



Klimat- och näringslivsdepartementet  
kn.remissvar@regeringskansliet.se

## Yttrande över promemorian *Strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag*

Ert dnr. KN2024/02252

### Sammanfattning

Länsstyrelsen delar bedömningen att det finns ett behov av ändring i strandskyddslagstiftningen vid små sjöar och vattendrag. Reglerna bör vara tydliga och likvärdiga över landet och skillnader bör endast förekomma när det är motiverat utifrån strandskyddets syften.

Vidare instämmer länsstyrelsen i ambitionen att förenkla regelverket. Länsstyrelsen anser dock inte att alla förslag innebär en förenkling av strandskyddsreglerna. De föreslagna ändringarna, så som de är utformade, riskerar även i vissa fall att medföra negativa konsekvenser för livsvillkoren för djur- och växtlivet på land och i vatten samt för den allemansrättsliga tillgängligheten.

Med anledning av detta föreslår länsstyrelsen bland annat följande ändringar:

- Att ett område om 25 meter vid alla små sjöar (< 1 hektar) och vattendrag (< 2 meter bred) fortsatt ska omfattas av strandskydd.
- Att bedömningen av ett vattendrags bredd sker utifrån vattendraget i sin helhet i stället för varje enskild delsträcka.

Om regeringen väljer att gå vidare med promemorians författningsförslag i sin nuvarande utformning bör förslagen förtydligas för att kunna tillämpas på det sätt som avses och ge avsett resultat. Det handlar t.ex. om att ytterligare vägleda tillämpande myndigheter i fråga om bedömningar och avvägningar i det enskilda fallet.

Promemorians förslag innebär även ett avsevärt ökat resursbehov för länsstyrelsen, bland annat för identifiering av vilka små sjöar och vattendrag som har särskild betydelse för strandskyddets syften. Ikraftträdandet bör med anledning av ovan skjutas fram till tidigast den 1 juli 2026.

Länsstyrelsens synpunkter och förslag redovisas nedan under respektive rubrik.

## Avsnitt 1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Länsstyrelsen föreslår att promemorians förslag ändras så att strandskyddet omfattar ett område om 25 meter vid alla små sjöar (< 1 hektar) och vattendrag (< 2 meter bred).

Länsstyrelsen föreslås även fortsättningsvis ges möjlighet att upphäva strandskyddet inom strandskyddszonen för små sjöar och vattendrag under förutsättning att området inte är av särskild betydelse för att säkerställa strandskyddets syfte.

Länsstyrelsens förslag i sin helhet redovisas i bilaga 1.

## Avsnitt 3.1 Små insjöar och smala vattendrag ska inte omfattas av det generella strandskyddet

Länsstyrelsen anser att promemorians föreslagna bestämmelser i 7 kap. 13 a § och 13 b § kan komma i konflikt med lydelsen i 7 kap. 13 § om att strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. I promemorian anges att det i studier framkommit att de viktigaste biologiska värdena i normalfallet finns inom 30 meter från strandlinjen. Om strandskyddet generellt tas bort inom den värdefulla strandzonen försvinner den fria passagen som är av vikt för det rörliga friluftslivet och för livsvillkoren för växt- och djurlivet.

Som framgår av avsnitt 1.1 föreslår länsstyrelsen i stället att promemorians förslag omformuleras och att fri passage säkerställs genom att strandskydd fortsatt gäller inom ett område motsvarande 25 meter vid små sjöar och smala vattendrag. På så sätt skulle ett ändamålsenligt strandskydd kunna tryggas för både friluftsliv-, djur- och växtlivet på ett för prövningsmyndigheterna mer resursbesparande sätt. Länsstyrelsens förslag ligger i linje med vad som föreslogs i regeringens proposition En ökad differentiering av strandskyddet (prop. 2021/22:168).

Länsstyrelsen föreslår vidare att bestämmelserna i 7 kap. 18 § miljöbalken avseende länsstyrelsens möjligheter att upphäva strandskyddet ändras enligt länsstyrelsens förslag, se bilaga 1.

### *Bedömning av vattendraget i sin helhet i stället för delsträckor*

Några av syftena med det nya lagförslaget är att öka acceptansen för

strandskyddsreglerna samt minska fragmentering av strandskyddet vid vattendrag som varierar i bredd. Länsstyrelsen bedömer att det nya lagförslaget snarare kan få en motsatt effekt, då ett vattendrag kan ha många olika delsträckor där strandskyddet ömsom kommer att gälla respektive inte gälla.

