

**Mark- och miljööverdomstolen**

Klimat- och näringslivsdepartementet  
kn.remissvar@regeringskansliet.se

**Remiss av promemorian Strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag**

*Dnr KN2024/02252*

Mark- och miljööverdomstolen har granskat promemorian utifrån de utgångspunkter som domstolen har att beakta och har följande synpunkter och noteringar. Domstolen vill dock understryka att den korta remisstiden har inneburit att det inte varit möjligt att genomföra en fullödig granskning av förslagen.

Mark- och miljööverdomstolen har i yttrande den 3 maj 2021 över Strandskyddsutredningens slutbetänkande *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd* (SOU 2020:78) lämnat synpunkter över delar av den tilltänkta lagstiftningen, se bilaga. Domstolen framhöll därvid bland annat att utredningens förslag i stora delar var bristfälligt analyserade och motiverade, vilket gjorde att det var svårt att överblicka konsekvenserna av de förslag som lagts fram. Dessvärre saknas det fortfarande en tillräcklig analys, motivering och konsekvensbeskrivning av de förslag som nu avses att genomföras. Det har inte heller tillkommit någon förklaring till varför alternativen om att t.ex. minska det strandskyddade området vid små sjöar och smala vattendrag eller införa mer generösa dispensmöjligheter vid sådana små vatten har avfärdats. En fördel med att i stället införa en mer generös dispensgivning vore t.ex. att den enskilde skulle få ett rättskraftigt beslut att förhålla sig till. Den enskilde skulle därmed inte behöva riskera att göra en felaktig bedömning av t.ex. medelvattennivån eller arean av en sjö. En sådan felbedömning från den enskildes sida riskerar framtida krav på rivning av olagliga byggnationer i samband med tillsyn där myndigheter och domstolar gör en annan bedömning. Varken de ekonomiska konsekvenserna för de enskilda eller hur många ytterligare tillsynsärenden som de föreliggande förslagen kan tänkas medföra har analyserats närmare. Det har inte heller införts några regler kring fri passage närmast strandlinjen, vilket ger en påverkan på såväl allemansrätten som djur- och naturlivet som inte har analyserats närmare. Det bör även särskilt framhållas att det anges i 7 kap. 13 § 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 övrigt har Mark- och miljööverdomstolen följande synpunkter.

Förslagen i 7 kap. 13 a och 13 b §§ innebär att länsstyrelserna kommer att ges en utsträckt beslutanderätt ”i enskilda fall” där avsikten snarast torde vara att fatta normgivande beslut utifrån lokala förutsättningar. Det saknas en

redogörelse för varför det inte i stället föreslås ett bemyndigande till länsstyrelserna trots att det anges i promemorian att länsstyrelsernas beslut om utvidgning av strandskyddet vanligen omfattar hela eller stora delar av länet (jfr dock vad som t.ex. sägs i prop. 2008/09:119 s. 99 om att det inte är möjligt att utvidga strandskyddsområden genom generella föreskrifter). Till skillnad från länsstyrelsernas beslutanderätt i 7 kap. 18 §, men i likhet med vad som gäller enligt 7 kap. 14 §, innebär länsstyrelsernas beslut enligt 7 kap. 13 a och 13 b §§ att strandskyddsområdet utökas. Ett sådant beslut innebär i sig också att det straffrättsliga området utökas. Innan förslagen läggs till grund för lagstiftning bör det ske en analys av såväl val av beslutsform som de ingrepp i äganderätten m.m. som länsstyrelsens beslut medför. Här kan återigen understrykas att en utökning av dispensmöjligheterna vid små vatten inte skulle medföra motsvarande frågeställningar.

Det bör även utredas närmare hur länsstyrelsernas beslut om att införa strandskydd ska överklagas. Är det t.ex. fråga om sådana beslut av statliga myndigheter i frågor som rör "bildande, ändring eller upphävande av" bland annat strandskyddsområden som avses i 18 kap. 1 § miljöbalken och som därmed överklagas till regeringen?

