturvårdsverkets förslag: I dagsläget krävs en ansökan till mark- och miljödomstolen om tillstånd till utrivning av markavvattningsanläggningar. Vi föreslår att prövning av sådana ansökningar som huvudregel ska göras av länsstyrelsen.

I vissa fall ska länsstyrelsen överlämna tillståndsärendet till mark- och miljödomstolen, till exempel om det framställs ersättningsanspråk eller yrkande om att underhållsskyldigheten ska övergå till någon annan.

Länsstyrelsen är idag första instans för prövningar av tillstånd till markavvattning enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken. Detta förslag innebär att ett tillägg görs så att behörigheten även innefattar utrivning av anläggningar som tillkommit genom markavvattning.

Motivering

Som framgått ovan genomförs återvätning oftast genom att diken läggs igen eller pluggas. För att skyldigheten att underhålla dikena ska upphöra i och med återvätningsåtgärderna krävs tillstånd till utrivning. Om inga nya vattenanläggningar uppkommer, vilket är vanligast vid återvätning, kan en ansökan om tillstånd till utrivning göras enligt 11 kap. 19 § miljöbalken. Enligt detta lagrum ska tillstånd till utrivning meddelas, om det inte anses lämpligt att underhållsansvaret för den berörda vattenanläggningen tas över av någon annan. Om nya vattenanläggningar ska tillkomma genom återvätningen kan underhållsskyldigheten för de igenlagda eller pluggade dikena hanteras i prövningen av ansökan om tillstånd enligt 11 kap. 9 § miljöbalken. I dagsläget är det mark- och miljödomstolen som prövar ansökningar om tillstånd till återvätning enligt 11 kap. 9 eller 19 § miljöbalken, oavsett de berörda dikenas läge, omfattning och funktion.

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för vattenverksamhet och fattar beslut för mindre vattenverksamheter i samband med anmälan. Dessa beslut får inte rättskraft och avser främst påverkan på allmänna intressen, vilket har beskrivits ovan. Utöver anmälningssärenden prövar länsstyrelsen ansökningar om dispens från

markavvattningsförbud enligt 11 kap. 14 § miljöbalken och som regel³⁵ ansökningar om tillstånd för *ny* markavvattning enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken. Länsstyrelsen ska överlämna tillståndsprövningen till mark- och miljödomstolen under vissa förutsättningar, till exempel om det framställs ersättningsanspråk eller yrkande om att även någon annan än sökanden ska delta i markavvattningen, eller om länsstyrelsen anser att det är lämpligt. Detta regleras i 7 kap. 19 § i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSV).

Naturvårdsverket föreslår att länsstyrelsen som utgångspunkt även ska pröva ansökningar om tillstånd till *utrivning* av markavvattningsanläggningar. Länsstyrelsen ska på samma sätt som vid ansökan om tillstånd till markavvattning överlämna prövningen till domstol där så krävs. Detta förslag ska ses som ett komplement till förslaget som beskrivits i föregående avsnitt avseende ändringar i anmälningslistan i 19 § FVV, och är till nytta för återvättningsåtgärder där det finns ett behov av tillståndsprövning. Till skillnad från anmälningsförfarandet innebär en tillståndsprövning att åtgärden får rättskraft vilket kan behövas både för att underhållsskyldigheten för dikena ska upphöra och för att återvättningsåtgärden ska säkerställas för framtiden.

Förslaget gäller tillståndsprövning av utrivning enligt 11 kap. 19 § miljöbalken, det vill säga när inga nya vattenanläggningar tillkommer.³⁶ Om återvätningen resulterar i nya vattenanläggningar får ansökan i stället göras till mark- och miljödomstolen och underhållsskyldigheten för de igenlagda eller pluggade dikena hanteras i prövningen enligt 11 kap. 9 § miljöbalken.

Naturvårdsverket bedömer att förslaget kommer att innebära att tillståndsprocessen blir snabbare, enklare och billigare både för verksamhetsutövare och berörda myndigheter. Länsstyrelserna som regionala myndigheter hanterar idag många återvättningsärenden och är insatta i regionernas naturvärden, platsspecifika förutsättningar och påverkansproblematik (vissa enskilda intressen), och kan därmed snabbare än mark- och miljödomstolarna sätta sig in i ett utrivningsärende. Detta bedöms minska handläggningstider och kostnader för denna typ av prövning. Mark- och miljödomstolarna är dessutom betydligt färre till antalet, vilket har betydelse för handläggningstiden. Förslaget medför även att tid kan frigöras på domstolarna för prövning av åtgärder med större påverkan på enskilda intressen.

Länsstyrelsen handlägger idag tillståndsansökningar om ny markavvattning i huvudsak enligt samma regler som gäller för mark- och miljödomstolens handläggning av ansökningsmål, bland annat i fråga om ansökans innehåll, samråd, miljökonsekvensbeskrivning och kungörelse, se 5 § FVV. Vi bedömer att tillståndsansökningar avseende utrivning av markavvattningsanläggningar bör handläggas på samma sätt, varför denna bestämmelse behöver ändras så att den

³⁵ För att få en samlad prövning av ärenden som prövas enligt 9 kap. miljöbalken, till exempel torvtäkter, ska exempelvis markavvattning som har samband med och samma sökande som en miljöfarlig verksamhet prövas av miljöprövningsdelegationen (MPD) som är en självständig funktion inom länsstyrelsen.

³⁶ Vid återvättning är det främst utrivning av diken som är aktuellt, men ändringen innebär att utrivning av andra typer av markavvattningsanläggningar såsom vallar också i regel ska prövas av länsstyrelsen.

även omfattar sådana ansökningar.³⁷ Detta säkerställer enligt vår bedömning att länsstyrelsen handlägger ansökningar om utrivning av markavvattningsanläggningar på ett tillfredsställande sätt med hänsyn till eventuella motstående allmänna och enskilda intressen. I de fall hänsyn ska tas till enskilda intressen ska domstolsprövning ske. Vi föreslår därför att länsstyrelsen ska överlämna tillståndsärendet till mark- och miljödomstolen om det framställs yrkande om övertagande av underhåll enligt 11 kap. 20 § miljöbalken, särskild tvångsrätt enligt 28 kap. 10 § miljöbalken, ersättning enligt 31 kap. 16 § miljöbalken eller inlösen enligt 31 kap. 17 § miljöbalken. Även om något sådant yrkande inte framställs, ska länsstyrelsen överlämna ärendet till mark- och miljödomstolen om anläggningen ägs av en samfällighet och utrivningen inte avser hela anläggningen. I det sistnämnda fallet kan omprövning av samfälligheten enligt 7 kap. LSV krävas och den prövningen ska göras av mark- och miljödomstolen, inte av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen föreslås även ha möjlighet att överlämna ett utrivningsärende till domstol om andra fastigheter än sökandens kan komma att beröras. Om ett ärende överlämnas ska länsstyrelsen yttra sig om utrivningens inverkan på allmänna intressen, särskilt naturvården. Naturvårdsverket gör således bedömningen att de utrivningsärenden som kan prövas av länsstyrelsen är sådana där enskilda intressen inte behöver hanteras. I praktiken handlar detta om förhållandevis okomplicerade fall där det ofta endast är sökandens fastighet som berörs. Vi bedömer att prövningen i allmänhet bör vara av enkel beskaffenhet och därmed lämplig för länsstyrelsen att hantera i följande typsituationer: 1. om förfoganderätten till tillståndet och vattenanläggningen som ska rivras ut inte innehas av en markavvattningssamfällighet och sökanden vill att underhållsskyldigheten för anläggningen ska upphöra (ingen ny vattenverksamhet behöver utföras), och 2. om sökanden visserligen är en samfällighet som förfogar över tillståndet och vattenanläggningen men samtliga deltagare är överens om att *hela* anläggningen ska rivras ut (ingen ny vattenverksamhet behöver utföras), vilket leder till att samfälligheten avvecklas. När det gäller den senare typsituationen bedömer vi att någon omprövning av samfälligheten enligt 7 kap. LSV inte behövs om tillståndet till utrivning tas i anspråk och hela anläggningen tas bort.

I viss mån har Länsstyrelsen redan idag erfarenhet av och handlägningsrutiner för prövning av tillstånd till ny markavvattning. Dessa kan användas som utgångspunkt för de nya uppgifterna, men sannolikt kommer föreslagen ändring även att kräva utarbetande av nya rutiner³⁸ och kompetenshöjande insatser, se under konsekvenser nedan.

Närmare utformning

Förslaget innebär ett tillägg i bestämmelsen i 11 kap. 9 b § miljöbalken som anger att länsstyrelsen prövar ansökan om tillstånd till utrivning av en

³⁷ Vi ser också behov av följdändringar i 21 kap. 1 § första stycket 2 och 3 samt 21 kap. 1 a § första stycket 4 miljöbalken men har inte utrett behovet av följdändringar fullständigt.

