

# Lagrådsremiss

## Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 13 mars 2014

*Lena Ek*

*Egon Abresparr*  
(Miljödepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i miljöbalken samt en följdändring i plan- och bygglagen (2010:900). Förslaget syftar till att öka förståelsen och acceptansen för strandskyddet och samtidigt förbättra möjligheterna till bebyggelse och andra åtgärder i sådana strandnära områden som angränsar till små sjöar och vattendrag.

Med utgångspunkt i ett fortsatt generellt strandskydd i hela landet föreslås att länsstyrelsen ska få möjlighet att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, om det område som upphävandet avser har liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Förslaget innebär att det blir lättare att upphäva strandskyddet i denna typ av områden än vad som i dag krävs för upphävande i andra strandskyddsområden, där kravet är att det ska vara uppenbart att området helt saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

## Innehållsförteckning

1	Beslut .....	3
2	Lagtext .....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken .....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) .....	5
3	Ärendet och dess beredning .....	6
4	Bakgrund och gällande rätt .....	6
4.1	Historik .....	6
4.2	Gällande rätt .....	7
5	Skyddet vid små sjöar och vattendrag .....	10
5.1	2001 års regeringsuppdrag .....	10
5.2	2012 års regeringsuppdrag .....	11
6	Upphävande av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag .....	14
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	20
8	Ekonomiska och andra konsekvenser .....	20
9	Författningskommentar .....	22
9.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken .....	22
9.2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) .....	23
Bilaga 1	Rapportens lagförslag .....	24
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna .....	26

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Häri genom föreskrivs att 7 kap. 18 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **7 kap.**

#### **18 §<sup>1</sup>**

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett område, om

1. det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, *eller*

1. det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften,

2. *strandskyddet gäller vid en liten sjö eller ett litet vattendrag och områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten, eller*

2. området enligt plan- och bygglagen (2010:900) avses att omfattas av en detaljplan och

3. området enligt plan- och bygglagen (2010:900) avses att omfattas av en detaljplan och

a) behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, eller

b) skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel än bestämmelserna om miljöskyddsområde eller vattenskyddsområde och skyddet har beslutats av någon annan än en kommun.

Ett upphävande enligt första stycket 2 får göras endast om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset.

Ett upphävande enligt första stycket 3 får göras endast om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset.

Bestämmelser om kommunens möjligheter att upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan finns i 4 kap. 17 § plan- och bygglagen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2014.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2011:393.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 17 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **4 kap.**

#### 17 §

I en detaljplan får kommunen upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken för ett område, om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. En bestämmelse om upphävande får dock inte avse ett sådant område som enligt 7 kap. 18 § första stycket 2 miljöbalken omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt. Bestämmelserna i 7 kap. 18 c–18 g §§ miljöbalken ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd.

I en detaljplan får kommunen upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken för ett område, om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. En bestämmelse om upphävande får dock inte avse ett sådant område som enligt 7 kap. 18 § första stycket 3 miljöbalken omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt. Bestämmelserna i 7 kap. 18 c–18 g §§ miljöbalken ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2014.

## 3 Ärendet och dess beredning

Under 2009 beslutades ändringar i strandskyddsreglerna som syftade bl.a. till en ökad samordning av miljöbalken med plan- och bygglagen samt ett ökat lokalt och regionalt inflytande över strandskyddet. Bland annat ändrades ansvaret för prövningen av dispenser på så sätt att kommunerna som huvudregel övertog ansvaret för prövningen från länsstyrelserna. Kommunerna fick också rätt att i förekommande fall i sina översiktsplaner redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, i vilka vissa lättnader i strandskyddet infördes. I miljöbalken gjordes förtydliganden i syfte att uppnå en mera enhetlig rättstillämpning, bl.a. med avseende på strandskyddets syften, förutsättningarna för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet och bibehållande av en fri passage för allmänheten närmast strandlinjen. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2009, utom vissa bestämmelser om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som trädde i kraft den 1 februari 2010.

Regeringen gav den 20 december 2012 Naturvårdsverket och Boverket i uppdrag att göra en utvärdering och översyn av tillämpning och utfall av de strandskyddsregler som trädde i kraft 2009 och 2010 samt att vid behov föreslå ändringar av reglerna. I uppdraget ingick att bl.a. särskilt analysera och redogöra för konsekvenserna av att införa lättnader i strandskyddet vid små sjöar och vattendrag utanför högexploaterade områden. Uppdraget redovisades i en rapport i september 2013. En sammanfattning av det huvudsakliga innehållet i rapporten i de delar som är relevanta för detta lagstiftningsärende finns i avsnitt 5.2. Rapportens lagförslag återges i *bilaga 1*.

Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2012/3437/Nm).

I detta lagstiftningsärende presenteras regeringens förslag i de delar som avser strandskyddet vid små sjöar och vattendrag.

## 4 Bakgrund och gällande rätt

### 4.1 Historik

Det svenska strandskyddet är tillsammans med allemansrätten unikt i ett internationellt perspektiv. Strandskyddsbestämmelserna skapar förutsättningar för allmänhetens tillgång till naturupplevelser och för bevarandet av biologisk mångfald i strandnära områden.

Strandskyddsbestämmelserna har en lång historia och går ytterst tillbaka till 1947 års byggnadslag (1947:385), som gav länsstyrelsen möjligheter att förbjuda bebyggelse i vissa områden som behövde skyddas. Bestämmelserna syftade främst till att förhindra de alltmer tilltagande ex-

ploateringarna av strandnära områden, framförallt i och i närheten av tätorter. Genom 1950 års provisoriska strandlag (1950:639) togs bestämmelserna in i en egen lag. Den ersattes 1952 av strandlagen (1952:382). Under 1960-talets framväxt av en mer modern och allmän miljölagstiftning infördes bestämmelserna om strandskydd i 1964 års naturvårdslag (1964:822).

Syftet med bestämmelserna i naturvårdslagen var ursprungligen begränsat till att trygga allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv vid vissa utpekade sjöar och vattendrag. En fortsatt exploatering av strandnära områden, inte minst genom 1960- och 1970-talets utökade fritidsbebyggelse, ledde emellertid fram till att det 1975 infördes ett generellt strandskydd (prop. 1974:166, JoU 1974:52, rskr. 1974:405). Detta innebar att det kom att råda ett generellt förbud mot att bebygga stränder vid såväl kust som i inlandet och att det till detta förbud kopplades en möjlighet till dispens. Länsstyrelsen gavs också en möjlighet att förordna att ett område som uppenbarligen saknade betydelse för bad och friluftsliv inte skulle omfattas av strandskydd. Även efter 1975 års ändringar var syftet med strandskyddet begränsat till att trygga allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv.

Under 1994 kom naturvårdslagen att ändras på så sätt att strandskyddets syfte utökades från att bara avse allmänhetens tillgång till stränderna till att även avse skydd för växt- och djurlivet (prop. 1993/94:229, bet. 1993/94:JoU28, rskr. 1993/94:401). Enligt en övergångsbestämmelse skulle länsstyrelsen senast den 30 juni 1999 ompröva tidigare tagna beslut om upphävande av strandskydd. Omprövningen skulle ske mot såväl det gamla som det då tillkommande syftet med strandskyddet. Alla äldre beslut skulle upphöra att gälla den 1 juli 1999. När miljöbalken tillkom 1999 överfördes naturvårdslagens bestämmelser om strandskydd till miljöbalkens kapitel om skydd av områden (7 kap.). Av lagen (1988:811) om införande av miljöbalken framgår att det som enligt 1994 års ändringar i naturvårdslagen hade bestämts i fråga om gamla förordnanden om upphävande av strandskydd skulle ha motsvarande verkan även enligt de nya miljöbalksreglerna (11 § och övergångsbestämmelserna).