I promemorian anges vidare att lagförslagen syftar till att göra strandskyddsreglerna mer begripliga för den enskilde och bidra till att reglerna får en likvärdig tillämpning i hela landet. Länsstyrelsen anser dock att det finns en risk att syftet inte uppnås. Att på ett rättssäkert och över landet likartat sätt avgöra vilka enskilda delsträckor utmed ett vattendrag som är max två meter respektive max tre meter breda är en svår och resurskrävande uppgift.

Vattendrag varierar naturligt i bredd. Många naturliga vattendrag är även påverkade av mänsklig aktivitet t.ex. genom uträtning, fördjupning, breddning och kulvertering vilket påverkar vattendragets bredd på vissa delsträckor. Vattennivåerna i vattendrag varierar även kraftigt från år till år. Ovanstående faktorer gör det svårt att bedöma vad som utgör normalt medelvattenstånd i ett vattendrag. För att kunna uppskatta vad som utgör normalt medelvattenstånd för varje enskild delsträcka utmed ett vattendrag kommer det att krävas fältinventeringar, kartstudier, studier av tidigare års flöden med mera.

Länsstyrelsen anser, med anledning av vad som framförts ovan, att ett bättre och mer resursbesparande alternativ kan vara att bedöma bredden utifrån vattendraget i *dess helhet*, i stället för att göra bedömningen utifrån varje enskild delsträcka. Utifrån strandskyddets syften kan det vara lämpligare att se till vattendraget i dess helhet jämfört med kortare och uppdelade sträckor av vattendraget.

Länsstyrelsen ser ett behov av att det på ett tydligare sätt klargörs vilka sjöar och vattendrag som definieras som små sjöar och smala vattendrag innan lagen träder i kraft. Det är därför lämpligt att Naturvårdsverket, innan eller i anslutning till att nya strandskyddsbestämmelser träder i kraft, meddelar föreskrifter eller tar fram en vägledning om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bedömas.

### **Avsnitt 3.2 Strandskydd får införas för områden vid små insjöar och smala vattendragssträckor som har särskild betydelse för strandskyddets syfte**

Länsstyrelsen delar promemorians bedömning att en insjös yta eller ett vattendrags bredd inte alltid står i relation till de värden området vid vattnet har för strandskyddets syften. Små insjöar och smala vattendrag kan mycket väl ha

höga naturvärden och vara av stor vikt för det rörliga friluftslivet. Dessa vatten kan också vara känsliga för exploatering eftersom påverkansområdet är stort i förhållande till vattenområdets storlek.

Länsstyrelsen bör fortsatt ha möjlighet att utvidga strandskyddsområdet till högst 100 meter vid små sjöar och vattendrag i de fall det är motiverat utifrån strandskyddets syften.

#### *Begreppet särskild betydelse*

Det är viktigt att definiera vad som avses med begreppet särskild betydelse, utöver vad som framgår av promemorian. Det kommer annars att ta tid att utarbeta en praxis av vad som kan anses vara av särskild betydelse för strandskyddets syften. Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att ta fram en vägledning angående vad som ska anses vara små sjöar och smala vattendrag som har särskild betydelse för strandskyddets syften.

## Avsnitt 4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Om förslagen i promemorian genomförs så innebär detta en omfattande arbetsinsats och ett ökat resursbehov för länsstyrelsen, om konsekvenserna för miljön och påverkan på strandskyddet inte ska riskera att bli orimligt stora. Även med en skyndsam beredning av lagförslagen förutser länsstyrelsen att myndigheten kommer att ha endast ett fåtal veckor på sig att utföra det beskrivna arbetet och fatta erforderliga beslut. Länsstyrelsen anser därför att ikraftträdandet behöver skjutas fram till tidigast den 1 juli 2026. En mer utförlig beskrivning av konsekvenserna finns i avsnitt 5.3.

## Avsnitt 5.3 Konsekvenser för staten

Länsstyrelsen delar promemorians bedömning att förslagen kan leda till en ökad arbetsbelastning och ett ökat resursbehov för länsstyrelser i de län där strandskyddet vid små vatten i huvudsak fortfarande gäller.

Om författningsförslagen genomförs kommer det vidare att innebära ett resurskrävande arbete att ajourhålla en digital redovisning av det generella strandskyddet, vilket länsstyrelserna ålagts genom regeringsuppdraget M2022/01080. Bland annat på grund av att ett och samma vattendrag kan ha många olika delsträckor med olika bredd, som dessutom varierar under åren.