³⁸ Det måste till exempel utarbetas en rutin för de fall då det är länsstyrelsen själv som ansöker om återvätning genom utrivning, i så fall bör ärendet överlämnas till en annan länsstyrelse.

markavvattningsanläggning, och införande av en ny bestämmelse i 7 kap. 19 a § LSV som anger under vilka omständigheter länsstyrelsen ska eller kan överlämna tillståndsprövningen till mark- och miljödomstolen.

Förslaget kommer även att kräva följdändringar, till exempel i 21 kap. 1 och 1 a §§ miljöbalken samt 5 § FVV.

Konsekvenser för aktörer

Konsekvenser för staten

Länsstyrelsen berörs genom utökade arbetsuppgifter för handläggare och ändringen kommer därmed att leda till ökade behov av resurser. Länsstyrelsens resurser är idag ofta en flaskhals för att kunna hantera ärenden snabbt och effektivt och myndigheten behöver redan i dag göra hårda prioriteringar. Nya arbetsuppgifter bedöms kunna bli betungande och kan åtminstone initialt leda till längre handläggningstider. Omfattningen av den tillkommande arbetsbördan har däremot inte kunnat bedömas i detta uppdrag.

Länsstyrelsen har framfört att det är viktigt att de kan få intäkter för att täcka kostnaderna för den tillkommande prövningen. Ansökningsavgiften kan med dagens nivå inte antas täcka kostnaderna. Annan täckning kan ske via förvaltningsanslaget.

Initialt kommer förslaget även innebära att länsstyrelsen måste ta fram handläggningsrutiner. Vissa länsstyrelser har rutiner för hantering av ansökan om tillstånd till markavvattning som bör kunna användas som utgångspunkt, medan andra saknar detta. I dialog med länsstyrelsen har framkommit att de idag saknar tillräckliga resurser för den prövning som här föreslås. Om förslaget genomförs behöver detta hanteras. Dessutom saknar länsstyrelsens vattenhandläggare i viss utsträckning den kunskap som kan behövas. Det är av stor vikt att länsstyrelsen bedömer frågan korrekt, och att samarbete sker med exempelvis landsbygdsenheten eller andra med likvärdig kompetens inom länsstyrelsen för att inte riskera felaktiga bedömningar om enskilda och allmänna intressen. Särskilt kommer kompetens motsvarande markavvattningssakkunnig eller likvärdig att behövas.

Att länsstyrelsen blir prövande myndighet även för utrivning av markavvattningsanläggningar skulle kunna ha en indirekt positiv effekt på bedömningar och beslut inom andra områden där markavvattningsfrågor berörs, såsom täkter, exploateringar och tillsyn.

Förslaget bedöms även öka länsstyrelsens kunskap och förståelse för tillståndsprocessen enligt 11 kap. miljöbalken och utrivning av markavvattningsanläggningar specifikt, vilket kan vara till fördel vid bedömningar av egeninitierade åtgärder och prövning av anmälningsärenden som rör sådana utrivningar.

Domstolar: För mark- och miljödomstolarnas del förväntas förslaget innebära att antalet ansökningar om enklare utrivningar minskar vilket i sin tur innebär en minskad arbetsbörda. Det bedöms inte vara fråga om någon betydande besparing, men viss tid kommer att frigöras hos domstolarna för handläggning av de större

och mer komplicerade vattenverksamheterna; således ett steg i riktning mot en effektivare miljöprövning.

Förslaget kan initialt innebära något fler överklagningsärenden.

Andra myndigheter: Länsstyrelserna kommer att behöva stöd i uppgiften ovan i form av vägledning och andra kompetenshöjande insatser från vägledande myndigheterna för våtmarker, markavvattning och övrig vattenverksamhet (Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten).

För Skogsstyrelsen bedöms förslaget möjliggöra för större återvätningar, eftersom myndigheten hittills av tids- och kostnadsskäl valt att återvåta marker där vattenområdets yta har understigit 5 hektar eller där undantagsregeln har varit tillämplig.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Att länsstyrelsen under vissa förutsättningar kan pröva utrivning av markavvattningsanläggningar kan även ha positiva effekter för kommunernas arbete med återvättning, planarbete och infrastrukturprojekt.

Konsekvenser för företag och enskilda markägare

Verksamhetsutövare kan uppleva att det är en lägre tröskel att ansöka om tillstånd hos länsstyrelsen än att initiera en domstolsprocess. Hantering hos länsstyrelse i stället för domstol förväntas leda till såväl kortare handläggningstider som lägre kostnader för den sökande. Ytterligare arbetsuppgifter för länsstyrelsen kan dock även komma att ha negativa konsekvenser ifall det leder till längre handläggningstider i andra ärenden.

Konsekvenser för andra enskilda intressen

I uppdraget har framförts farhågor om att länsstyrelsen kan missbedöma risken för skada på enskilda intressen, till exempel närliggande fastigheter och andra sakägare, och ge tillstånd till utrivning som får ekonomiska konsekvenser som behöver hanteras. Sådana risker anser Naturvårdsverket minimeras genom tydliga begränsningar i länsstyrelsens behörighet att pröva en ansökan om utrivning (se förslag till ny 7 kap. 19 a § LSV), och genom att tillståndprocessen säkerställer att enskilda berörda får del av ansökan och kan framföra sina synpunkter i samrådet (se om 5 § FVV ovan), samt genom vägledning och andra kompetenshöjande insatser.

Andra relevanta konsekvenser

Miljökonsekvenser

En ansökan om utrivning görs av vattenanläggningens ägare och ett tillstånd till utrivning innebär att skyldigheten att underhålla anläggningen ska upphöra. Oavsett vilken myndighet som prövar den frågan ska ansökan innehålla en utredning av konsekvenser för miljön i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet. Länsstyrelsen har idag ett ansvar att bevaka och minimera miljökonsekvenser i olika prövningar och vattenmål. Bedömningen är därför att

förslaget inte kommer att innebära några större miljökonsekvenser som inte likväl kan uppstå när domstolen prövar ansökan.

Sociala konsekvenser

Att tillstånd till utrivning av markavvattningsanläggningar i regel ska prövas av länsstyrelsen i stället för mark- och miljödomstol förväntas inte ge några sociala konsekvenser.

Konsekvenser för andra allmänna intressen

I de flesta fall bedöms inte allmänna intressen påverkas av föreslagen ändring. I de fall åtgärden bedöms ha en betydande påverkan på allmänna intressen och som inte kan hanteras i prövningen ska länsstyrelsen kunna avvisa och hänvisa till att ansökan ska hanteras i domstol.

4.1.3 Underlätta för samprövning av ärenden om återvätning

Naturvårdsverkets förslag: Ge länsstyrelsen möjlighet att ta ut en avgift för handläggning av ärende om strandskyddsdispens som övertas från kommunen för samprövning med anmälan om vattenverksamhet.

Detta bör göras genom en ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT).

Motivering

Länsstyrelsen har redan idag en möjlighet enligt 19 kap. 3 § miljöbalken att sampröva olika miljöbalksärenden, men det görs olika vid olika länsstyrelser.

När länsstyrelsen tar till sig och handlägger ett ärende om strandskyddsdispens tillsammans med ett anmälningsärende om anmälningspliktig vattenverksamhet saknas idag möjlighet att ta ut avgift för dispensprövningen. Kommunen kan däremot ta ut avgift för samma dispensprövning. Det kan enligt Naturvårdsverket inte förväntas vara någon större skillnad i kostnadshänseende om strandskyddsdispensen prövas av kommunen eller av länsstyrelsen.

Naturvårdsverket menar därför att aktuell bestämmelse i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT) bör ändras så att även länsstyrelsen har möjlighet att ta ut avgift för sådan dispensprövning för att möjliggöra kostnadstäckning och därmed skapa incitament för länsstyrelsen att sampröva ärenden där det är lämpligt, till exempel vid återvätning.

Att ärenden som gäller återvätnings- och restaureringsåtgärder prövas av en myndighet i stället för två förväntas förenkla för verksamhetsutövare samt leda till ett snabbare, billigare och mer förutsägbart förfarande. Bland annat kan överklaganden av kommunens dispensärenden till länsstyrelsen förväntas minska.

Närmare utformning

Möjligheten att ta ut avgift för prövning av strandskyddsdispens regleras i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT). Förslaget innebär en ändring i 7 kap. 1 § 7 förordningen.

Konsekvenser för aktörer

Konsekvenser för staten

Länsstyrelsen: Förslaget bedöms innebära större kostnadstäckning för länsstyrelsens prövning av strandskyddsdispens i samband med anmälan om vattenverksamhet. Samprövning bör medföra att resurshanteringen för samhället totalt sett blir mer effektiv.

Förslaget kan medföra att arbetsbördan för länsstyrelsen ökar, vilket kan påverka handläggningstid och antalet ärenden som går att handlägga negativt samt ge minskad möjlighet till tillsyn. Det finns en viss risk att vattenverksamhetsärenden tar längre tid på grund av ovana och avsaknad av rutiner på länsstyrelsen att hantera strandskydd. Kompetens saknas dock inte på länsstyrelsen eftersom länsstyrelsen idag handlägger dispensärenden inom framför allt skyddade områden. Eftersom kommunens dispensbeslut överklagas till länsstyrelsen bör minskningen av denna ärendegrupp också i viss mån väga upp ökningen av ärenden som länsstyrelsen prövar som första instans.