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

Av författningsförslaget till 7 kap. 13 § framgår att strandskydd gäller vid insjöar och vattendrag om inte annat följer av 13 a och 13 b §§. Mark- och miljööverdomstolen anser att *och* bör ersättas med *eller*, eftersom undantagen i 13 a och 13 b §§ är alternativa.

Möjligheten att upphäva strandskyddet för små vatten föreslås att tas bort i promemorian. Det ska dock noteras att tillämpningsområdet för nuvarande 7 kap. 18 § 2 är begränsat till sjöar vars vattenyta är *omkring* en hektar eller mindre eller vattendrag vars bredd är *omkring* två meter eller smalare. Den föreslagna lagstiftningen innebär därför att strandskyddet för sjöar och vattendrag som marginellt överskrider en hektar eller två meter (och som inte heller omfattas av den föreslagna 7 kap. 18 i §) kommer omfattas av strandskydd, vilket innebär att en potentiell skärpning av strandskyddet. Vidare har inte de gränsdragningsproblem som uppstår för enskilda analyserats närmare.

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

Mark- och miljööverdomstolen vidhåller att länsstyrelserna måste få tid och resurser för att inventera var det är motiverat att (åter)införa strandskydd. Mot bakgrund av det snabba ikraftträdande av de nya bestämmelserna som nu föreslås framstår risken som hög att områden hinner bebyggas innan länsstyrelserna hunnit ta ställning till om en sjö eller vattendrag är av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften och besluta att strandskydd ska införas. Domstolen ifrågasätter starkt slutsatsen under rubriken *Konsekvenser för staten* att resursbehovet för länsstyrelserna skulle förbli oförändrat.

Promemorians förslag avseende det utvidgade strandskyddet om 300 meter avviker från Strandskyddsutredningens förslag (se SOU 2020:78 s. 219). Det saknas en närmare analys av behovet och konsekvenserna av den föreslagna

regleringen. Det kan förutsättas att det endast är i ett ytterst fåtal fall som strandskydd upp till 300 m gäller vid små vatten. I dessa fall har det förmodligen funnits goda skäl för det. Borttagandet av möjligheten att införa ett utvidgat strandskydd vid små vatten framstår mot den bakgrunden som obehövt och riskerar dessutom att motverka strandskyddets syften.

I författningskommentaren till 7 kap. 13 a och 13 b §§ anges att länsstyrelsens beslut om att strandskydd ändå ska gälla får omfatta hela eller delar av det område som framgår av 7 kap. 14 § första stycket, det vill säga *maximalt* 100 meter vid normalt medelvattenstånd. Detta återspeglas dock inte av den föreslagna lagtexten och det bör därvid särskilt noteras att det av 14 § första stycket framgår att strandskydd alltid gäller *intill* 100 m, det vill säga hela denna sträcka om det inte har upphävts i någon del. Det bör förtydligas vad som ska gälla i detta avseende.

Det kan även framhållas att rekvisitet "särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften" är ett nytt begrepp i lagstiftningen. Promemorian ger inte någon närmare vägledning kring hur rekvisitet ska tillämpas. I nuvarande strandskyddslagstiftning finns det liknande rekvisitet "om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften" som krav för att utvidga strandskyddet enligt 7 kap. 14 §. Eftersom bedömningarna av de två olika rekvisiten framstår som liknande innebär det nya rekvisitet en onödig och ökad komplexitet i lagstiftningen. Om avsikten är att bedömningarna ska skilja sig åt bör detta tydligare motiveras.

### Avsnitt 3.3 Utökade möjligheter att upphäva strandskydd för vissa vattendragssträckor

Domstolen noterar att tillämpningsområdet för 7 kap. 18 i § är något oklart. Författningsförslaget är begränsat till upphävande inom en och samma fastighet. Av promemorian framgår dock att strandskydd bör kunna upphävas även på närliggande fastigheter. Det är vanligt att strandskyddsområden omfattar flera fastigheter, såsom intilliggande och bakomvarande fastigheter liksom fastigheter på motsatt sida av ett vattendrag. Tillämpningsfrågorna som uppstår med anledning av detta har inte analyserats närmare i promemorian.