Strandskyddsbestämmelserna har sedan miljöbalkens ikraftträdande ändrats och kompletterats vid flera tillfällen. Den senaste större reformen skedde under 2009 (prop. 2008/09:119, bet. 2008/09:MJU13, rskr. 2008/09:227). De ändringarna syftade bl.a. till att differentiera reglernas tillämpning, att öka det lokala och regionala inflytandet över strandskyddet samt att genom förtydliganden i lagtexten uppnå en mera enhetlig rättstillämpning. Avsikten var bl.a. att utveckla ett ändamålsenligt strandskydd som beaktar behovet av utveckling i hela Sverige, samtidigt som ett långsiktigt hållbart skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyras.

## 4.2 Gällande rätt

### *Strandskyddets syften och innebörd*

Strandskyddet regleras i dag primärt i 7 kap. 13–18 h §§ miljöbalken. Strandskydd gäller vid havet samt vid insjöar och vattendrag i hela lan-

det. Strandskyddets syften är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (13 §). Det s.k. strandskyddsområdet utgörs som huvudregel av land- och vattenområdet intill 100 meter från båda sidorna av strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att utöka detta område till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften (14 §).

Strandskyddet innebär enligt 15 § ett förbud mot att inom strandskyddsområdet uppföra nya byggnader eller vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. Förbudet omfattar även ändringar av byggnaders användning eller utförande av anläggningar eller anordningar som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha kunnat färdas fritt. Strandskyddet innebär också hinder mot att vidta förberedelsearbeten till byggnader, anläggningar och anordningar.

I 16 § anges ett antal undantag från strandskyddet. Förbudet gäller inte sådana byggnader m.m. som, utan att avse bostadsändamål, behövs för de s.k. areella näringarna (jord- eller skogsbruk samt fiske eller renskötsel) och som för sin funktion måste uppföras inom strandskyddsområdet. Andra undantag gäller bl.a. för verksamheter som i särskild ordning tillåts av regeringen eller som omfattas av ett tillstånd enligt miljöbalken eller som avser byggande av allmän väg eller järnväg i vissa fall.

Enligt 7 kap. 17 § miljöbalken respektive 11 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd får regeringen eller länsstyrelsen under vissa förutsättningar också meddela föreskrifter om att förbuden inte ska gälla kompletteringsåtgärder till huvudbyggnader.

#### *Upphävande av och dispens från strandskydd*

Genom 2009 års lagändringar kom de tidigare relativt kortfattade bestämmelserna om upphävande av och dispens från strandskyddet att utökas och förtydligas. Samtidigt gavs kommunerna ett utökat inflytande över bestämmelsernas tillämpning genom att de fick en rätt att såväl upphäva strandskyddet genom bestämmelser i detaljplan som att besluta om dispens från strandskyddet (prop. 2008/09:119, bet. 2008/09: MJU13, rskr. 2008/09:227).

I dag regleras upphävande och dispens i 7 kap. 18–18 h §§ miljöbalken. Reglerna gäller även i områden med utökat strandskydd. Enligt 18 § första stycket 1 får länsstyrelsen i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett visst område. Ett sådant upphävande får ske om det är uppenbart att området saknar betydelse för strandskyddets syften. De flesta länsstyrelser har beslutat om upphävande av strandskydd i större eller mindre omfattning. Bestämmelsen har funnits sedan det generella strandskyddet infördes 1975. Eftersom strandskyddets syften därefter kommit att utökas har det i övergångsbestämmelser föreskrivits att vissa äldre beslut om upphävande inte längre ska gälla (jfr avsnitt 4.1).

Enligt 18 § första stycket 2 får länsstyrelsen, för områden som enligt plan- och bygglagen (2010:900) avses omfattas av en detaljplan, besluta om upphävande i ytterligare två fall. Ett upphävande får ske om området behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg



eller om området redan omfattas av visst annat områdesskydd enligt miljöbalken och skyddet beslutats av någon annan än en kommun. En förutsättning för att upphävande ska kunna ske är i båda fallen att det finns särskilda skäl och att intresset av att ta området i anspråk på det sätt som anges i planen väger tyngre än strandskyddsintresset (18 § tredje stycket). Enligt 4 kap. 17 § plan- och bygglagen har kommunerna en motsvarande rätt att genom bestämmelser i detaljplan upphäva strandskyddet.

Före 2009 års lagändringar var det länsstyrelserna som beslutade om dispens med en möjlighet att delegera beslutanderätten till kommunerna. I dag är länsstyrelsernas möjligheter att besluta om dispens begränsad till dels dispenser som avser byggande av försvarsanläggningar, allmän väg eller järnväg, dels dispenser i områden som redan omfattas av visst annat områdesskydd enligt miljöbalken och skyddet beslutats av någon annan än kommunen (18 a §). I stället är det som huvudregel kommunerna som i dag har rätt att besluta om dispens (18 b §). En förutsättning för att i det enskilda fallet kunna ge dispens är att det finns s.k. särskilda skäl.

Vad som avses med särskilda skäl för upphävande av eller dispens från strandskyddet var tidigare en fråga som reglerades i praxis. Genom 2009 års reform kom innebörden av vad som avses med särskilda skäl att uttryckligen anges i lagen genom en uttömmande lista i 18 c §. Av karaktären på de skäl som anges där framgår att det fortfarande är fråga om en restriktiv bedömning. Enligt bestämmelsen i 18 d § kan vissa ytterligare förhållanden anses som särskilda skäl om det rör sig om ett område för landsbygdsutveckling i strandnära områden.

#### *Begränsningar avseende upphävande och dispenser*

En ändring som tillkom genom 2009 års reform var att det i lagen intogs en bestämmelse om att ett upphävande eller en dispens inte ska omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet (18 f §). Denna begränsning gäller dock inte om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion. Avsikten med bestämmelsen är att strandskyddets syften ska kunna tillgodoses även i fortsättningen inom denna del av strandskyddsområdet (prop. 2008/09:119 s. 112).

Av 18 g § framgår att ett strandskydd som upphävts genom detaljplan eller områdesbestämmelser återinträder om området upphör att omfattas av planen eller bestämmelserna eller om planen eller bestämmelserna ersätts av en ny detaljplan. Av 18 h § framgår på motsvarande sätt att ett beslut om dispens upphör att gälla om den åtgärd som avses i beslutet inte har påbörjats inom två år eller inte avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.

#### *Intresseprövning*

I miljöbalken finns två bestämmelser som även har en inverkan på strandskyddet och då särskilt på prövningen av dispenser (7 kap. 25 och 26 §§). Bestämmelserna tillkom i samband med miljöbalken och har sin grund i bestämmelserna om skyddet för enskild egendom i 2 kap. 15 §

regeringsformen samt i praxis från bl.a. Europadomstolen för mänskliga rättigheter (prop. 1997/98:45, del 2, s. 96 f.).

Vid prövning av frågor om skydd av områden ska enligt 25 § hänsyn även tas till enskildas intressen. Inskränkningar i enskildas rätt att använda sig av mark eller vatten får inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Denna reglering är en kodifiering av en allmän förvaltningsrättslig princip för offentliga ingripanden.