Antalet ärenden det kan röra sig om varierar mellan de olika länen, allt från ett par till ett par hundra ärenden. Omfattningen av den ytterligare arbetsbördan är därför svårbedömd.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Idag har kommunerna det huvudsakliga ansvaret för strandskydd, både i fråga om prövning och tillsyn. En invändning mot att sampröva vattenverksamhet och strandskydd kan vara att det i viss mån går på tvärs med den ändring som genomfördes i miljöbalken 2009 när ansvaret för strandskydd lades över på kommunerna. Naturvårdsverket noterar dock att länsstyrelsen redan idag prövar dispenser inom skyddade områden och att samprövning endast bör ske om länsstyrelsen finner det lämpligt, till exempel när det gäller klimat- eller miljöåtgärder. Kommunens synpunkter på ansökan kan också inhämtas till länsstyrelsen genom remiss.

Konsekvenser för företag och enskilda markägare

Förslaget om ny avgift för strandskyddsdispens vid samprövning med anmälningspliktig vattenverksamhet berör främst privatpersoner. Idag kan inte länsstyrelsen ta ut någon avgift för strandskyddsprövningen när de samprövar dispensen med anmälan om vattenverksamhet. Föreslagen ändring gör att länsstyrelsen kan det, vilket innebär en fördyring för verksamhetsutövaren. Detta gäller dock inte i de fall kommunen prövar dispensen, till exempel genom att verksamhetsutövaren ansöker om dispens separat (innan anmälan om vattenverksamhet lämnas in till länsstyrelsen) eller att länsstyrelsen inte bedömer det som lämpligt att sampröva, eftersom kommunen redan idag tar ut avgift.

Samprövning bedöms inte påverka andra enskilda intressen.

Andra relevanta konsekvenser

Miljökonsekvenser

Samprovning bedöms i allmänhet leda till en bättre bedömning av en åtgärds samlade miljökonsekvenser.

Sociala konsekvenser

Vi bedömer inte att förslaget medför några sociala konsekvenser.

4.2 Underlätta för utrivning och omprövning inom markavvattningssamfälligheter

För att underlätta för utrivning och omprövning av diken inom markavvattningssamfälligheter föreslår Naturvårdsverket att omprövning av en markavvattningssamfällighet kan göras i samband med tillståndsprövning av vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken, till exempel återvätning.

Dessutom lämnar vi ett förslag som syftar till att tillgängliggöra kontaktuppgifter till äldre markavvattningssamfälligheter för den som vill genomföra en återvätning. Detta genom att införa en ny bestämmelse om att länsstyrelsen ska föra ett register över sysslomän och styrelser i samfälligheter som bildats enligt äldre vattenlagar. Vi föreslår också ett riktat uppdrag till länsstyrelsen om att utveckla ett sådant register.

4.2.1 Utöka mark- och miljödomstolens möjlighet att ompröva markavvattningssamfälligheter

Naturvårdsverkets förslag: Möjliggör för att en omprövning av förvaltningsfrågor till följd av ändrade förhållanden i en samfällighet kan göras i samband med tillståndsprövning av vattenverksamhet, till exempel återvätning, som berör en samfällad markavvattningsanläggning.

Vid omprövningen får mark- och miljödomstolen meddela de ändrade bestämmelser som behövs.

Motivering

Återvätning inom en markavvattningssamfällighet leder i allmänhet till att hela eller delar av den samfällda markavvattningsanläggningen rivs ut. Det innebär ändrade förutsättningar för samfälligheten som har tillståndet och äger anläggningen. Om delar av anläggningen rivs ut kan deltagarkrets och andelstal behöva ändras. När hela anläggningen rivs ut sker en avveckling av samfälligheten. För att domstolen ska kunna ompröva samfälligheten i samband med tillståndsprövningen av återvätningen föreslår vi en ändring i 7 kap. 17 § första stycket LSV. Denna bestämmelse ger i dagsläget domstolen möjlighet att ompröva en markavvattningssamfällighet endast i samband med omprövning enligt 24 kap. miljöbalken eller i andra särskilt angivna fall som inte är aktuella vid återvätning. Om ändrade förhållanden som påverkar samfälligheten uppkommer i andra fall än de nyssnämnda kan *en deltagare i samfälligheten* ansöka om omprövning av samfälligheten som en fristående fråga (se 7 kap. 17 andra stycket LSV). Den nu föreslagna ändringen gör det möjligt även för *sökande i ett mål om tillstånd till vattenverksamhet* som berör en markavvattningssamfällighet, exempelvis återvätning, att yrka att domstolen ska besluta om nödvändiga ändringar i samfälligheten.

Syftet med förslaget är att underlätta för verksamhetsutövare att genomföra återvätning av mark som påverkar en samfällid vattenanläggning. Det blir enklare och mer kostnadseffektivt för alla inblandade om både tillståndsprövningen av återvätningen och omprövningen av berörd samfällighet kan ske på en gång.

Av avsnitt 3.5.2 ovan framgår att reglerna om vattenrättslig rådighet i 2 kap. LSV innebär att myndigheter har möjlighet att med stöd av tvångsrätt ansöka om tillstånd till återvätning genom utrivning av ett samfällt dike utan överenskommelse med samfälligheten. För myndigheter innebär förslaget att det inte heller krävs någon överenskommelse om medverkan från samfälligheten för att kunna initiera omprövning av samfälligheten.

För enskilda verksamhetsutövare innebär rådighetsreglerna att de behöver komma överens med samfälligheten (samtliga deltagare) för att kunna ansöka om återvätning. Detta innebär en viss begränsning av effekten av förslaget för enskilda sökande. För dessa innebär förändringen att de fortfarande behöver ha en överenskommelse med samfälligheten om förfogande över den del av anläggningen där återvätningen ska genomföras, men överenskommelsen behöver inte omfatta medverkan vid omprövningen av samfälligheten.

Närmare utformning

Förslaget innebär ett tillägg i 7 kap. 17 § första stycket LSV om att även en dom om tillstånd till vattenverksamhet enligt miljöbalken kan ge upphov till ändrade bestämmelser för en samfällighet.

Konsekvenser för aktörer

Konsekvenser för staten

Förslaget kan leda till att mark- och miljödomstolarna får in något fler tillståndsansökningar som både handlar om utrivning och omprövning av samfällida markavvattningsanläggningar, där båda frågorna kan hanteras samtidigt. De ansökningar som kommer in kan dessutom kräva en större arbetsinsats från domstolens sida eftersom deltagarna i berörda samfälligheter i vissa fall inte behöver vara överens.

Konsekvenser för företag och enskilda markägare

Förslaget innebär att enskilda markägare och samfälligheter inte behöver medverka som sökande i tillståndsprövningar om återvätning.

De enskilda markägare som påverkas av återvätningen och samfälligheten blir sakägare i tillståndsprövningsprocessen. Att de blir sakägare kan för deras del komma att innebära inskränkningar i avvattningen av mark, om domstolen gör den intresseavvägningen, dock i regel mot ersättning.

Andra relevanta konsekvenser

Miljökonsekvenser

Den föreslagna ändringen bör inte leda till några negativa miljökonsekvenser. Eventuella motstående miljöintressen beaktas i domstolsprövningen.

Sociala konsekvenser

Den föreslagna ändringen bör inte leda till några negativa sociala konsekvenser.

4.2.2 Länsstyrelsen ska föra register över sysslomän och styrelser i äldre markavvattningssamfälligheter

Naturvårdsverkets förslag: Länsstyrelsen ska föra ett register över de sysslomän och styrelser i markavvattningssamfälligheter som enligt äldre bestämmelser ska anmälas till länsstyrelsen.

Det bör införas en ny bestämmelse i 3 kap. LSV om att länsstyrelsen ska föra ett register över anmälda sysslomän och styrelser i samfälligheter som bildats enligt 7 kap. vattenlagen (1918:523) och samfälligheter enligt motsvarande äldre bestämmelser.

Utöver en ny bestämmelse i LSV föreslår vi ett riktat uppdrag till länsstyrelsen om att utveckla registret. Ett sådant uppdrag bör innefatta att genomföra informationskampanjer i syfte att få fler äldre samfälligheter att anmäla uppgifter om styrelse eller syssloman.

Motivering

Det har lyfts som ett stort hinder för återvätning att det saknas kontaktuppgifter till de många markavvattningssamfälligheter som har tillstånd till och äger befintliga markavvattningsanläggningar. För den som vill utföra återvätning framstår det också som otydligt var sådana uppgifter finns tillgängliga, och den informationssökning som krävs är mycket tidskrävande.