Utöver de orsaker till en ökad arbetsbelastning som anges i promemorian, vill länsstyrelsen särskilt belysa att arbetsbelastningen kommer att öka under perioden fram till att ändringarna i miljöbalken träder i kraft. För att säkerställa

att konsekvenserna för miljön inte blir omfattande (se vidare under avsnitt 5.6), behöver länsstyrelsen enligt förslagen i avsnitt 3.2 i promemorian besluta att strandskydd ska gälla vid små insjöar och smala vattendrag som har särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syfte.

Länsstyrelsen saknar tillräckliga resurser för att skyndsamt inventera länets alla småvatten för att sedan fatta beslut om införande av strandskydd där det behövs. I konsekvensutredningen i betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78) uppgavs att om inte länsstyrelserna har resurser till detta arbete så bedöms de negativa konsekvenserna kunna bli omfattande. Om annat områdesskydd än strandskydd blir aktuellt så kommer dessutom ännu större resurser att tas i anspråk, både av personal på länsstyrelserna och för utbetalning av intrångsersättning till markägare. Promemorian innehåller inte något resonemang om denna konsekvens och det saknas även en bedömning av vilken arbetsinsats för länsstyrelsen detta arbete kan förväntas medföra.

## Avsnitt 5.6 Konsekvenser för miljön och påverkan på strandskyddets syfte

Som framgår av promemorian kan små vatten ha stora värden både för det rörliga friluftslivet och för livsvillkoren för växt- och djurlivet. Många mindre vattenområden har höga naturvärden, särskilt i strandzonen, som kan utgöra både spridningskorridor och innehålla värdefulla livsmiljöer för djur- och växtlivet. Särskilt i tätbebyggda områden har små sjöar och vattendrag dessutom en viktig funktion för det rörliga friluftslivet. Länsstyrelsen delar bedömningen i promemorian vad gäller att strandskyddet är relevant för generationsmålet och flera av miljökvalitetsmålen.

I promemorian anges att konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen begränsas av att länsstyrelsen kommer ha möjlighet att i det enskilda fallet besluta om att skyddsvärda områden ska omfattas av strandskydd. Till detta kommer även att värdefulla miljöer för djur- och växtlivet fortsatt kommer att kunna skyddas genom andra typer av områdesskydd, t.ex. naturreservat. Länsstyrelsen bedömer att detta endast innebär en marginell kompensation för konsekvenserna.

Som förslagen i promemorian är utformade beaktas inte heller behovet av fri passage vid små sjöar och smala vattendrag på samma sätt som det gjordes i proposition En ökad differentiering av strandskyddet (prop. 2021/22:168). En konsekvens av det blir att det inte längre kommer finnas någon fri passage vid dessa småvatten när strandskyddet tas bort.

För att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet och för rekreation och friluftsliv är det viktigt att fria passager inte enbart består av smala sträckor utmed strandlinjen utan i sig är områden som i storlek gör dem lämpliga för ändamålet. Små vattendrag har ofta höga naturvärden, oavsett om de är naturliga eller artificiella. I förarbetena till lagändringen 1994, då påverkan på djur- och växtlivet blev en del av strandskyddets syfte, står bland annat att *"...stränderna och andra strandnära miljöer fungerar som så kallade spridnings- och vandringskorridorer och som tillflyktsplatser för flora och fauna i landskap som i övrigt präglas av rationell produktion. Att strandmiljöerna är skyddade innebär i sådana fall stora landskapsekologiska vinster."* (prop. 1993/94:229 s. 10). Även i förarbetena till miljöbalken talas det om att *"stränder som biotoper är sällsynt rika på arter och är av särskild betydelse för den biologiska mångfalden"* (prop. 1997/98:45 del 2 s. 83). Enligt länsstyrelsens bedömning bör området för fri passage aldrig vara mindre än några tiotal meter i bredd från strandlinjen om det ska kännas naturligt för allmänheten att passera där.

Att låta strandskyddet kvarstå vid vissa mindre sjöar och vattendrag ser länsstyrelsen därför som mycket viktigt, vilket också framgår av promemorian. Dock är den specifika kunskapen om naturvärden vid små sjöar och vattendrag generellt låg eftersom naturvärdes-inventeringar ofta har riktats mot sjöar och vattendrag som är större än en hektar respektive två meter breda. Det finns även generellt en låg kunskap om vilka mindre vattendrag som är av särskild vikt för friluftslivet, där det utöver områdets kvaliteter behöver göras en analys av exempelvis hur tätortsnära vattendraget ligger. Det kommer därför att krävas utredningar för att identifiera vilka små vatten som har särskild betydelse för strandskyddets syften.

