

Miljödepartementet

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Uppdrag beträffande strandskyddet vid små sjöar och vattendrag

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att föreslå hur strandskyddet, så som det kommer till uttryck i 7 kap. 13–18 h §§ miljöbalken, skulle kunna inskränkas till att som en huvudregel inte omfatta små sjöar och vattendrag. Naturvårdsverket ska även föreslå en tydligare och mer ändamålsenlig ordning för strandskyddet i och vid artificiella sjöar och vattendrag.

Naturvårdsverket ska dels ta fram de författningsförslag som uppdraget föranleder, dels föreslå vilka insatser från myndigheter eller kommuner som skulle krävas för att genomföra reformen. Naturvårdsverket ska även redovisa konsekvenserna av förslagen.

Naturvårdsverket ska analysera de gränsdragningsproblem som kan bli följden av att strandskyddet upphävs för vissa vattendrag samt lämna förslag på hur dessa problem kan lösas på ett såväl praktiskt som rättssäkert och förutsebart sätt. Gränsdragningsproblem kring tillämpningen av bestämmelserna vid artificiella vattendrag ska uppmärksammas.

I uppdraget ingår även att analysera och utvärdera hur sådana områden som till följd av ett genomförande av reformen inte längre kommer att omfattas av strandskydd, men som likväl kommer att vara i behov särskilt skydd framöver, ska kunna tillförsäkras lämpligt skydd. I denna del måste bl.a. relevanta kostnads- och tidsaspekter beaktas.

Uppdraget ska utföras efter samråd med Havs- och vattenmyndigheten, Boverket, Lantmäteriet, Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), länsstyrelserna och andra berörda myndigheter.

Naturvårdsverket ska föra en dialog med kommuner, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och miljöorganisationer.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 1 november 2014.

Bakgrund

Före det generella strandskyddets införande var det sällsynt att områden i och omkring de små vattendragen kom i fråga för strandskydd. Sådana områden hade i regel inte en sådan karaktär att de behövdes för att trygga allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv. Sedan det generella strandskyddet införts har emellertid behovet och utformningen av strandskyddet i områdena i och kring de små vattendragen aktualiserats vid olika tillfällen. Frågan om att förändra strandskyddet kring dessa vattendrag har uppmärksammats i två tidigare regeringsuppdrag kring strandskyddet.

I Naturvårdsverkets Rapport 1585 från 2002 föreslog Naturvårdsverket vissa lättnader i strandskyddet i fråga om de minsta vattendragen. I beskrivningen av de problem som låg bakom förslaget angav Naturvårdsverket bl.a. att 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. Det upplevs också 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 Naturvårdsverket och Boverkets rapport Strandskydd, en redovisning av ett regeringsuppdrag från 2013 analyserade myndigheterna översiktligt olika möjliga lättnader i strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. Analysen mynnade ut i ett förslag att ge länsstyrelsen möjligheter att i varje enskilt fall upphäva strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag.

Regeringen har den 3 april 2014 beslutat propositionen Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag (2013/14:214), enligt vilken länsstyrelserna föreslås få en rätt att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag om det område som upphävandet avser har liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Ändringen, som sker genom ett tillägg i 7 kap. 18 § miljöbalken, föreslås träda ikraft den 1 september i år. Förslaget syftar till att öka förståelsen och acceptansen för strandskyddet och samtidigt förbättra möjligheterna till bebyggelse och vidtagande av andra åtgärder i sådana strandnära områden som angränsar till små sjöar och vattendrag.

Närmare om uppdraget

Utgångspunkter för uppdraget

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, bl.a. utifrån möjligheten att skapa mer attraktiva boendemiljöer samtidigt som ett långsiktigt skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyras. Det är mot den bakgrunden inte rimligt att små vattendrag, som kanske inte ens är vattenfyllda under hela året, bör ha samma skydd för stränderna som kusterna eller större sjöar. Regeringen strävar därför efter att uppnå en mer flexibel och hållbar utformning av strandskyddet. Upprätthållandet av och förståelsen och acceptansen 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 uppfylla dessa syften. En fungerande strandskyddslagstiftning bygger således ytterst på att den är väl avvägd och motiverad.

I den ovan nämnda propositionen noteras bl.a. att det redan i samband med 2002 års rapport stod 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. Enligt Naturvårdsverket föranledde detta omfattande tillämpningsproblem och en sämre acceptans för reglerna i stort.

Naturvårdsverkets och Boverkets rapport från 2013 visar att läget i dessa avseenden inte förändrats. Den nu föreslagna ändringen av 7 kap. 18 § miljöbalken kommer förvisso att innebära ett steg på vägen mot en mera flexibel och ändamålsenlig tillämpning av strandskyddsreglerna vid de mindre sjöarna och vattendragen. Regeringen angav emellertid i den angivna propositionen att den avsåg återkomma med vidare förslag till åtgärder på området. Regeringen ser ett behov av att gå längre och åstadkomma en ordning enligt vilken områden vid de mindre sjöarna och vattendragen endast underkastas ett formellt skydd i de fall där det klarlagts att det finns skäl för ett sådant skydd. Detta regeringsuppdrag syftar till att få fram underlag för en sådan ytterligare reform av strandskyddet.

Utöver den ovan nämnda reformen av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag syftar uppdraget även till att få fram underlag för en tydligare och mera ändamålsenlig tillämpning av strandskyddet vid artificiella sjöar och vattendrag. I dag tillämpas strandskyddet på olika sätt eller inte alls vid sådana sjöar och vattendrag som tillkommit på konstgjord väg. Anlagda viltvatten och våtmarker kan förvisso komma att hysa höga naturvärden. Detta till trots kan det många gånger upplevas som en

önskad effekt att den som investerat i åtgärden, underkastas en sådan inskränkning i äganderätten som uppkomsten av ett strandskydd i och kring vattenförekomsten innebär.