Krav om att föra register över styrelser och sysslomän

I 1879 års dikningslag och den äldre vattenlagen (1918:523), ÄVL, finns regler om att samfälligheter som har bildats enligt dessa lagar ska anmäla sin syssloman respektive styrelse hos länsstyrelsen för att få genomföra åtgärder på annans mark. I Figur 1 redogörs för vilka regler som gäller beroende på vilken lagstiftning som gällde då samfälligheten bildades. Av ÄVL följer också att det kontinuerligt ska lämnas uppdaterade uppgifter om styrelsen. Vidare anges i ÄVL att länsstyrelsen ska föra en förteckning över anmälningarna. Historiskt sett har länsstyrelserna kungjort nya styrelser för dikningsföretag i länskungörelserna och länets författningssamling. Kungörelsernas syfte har varit att meddela allmänheten om styrelsens medlemmar.

Många befintliga markavvattningssamfälligheter är bildade enligt ÄVL. I dagsläget är det ytterst få sådana samfälligheter som anmäler uppgifter om sin styrelse till länsstyrelserna. De anmälningar som inkommer diarieförs i regel i länsstyrelsernas ärendehanteringssystem. Dessa uppgifter finns dock inte alltid tillgängliga digitalt. Den nuvarande hanteringen innebär således att uppgifterna inte är sökbara eller tillgängliga på ett enkelt sätt. Det finns i nuläget inte heller någon koppling mellan de diarieförda uppgifterna om sysslomän och styrelser och tillstånden till markavvattning som ofta behöver hanteras vid den rättsliga prövningen av ett återvätningsprojekt. Just nu pågår dock ett arbete med att komplettera länsstyrelsernas befintliga vattenarkiv,

som innehåller en stor del av handlingarna om markavvattningar och täckdikningar, med uppgifter om sysslomän och styrelser. Under 2025 planerar länsstyrelserna att lansera en e-tjänst för anmälan om styrelse eller syssloman där dessa uppgifter kan publiceras som övrig information inom respektive tillstånd till markavvattning som redan idag finns publicerat externt. Hela anmälan med styrelseinformation kommer då att kunna visas i länsstyrelsernas vattenarkiv. Bakgrunden till detta arbete är en efterfrågan från länen samt från allmänheten och bland annat Trafikverket, om att komplettera vattenarkivet med uppgifter om styrelser och domar inom markavvattningar.

Författningsförslaget syftar till att tydliggöra regleringen om registrering av de uppgifter som äldre markavvattningssamfälligheter redan idag har en skyldighet att anmäla. Förslaget om lagkrav på registerhållning avseende dessa uppgifter ska ses som ett första steg i moderniseringen av det befintliga anmälningskravet. Med ett lagkrav kommer det vara tydligt för länsstyrelserna att arbetet med att föra ett digitalt register behöver prioriteras och att registret ska vara enhetligt för samtliga länsstyrelser. Det innebär också att länsstyrelserna får ett tydligare ansvar för att underhålla och uppdatera registret samt att det blir tydligt för myndigheter, verksamhetsutövare och allmänheten var uppgifterna om de äldre samfälligheternas styrelse eller syssloman finns.

Uppgifterna om sysslomän och styrelser kommer att vara kopplade till länsstyrelsernas vattenarkiv och därmed vara tillgängliga och sökbara för flera syften, däribland för att förenkla för den som vill planera, initiera och genomföra återvätningsprojekt inom äldre markavvattningssamfälligheter. Förutom att digitaliserade och uppdaterade uppgifter kommer att underlätta kontakten med markavvattningssamfälligheter, kan ett enhetligt register bidra till att öka tydligheten kring samfälligheternas aktuella status, exempelvis om det finns flera tillstånd till markavvattning som överlappar varandra.

Förslaget har sin utgångspunkt i det gällande kravet på anmälan som finns i äldre vattenlagar eftersom det inte har bedömts rymmas i uppdraget att föreslå regeländringar som innebär skärpta krav på markägare. Ett alternativ hade annars varit att införa helt nya regler om registreringskrav. Eftersom det idag är så få äldre samfälligheter som anmäler uppgifter om syssloman eller styrelse kan det alltså finnas behov av andra författningsändringar för att öka markägarnas incitament för att registrera en styrelse.

Registeransvarig myndighet

Länsstyrelsen utövar tillsyn över all vattenverksamhet, inklusive markavvattningssamfälligheter, och hanterar anmälningar av vissa mindre omfattande vattenverksamheter. Länsstyrelsen kan också förordna en tillfällig syssloman för att aktivera en markavvattningssamfällighet. Mot bakgrund av länsstyrelsens myndighetsansvar, som också inbegriper att ta emot anmälningar av styrelser och sysslomän enligt gällande lagkrav, är det enligt Naturvårdsverkets mening naturligt att länsstyrelsen blir den registeransvariga myndigheten.

För att kunna bedriva sin tillsynsverksamhet mer resurseffektivt och rättssäkert behöver även länsstyrelserna själva ha tillgång till information om styrelsen i äldre markavvattnings-samfälligheter. Ett enhetligt register är därför användbart även för detta syfte.

Som framgått ovan ska senare tillkomna markavvattnings-samfälligheter (och omprövade samfälligheter) som bildat en *samfällighetsförening* enligt SFL registreras hos Lantmäteriet, som redan har ett fungerande register. Vi har därför övervägt om inte även äldre samfälligheter ska hanteras i samma register. Förutom styrelseinformation och kontaktuppgifter behöver den som söker information om en markavvattnings-samfällighet dock ofta även ta del av handlingar om själva markavvattningen (tillståndet). Av den anledningen och med hänsyn till länsstyrelsens samlade kompetens om markavvattning, anser vi att det är lämpligt att länsstyrelsen blir den registeransvariga myndigheten. Vi ser dock att registret på sikt behöver utvecklas så att det tydligt framgår vilka äldre samfälligheter som har omprövats enligt bestämmelserna i LSV och som även bildat en samfällighetsförening (och som därför finns i Lantmäteriets register). I dagsläget visas endast uppgift om aktuell omprövningsdom i länsstyrelsens vattenarkiv.

Skillnader mellan olika samfälligheter				
Företag bildade enligt	Förvaltas enligt	Få deltagare	Fler deltagare	Om ingen syssloman/styrelse finns
1879-års DL	1879-års DL (och 1918-års ÄVL)	Färre än sex deltagare. För företag med högst fem deltagare finns inga bestämmelser om förvaltning.	Sex eller fler deltagare. Utser en syssloman som registreras hos länsstyrelsen.	Länsstyrelsen kan förordna tillfällig syssloman.
1918-års ÄVL	1918-års ÄVL	En till två deltagare. Kräver enighet, dvs måste komma överens.	Fler än två deltagare. Väljer en styrelse som registreras hos länsstyrelsen.	Länsstyrelsen kan förordna tillfällig syssloman.
1983-års VL 1998-års MB och LSV, samt omprövade företag	SFL	Om inget annat är bestämt så förvaltas samfälligheten med delägarförvaltning. Det innebär att beslut kräver att alla deltagare är överens. På begäran av deltagare kan Lantmäteriet inrätta en samfällighetsförening. Samfälligheten övergår till föreningsförvaltning. Föreningen väljer en styrelse som registreras hos Lantmäteriet.		Länsstyrelsen kan vid föreningsförvaltning förordna en tillfällig syssloman.

Figur 1 Skillnader mellan olika samfälligheter, beroende på när i tiden de bildades. Om styrelse eller syssloman saknas kan länsstyrelsen förordna en tillfällig syssloman. Källa: Åga och förvalta diken (LRF 2014).

Det saknas idag sysslomän att förordna

När det av någon anledning saknas en aktiv förvaltning och det finns risk för att en vattenanläggning påverkas på ett oönskat sätt eller att brist på underhåll av anläggningen skadar något intresse, ska länsstyrelsen kunna förordna en tillfällig syssloman. Den tillfälliga sysslomannens huvuduppgift är att aktivera en fungerande förvaltning av vattenanläggningen genom att tillsätta en syssloman eller styrelse för samfälligheten. Tills detta är klart är det den tillfälliga sysslomannen som förvaltar anläggningen och har befogenheter enligt den lagstiftning som gäller för

anläggningen. Förordnandet gäller till dess att samfälligheten valt en syssloman eller styrelse.³⁹ Det här systemet har byggts upp för att säkerställa att de samfälliga vattenanläggningarna fungerar och förvaltas på bästa sätt. Länsstyrelsen har dock uppgett att det idag finns få (i norra Sverige inga) personer som har den kompetens eller det intresse som krävs för att kunna förordnas som syssloman. Detta innebär att det idag saknas en viktig kugge för att aktivera markavvattningsamfälligheter när exempelvis återvättningsåtgärder kan komma att påverka samfälliga vattenanläggningar.

Bristen på sysslomän att förordna försvårar också kontakten med samfälligheterna, eftersom det är mycket svårt att kontakta en samfällighet som inte förvaltas aktivt på ett juridiskt korrekt sätt.

Bristen på sysslomän bidrar således till det stora behovet av att samfälligheterna ”aktiverar sig själva” genom att bilda en styrelse som de anmäler till länsstyrelsen. Förslaget om informationsinsatser bedöms bidra till detta, se nedan.

