



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

YTTRANDE  
2024-12-06

Ärendenummer  
NV-08399-24

Klimat- och näringslivsdepartementet  
kn.remissvar@regeringskansliet.se

## Naturvårdsverkets yttrande över promemorian Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag (KN2024/02252)

### Sammanfattning

Naturvårdsverket tillstyrker promemorians förslag om att ta bort strandskyddet vid smala vattendrag. Vi instämmer i att dessa mindre vatten kan ha ett mindre strandskyddsområde utan att äventyra skyddets syften. Däremot avstyrker vi förslaget att strandskyddet tas bort vid små sjöar, där vi i stället föreslår att det minskas till 50 meter från strandlinjen.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att ge länsstyrelsen mandat att i enskilda fall kunna besluta om att strandskydd ska införas upp till 100 meter vid ett smalt vattendrag eller liten sjö. Vi tillstyrker även att strandskydd ej ska kunna utvidgas upp till 300 meter vid små sjöar och vattendrag.

Vi tillstyrker att länsstyrelsen under vissa förutsättningar ska kunna upphäva strandskyddet vid en upp till tre meter bred sträcka, men anser att fri passage ska lämnas.

Dessutom lyfter vi ett par frågor som vi menar behöver beaktas. Vi anser till exempel att de äldre länsvisa förordnandena är problematiska och bör upphävas.

### Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket instämmer i behovet av att justera strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag eftersom vi anser att det är viktigt med en ändamålsenlig strandskyddslagstiftning, som inte går längre än vad som krävs för att uppnå strandskyddets syften. Vi instämmer i att dessa mindre vatten kan ha ett mindre strandskyddsområde utan att äventyra skyddets syften.

### Strandskydd för små sjöar och smala vattendrag (avsnitt 3.1)

Naturvårdsverket tillstyrker promemorians förslag om att ta bort strandskyddet vid smala vattendrag. Vi avstyrker förslaget att strandskyddet tas bort vid små sjöar, där vi i stället föreslår att det minskas till 50 meter från strandlinjen.

Naturvårdsverket bedömer att det finns anledning att införa ett differentierat strandskydd där man behandlar små sjöar och smala vattendrag olika. Små sjöar med vattenspegel kan ha en större attraktionskraft för friluftsliv och bebyggelse

än ett litet vattendrag, vilket vi anser gör det mer motiverat att bibehålla strandskydd för små sjöar. Vi föreslår därför att strandskyddet fortsatt ska gälla generellt vid små sjöar under en hektar men att det kan minskas till att gälla 50 meter från strandlinjen. På så sätt kan strandskyddet vid små sjöar bli mer proportionerligt och underlätta för byggande samtidigt som de högsta värdena för strandskyddets syften närmast stranden fortfarande bevaras. Möjligheten att säkerställa fri passage om dispens meddelas kommer då att finnas kvar.

Mot bakgrund av att vi avstyrker att ta bort strandskyddet vid små sjöar avstyrker vi även att nuvarande upphävandegrund för småvatten (7 kap. 18 § 2 miljöbalken) tas bort, och föreslår att paragrafen i stället ändras till att gälla enbart upphävande vid små sjöar. Om strandskyddet kvarstår 50 meter från strandlinjen kan det fortsatt finnas fall där områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är litet.

### **Införande av strandskydd vid vatten som har särskild betydelse (avsnitt 3.2)**

#### *Införande av strandskydd i enskilda fall vid små insjöar eller smala vattendragssträckor*

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att ge länsstyrelsen mandat att i enskilda fall kunna besluta om att införa strandskydd vid en liten sjö eller ett smalt vattendrag. Om strandskydd kvarstår 50 meter vid små sjöar bör länsstyrelsen även där kunna införa strandskydd upp till 100 meter. Naturvårdsverket bedömer dock att det är lämpligare att använda samma begrepp som i 7 kap. 14 § miljöbalken ”om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften” i stället för att införa ett nytt begrepp ”särskild betydelse”. Vi bedömer att avsikten med begreppet i 7 kap. 14 § miljöbalken är tillräckligt strikt för att även kunna gälla för små sjöar och smala vattendrag.