Regeringen ser här ett behov av att kunna införa en ordning som ger förutsättningar för en mer ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av strandskyddet vid denna typ av vattenförekomster. Det kan ske t.ex. genom att artificiella vattendrag av en viss sort, storlek eller ålder helt undantas från strandskyddet. En annan möjlighet är att frågan om strandskyddet behandlas redan vid anläggandet av vattendraget och att det då ges möjligheter till undantag från ett eventuellt strandskydd på vissa särskilda grunder.

Uppdraget

Naturvårdsverket bör få i uppdrag att lämna förslag till hur strandskyddet som en ny huvudregel i lag, skulle kunna inskränkas till att inte omfatta små sjöar och vattendrag. Uppdraget omfattar även att se över förutsättningarna för att åstadkomma en mer förutsebar och ändamålsenlig ordning med avseende på tillämpningen av strandskyddet vid s.k. artificiella, d.v.s. av människan skapade, sjöar och vattendrag.

Översynen syftar till att få fram underlag för genomförande av en författningsändring och reform som skulle innebära att sådana små sjöar som inte har en större yta än omkring en hektar och små vattendrag som inte är bredare än omkring två meter inte längre omfattas av det generella strandskyddet, utan endast omfattas av skydd i den utsträckning det bedömts finnas skäl av det i det enskilda fallen. Översynen syftar även till att få fram underlag för en tydligare och mer ändamålsenlig tillämpning av strandskyddsreglerna i fråga om artificiella sjöar och vattendrag.

Utgångspunkten för vilka sjöar och vattendrag som ska anses falla utanför det generella strandskyddet ska i detta avseende vara densamma som den som angetts i propositionen Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. Det ska med andra ord röra sig om sjöar som inte är större än omkring en hektar och vattendrag vars bredd är omkring två meter. Naturvårdsverket ska efter en särskild analys lämna förslag på hur frågan om hur de artificiella vattendragen ska hanteras i detta avseende.

Naturvårdsverket ska analysera de gränsdragningsproblem som kan bli följden av att strandskyddet enligt lag inte längre skulle omfatta vissa vattendrag samt lämna förslag på hur dessa problem kan lösas på ett såväl praktiskt som rättssäkert och förutsebart sätt. Frågor som behöver besvaras är t.ex. hur gränsdragningen borde komma till uttryck i författningstexten, hur den praktiska avgränsningen borde ske för att minimera otydligheter om strandskyddets gränser samt vilka eventuella insatser från myndigheter eller kommuner som skulle krävas för att åstadkomma den praktiska avgränsningen. Om en på alla sätt tydlig avgränsning inte går att uppnå, skulle ett generellt upphävande av strandskyddet för

ifrågavarande vattendrag kunna innebära att det skapas behov av någon regelstyrd möjlighet för t.ex. markägare att i otydliga fall få ett klarläggande besked från länsstyrelsen om strandskydd gäller eller inte.

Naturvårdsverket ska vidare analysera och utvärdera hur sådana områden som till följd av en reform inte längre skulle omfattas av strandskydd, men där det likväl skulle kunna finnas skäl för skydd framöver, kan tillförsäkras ett lämpligt skydd. I denna del behöver, utöver relevanta utrednings- och kostnadsaspekter, även tidsaspekterna övervägas och förslag till ett ändamålsenlig genomförande av reformen lämnas.

Naturvårdsverket ska dels ta fram de författningsförslag som uppdraget föranleder, dels lämna förslag till de insatser från myndigheter eller kommuner som skulle krävas för att genomföra reformen.

Redovisning av uppdraget

Förslagen ska konsekvensanalyseras enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I uppdraget ingår att göra en redovisning av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för fastighetsägare, verksamhetsutövare, kommuner och myndigheter. Frågan om resursbehovet för berörda myndigheter och kommuner ska belysas.

I uppdraget ingår därutöver att bedöma och redovisa de effekter som förslagen kan få för privatpersoner, fastighetsägare, miljön och de intressen som strandskyddet avser skydda liksom för uppfyllandet av Sveriges internationella och EU-rättsliga åtaganden på miljöområdet.

Förslagen till författningsändringar ska vara väl motiverade.

Redovisningen ska ha en sådan utformning att den lämpar sig för remittering med ett förslag till lista över remissinstanser.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) den 1 november 2014.

På regeringens vägnar

Lena Ek

Magnus Bergström

Kopia till

Justitiedepartementet/L1/L6
Försvarsdepartementet/SSK
Socialdepartementet/PBB/SFÖ
Finansdepartementet/BA/KSA
Landsbygdsdepartementet/ELT/LB/RS
Näringsdepartementet/FIN/MK/RS/RT
Boverket
Havs- och vattenmyndigheten
Lantmäteriet
Länsstyrelserna
Tillväxtverket
SMHI
Region Blekinge
Region Dalarna
Region Värmland
Region Gotland
Region Halland
Region Skåne
Region Västra Götaland
Regionförbundet Gävleborg
Regionförbundet Jämtlands län
Regionförbundet Jönköpings län
Regionförbundet i Kalmar län
Regionförbundet Södra Småland
Regionförbundet Sörmland
Regionförbundet Uppsala län
Regionförbundet i Västerbotten
Regionförbundet i Örebro län
Regionförbundet Östsmåland