Uppdrag om framtagande av register samt informationsinsatser

För att förslaget om att länsstyrelsen ska föra register ska få genomslag och underlätta för återvätning föreslår Naturvårdsverket att det kompletteras med ett riktat uppdrag till länsstyrelsen att skapa ett användarvänligt register. Även om det redan pågår ett länsöverskridande arbete hos länsstyrelsen att digitalisera vissa uppgifter om markavvattningsamfälligheter kopplat till länsstyrelsens vattenarkiv (se ovan), bedömer Naturvårdsverket att arbete med att ta fram ett användarvänligt register behöver säkerställas.

För att författningsförslaget ska få ytterligare genomslag och underlätta för återvätning föreslår Naturvårdsverket att det också kompletteras med informationsinsatser som riktas till markägare. Eftersom det idag är ytterst få äldre markavvattningsamfälligheter som anmäler en syssloman eller styrelse finns det stora behov av att berörda markägare informeras om gällande krav på anmälan så att de följs och registret blir så användbart som möjligt.

Vi bedömer att informationsinsatser kommer att leda till att fler äldre samfälligheter inkommer med styrelseinformation till länsstyrelsen. Det är dock av stor vikt att insatserna får rätt utformning, till exempel att markägare själva ser nyttan av att samfälligheten är aktivt förvaltd.

Naturvårdsverket ser även behov av att informationsinsatser genomförs återkommande för att successivt öka medvetenheten om befintliga anmälningskrav. Även detta bör göras av länsstyrelsen med stöd av andra berörda myndigheter.

Närmare utformning

Författningsförslaget innebär att en ny bestämmelse införs i 3 kap. 14 § LSV. I det kapitlet finns idag bestämmelser om markavvattningsamfälligheter och det är därför

³⁹ Jordbruksverket (2020).

naturligt att författningsändringen införs där. För tydlighetens skull bör även en ny rubrik *Registrering av vissa uppgifter om markavvattningsamfälligheter* införas.

Den föreslagna bestämmelsen föreskriver att länsstyrelsen ska föra ett digitalt register över anmälda uppgifter om samfälligheter enligt 7 kap. 61–62 §§ vattenlagen (1918:523) och samfälligheter enligt motsvarande äldre bestämmelser. Registret ska innehålla sådana uppgifter som enligt dessa bestämmelser ska anmälas till länsstyrelsen.

Konsekvenser för aktörer

Konsekvenser för staten

Förslaget om att länsstyrelsen ska föra register kommer att innebära en ökad arbetsbörda för länsstyrelsen. Förutom att redan inkomna uppgifter om äldre samfälligheters styrelser och sysslomän ska föras in i registret antas den löpande hanteringen av anmälningar som kommer in till länsstyrelsen öka.

Såväl utveckling av registret som genomförande av informationskampanjer enligt förslaget uppdrag innebär också en ökad arbetsbörda för länsstyrelsen och det krävs att medel tillskjuts länsstyrelsen.

På sikt underlättas länsstyrelsernas arbete av att uppgifterna finns i ett register i stället för i diariet. Tillgången till uppdaterad styrelseinformation kan förväntas få positiva effekter för länsstyrelsens tillsynsverksamhet, handläggning av anmälningsärenden och annan myndighetsutövning där samfälligheterna berörs eller behöver kontaktas. Exempel på positiva effekter är snabbare förankringsprocesser och kortare handläggningstider samt större resurseffektivitet och ökad rättssäkerhet. Ett register förväntas underlätta för vattenvårdsåtgärder, däribland återvätning och restaurering av våtmarker.

På sikt antas det nationella arbetet med våtmarker i allmänhet underlättas, däribland arbetet med våtmarker vid Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och länsstyrelsen.

Ett register med syfte att tillgängliggöra styrelseinformation innebär att länsstyrelsen som registeransvarig myndighet även måste göra bedömningar om personuppgifterna kan omfattas av sekretess och att de i övrigt ska hantera personuppgifterna i enlighet med gällande lagstiftning.

Konsekvenser för kommuner och regioner

Förbättrad tillgång till information om äldre markavvattningsamfälligheter kan förväntas underlätta för kommunerna i bland annat planarbetet.

Konsekvenser för företag och enskilda markägare

Förslaget förväntas få positiva konsekvenser för den som vill genomföra återvätning och är i behov av information om eller kontakt med äldre markavvattningsamfälligheter.

Sådana uppgifter kan även vara till nytta för den som genomföra andra åtgärder, till exempel anpassningar av vattenanläggningar för att klara livsmedelsproduktionen på den jordbruksmark som fortsatt ska brukas, vilket bland annat framkommit i dialog

med LRF.⁴⁰ Det kan även förbättra möjligheter för fortsatt underhåll av befintliga anläggningar. Idag förekommer att deltagare i äldre samfälligheter inte känner till att samfälligheten finns eller att de är deltagare i samfälligheten, vilket kan skapa svårigheter för jordbruket i form av eftersatt underhåll av vattenanläggningarna som får konsekvenser för marken.

En ökad medvetenhet om skyldigheter enligt lagstiftningen kan också resultera i att fler äldre samfälligheter som inte längre behöver sina tillstånd till markavvattning avvecklas och att marken kan användas för nya ändamål, till exempel olika naturvårdsprojekt.

En ökad rapportering av uppgifter om syssloman/styrelse, som är en förväntad konsekvens av arbetet med register och informationsinsatser enligt ovan, kommer att leda till en administrativ börda för enskilda (deltagare i äldre samfälligheter).

Det finns en risk för att äldre markavvattningssamfälligheter trots de olika förslagen ovan inte har tillräckliga incitament för att anmäla sin syssloman eller styrelse, på motsvarande sätt som idag. Om deltagare uppfattar det som att syftet med registret är att försätta samfälligheterna i en mer utsatt position, eller att förekomst av uppgifter om den egna samfälligheten i registret kan medföra negativa konsekvenser i framtiden, kan det leda till utebliven rapportering. Även markägares vilja att tillåta återställande av våtmarker på deras mark kan då påverkas negativt.

Andra relevanta konsekvenser

Miljökonsekvenser

Förslaget kan leda till ett ökat underhåll av diken, vilket kan innebära att redan blöta och i många fall värdefulla miljöer påverkas negativt. Naturvårdsverket bedömer dock att risken för en större miljöpåverkan är låg.

Sociala konsekvenser

Naturvårdsverket bedömer att förslaget kan antas medföra att vissa markägare känner oro över markavvattningsstillståndens fortsatta giltighet. Det finns även en risk för att markägare uppfattar det som att de får ökade krav som de måste förhålla sig till.

Konsekvenser för andra allmänna intressen

Naturvårdsverket bedömer att författningsförslaget inte riskerar att påverka några motstående intressen i övrigt negativt. Digitalt tillgängliga uppgifter om syssloman/styrelse i äldre markavvattningssamfälligheter kan i stället öka förutsättningarna för att underhålla och vid behov anpassa de vattenanläggningar som behövs för att klara livsmedelsproduktionen på jordbruksmark.

⁴⁰ Möte med LRF 2024-11-15.

5. Fortsatt behov av utredning

I detta uppdrag har ingått att lämna förslag på regeländringar med syftet att underlätta för återvätning, utan att ändringarna påverkar motstående intressen negativt. Uppdragets avgränsning gör att det finns andra möjliga regeländringar, som inte har inkluderats i uppdraget och där andra perspektiv behöver beaktas, än vad som rymts inom detta uppdrag. Därtill bedömer vi att det finns behov av en större översyn av hela regelsystemet, för att komma till rätta med den problematik som följer av att regelverken är komplexa och i vissa avseenden föråldrade. Behovet av en bredare och mer genomgripande översyn har också lyfts av flera aktörer vi haft dialog med. I detta kapitel redovisas det fortsatta behov av utredning om reglerna som Naturvårdsverket bedömer behövs för att förenkla ytterligare för återvätning.

5.1 Översyn av regler om markavvattningssamfälligheter

Naturvårdsverkets bedömning: Det behövs en genomgripande översyn av reglerna om markavvattningssamfälligheter. Idag är delar av regelverket föråldrat, och olika lagar gäller för samfällighetens förvaltning beroende på när i tiden samfälligheten bildats. Det behöver därför utredas hur dessa regler kan moderniseras, harmoniseras och förenklas.

En regelöversyn bör innefatta att utreda om det finns motiv för att ändra reglerna om vem som är behörig att ansöka om förändringar inom markavvattningssamfälligheter.

Det behöver också utredas om ett nytt omprövningssystem för markavvattningstillstånd bör införas.

Motivering

I denna skrivelse lämnas förslag som i viss mån underlättar omprövning av samfälligheter vid ändrade förhållanden samt underlättar kontakt med markavvattningssamfälligheter (se förslag 4.2.1 och 4.2.2). Problematiken inom området är dock omfattande och de ändringar som föreslås här kommer endast åt en liten del av problemen. För att få bukt med de utmaningar som uppstår vid återvätning där diken ägs av markavvattningssamfälligheter skulle långt mer genomgripande insatser behövas. Sådana förändringar kräver noggranna avvägningar mot påverkan på andra intressen, och en sådan analys har inte rymts inom detta uppdrag. Vi bedömer därför att en större regelöversyn behöver göras.