Bestämmelsen i 26 § är en särskild regel om hur den intresseavvägning som avses i 25 § ska göras i dispensfallen. Av bestämmelsen följer att en dispens måste vara förenlig med ett förbuds eller en föreskrifts syften. Generellt bedöms också det allmänna intresset av strandsskyddet väga tyngre än det enskilda intresset. Att det allmänna syftet väger tungt innebär också att en dispens ska nekas i sådana fall då det uppkommer en skada på det allmänna intresset, även om det i ärendet finns omständigheter som utgör särskilda skäl.

## 5 Skyddet vid små sjöar och vattendrag

Sedan det generella strandsskyddet infördes har frågan om behovet och utformningen av strandsskyddet i områdena kring de små vattendragen aktualiserats vid olika tillfällen. Före det generella strandsskyddets införande var det sällan så att områden i och omkring de små vattendragen kom i fråga för strandsskydd. Detta berodde på att dessa i regel inte hade en sådan karaktär att de behövdes för att trygga allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv. Med det generella strandsskyddets införande kom emellertid även dessa områden att omfattas av strandsskydd. Utifrån strandsskyddets då gällande syfte, nämligen att trygga allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv, kunde behovet av att skydda områden kring de riktigt små sjöarna och vattendragen säkerligen många gånger ifrågasättas. Genom att strandsskyddets syfte under 1994 utökades till att även avse skydd för växt- och djurliv kom skyddet för de mindre vattenförekomsterna också att framstå som mer motiverat, eftersom områdena kring små sjöar och vattendrag många gånger hyser höga naturvärden.

### 5.1 2001 års regeringsuppdrag

Under 2001 fick Naturvårdsverket i uppdrag att bl.a. utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av dels ett stärkt strandsskydd i vissa tätortsnära områden med ett högt bebyggelsetryck, dels vissa lättnader i strandsskyddet utanför sådana områden (Regeringskansliets dnr M 2001/1992/Na). Naturvårdsverket redovisade uppdraget i april 2002 (Naturvårdsverkets rapport 1585). Naturvårdsverket föreslog vissa lättnader i strandsskyddet. Dessa innebar bl.a. att de minsta sjöarna (med en areal under 0,5 ha) och vattendragen (med en bredd under 1 meter) helt skulle undantas från strandsskyddet samt att strandsskyddet skulle minskas till 50 meter vid vattendrag med mellan 1 och 6 meters bredd. Förslaget

kompletterades av ett förslag om att länsstyrelsen skulle få en rätt att införa eller utöka strandskyddet vid sådana vattenområden.

I beskrivningen av de problem som låg bakom förslaget angav Naturvårdsverket bl.a. följande. Ett av problemen vid tillämpningen av strandskyddsreglerna är att det inte finns någon nedre gräns för vilka sjöar och vattendrag som omfattas av bestämmelserna. Detta leder dels till olika tillämpning i olika delar av landet, dels till att områden med många vattenförekomster får en väldigt stor del av landarealen skyddad genom strandskydd. Vissa mindre vattendrag syns inte på alla kartor, vilket bl.a. orsakar problem vid tillsynen. Dessutom upplevs det som orimligt att vissa mindre vattendrag, som kanske inte ens är vattenfyllda hela året, ska ha samma skydd som högexploaterade kuststräckor. Sammantaget bedömdes dessa förhållanden leda till att såväl tillämpningen av som acceptansen för strandskyddsreglerna ytterst blev lidande (a.a. s. 44 f.).

I motiveringen till förslagen angav Naturvårdsverket bl.a. att man inte bedömde det möjligt att få till en allmänt sett striktare tillämpning av strandskyddet utan att undanta de minsta vattenförekomsterna. Naturvårdsverket menade att en sådan avgränsning borde leda till en ökad acceptans och mindre tillämpningsproblem. Därigenom borde ett ur nationellt perspektiv bättre skydd kunna åstadkommas. Naturvårdsverket konstaterade att områden kring mindre bäckar och tjärnar förvisso många gånger har stor betydelse för den biologiska mångfalden. Samtidigt konstaterade verket att de av dessa områden som hyser de högsta naturvärdena i regel redan omfattas av biotopskydd och att behovet av skydd därför redan kunde anses tillgodosett. Detta tillsammans med förslaget att länsstyrelsen skulle kunna besluta att återinföra strandskyddet för vissa områden var, enligt Naturvårdsverket, en tillräcklig garanti för att motivera ett generellt upphävande av strandskyddet i områdena kring de minsta vattendragen och en minskning av strandskyddsområdet kring vattendrag på 1–6 meters bredd.

## 5.2 2012 års regeringsuppdrag

I 2009 års reform valde regeringen att inte gå vidare med de förslag som lämnades av Naturvårdsverket 2002 i de delar som avsåg små sjöar och vattendrag (jfr Ds 2005:23 Ett förnyat strandskydd, Ds 2008:21 Stranden – en värdefull miljö samt prop. 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden).

Regeringen gav 2012 Naturvårdsverket och Boverket i uppdrag att bl.a. särskilt analysera och redogöra för konsekvenserna av att införa lättnader i strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag utanför högexploaterade områden. Uppdraget redovisades i september 2013 (Strandskydd, En redovisning av ett regeringsuppdrag, Naturvårdsverket och Boverket, 2013). I rapporten analyserar myndigheterna olika möjligheter att minska strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. I det följande ges en sammanfattning av rapportens innehåll i dessa delar.

### *Alternativa möjligheter att minska strandskyddet*

Som jämförelsealternativ utgår myndigheterna från att länsstyrelserna med stöd i den nu gällande bestämmelsen i 7 kap. 18 § skulle besluta om att upphäva strandskyddet i alla områden vid små sjöar och vattendrag där det är uppenbart att områdena saknar betydelse för strandskyddets syften. Med den utgångspunkten presenteras och analyseras i rapporten fyra olika alternativ.

Det första alternativet är det förslag om upphävande av det generella strandskyddet vid de minsta vattendragen och en inskränkning av strandskyddszonen för de lite större som lämnades redan i 2002 års rapport.

Det andra alternativet liknar det första, men innebär att strandskyddet upphävs generellt vid sjöar som är mindre än 1 hektar och vattendrag som är smalare än en meter, dvs. något större vattendrag än de som var utgångspunkten för det första alternativet.

Det tredje alternativet utgår från att kommunerna ges i uppdrag att, i samband med sina inventeringar av områden för landsbygdsutveckling i strandnära områden, även inventera vilka små sjöar och vattendrag inom dessa områden där lätnader kan beslutas.

Det fjärde alternativet bygger på att dagens system behålls men att länsstyrelserna tilldelas särskilda resurser för att inventera och med stöd av 7 kap. 18 § upphäva strandskyddet i områden vid sådana små vattendrag som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Detta alternativ är således detsamma som jämförelsealternativet, men med den skillnaden att länsstyrelserna tillförs särskilda resurser för att kunna utföra den utökade arbetsbördan.

Vid analysen av de olika förslagen konstateras i rapporten att regeringen redan förkastat det första alternativet, bl.a. på grund av att detta ansetts svårt att genomföra i praktiken (Ds 2005:23). I rapporten konstateras också att valet av storlek på de utpekade vattendragen (0,5 hektar för sjöar och mindre än 1 meters bredd för övriga vattendrag) gör förslaget svårt att genomföra. Detta då SMHI:s register över sjöar inte täcker in sådana som är mindre än 1 hektar, utan i stället klassificerar dessa som våtmarker. Myndigheterna har därför valt att inte gå vidare med detta alternativ.