Naturvårdsverket bedömer att det initialt behövs ett särskilt uppdrag och medel till länsstyrelserna för att besluta om skydd för de mest värdefulla små sjöarna och vattendragen. Arbetet bör genomföras innan lagförslaget träder i kraft för att undvika situationer där skyddet ändras fram och tillbaka och att små vatten med höga naturvärden står utan skydd.

#### *Utvidgande av strandskydd vid små insjöar och smala sträckor av vattendrag*

Naturvårdsverket tillstyrker att strandskydd ej ska kunna utvidgas vid små sjöar och vattendrag. Vi bedömer att det är rimligt att små sjöar eller smala vattendrag inte ska kunna ligga till grund för att utvidga strandskyddet till upp till 300 meter. Vi bedömer att behovet av ett strandskydd till mer än 100 meter från strandlinjen är litet för att kunna säkerställa strandskyddets syften.

### **Utökade möjligheter att upphäva strandskydd (avsnitt 3.3)**

#### *Upphävande av strandskydd vid vattendragssträckor som gränsar till smala vattendragssträckor*

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att länsstyrelsen i det enskilda fallet ska kunna upphäva strandskyddet vid en upp till tre meter bred vattendragssträcka i de fall en sådan sträcka angränsar till en annan vattendragssträcka som är två meter eller smalare och som inte omfattas av strandskydd. Vi instämmer i promemorians resonemang om att en sådan upphävandegrund kan vara lämplig för att säkerställa en god acceptans för reglerna och medge en effektiv användning av fastigheten.

Förslaget anger att beslutet inte får avse ett område som är av särskild betydelse för att säkerställa strandskyddets syften. Naturvårdsverket bedömer dock att det även här är lämpligare att använda samma begrepp som i 7 kap. 14 § miljöbalken, ”behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften”, i stället för att införa ett nytt begrepp.

Det är otydligt hur upphävandegrunden ska tillämpas i de fall långa sträckor inom samma fastighet är smalare än tre meter intill en kort sträcka där strandskydd saknas. Detta tydliggörs exempelvis i en författningskommentar.

#### *Om säkerställande av fri passage*

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att fri passage inte behöver tillämpas vid upphävanden enligt ovan. Det framgår ej av promemorian hur långa sträckor av ett vattendrag som kan komma att upphävas enligt denna grund och vilken påverkan detta kan få på strandskyddets syften. Naturvårdsverket anser att regeln om fri passage är av väsentlig betydelse för strandskyddet och att länsstyrelsen bör ha möjlighet att i det enskilda fallet bedöma hur stor fri passage som behövs. Tillämpningen av regeln om fri passage är redan relativt flexibel och behovet bedöms utifrån förutsättningar i varje enskilt fall. Tillämpningen av fri passage är vidare ett inarbetat arbetssätt hos prövningsmyndigheterna, och att ta bort kravet på fri passage för den föreslagna upphävandegrunden bedömer vi som olämpligt. I dag tillämpas fri passage vid alla prövningar av upphävanden och dispenser från strandskyddet. Att ta bort detta för en enda upphävandegrund innebär en inkonsekvens i strandskyddsregelverket som kan leda till tillämpningssvårigheter hos prövningsmyndigheterna.

Promemorians slutsats att fri passage inte skulle vara motiverat på grund av att allmänheten inte skulle kunna passera områden vid smala vattendrag där strandskydd inte gäller bedömer Naturvårdsverket som en felaktig tolkning. Allmänheten kan röra sig fritt med stöd av allemansrätten oavsett om strandskydd gäller eller ej, förutsatt att det är utanför hemfridszon. Den aktuella paragrafen avser även att bevara goda livsvillkor för växt- och djurliv. Naturvårdsverket bedömer därför att det saknas goda skäl att ta bort kravet om fri passage.