Moderniserade regler om förvaltning av markavvattningssamfälligheter

Ett centralt hinder för återvätning är det komplexa regelverket som gäller för markavvattningssamfälligheter. Reglerna är utspridda i flera olika lagstiftningar, som delvis är föråldrade vilket gör att reglerna är svårtillgängliga och svårtolkade även för erfarna jurister. För att skapa ordning och reda skulle en större översyn av detta regelverk behövas. Lagstiftningen är komplex även för de samfälligheter som är beroende av att förvalta sina anläggningar och riskerar att skapa svårigheter för underhåll av markavvattningsanläggningar inom jordbruket. Att se över och modernisera reglerna kan därför underlätta även för underhåll och anpassning av jordbrukets dräneringsanläggningar, vilket är en förutsättning för en hållbar livsmedelsproduktion.

Det bör samtidigt utredas om alla markavvattningssamfälligheter bör lyda under ett och samma regelverk. Äldre samfälligheter förvaltas idag enligt de regler som gällde när samfälligheten bildades, vilket innebär att vissa bestämmelser i äldre vattenlagar från 1879 och 1918 fortfarande tillämpas trots att lagarna är upphävda. Det får till följd att äldre samfälligheter och senare tillkomna samfälligheter lyder under olika regler gällande förvaltningen, såvida de äldre samfälligheterna inte har genomgått en omprövning. Olika regler gäller även i fråga om krav på registrering av syssloman eller styrelse, se Figur 1 på sidan 46. Det saknas dessutom incitament för äldre samfälligheter att registrera en styrelse eller en syssloman, samtidigt som det råder stor brist på tillfälliga sysslomän som länsstyrelsen kan förordna när en samfällighet behöver aktiveras, se avsnitt 4.2.2.

System för omprövning

Många av de hinder som uppstår när en återvättningsåtgärd berör äldre markavvattningssamfälligheter är svåra att lösa med enstaka regeländringar, särskilt för samfälligheter som saknar en aktiv förvaltning. I ett återvättningsprojekt är det ofta mycket resurskrävande att ta fram utredningar om dessa samfälligheter, vilket innefattar att efterforska vilka markägare som berörs samt markägarnas kvarstående behov av markavvattning och inställning till återvätning. En stor utmaning i arbetet med återvätning och restaurering av våtmarker är att hitta och tolka de gamla tillstånden. Svårigheter att skaffa sig överblick över befintliga anläggningar och tillstånd riskerar även att försvåra för underhållet av de markavvattningsanläggningar som fyller en nödvändig funktion för jordbruket.

Naturvårdsverket bedömer därför att det behöver utredas om ett nytt omprövningssystem för markavvattningstillstånd bör införas, och hur ett sådant i så fall ska se ut. Idag finns omkring 50 000 markavvattningssamfälligheter. Det är vanligt att samfälligheter saknar aktiv förvaltning⁴¹, till exempel kan de ha skapats för länge sedan och därefter fallit i glömska eller att behovet av samfälligheten har upphört. De samfälligheter som inte längre fyller någon funktion behöver kunna omprövas eller avvecklas på ett betydligt enklare och mer resurseffektivt sätt än vad som sker idag.

⁴¹ Miljösamverkan Sverige (2015).

Det kan även finnas andra skäl till att se över systemet för omprövning av markavvattningssamfälligheterna, till exempel för att anpassa markavvattningsanläggningarna till kraven i EU:s vattendirektiv⁴² eller för klimatanpassning av jordbrukets vattenanläggningar.

Översyn av reglerna för att underlätta för återvätning i enskilda fall (behörighetsreglerna)

Med dagens regler behöver i praktiken hela markavvattningssamfälligheten stå bakom de ändringar av samfälligheten och vattenanläggningen som en återvätning innebär. Orsaken är att alla deltagare i samfälligheten gemensamt förfogar över tillståndet till markavvattning och vattenanläggningen (se avsnitt 3.5.2 ovan). Det innebär att det kan räcka med att en markägare motsätter sig återvätningen för att ett återvättningsprojekt ska läggas ned. En översyn av reglerna bör innefatta att utreda om det finns motiv för att ändra reglerna om vem som är behörig att ansöka om förändringar inom markavvattningssamfälligheter.

5.2 Behov av regelförenkling för restaurering

Naturvårdsverkets bedömning: Det finns behov av att utreda hur lagstiftningen kan anpassas så att den i högre grad möjliggör för restaurering av naturmiljöer.

I detta uppdrag har flera aktörer lyft att det finns begränsningar i gällande regelsystem när det gäller åtgärder som syftar till att återställa naturmiljöer. Att vattenverksamheter som utförs i naturvårdssyfte behandlas på samma sätt som exploateringsåtgärder i lagstiftningen upplevs också av flera aktörer som omotiverat.

Naturvårdsverket bedömer därför att det finns ett behov av att utreda möjliga regelförenklingar för restaureringsåtgärder. I en sådan översyn kan exempelvis ingå att titta på om det är motiverat med särregler för sådana åtgärder. Detta av flera skäl, bland annat till följd av EU:s nyligen antagna naturrestaureringsförordning⁴³ och för att i högre grad möjliggöra för klimatanpassningsåtgärder. Vidare kan en legaldefinition av begreppet restaurering behöva införas i miljölagstiftningen.

I denna redovisning presenteras förslag som förväntas underlätta för vissa restaurerande åtgärder – anläggande av våtmarker och utrivning av diken – i och med förslag om tillägg i anmälningslistan (se 4.1.1). Helt nya tillägg i anmälningslistan för restaurering med ett bredare tillämpningsområde, och med större tillåtna ytor för åtgärder som syftar till att återställa naturmiljöer, har inte bedömts rymmas inom uppdraget. Omfattande restaureringsåtgärder bedöms inte heller i normalfallet utgöra sådana vattenverksamheter av mindre omfattning som är lämpliga att anmäla.

⁴² Europaparlamentets och rådets direktiv (EG) 2000/60 av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

⁴³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869

Naturvårdsverket bedömer därför att fler delar av vattenlagstiftningen behöver ses över.

5.3 Samordning mellan myndigheters markavvattningsarkiv

Naturvårdsverkets bedömning: Informationssökningen om markavvattning behöver förenklas och samordnas. Idag finns information om markavvattning i olika system hos olika myndigheter. Förutsättningarna för att samordna informationen i de olika systemen bör därför undersökas.

Motivering

Den som vill genomföra en återvättningsåtgärd hindras i många fall av att det går åt mycket tid för att söka efter äldre tillstånd och förrättningar eller annan information om markavvattning (se problemanalysen i kapitel 3). Informationssökandet försvåras av att den information som behövs kan finnas hos andra myndigheter än länsstyrelsen. Naturvårdsverket bedömer därför att det behöver bli lättare att söka och hitta aktuell information om markavvattning än vad som är fallet idag.

I dagsläget finns det inte någon koppling mellan informationen i de markavvattningsarkiv och register som finns hos olika myndigheter. För att underlätta informationssökningen behövs bland annat en bättre överblick över markavvattningssamfälligheter. Förutsättningarna för att samordna exempelvis länsstyrelsens vattenarkiv och Lantmäteriets informationsdatabas om markavvattning bör därför undersökas.⁴⁴ Det skulle också underlätta att på ett enkelt sätt kunna få information om en äldre samfällighet har omprövats enligt bestämmelserna i LSV och därefter bildat en samfällighetsförening. Uppgifter om sådana föreningar finns i Lantmäteriets samfällighetsföreningsregister.

⁴⁴ Andra myndigheter som har arkiv om markavvattning är mark- och miljödomstolarna, Skogsstyrelsen och Riksarkivet.

6. Konsekvensutredning

Här ges en sammanställning av konsekvenserna för de förslag som lämnas. För mer detaljerade beskrivningar se respektive förslag. I kapitlet ges också en sammanfattning av problemet, för en mer utförlig beskrivning se kapitel 3.

6.1 Problem och lösning

6.1.1 Beskrivning av problemen och eftersträvad förändring

Den lagstiftning som är aktuell vid genomförande av återvättningsåtgärder är fördelad på flera lagar och förordningar. Det gör den svåröverskådlig och svår att tillämpa, och skapar problem med gränsdragningar. Prövningsprocessen skulle behöva underlättas genom ändrade regler. I flera fall vore det önskvärt med ett förfarande som innebär att tillståndsansökningar kan prövas snabbare och billigare än i dagsläget, eller att fler åtgärder av enklare karaktär i stället kan anmälas till länsstyrelsen.

Ett centralt hinder som den som vill genomföra återvätning stöter på är hur befintliga markavvattningssamfälligheter ska hanteras. Lagstiftningen är svår att sätta sig in i och förstå även för erfarna jurister. En betydande utmaning är också att det finns många icke aktivt förvaltade markavvattningssamfälligheter som tillkommit för länge sedan, och som fallit i glömska eller inte längre fyller ett behov. Insatser försvåras av att det saknas information om, och kontaktuppgifter till, dessa samfälligheter.