Myndigheterna valde också att inte gå vidare med det tredje alternativet. Anledningen till detta är att de bedömde att det saknas skäl att avgränsa reformen till att endast gälla i områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Vid en fördjupad analys av det andra och det fjärde alternativet kom myndigheterna fram till att skyddet för de biologiska värdena, liksom för friluftslivet och ekosystemtjänster, skulle bli mindre med det andra alternativet än med det fjärde. Detta eftersom strandskyddet i det andra alternativet upphävs generellt för alla områden vid de små sjöarna och vattendragen. Ett annat förhållande som talar emot det andra alternativet är att det skulle medföra att länsstyrelserna skulle behöva besluta att återinföra strandskyddet för de områden där strandskyddet trots allt skulle behövas, något som kan anses vara en bakvänd ordning. Myndigheterna konstaterade dock att det fjärde alternativet i stället riskerade medföra att tillämpningen skulle bli alltför restriktiv. Detta eftersom någon skillnad jämfört med vad som redan gäller i fråga om kriterierna för upphävande av

strandskyddet inte görs – även fortsättningsvis skulle det för upphävande krävas att det måste vara uppenbart att området saknar betydelse för strandskyddets syften för att detta skulle kunna upphävas.

### *Rapportens förslag*

Med utgångspunkt i den fördjupade analys som gjordes för det andra och det fjärde alternativet har myndigheterna föreslagit en författningsändring som avviker från båda dessa alternativ. Förslaget, som framgår av *bilaga 1*, innebär att en särskild bestämmelse för upphävande av strandskydd vid små sjöar och vattendrag införs i 7 kap. 18 § miljöbalken. Enligt förslaget ska länsstyrelsen kunna upphäva strandskyddet vid sådana sjöar och vattendrag om området har liten betydelse för strandskyddets syften. Förslaget innebär således att det generella strandskyddet behålls, men med större möjligheter för länsstyrelsen att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag.

I rapporten föreslås även en övergångsbestämmelse. Enligt den ska samtliga generella undantag från strandskyddet (oavsett om de rör små vattendrag eller inte) som beslutats med stöd av 7 kap. 18 § 1 miljöbalken i dess tidigare lydelse eller med stöd av motsvarande äldre bestämmelser upphöra att gälla senast vid ett visst datum. Enligt rapporten bör den tidpunkten sättas minst tre år framåt i tiden. Förslaget motiveras med att det är en förutsättning för en likformig hantering av strandskyddet över hela landet att samtliga tidigare beslutade generella undantag från strandskydd som fortfarande tillämpas inom vissa län, men som inte längre har författningsstöd, upphävs. Att övergångsbestämmelsen inte begränsats till små vattendrag motiveras i sin tur med att länsstyrelsernas beslut om upphävande av strandskydd sker schablonmässigt och utan någon egentlig prövning av områdenas betydelse för strandskyddets syften. Myndigheterna menar att det därför finns anledning att samtliga beslut om upphävanden av strandskyddet bör upphöra att gälla och att länsstyrelserna på nytt bör pröva frågan om upphävande med tillämpning av den nya lagstiftningen.

I rapporten föreslås slutligen att länsstyrelserna får i uppdrag att, parallellt med de föreslagna författningsändringarna, göra en genomgång av samtliga befintliga beslut om undantag från strandskyddet samt att utföra inventeringar och ta fram underlag för att undersöka möjligheterna att minska eller upphäva det strandskyddade området vid små sjöar och vattendrag. Uppdraget syftar till att skapa förutsättningar för en mera likartad tillämpning av strandskyddsreglerna över landet. Enligt förslaget bör länsstyrelserna tillföras särskilda resurser för utförandet av uppdraget.

## 6 Upphävande av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag

**Regeringens förslag:** Länsstyrelsen får i det enskilda fallet upphäva strandskyddet i ett område, om strandskyddet gäller vid en liten sjö eller ett litet vattendrag och områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten.

**Myndigheternas förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag, men har en annan språklig utformning.

**Remissinstanserna:** Ett stort antal remissinstanser, bl.a. *Lantmäteriet*, *Statens jordbruksverk*, flera länsstyrelser och ett stort antal kommuner, har uttryckligen tillstyrkt myndigheternas förslag. Av dessa instanser har flera pekat på att det behövs tydliga definitioner av uttrycken ”mindre vattendrag”, ”mindre sjöar” och ”liten betydelse”. *Upplands Väsby kommun* har även anfört att det behöver göras en noggrann konsekvensanalys innan lagändringen kan genomföras. Några instanser anser att de inventeringar av mindre vattendrag och mindre sjöar som lagändringen skulle komma att kräva kommer att bli kostsamma och att det är viktigt att länsstyrelserna tilldelas tillräckliga resurser för detta.

Ett stort antal andra remissinstanser, bl.a. flera länsstyrelser, *Lantbrukarnas riksförbund*, *Sveaskog*, *Sveriges Byggindustrier* och *Fastighetsägarna*, vill att möjligheterna till undantag ökar men förordar ett generellt undantag från strandskyddet för små sjöar och små vattendrag. Vissa instanser förordar också att ett generellt undantag görs med ledning i det andra utredningsalternativet i rapporten, dvs. för alla sjöar som är mindre än en hektar och alla vattendrag som är mindre än en meter i bredd. En vanlig motivering till detta är att det alternativet stämmer bäst överens med de äldre beslut om generella upphävanden som i dag tillämpas i många län.

Några remissinstanser avstyrker generellt förslag att införa lättnader vid små vattendrag och små sjöar. *Friluftsrämjandet* menar bl.a. att definitionerna av mindre sjöar och vattendrag är otydliga och att det därför inte går att se konsekvenserna av den ändring som föreslagits i rapporten. Enligt *Friluftsrämjandet* saknar rapporten också en analys av hur förslaget påverkar lagstiftningens huvudsyften, bl.a. att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden. *Föreningen strandskyddarna* anser bl.a. att små vattendrag inte bör framhållas som möjliga exploateringsområden eftersom de många gånger är den mest artrika naturmiljön. Även *Havs- och vattenmyndigheten* lyfter fram naturmiljön i och vid små vattendrag och anser att konsekvenserna av rapportens förslag inte går att bedöma eftersom de föreslagna definitionerna av mindre sjöar och vattendrag är otydliga. *Sveriges botaniska förening* menar att det är svårt att redovisa vilka vattenområden som i ett större perspektiv saknar naturvärden när i stort sett varje vattendrag är betydelsefullt för biologisk mångfald samt att i ett europeiskt perspektiv handlar det här

om miljöer vars skydd är prioriterade i internationellt skyddsarbete. *Svenska naturskyddsföreningen* har synpunkter liknade de som framförts av Friluftsrådet och Sveriges botaniska förening. *Svenska sportfiske- och fiskevårdsförbundet* har anfört att även till ytan mindre vattensamlingar, stilla som rinnande, bjuder på förutsättningar för liv för såväl växter som djur och däribland fiskar. Förbundet har anfört att många biflöden till åar och älvar måste anses vara små vattendrag, att biflödena ofta utgör viktiga lek- och uppväxtområden för fisk samt att exploatering av stranden och vattenområdet nära stranden riskerar att förstöra fiskens barnkammare med följden att lokala fiskbestånd kan slås ut. Enligt förbundet är förslaget mycket olyckligt och står i direkt konflikt med flera av de av riksdagen antagna miljömålen. *Mittuniversitetet* menar att förslaget går emot intentionerna i EU:s ramdirektiv för vatten då det kan öka risken för att föroreningar från avlopp hamnar i sjöar och vattendrag med oexploaterade stränder. *Sametinget* menar bl.a. att förslaget inte kan genomföras förrän konsekvensutredningen kompletterats med påverkan på den samiska kulturen.