#### **Övriga medskick**

##### *Sträckvis hantering av smala vattendrag*

Naturvårdsverket ställer sig generellt positiva till den föreslagna sträckvisa hanteringen vid smala vattendrag men har följande synpunkter.

Vi noterar att det kommer att uppstå situationer där sträckor som är smalare än 2 meter fortfarande kan komma att omfattas av strandskydd om det berörda området ligger inom 100 meter från ett annat strandskyddat vatten. Ett vattendrag som varierar i bredd kan därför i sin smalare sträckning vara strandskyddat p.g.a. närhet till en bredare sträcka, eftersom strandskyddet inte avgränsas i vinkelrät riktning vid slutet på den bredare sträckan utan i en radie från denna. Området kan också få strandskydd från en närliggande sjö, till exempel när ett smalt vattendrag rinner ut i en större sjö som har strandskydd. Det framgår inte i promemorian om detta har uppmärksammats.

För att förtydliga dessa situationer föreslår Naturvårdsverket att bestämmelserna i 7 kap. 13 a–b §§ miljöbalken formuleras om. En mer korrekt beskrivning är att dessa områden inte ger upphov till något strandskydd, vilket skulle kunna

formuleras som ”*Vattendrag vars bredd vid normalt medelvattenstånd är två meter eller smalare ger inte upphov till strandskydd.*”

Det kan också finnas skäl att överväga en nedre gräns för hur lång sträckan måste vara för att ge upphov till strandskydd. Naturvårdsverket har tidigare föreslagit undantag från strandskyddet för vattendrag som i hela sin sträckning är smalare än två meter breda samt för sammanhängande sträckor om minst 500 meter som är smalare än två meter.<sup>1</sup> Detta bedömer Naturvårdsverket skulle råda bot på otydligheter som uppstår av att strandskyddet kommer och går längs en sträcka. Det skulle även förhindra att korta sträckor av smala vattendrag som ändå omfattas av strandskydd från intilliggande breda sträckor uppkommer.

Naturvårdsverket konstaterar vidare att promemorian inte lyfter frågan om hur strandskyddet ska hanteras vid en liten sjö eller ett smalt vattendrag om det finns ett särskilt beslut om utvidgat strandskydd som utgår från ett litet vatten (se prop. 2021/22:168 s. 132). Vi kan inte med säkerhet säga att ingen länsstyrelse har beslutat om utvidgat strandskydd vid en liten sjö eller ett smalt vattendrag.

#### *Svårt att digitalisera*

Naturvårdsverket ser en risk för otydligheter om strandskyddet kommer och går längs ett vattendrag. Det innebär att det i praktiken blir så gott som omöjligt att digitalt redovisa var strandskyddet gäller vid smala vattendrag. Det finns risk att det blir kontraproduktivt mot det uppdrag som pågår om digitalisering och det blir upp till den enskilda att bedöma om strandskydd råder. Konsekvensen blir att man i vissa fall ändå måste ta kontakt med kommunen för att inte riskera att göra en felaktig bedömning och uppföra olovlig byggnad. Naturvårdsverket konstaterar att ett upphävande av strandskyddet enligt nuvarande 7 kap. 18 § 2 miljöbalken genererar ett enskilt beslut som är betydligt enklare att digitalisera.

#### *Äldre länsvisa förordnanden bör upphävas*

Naturvårdsverket anser att de äldre länsvisa förordnandena är problematiska och bör upphävas. Förordnandena skapar en stor otydlighet för allmänheten och tillämpande myndigheter om var strandskydd gäller och innebär dessutom stora skillnader i strandskyddets utbredning mellan olika län. En del länsstyrelser har idag svårt att tolka sina gamla beslut och saknar mandat att ändra eller upphäva besluten. Det kan vidare ifrågasättas om alla mer långtgående delar av de äldre förordnandena verkligen ligger inom ramen för den ursprungliga delegationen till länsstyrelserna (jfr. prop. 1974:166 s. 95). I strandskyddsdelegationens slutbetänkande påpekas att den inte gjorde någon genomgång av den juridiska giltigheten av specifika förordnanden (SOU 2015:108 s. 107 f). Någon undersökning av undantagens ursprung och laglighet har inte heller gjorts vid några senare utredningar.