6.1.2 Effekt om någon reglering inte kommer till stånd

På nationell nivå finns en viljeinriktning att återväta mer mark. Implementering av EU-lagstiftningen kan även medföra att nya mål och strategier för återvätning tas fram. Hur trenden för återvätning kommer att utvecklas framåt beror dels på omfattningen av medel till det nationella våtmarksarbetet, dels av andra faktorer som markägarintresse, kapacitet hos länsstyrelserna, tillgång till rådgivare och entreprenörer som kan stötta i planering och genomförande etc. I dagsläget förväntas statliga medel öka framöver.

Utan ändringar i regelverket kommer dock ökningen av den önskvärda återvätningen vara långsammare eftersom återvättningsåtgärder försvåras av befintliga regler.

6.1.3 Alternativa lösningar/handlingsalternativ

I detta avsnitt presenteras alternativa lösningar som har utretts inom uppdraget men som vi inte lämnar förslag om.

Underlätta för restaureringsåtgärder

I denna redovisning föreslår vi att fler återvättningsåtgärder ska kunna utgöra anmälningsärenden. Dessa ändringar är avgränsade till anläggande av våtmarker och utrivning av diken. I uppdraget har det framkommit att det finns behov av att även kunna hantera andra återställande vattenåtgärder som anmälningar (se 4.1.1). Vi har därför inom uppdraget undersökt möjligheten att införa en helt ny punkt i anmälningslistan för restaureringsåtgärder som syftar till att återställa naturmiljöer. Vi har dock bedömt att det inte är lämpligt att inom detta uppdrag införa en egen punkt i listan som avser syftet med åtgärden (restaurering) och som därmed inte utformas som en vattenverksamhet likt övriga punkter. En sådan punkt skulle inte heller följa intentionen att punkterna i anmälningslistan ska vara enkla att tillämpa för gemene man. Dessutom skulle det krävas en tydlig definition av vad som avses med restaurering samt framtagande av en väl avvägd avgränsning till tillståndsplikt. Vi ser att de möjligheter som behövs för detta uppdrags syfte, som är att underlätta för återvätning, uppfylls genom att möjliggöra för detta i anmälningslistans elfte punkt.

Vi har också undersökt möjligheten att införa en särskild undantagsregel för vissa typer av återvättningsåtgärder i det befintliga undantaget från tillstånds- och anmälningsplikt för vattenverksamhet (11 kap. 12 § miljöbalken), i syfte att fler åtgärder ska kunna genomföras utan vare sig tillstånd eller anmälan.

Naturvårdsverket bedömer att det är svårt att utforma en undantagsregel för vattenverksamhet på annat sätt än vad som framgår av det befintliga lagrummet. Idag är undantagsregeln tillämplig när det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas. Undantagsregeln är också tillämplig i fråga om restaureringsåtgärder inklusive återvätning.

Markavvattningsansamlingar

Ett centralt problem i många återvättningsprocesser är hanteringen av markavvattningsansamlingar. Den lösning vi i denna redovisning förespråkar är att utifrån de krav som redan finns på ansamlingar tydliggöra länsstyrelsens roll i att tillhandahålla dessa uppgifter. Vi har också övervägt om det bör införas andra krav på ansamlingarna om att inkomma med uppgifter. Naturvårdsverket ser att det kan finnas behov av sådana krav men bedömer att det inte ryms inom detta uppdrag. Det har också framförts synpunkter om att krav om registrering bör kopplas till tillståndets eller ansamlingens fortsatta bestånd. Att införa sådana lagkrav bedömer vi inte vara rättssäkert eftersom det skulle medföra alltför stora risker för negativ påverkan på det fortsatta behovet av markavvattning. Vi ser även att det är problematiskt att villkora ansamlingens bestånd på ett sådant sätt då det kan medföra stora konsekvenser för underhåll av anläggningar.

Reglerna för omprövning och återkallelse av tillstånd

I uppdraget har övervägts att föreslå ändringar i grunderna för att återkalla eller ompröva tillstånd (24 kap. 3 respektive 5 § miljöbalken). Vi har till exempel tittat på varianter som skulle möjliggöra att återkalla eller ompröva tillståndet om anläggningen inte längre fyller någon funktion för dränering. Vi har dock bedömt att det inte ryms inom uppdraget att lämna författningsförslag som inte bygger på

frivillighet. Denna bedömning har vi även gjort i fråga om Vattenverksamhetsutredningens förslag om ändring i reglerna om fördelning av kostnader vid omprövning. Förfarandet enligt 24 kap. miljöbalken ställer dessutom höga krav på den myndighet som ansöker om omprövning eller återkallelse (i det här fallet att kunna bevisa att diket i fråga inte längre fyller någon funktion).

Vi har också undersökt om även Skogsstyrelsen bör ha möjlighet att initiera omprövning eller återkallelse av tillstånd till markavvattning enligt 24 kap. miljöbalken. Vi lämnar dock inget sådant förslag, dels på grund av uppdragets avgränsning till frivillighet, dels för att det skulle gå emot övrig inriktning inom området mot förenkling.

Övriga regeländringar

Andra ändringar vi undersökt innefattar om fler åtgärder skulle kunna hanteras som stämningsmål i stället för ansökningsmål i mark- och miljödomstolen (se 7 kap. 1–2 §§ LSV). Eftersom stämningsmål innebär ett något enklare förfarande än ansökningsmål skulle detta kunna medföra att fler återvätningsåtgärder genomförs. Vi konstaterar dock att den möjlighet att handlägga sådana ärenden som stämningsmål som redan finns i 21 kap. 1 a § andra stycket miljöbalken är tillräcklig. Det kan eventuellt vara värdefullt att vägleda om att den möjligheten finns.

I uppdraget har även övervägts att föreslå ändringar i 2 kap. LSV. Vi ser dock inte någon möjlighet att föreslå ändringar i frågor som rör vattenrättslig rådgivning inom ramen för det här uppdraget.

6.2 Konsekvenser för aktörer

Nedan sammanfattas vilka kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda som de förslag som lämnas i denna skrivelse kan resultera i. Mer detaljerade beskrivningar finns i anslutning till respektive förslag i kapitel 4.

6.2.1 Konsekvenser för staten

I denna skrivelse lämnar Naturvårdsverket ett par förslag om ändringar i prövningsprocesserna för vattenverksamhet. I och med att själva syftet med ändringarna är att underlätta för återvätning, och därigenom leda till att fler åtgärder genomförs, kan förslagen antas innebära mer arbete för staten att handlägga de ärenden som kommer in. Flertalet av dessa åtgärder hanteras av länsstyrelsen varför bördan för länsstyrelsen förväntas öka.

Tillstånd till vattenverksamhet prövas idag av domstol. Förslaget om att ansökan om tillstånd till utrivning i vissa fall ska prövas av länsstyrelsen kommer att generera mer arbete för länsstyrelsen, men samtidigt mindre för domstolarna.

Förslag om att länsstyrelsen ska föra register över styrelser och sysslomän förväntas leda till en större arbetsbörda för länsstyrelsen.

För flera av förslagen krävs att länsstyrelsen tillskjuts medel. Omfattningen av den ökade arbetsbördan har dock inte gått att kvantifiera.

Flera av förslagen syftar också till att öka tydligheten i regelverken samt att förenkla processerna vilket är positivt för länsstyrelsen både i de fall de är initiativtagare till återvätning och handläggare av ärenden.

Förslag om att utöka mark- och miljödomstolens möjlighet att ompröva markavvattningsansökningar vid en ansökan om vattenverksamhet kan leda till att mark- och miljödomstolarna får in fler ansökningar som både handlar om utrivning av samfälliga vattenanläggningar och omprövning av samfälligheten. Det har inte gått att uppskatta hur många sådana ärenden det kan handla om. Eftersom både frågan om tillstånd och omprövning av samfälligheten kommer att kunna hanteras i samma mål vid domstolen, bedömer vi dock att detta blir ett effektivare arbetssätt även för domstolen.

Naturvårdsverket är medvetet om att det kommer att krävas tydlig vägledning till tillsynsmyndigheterna för att kunna tillämpa de regeländringar som föreslås här. Det kommer således att i viss mån påverka Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete.

6.2.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslagen i denna skrivelse förväntas inte få några konsekvenser för kommuner och regioner. Förslagen kan antas underlätta i de fall återvätning ska göras på kommunens mark.

6.2.3 Konsekvenser för företag

För den som vill genomföra en återvätning syftar förslagen till att göra prövningen av de åtgärder som ska utföras enklare, snabbare och billigare.

De negativa konsekvenser för företag som kan följa av de förslag som lämnas här är kopplade till den påverkan som återvätningsåtgärder kan ha på produktionen och arrondering på jordbruks- och skogsmark. Om produktiv mark tas i anspråk leder återvätning till produktionsbortfall och kan påverka brukningskostnaden på kvarvarande eller intilliggande mark. Detta kan påverka företagens lönsamhet.