*Svea Hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser att rapportens förslag kommer att kräva kostsamma inventeringar samt att det behövs en tydlig definition av "liten betydelse". *Sveriges kommuner och landsting* menar att förslaget har en oacceptabel utformning och att förarbetet skulle vara för omständligt. *SmåKom* har bl.a. anfört att kommunerna bör få ett större inflytande över beslutanderätten. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* föreslår ett tillägg i lagstiftningen där mindre vattendrag, en meter och mindre i bredd, får ett minskat strandskydd på förslagsvis 30 meter i stället för 100 meter. Enligt länsstyrelsen kan man på så vis behålla vattendragens värden, underlätta för en utveckling av landsbygden och åstadkomma en mer enhetlig prövning i hela landet utan omfattande och resurskrävande inventeringsarbete. *Statens geologiska institut* menar att det är viktigt att tänka på att det finns buffertzoner även vid mindre vattendrag för att inte riskera ras etc. *Stockholms kommun* anser att de definitioner som föreslagits gällande mindre vattendrag och mindre sjöar inte är tillräckligt tydliga.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Utgångspunkter för förslaget*

Det är ett viktigt mål för regeringen att åstadkomma ett mer ändamålsenligt strandskydd som tar hänsyn till behovet av utveckling i hela Sverige, särskilt på landsbygden, samtidigt som ett långsiktigt skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyras. Trycket på ytterligare byggnation är stort i områden som redan har exploaterats i hög grad. Samtidigt är bebyggelsestrycket lågt och tillgången till orörda stränder ofta god i kommuner som har problem med avfolkning.

Det generella strandskyddets syfte att bevara stränderna avser inte bara livsmiljöer för känsliga och hotade arter, utan är förebyggande och framtidsytande. Det ger möjlighet till utveckling mot höga naturvärden i områden som inte hyser sådana värden i dag. Det har också betydelse för att bevara spridningskorridorer och tillflyktsorter för olika arter, och ökar möjligheten att upprätthålla strandmiljöernas viktiga ekologiska funktion. Samtidigt är det så att upprätthållandet av och förståelsen och acceptan-

sen för en lagstiftning är beroende dels av att den är ändamålsenlig för att uppfylla sina syften, dels av att den inte går längre än vad som behövs för att just uppfylla dessa syften. Upprätthållandet av en fungerande strandskyddslagstiftning bygger således ytterst på att den är väl avvägd och motiverad. Regeringen strävar därför efter att successivt uppnå en mer hållbar utformning av strandskyddet genom att göra det enklare att bygga i strandnära lägen i glesbefolkade områden med lågt bebyggelsestryck. Den aktuella reformen av skyddet vid små sjöar och vattendrag är ett steg på vägen i denna riktning. Regeringen avser att återkomma med vidare förslag till åtgärder för att på sikt upphäva det generella strandskyddet för små sjöar och vattendrag.

### *Behovet av ändringar*

Redan i samband med 2002 års rapport stod det klart att en anledning till problem vid tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna är att det inte finns någon angiven nedre storleksgräns för vilka sjöar och vattendrag som omfattas av bestämmelserna. Enligt Naturvårdsverket medförde den då gällande lagstiftningen att län med många små vattendrag vid en korrekt tillämpning av lagen fick stora delar av landarealen strandskyddad. Det uppfattades också som orimligt att små vattendrag, som kanske inte ens är vattenfyllda under hela året, skulle ha samma skydd för stränderna som kusterna eller större sjöar. Enligt Naturvårdsverket ledde detta sammantaget till stora tillämpningsproblem och sämre acceptans för reglerna (Naturvårdsverkets rapport 1585 s. 44 f.).

Den legitimitetsproblematik som beskrevs i 2002 års rapport upprepades bl.a. i 2008 års departementspromemoria (Ds 2008:21 s. 48). Naturvårdsverkets och Boverkets rapport från 2013 visar att läget i dessa avseenden inte förändrats. Reformen 2009 innebar inte några ändringar när det gäller de små sjöarna och vattendragen och den legitimitetsproblematik som är kopplad till detta kvarstår. Dessutom har det från flera håll, inte minst kommunerna, framförts att lättnader i strandskyddet kan bidra till utvecklingen i områden som har tillgång till obebyggda stränder och samtidigt har ett lågt bebyggelsestryck.

Om man avskaffar strandskyddet vid de minsta sjöarna och vattendragen, kan det leda till att stränder som är viktiga för djur- och växtlivet inte längre skyddas. Exploateringstrycket bedöms dock oftast vara lågt vid de minsta sjöarna och vattendragen. Dessutom tillämpas regelverket i dag, åtminstone i delar av landet, endast mycket sporadiskt på dessa små sjöar och vattendrag. Undantag från strandskyddet vid de minsta sjöarna och vattendragen bör också leda till en ökad acceptans och mindre tillämpningsproblem och därigenom, sett ur ett nationellt perspektiv, ett sammantaget bättre skydd. Till detta kommer det förhållandet att många av de mest känsliga områdena kring små vattendrag redan i dag omfattas av s.k. biotopskydd, och således redan är skyddade enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken.

Det finns således ett klart och påtagligt behov av att ändra det system som gäller i dag med avseende på just områdena i och kring de minsta sjöarna och vattendragen och särskilt i de delar av landet där exploateringsgraden är låg.



### *Avgränsningen av små sjöar och vattendrag*

Frågan om vilka små sjöar och vattendrag som bör komma i fråga för en lättnad har aktualiserats i såväl 2002 som 2013 års rapporter. Ett stort antal olika alternativ har presenterats och analyserats mer eller mindre översiktligt. Av rapporterna framgår att varje försök att exakt definiera och avgränsa vad som ska avses med ”små” eller ”mindre sjöar och vattendrag” riskerar att skapa oklarheter. Detta förklaras i grunden av att omfattningen på ett vattendrag förändras dels över årtiderna, dels över tiden. När det gäller de minsta vattendragen kompliceras bilden ytterligare av att dessa många gånger kan vara torrlagda under delar av året och uppta betydande arealer under t.ex. snösmältningsperioder. Denna bild kompliceras ytterligare av att vattendrag framgår på olika sätt och i olika omfattning beroende på vilken karta eller vilket register som används för kartläggningen av dem.

Utgångspunkten för strandskyddslagstiftningen är att strandskyddets omfattning ska beräknas från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (7 kap. 14 § miljöbalken). Även om detta inte alltid låter sig göras konsekvent för de mindre vattendragen, bör motsvarande utgångspunkter gälla för fastställande av om en vattenförekomst ska anses tillhöra gruppen ”små sjöar eller vattendrag”. Ett fastställande måste således ske utifrån det som vid en förnuftigt avvägd bedömning får anses vara normala förhållanden.