Naturvårdsverket anser därför i likhet med tidigare yttrande över SOU 2020:78 att de äldre länsvisa undantagen bör upphävas i sin helhet. Detta skulle exempelvis kunna ske genom en ny bestämmelse i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken: "*Generella förordnanden om undantag från strandskydd som har meddelats med stöd av 7 kap. 15 § första stycket miljöbalken i dess lydelse före den 1 juli 2009 eller med stöd av motsvarande äldre bestämmelser upphör att gälla efter den [datum]. Länsstyrelsen får dock*

<sup>1</sup> Redovisning av regeringsuppdrag Strandskydd vid små sjöar och vattendrag, Miljödepartementet dnr M2014/1093/Nm (NV-03353-14).

*besluta att ett sådant förordnande ska upphöra att gälla vid en tidigare tidpunkt." Promemorian lyfter dock inte några förslag kopplat till de äldre länsvisa förordnandena. Förhållandet mellan de länsvisa förordnandena och de nu föreslagna generella undantagen hade också behövt belysas i promemorian.*

#### *Klimatanpassning och naturrestaureringsförordningen bör beaktas*

Naturvårdsverket bedömer att klimatanpassning bör lyftas i samband med ett förslag om att ta bort eller minska strandskyddet. Vi ser att det behövs en konsekvensanalys av hur förslaget påverkar arbetet med att anpassa samhället till klimatförändringar. Strandskyddet kan i sig ses som en klimatanpassningsåtgärd genom att det rätt tillämpat styr bort bebyggelse från olämpliga områden såsom områden med risk för översvämning. Om strandskyddet tas bort och minskas i vissa områden kommer kunskapskravet att öka hos prövningsmyndigheterna för att kunna säkerställa markens lämplighet för bebyggelse.

Naturvårdsverket ser även att hänsyn bör tas till EU-förordningen om restaurering av natur för att säkerställa att inte borttagande av strandskydd vid små vattendrag försvårar att nå målen i förordningen. Det framgår ej av promemorian om EU-förordningens mål har beaktats.

#### *Tydliga författningskommentarer*

Naturvårdsverket ser gärna att författningskommentarerna tydliggörs och är så utförliga som möjligt för att få den implementering av förslagen som lagstiftaren avser. Förutom förtydliganden kring en del oklarheter som redan lyfts ovan skulle till exempel förtydligande kunna införas kring hur man ska beräkna ytan av en liten sjö under en hektar. Naturvårdsverket har i tidigare sammanhang föreslagit att det är sjöns yttre gräns som ska bedömas. Eventuella öar räknas därmed in i ytan en hektar, och inte enbart själva vattenspegeln.

#### *Upphävande av strandskydd möjligt redan med dagens bestämmelser*

Naturvårdsverket vill påtala att lättnader i strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag går att uppnå på ett mer resurseffektivt sätt, med stöd av befintliga lydelsen i 7 kap. 18 § 2 miljöbalken. Bestämmelsen möjliggör för länsstyrelsen att upphäva områden vid små sjöar och vattendrag om områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten. Bestämmelsen har inte tillämpats fullt ut. En tydligare vägledning från Naturvårdsverket skulle kunna öka länsstyrelsernas tillämpning av upphävanden på eget initiativ, inte bara efter ansökan.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av vikarierande generaldirektören Maria Ohlman efter föredragning av tillförordnade biträdande avdelningschefen Kerstin Åstrand.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit handläggarna Anders Hallberg, Malin Almquist, Sara Toivanen Jonsson, Sara Nilsson samt miljöjuristen Viktor Mäkitalo.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför nammunderskrifter.*

För Naturvårdsverket

Maria Ohlman

Kerstin Åstrand

Kopia till:  
kn.nm@regeringskansliet.se