Att återväta mark är frivilligt. Eventuella avväganden om hur produktionen och arronderingen påverkas på den mark där åtgärder genomförs vägs in när beslut eller avtal om återvätning tas. Risker för påverkan på omkringliggande mark kommer att hanteras i samband med prövning av åtgärderna enligt det förfarande som gäller redan idag.

Återvätning kan även öka markens motståndskraft mot exempelvis bränder, torka och granbarkborreangrepp vilket är till fördel för produktionen.

6.2.4 Konsekvenser för enskilda aktörer

En övergripande risk med förenklade processer för åtgärder är att möjligheterna att hantera motstående intressen kan begränsas. Att fler och större åtgärder blir anmälningspliktiga kan således innebära en risk för att åtgärder som kan skada

enskilda intressen inte tillståndsprövas. För de åtgärder det handlar om finns dock en tydlig process för hur andra intressen ska hanteras.

6.3 Miljökonsekvenser

Syftet med förslagen i denna skrivelse är att underlätta för återvätning, och därigenom bidra till att fler åtgärder genomförs. Om återvätningen görs på rätt sätt leder det till minskade nettoutsläpp av växthusgaser. Det återställda området bidrar dessutom till en större variation i landskapet och i många fall även andra värdefulla ekosystemtjänster. Återvätningens åtgärder kan också leda till minskad övergödning, förbättrad vattenkvalitet eller förbättrad klimatanpassning. Återvätning kan under vissa omständigheter även leda till ökad urlakning av näringsämnen till vattendrag.

Det har inte varit möjligt att göra en kvantifiering av hur många fler åtgärder som kan antas genomföras till följd av de här föreslagna regeländringarna, inte heller att göra en uppskattning av miljönyttan. Beroende på vilka åtgärder som görs, var i landet de genomförs och på vilken typ av mark och med vilken utformning kommer miljönyttan att variera. De regeländringar som föreslås här bedöms kunna underlätta för återvätningens åtgärder oavsett syfte.

I den mån förslagen leder till att kännedomen ökar om existerande markavvattningssamfälligheter kan det i sig leda till ett ökat underhåll av diken, vilket kan innebära att redan blöta och i många fall värdefulla miljöer påverkas negativt. Naturvårdsverket bedömer dock att risken för en större miljöpåverkan är låg.

Ändring som leder till att fler åtgärder kan anmälas i stället för att behöva tillståndsprövas skulle teoretiskt kunna medföra en risk för skada på allmänna intressen, och risk för oönskade effekter för miljön, då anmälningsförfarandet ger begränsade möjligheter att hantera motstående intressen. Dock kommer det även med föreslagna ändringar vara påverkan som styr om åtgärden är tillståndspliktig eller inte.

6.4 Sociala konsekvenser

Inga av de förslag som lämnas här förväntas ge upphov till några större sociala konsekvenser. Förslaget om att länsstyrelsen ska föra register över styrelser och sysslomän kan medföra oro hos markägare över markavvattningstillståndens fortsatta giltighet, eller att markägare uppfattar det som att de får ökade krav som de måste förhålla sig till.

6.5 Övriga konsekvenser

En generell konsekvens av en ökad återvätningstakt kan potentiellt vara fler målkonflikter med behovet av inhemsk livsmedelsproduktion och virkesproduktion, och på sikt Sveriges självförsörjning.

6.6 Åtgärder som vidtagits

Flera av författningsförslagen handlar om regelförenklingar och förtydliganden och förväntas förenkla för både aktörer och myndigheter att tolka och följa reglerna.

Ett par av förslagen kommer att innebära en ökad börda för länsstyrelsen. För att underlätta deras arbete behövs stöd och vägledning från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

6.7 Rättsliga förutsättningar

Förslagen som lämnas i denna skrivelse står inte i strid med EU-rätt eller annan internationell rätt.

6.8 Tidpunkt för ikraftträdande

Det finns inga särskilda datum att beakta för ikraftträdande.

6.9 Behov av informationsinsatser

Naturvårdsverket bedömer att det behövs informationsinsatser för att kommunicera om de ändringar som beskrivs här, om de beslutas, inför att dessa författningsförändringar ska träda i kraft. Länsstyrelsen behöver särskilt få information om de regeländringar som rör ändrade arbetsuppgifter vid tillståndsprövning av utrivningar och avgifter vid samprövning. Dessutom behöver länsstyrelsen informeras om ändringar i anmälningslistan.

Naturvårdsverket avser att föra dialog med berörda aktörer via exempelvis webinarier och information på webben samt genom vägledning till tillsynsmyndigheter och andra myndigheter. Detta arbete kommer att göras med utgångspunkt i befintliga regler, för att på så sätt öka kunskapen om hur reglerna bör tolkas och tillämpas. Naturvårdsverket avser att fortsätta samarbetet med länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten och andra berörda myndigheter kring samordning och kommunikation av våtmarksinsatser.

6.10 Utvärdering

De lämnade förslagen syftar till att åstadkomma ett enklare förfarande för den som vill genomföra återvätning. Vi föreslår ingen särskild utvärderingsinsats utan bedömer att den befintliga uppföljning av arbetet med återvätning och restaurering som görs inom Naturvårdsverkets samordnade våtmarksarbete är tillräcklig för att se om rättsliga hinder förändras över tid.

7. Källförteckning

Publikationer och elektroniska källor

Högsta domstolens avgörande NJA 2012 s 362.

Jordbruksverket (2015). *Jordbruksmarkens ägarstruktur i Sverige*. Statistikrapport 2015:03.

Jordbruksverket (2020). *Förvaltning av vattenanläggningar – ibland genom en förordnad sysloman*. Jordbruksinformation 2020-5.

LRF (2014). *Äga och förvalta diken*. Tryck: Hässleholm (Reviderad av Jordbruksverket 2019.)

Mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål nr M 7988-22.

Miljösamverkan Sverige (2015). *Markavvattningsföretag. Vägledning för tillsyn, omprövning och avveckling*. April 2015. Rapportnummer 2015:2.

Naturvårdsverket (2006). *Redovisning av regeringsuppdrag M2005/3014/R angående anmälningspliktiga vattenverksamheter, avgifter och tillsynsmyndigheter*. MISSIV 2006-03-23 Dnr 365-3038-05 Rv.

Naturvårdsverket (2022). *Uppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken*. Redovisning av regeringsuppdrag, mars 2022. Diarienummer NV-04185-20.

Naturvårdsverket (2023a). *Underlag till den fördjupade utvärderingen av Sveriges miljömål 2023*. Arkitektkopia AB Bromma januari 2023. Rapport 7091, ISBN 978-91-620-7091-5.

Naturvårdsverket (2023b). *Återvätning av organogen jordbruksmark i Sverige – scenarier med beräkning av totala arealer*. Delredovisning av regeringsuppdrag Underlag för återvätning av våtmarker. Mars 2023. Diarienummer NV-11039-22.

Naturvårdsverket (2023c). *Underlag för återvätning av våtmarker*. Redovisning av regeringsuppdrag, november 2023. Diarienummer NV-11039-22.

Naturvårdsverket (2024). *Ny studie: Ökad biologisk mångfald och klimatnytta markägares främsta drivkrafter för att skapa våtmark*.

<https://www.naturvardsverket.se/om-oss/aktuellt/nyheter-och-pressmeddelanden/2024/september/ny-studie-okad-biologisk-mangfald-och-klimatnytta-markagares-framsta-drivkrafter-for-att-skapa-vatmark/>, hämtad 2024-12-17.

Regeringen (2022). *Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF)*.

Dir. 2022:126 <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2022/08/dir.-2022126/>

Regeringen (2023). *Förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken*. Dir. 2023:78. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2023/06/dir.-202378>

Regeringen (2024) Lagrådsremiss Lättnader i strandskyddet – ett första steg (KN2025/00091).

Skogsstyrelsen (2022). *Fastighets- och ägarstruktur i skogsbruket 2021*. Produktnummer JO1405. Maj 2022

SOU 2014:35 *I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler*. Slutbetänkande av Vattenverksamhetsutredningen, Stockholm 2014.

SOU 2020:4 *Vägen till en klimatpolitisk framtid*. Betänkande av Klimatpolitiska vägvalsutredningen. Stockholm 2020.

SOU 2003:124 *En effektivare miljöprövning*. Delbetänkande av miljöbalkskommittén, Stockholm 2003.

SOU 2022:33 *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen*. Betänkande Miljöprövningsutredningen, Stockholm 2022.

SCB (2019). *Marken i Sverige*, <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/miljo/marken-i-sverige/>, hämtad 2024-12-17.

Sveriges miljömål: Hydrologisk restaurering av torvmarker. <https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/myllrande-vatmarker/hydrologisk-restaurering-av-torvmarker/>, hämtad 2024-12-10.

Muntlig kommunikation

Möte med LRF 2024-11-15 samt 2024-12-02.

Våtmarksträff med deltagare från länsstyrelserna 2024-09-26.

Dialogmöte med konsulter och rådgivande organisationer 2024-11-26.