Frågan om vad som ska anses utgöra små sjöar och vattendrag avgörs lämpligen genom bedömningar i varje enskilt fall och är något som ytterst måste avgöras i rättspraxis. Naturvårdsverket och Boverket har i sitt förslag valt att utgå från en definition enligt vilken en insjö med upp till en hektars yta och ett vattendrag med upp till tre meters bredd anses tillhöra gruppen mindre sjöar och vattendrag. Samtidigt konstaterade myndigheterna att en definition som utgår från vattendrag med upp till en meters bredd och en insjö med upp till en hektars yta skulle vara förhållandevis lätt att tillämpa. Detta motiverades med att den digitala fastighetskartan i kombination med data från Svenskt vattenarkiv (SVAR) har ett punktskick med register över sjöar som är större än en hektar, samt ett linjeskick över alla vattendragsförekomster. Denna beskrivning stämmer också väl överens med flera av de remissvar som förordar ett generellt undantag för just dessa vattenförekomster. Valet av en sådan definition skulle således skapa förutsättningar för en mera likvärdig tillämpning av reglerna för små sjöar och vattendrag över hela landet. Utgångspunkten för vad som ska vara att anse som en liten sjö bör vara att den typiskt sett inte bör ha en större vattenyta än en hektar. När det gäller utgångspunkten för bedömningen av vad som ska anses vara ett litet vattendrag bör emellertid vattendrag med upp till i vart fall två meters bredd kunna komma ifråga för upphävanden. Detta i syfte att säkerställa att reformen inte får ett alltför begränsat genomslag.

### *Upphävande generellt eller i det enskilda fallet*

Av avsnitt 5 framgår att ett stort antal möjliga lättnader för strandskyddet i och omkring små sjöar och vattendrag har övervägts och analyserats. En avgörande fråga vid valet av vilken form av lättnad som ska komma i fråga är om lättnaderna bör införas generellt i lag eller om det är något

som bör beslutas först efter prövning i varje enskilt fall. Dessa olika alternativ har vart och ett sina för- och nackdelar.

Vissa remissinstanser har invänt att rapportens förslag skulle medföra stora tillämpningsproblem vid besluten om upphävande i varje enskilt fall. Som Naturvårdsverket och Boverket sagt i sin rapport skulle dock ett generellt upphävande av strandskyddet innebära större risker för förluster av områden som är värdefulla för strandskyddets syften. Detta är något som talar emot att genomföra lättnader genom ett generellt upphävande.

De problem som många remissinstanser menar skulle bli följden av att länsstyrelserna skulle behöva besluta om upphävande i varje enskilt fall måste också ställas mot den rättsosäkerhet som skulle riskera att bli följden av att i lagen generellt upphäva strandskyddet utan att först ha klargjort vad som ska förstås med ”små sjöar och vattendrag” och hur gränsdragningen för upphävandet ska ske i praktiken. Ett generellt upphävande i lag inskränkt till just sådana storleksmässigt odefinierade områden skulle riskera att skapa oklarheter om vilka sjöar och vattendrag (eller delar av vattendrag) som i själva verket träffas av upphävandet.

Ett generellt upphävande skulle således behöva föregås av insatser för att bl.a. kartlägga och identifiera var gränserna för strandskyddet går samt vilken tid och vilka myndighetsinsatser detta skulle kräva. Då ett sådant underlag för närvarande saknas ger ett upphävande genom särskilda beslut bättre förutsättningar för att undvika denna typ av osäkerhet och merarbete. Detta blir fallet särskilt om vägledningen kring vad som avses med förslagen är tydlig och ändamålsenlig. Myndigheten får då i varje enskilt fall ta ställning till om det är fråga om en sådan liten sjö eller ett sådant litet vattendrag att ett upphävande kan komma i fråga.

I samband med det generella strandskyddets införande konstaterades att länsstyrelserna, genom sin ställning och kunskap på området, ansågs bäst lämpade att pröva frågor om upphävande av strandskyddet (prop. 1974:166 s. 29). Regeringen fann inte skäl att ändra denna ordning i 2009 års lagstiftningsärende och samma skäl gör sig gällande i dag. Regeringen delar därför Naturvårdsverket och Boverkets uppfattning att länsstyrelserna bör vara de som beslutar om upphävande även i dessa delar.

#### *Tillvaratagande av strandskyddets syften*

Flera remissinstanser har uttryckt en oro för att en förändring av strandskyddet i och omkring små sjöar och vattendrag riskerar att få en negativ effekt på strandskyddet och dess syften. Den problematiken begränsas genom att upphävandet i nuläget inte sker generellt utan genom en prövning i varje enskilt fall. En möjlighet till beslut om upphävande förenas dessutom med ett krav kopplat till upphävandets inverkan på strandskyddets syften.

Det följer av proportionalitetsprincipen att en lagstiftning inte ska gå längre än vad som behövs för att uppnå dess syften. Som Boverket och Naturvårdsverket konstaterat bör en möjlighet till undantag för de små sjöarna och vattendragen utformas på ett sätt som ger större förutsättningar för upphävande än vad som redan gäller enligt 7 kap. 18 § första stycket 1 miljöbalken. Myndigheternas förslag att ett upphävande ska

kunna ske i fall där området endast är av liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är väl avvägt.

Eftersom ett av syftena med den föreslagna ändringen är att skapa ökad förståelse och acceptans för strandskyddsregleringen som sådan, bör en utgångspunkt för när och i vilken utsträckning ett område bör kunna komma i fråga för ett upphävande vara att det ska vara fråga om sådana områden där strandskyddet redan i dag måste anses omotiverat för upprätthållandet av de syften det har att skydda. Det kan således vara fråga om områden vid små sjöar och vattendrag som inte hyser några betydande naturvärden och som inte heller fyller någon funktion av betydelse för det rörliga friluftslivet.

I detta avseende bör det också tilläggas att kravet enligt 7 kap. 18 f § miljöbalken på att lämna zoner för fri passage och bevarande av goda livsvillkor närmast strandlinjen även gäller för de upphävanden som sker enligt den nu föreslagna ändringen.

### *Länsstyrelsens prövning*

Länsstyrelsens prövning av om och i vilken utsträckning ett upphävande kan komma i fråga kan ske såväl på eget initiativ som på begäran av en extern sökande. I det senare fallet ligger skillnaden mot en ordinarie dispensprövning i att sökanden inte behöver åberopa sig av några särskilda skäl samt att ett upphävande får innebörden att man inte heller behöver söka dispens för framtida åtgärder inom område där strandskyddet upphävts. Länsstyrelsens beslut innebär således att strandskyddet upphör helt i det område som omfattas av upphävandet.

Eftersom det är fråga om irreversibla åtgärder är det viktigt att länsstyrelserna noga utreder om förutsättningarna för ett upphävande är uppfyllda innan beslut fattas. Det måste vara fråga om tydliga bedömningar av vad liten betydelse innebär och att det rör sig om områden som har liten betydelse för strandskyddets syften.

Vid varje beslut om upphävande krävs också att länsstyrelsen tydligt avgränsar det område för vilket strandskyddet upphävs. Ett upphävande bör under alla förhållanden inte avse andra delar av det område som omfattas av strandskyddet än de för vilka det finns förutsättningar för ett upphävande. Inget hindrar således att man endast upphäver strandskyddet till en viss del av strandskyddsområdet, t.ex. intill ett visst avstånd från strandlinjen. I sin rapport har Naturvårdsverket och Boverket hänvisat till studier som visar att de viktigaste biologiska värdena i normalfallet finns inom 30 meter från strandlinjen. Ett selektivt utformat upphävande begränsat till de områden där det endast får liten inverkan på tillgodoseendet av strandskyddets syften ger således förutsättningar för ett mer flexibelt och nyanserat strandskydd i och omkring de små sjöarna och vattendragen. Detta gäller oavsett reglerna om fri passage. Genom att definiera det område för vilket strandskyddet upphävs ökar också tydligheten i beslutet.