Enligt förslagen i promemorian överlåts det till länsstyrelsen att genom enskilda beslut säkerställa att införa strandskydd vid de små sjöar och smala vattendrag som är av särskild betydelse för strandskyddets syften. Enligt promemorian föreslås föreslagen ändring träda i kraft redan den 1 juli 2025. Den korta tiden medför dock risker för konsekvenser för miljön och påverkan på strandskyddets syfte.

Länsstyrelsen anser slutligen att promemorians konsekvensutredning är otillräcklig och att denna brist inte kan läkas genom den föreslagna utvärderingen inom ramen för de årliga uppföljningarna av miljömålen och strandskyddet.

## De som medverkat i beslutet

Beslut om detta yttrande har fattats av landshövding Beatrice Ask med enhetschef Inger-Marie Wohlfarth som föredragande. I den slutliga beredningen har även länsråd Johanna Sandwall, avdelningscheferna Erik Hjortsberg och David Hansevi, chefsjurist Christian Finnerman, avdelningschef Anna-Karin Lindblad Wieslander samt naturskyddshandläggarna Magdalena Nilsson och Erika Widén medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

## Kopia till

kn.nm@regeringskansliet.se



## Bilaga 1

Länsstyrelsen föreslår att promemorians förslag ändras enligt nedan:

### Promemorians förslag

#### 13 a §

Strandskydd gäller inte vid insjöar vars vattenyta vid normalt medelvattenstånd uppgår till en hektar eller mindre.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att strandskyddet ska gälla vid en sådan insjö som avses i första stycket, om det är av särskild betydelse för att säkerställa något av strand-skyddets syften. Beslutet ska gälla omedelbart även om det överklagas.

#### 13 b §

Strandskydd gäller inte vid sträckor av ett vattendrag vars bredd vid normalt medelvatten-stånd är två meter eller smalare.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att strandskyddet ska gälla vid en sådan sträcka av ett vattendrag som avses i första stycket, om det är av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften. Beslutet ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Länsstyrelsen föreslår att promemorians förslag avseende 7 kap. 14 § miljöbalken ändras enligt följande:

### Promemorians förslag

### Länsstyrelsens förslag

#### ~~13 a §~~

*Vid insjöar som är en hektar eller mindre och vattendrag som är två meter eller smalare vid normalt medelvattenstånd omfattar strandskyddet endast land- och vattenområdet intill 25 meter från strandlinjen (begränsat strandskydd).*

#### ~~13 b §~~

### Länsstyrelsens förslag



Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Ett sådant beslut får inte avse en insjö eller sträcka av ett vattendrag vid vilken strandskydd gäller till följd av ett beslut enligt 13 a § andra stycket eller 13 b § andra stycket.

Ett beslut om att utvidga strandskyddsområdet ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. *Vid insjöar som är en hektar eller mindre och vattendrag som är två meter eller smalare vid vilka strandskydd gäller enligt 13 § får strandskyddsområdet utvidgas till högst 100 meter, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften.*

Ett beslut om att utvidga strandskyddsområdet ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Länsstyrelsen föreslår att promemorians förslag avseende 7 kap. 18 § ändras enligt nedan:

#### Promemorians förslag

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

#### Länsstyrelsens förslag

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. *strandskyddet gäller vid en liten sjö eller ett litet vatten-drag och området inte är av särskild betydelse för att säkerställa strandskyddets syften, eller*
3. området enligt plan- och bygglagen (2010:900) avses att omfattas av en detaljplan och

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.

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 sjöns*

*vattenyta har en storlek som uppgår till omkring en hektar eller mindre*

*eller om vattendragets bredd är*

*omkring två meter eller smalare.* 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.

Länsstyrelsen avstyrker del av föreslagen ändring av 7 kap 18 f §, se nedan.

#### Promemorians förslag

Ett beslut om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet får inte 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. Detta gäller inte om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion.

**Det som anges i första stycket gäller**

#### Länsstyrelsens förslag

Ett beslut om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet får inte 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. Detta gäller inte om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller

inte ett beslut om att upphäva  
strandskyddet enligt 18 i §.

anläggningarnas funktion.

I ett dispensbeslut ska det anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet.

I ett dispensbeslut ska det anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet.

Länsstyrelsen avstyrker med anledning av ovanstående även förslaget till 7 kap. 18 i § miljöbalken.