### *Avgränsning till områden utanför högexploaterade områden*

Det uppdrag som gavs till Naturvårdsverket och Boverket utgick från att lättnader i strandskyddet skulle införas för områden utanför högexploaterade områden. Med den ordning som valts för förslaget behöver ingen

särskild inskränkning till hög- eller lågexploaterade områden göras i lagen. I den prövning som länsstyrelsen gör i varje enskilt fall ingår att ta hänsyn även till dessa aspekter. Förutsättningarna för att ett område ska bedömas ha endast liten betydelse för tillgodoseendet av strandskyddets syften måste typiskt sett anses vara större i områden utanför tätbebyggda områden och gles- och landsbygdsområden med god tillgång på orörda stränder än i sådana områden där tillgången på strandnära områden är liten. En prövning måste ske i varje enskilt fall.

## 7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** De lagändringar som föreslås ska träda i kraft den 1 september 2014.

**Regeringens bedömning:** Det behövs ingen övergångsbestämmelse.

**Myndigheternas förslag** skiljer sig från regeringens förslag och bedömning på så sätt att myndigheterna har föreslagit en övergångsbestämmelse enligt vilken alla tidigare beslutade generella undantag från strandskyddet upphör att gälla vid en viss tidpunkt.

**Remissinstanserna:** Flera instanser anser att de inventeringar av små sjöar och vattendrag som lagändringen skulle komma att kräva kommer att bli kostsamma och att det är viktigt att länsstyrelserna tilldelas tillräckliga resurser för detta.

**Skälen för regeringens förslag:** De ändringar som regeringen föreslår innebär att det införs en ny möjlighet att besluta om upphävande av strandskyddet. Denna möjlighet är begränsad till områden i och invid små sjöar och vattendrag och får endast beslutas i fall där områdets betydelse för strandskyddets syften är liten. I förhållande till den möjlighet som redan i dag finns för att besluta om upphävande av strandskydd rör det sig således om ett mindre strängt krav i förhållande till strandskyddets syften. Ett genomförande av denna ändring förutsätter inte någon övergångsbestämmelse av det slag som Naturvårdsverket och Boverket föreslagit.

## 8 Ekonomiska och andra konsekvenser

Regeringens förslag påverkar i första hand länsstyrelsens kostnader genom att en ny möjlighet för länsstyrelserna att besluta om upphävande av strandskyddet tillkommer. Samtidigt begränsas dessa kostnader på flera sätt genom det sätt regeringen valt att utforma förslaget. Genom att varje länsstyrelse kan välja i vilken takt och utsträckning den utför kartläggningar och inventeringar samt hur den samordnar detta med andra inventeringar kan länsstyrelsen själv styra detta arbete och de kostnader det medför.

I de delar som en begäran om upphävande kommer utifrån kan en viss ökad arbetsbelastning förväntas i form av ärenden om begäran av upphävande av strandskyddet. En ökad tillströmning av sådana ärenden till länsstyrelserna kan alltså förväntas, men bedöms ligga klart under de 200 ärenden som Naturvårdsverket och Boverket utgått från i sitt förslag som avsåg större vattenområden. Överklagandena till mark- och miljödomstolarna förväntas endast öka marginellt. Den ökningen ryms inom befintlig ram. På sikt är bedömningen att ärendebördan för länsstyrelserna och domstolarna totalt sett kommer att minska, eftersom antalet dispensärenden minskar i takt med att strandskyddet upphävs för dessa kontroversiella områden. Över tiden kan en kostnadsminskning förväntas för kommunerna, främst som en följd av att de områden som kan komma i fråga för ett upphävande successivt kartlagts och inventerats.

Genom att regeringen inte föreslår någon övergångsbestämmelse av det slag som Naturvårdsverket och Boverket föreslagit kommer de största kostnadsökningarna som var förenade med det remitterade förslaget kunna undvikas. Detta genom att länsstyrelserna inte behöver gå igenom alla upphävanden som skett enligt såväl gällande rätt som tidigare bestämmelser på området och på nytt besluta om nya sådana upphävanden. Med regeringens förslag kan länsstyrelserna i stället själva välja i vilken takt de vill initiera frågor om upphävanden.

Genom att förslaget öppnar upp för möjligheter att upphäva strandskyddet i sådana områden och på sådana grunder som i dag inte är möjligt förväntas förslaget få positiva effekter för bebyggelseutveckling och näringsliv, detta främst i sådana glesbefolkade områden där tillgången på de aktuella vattenområdena är stor. En ökad attraktionskraft för en kommun kan också medföra positiva effekter för friluftsliv- och turistränningar.

Författningsändringen innebär att strandskyddet endast kan upphävas i vissa avgränsade områden. I flera av dessa områden tillämpas redan i dag strandskyddet inte alltid fullt ut. Ett upphävande föreslås kunna ske först efter en särskild prövning, som bl.a. sker utifrån upphävandets inverkan på strandskyddets syften. De kriterier som anges för prövningen ger vid handen att det är fråga om att sådana områden där det redan idag kan anses omotiverat med ett strandskydd som primärt kan komma ifråga för ett upphävande. Detta medför sammantaget att den inverkan ändringen förväntas få på strandskyddets syften kan antas bli mycket begränsad. Härigenom förväntas ingen betydande negativ inverkan uppstå för uppnåendet av relevanta miljömål eller för Sveriges internationella eller EU-rättsliga åtaganden på området.

Effekterna av att förslaget inte genomförs bedöms ytterst vara att möjligheterna till bl.a. bebyggelse i strandnära lägen i glesbefolkade områden fortsatt försvåras samt att förståelsen och acceptansen för strandskyddsreglerna fortsätter urholkas. Detta riskerar också på sikt leda till en än mer skiftande tillämpning av reglerna på området.

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

#### 7 kap. 18 §

I paragrafen anges förutsättningarna för när länsstyrelsen i det enskilda fallet får upphäva strandskyddet i ett område.

Ändringen innebär att det i paragrafen tillkommer en ny andra punkt och att den nuvarande andra punkten får en ny numrering. Som en följd av detta ersätts hänvisningen till andra punkten i andra stycket med en hänvisning till den tredje punkten i andra stycket.

I sak innebär ändringen att det införs en ny möjlighet för länsstyrelserna att besluta om upphävande av strandskyddet. Ett sådant upphävande kan ske om strandskyddet gäller vid en liten sjö eller ett litet vattendrag och områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten.

De områden som kan komma ifråga för ett upphävande av strandskyddet enligt denna bestämmelse är områden i och omkring de minsta sjöarna och vattendragen. Utgångspunkten för vilka vattenförekomster som träffas av bestämmelsen bör tas i att det ska vara fråga om vattendrag med omkring högst två meters bredd och insjöar med upp till en hektars yta. Länsstyrelsernas fastställande av sjöarnas och vattendragens storlek måste ske utifrån det som vid en förnuftigt avvägd bedömning får anses utgöra normala förhållanden.

Utgångspunkten för bedömningen av frågan om ett område endast har liten betydelse för tillgodoseende av strandskyddets syften bör vara att det ska vara fråga om sådana områden där strandskyddet redan i dag måste anses omotiverat för upprätthållandet av de syften de har att skydda. Det kan således vara fråga om områden vid små sjöar och vattendrag som varken hyser några sådana betydande naturvärden som strandskyddet avser att skydda eller som inte fyller någon funktion av betydelse för det rörliga friluftslivet. Sådana områden torde vara betydligt mer vanligt förekommande utanför högexploaterade delar av landet än inom sådana landsdelar.

Bedömningen av betydelsen för tillgodoseende av strandskyddets syften måste göras separat för varje del av det strandskyddade området beroende på områdets betydelse för strandskyddets syften. Om betydelsen för strandskyddets syften är liten i hela det strandskyddade området bör upphävandet således gälla hela området. Om förutsättningarna för ett upphävande emellertid endast finns i delar av det strandskyddade området, bör upphävanden kunna gälla just dessa delar. Typiskt sett kan det således bli mer vanligt att upphävanden kommer ifråga för områden längre från strandlinjen än just i själva strandzonen.

Eftersom det är fråga om irreversibla åtgärder är det viktigt att länsstyrelserna noggrant utreder om förutsättningarna för ett upphävande är uppfyllda innan beslut om upphävande fattas. Bedömningen av vad ”liten betydelse” innebär måste vara tydlig och det måste klarläggas att det rör sig om områden som har liten betydelse för strandskyddets syften.

Vid varje beslut om upphävande krävs också att länsstyrelsen tydligt avgränsar det område för vilket strandskyddet upphävs. Ett upphävande bör under alla förhållanden inte avse andra delar av det område som omfattas av strandskyddet än de för vilka det finns förutsättningar för ett upphävande.

## 9.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

### **4 kap. 17 §**

Hänvisningen till 7 kap 18 § första stycket 2 miljöbalken ersätts med en hänvisning till 7 kap 18 § första stycket 3, eftersom miljöbalksbestämelsen har bytt placering.

## Rapportens lagförslag

### Förslag till lag om ändring i miljöbalken

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **7 kap.**

#### **18 §**

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett område, om

1. det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, eller

2. området enligt plan- och bygglagen (2010:900) avses att omfattas av en detaljplan och

a. behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, eller

b. skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel än bestämmelserna om miljöskyddsområde eller vattenskyddsområde och skyddet har beslutats av någon annan än en kommun.

Ett upphävande enligt första stycket 2 får göras endast om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset.

Bestämmelser om kommunens möjligheter att upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan finns i 4 kap. 17 § plan- och bygglagen.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett område,

1. om det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften,

2. längs mindre insjöar och mindre vattendrag om området har liten betydelse för strandskyddets syften, eller

3. om området enligt plan- och bygglagen (2010:900) avses att omfattas av en detaljplan och

a. behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, eller

b. skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel än bestämmelserna om miljöskyddsområde eller vattenskyddsområde och skyddet har beslutats av någon annan än en kommun.

Ett upphävande enligt första stycket 3 får göras endast om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset.

Bestämmelser om kommunens möjligheter att upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan finns i 4 kap. 17 § plan- och bygglagen.

---

1. Denna lag träder i kraft den xx.

2. Generella förordnanden om undantag från strandskydd som har meddelats med stöd av 7 kap. 18 § första stycket 1 i dess tidigare lydelse



eller med stöd av motsvarande äldre bestämmelser upphör att gälla den Bilaga 1  
xx. Länsstyrelsen får dock besluta att ett sådant förordnande ska upphöra  
att gälla vid en tidigare tidpunkt.

## Förteckning över remissinstanserna

Riksrevisionen, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Domstolsverket, Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Havs- och vattenmyndigheten, Stockholms universitet, Kungl. Tekniska högskolan (Institutionen för fastigheter och byggande), Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Mittuniversitetet, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet, Centrum för biologisk mångfald, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra), Statens geotekniska institut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Lantmäteriet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Trafikverket, Tillväxtverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Statens Energimyndighet, VisitSweden AB, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Botkyrka kommun, Danderyds kommun, Ekerö kommun, Haninge kommun, Huddinge kommun, Järfälla kommun, Lidingö kommun, Nacka kommun, Norrtälje kommun, Nykvarns kommun, Nynäshamns kommun, Salems kommun, Sigtuna kommun, Sollentuna kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Sundbybergs kommun, Södertälje kommun, Tyresö kommun, Täby kommun, Upplands-Bro kommun, Upplands Väsby kommun, Vallentuna kommun, Vaxholms kommun, Värmdö kommun, Österåkers kommun, Enköpings kommun, Flens kommun, Eksjö kommun, Habo kommun, Nässjö kommun, Ljungby kommun, Västerviks kommun, Gotlands kommun, Karlskrona kommun, Olofströms kommun, Sölvesborgs kommun, Båstads kommun, Höganäs kommun, Simrishamns kommun, Trelleborgs kommun, Kungsbacka kommun, Kungälv kommun, Lerums kommun, Lysekils kommun, Melleruds kommun, Strömstads kommun, Svenljunga kommun, Tjörns kommun, Öckerö kommun, Karlstads kommun, Torsby kommun, Årjängs kommun, Askersunds kommun, Hällefors kommun, Karlskoga kommun, Kungsörs kommun, Sala kommun, Faluns kommun, Mora kommun, Älvdalens kommun, Gävle kommun, Ljusdals kommun, Härnösands kommun, Örnsköldsviks kommun, Bergs kommun, Krokoms kommun, Norsjö kommun, Skellefteå kommun, Storumans kommun, Arjeplogs kommun, Gällivare kommun, Region Halland, Region Skåne,

Västra Götalandsregionen, Regionförbundet i Kalmar län, Regionförbundet Jämtlands län, Region Dalarna, Regionförbundet Östmanland, Region Blekinge, Regionförbundet Uppsala län, Regionförbundet Sörmland, Regionförbundet Jönköpings län, Regionförbundet Gävleborg, Region Värmland, Regionförbundet Södra Småland, Regionförbundet i Örebro län, Regionförbundet i Västerbotten, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund, Skogsindustrierna, Svenska Turistföreningen, Ekoturismföreningen, Näringslivets Regelnämnd, Advokatfirman Åberg & Co, Båtbranschens Riksförbund (SweBoat), Egnahemsägarnas Riksförbund, Fastighetsägarna Sverige, Friluftsförbundet, Fältbiologerna, Föreningen för Samhällsplanering, Företagarna, Riksorganisationen Hela Sverige ska leva!, HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen (Riksförbundet), LRF Skogsägarna, Norrlandsförbundet, Strandskyddarna – Nätverket för bevakning av byggnation i skärgården, Rese- och Turistnäringen i Sverige, Skärgårdarnas Riksförbund, Små-Kom, Sportfiskarna, Stiftelsen för fritidsområden i Skåne, Stiftelsen Tyrestaskogen, Stockholms Skridskoseglarklubb (SSSK), Svensk Turism AB, Svensk vindkraftförening, Svenska Botaniska föreningen, Svenska Båtunionen, Svenska Fjällklubben, Svenska Frisksportförbundet, Svenska Kanotförbundet, Svenska Kryssarklubben, Scouterna, Svenska Seglarförbundet, Svenska skridskoförbundet, Svenskt Friluftsliv, SBC Sveriges BostadsrättsCentrum AB, Sveriges Byggindustrier, Sveriges Entomologiska Förening, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges Fiske-turismFöretagare, Sveriges Fiskevattenägareförbund, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Ornitologiska förening, Upplandsstiftelsen, Vattenbrukarnas riksförbund, Villaägarnas riksförbund, Världsnaturfonden i Sverige, Skärgårdsstiftelsen, Bergvik skog, Sveaskog AB, Sveriges Arkitekter, Sveriges Stadsarkitektförening, Sveriges Bygglovgranskare och Byggnadsnämndssekreterare, Samhällsbyggarna, Strandskyddsdelegationen.