Det föreslås att fri passage inte behöver säkerställas vid upphävande av strandskydd enligt 7 kap. 18 i §. Enligt promemorian (s. 16) är dessa områden i praktiken ändå inte tillgängliga för allmänheten eftersom strandskydd inte gäller för angränsade vattensträckor som är smalare än två meter. Mark- och miljööverdomstolen anser att argumentet är missvisande. Bara för att strandskydd inte råder längs med delar av ett vattendrag betyder det inte att dessa områden inte är allemansrättsligt tillgängliga.

Av förslaget till 7 kap. 18 i § framgår att den bestämmelsen inte gäller för vattendragssträckor som är bredare än tre meter. Det saknas en koppling till bredden vid normalt medelvattenstånd som författningsförslaget till 7 kap. 13 b § har. Det är oklart om detta är avsiktligt. Vidare anges i 7 kap. 18 i § andra stycket att upphävande av strandskyddet inte får ske om området är av särskild betydelse för att säkerställa strandskyddets syften. Promemorian hänvisar till motsvarande rekvisit i 7 kap. 13 a och 13 b §§. Formuleringarna är dock inte identiska eftersom det i de sistnämnda författningsförslagen anges "särskild betydelse för att säkerställa *något av* strandskyddets syften". Mark- och miljööverdomstolen anser att om formuleringen alls ska användas bör den vara densamma.

## Avsnitt 4 Övergångsbestämmelser

Det föreslås att länsstyrelserna ska fortsätta handlägga upphävandeärenden enligt nuvarande 7 kap. 18 § 2 som inletts före förslaget träder i kraft. Mark- och miljööverdomstolen noterar att övergångsbestämmelsen i de allra flesta fall inte blir aktuell eftersom det efter ikraftträdandet inte längre finns något strandskydd att upphäva för små vatten. Det är alltså endast ärenden där vattendraget eller sjön marginellt överstiger den föreskrivna storleken (se även avsnitt 3.1 ovan) där en fortsatt handläggning är aktuell. Det bör övervägas om övergångsbestämmelserna ska revideras för att förtydliga detta.

## Avsnitt 5 Konsekvenser

Vad avser konsekvenserna för staten ska anmärkas att förslaget kan innebära ökade kostnader avseende intrångsersättningar. Det beror på att det utvidgade strandskyddet inte föreslås att gälla för små vatten. Utvidgade strandskyddsområden vid små vatten kan därför behöva skyddas genom andra områdesskydd vilka berättigar markägare till ersättning enligt 31 kap. miljöbalken.

Dessutom kan komplexiteten i förslaget innebära ökade handläggningskostnader även för andra myndigheter än länsstyrelserna (t.ex. lantmäterimyndigheterna som behöver ta hänsyn till naturvårdsföreskrifter enligt 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen [1970:988]). Mark- och miljööverdomstolen ifrågasätter även mot denna bakgrund slutsatsen att domstolarna endast skulle påverkas marginellt. Förslaget leder dessutom sannolikt till fler tillsynsmål som kräver mer resurser än sedvanliga mål om strandskyddsdispens. Oavsett var länsstyrelsernas beslut om att införa strandskydd enligt 7 kap. 13 a och 13 b §§ ska överklagas kan de besluten antas leda till ett stort antal överklaganden, antingen direkt till domstol eller till regeringen och därefter som rättsprövningar till Högsta förvaltningsdomstolen. Frågorna kräver en djupare analys.

Under rubriken *Konsekvenser för enskilda och företag* anges att det för småskaliga verksamheter som har nytta av ett strandnära läge kommer bli enklare att få dispens för byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för verksamheten inom strandnära områden. Mark- och miljööverdomstolen anser att slutsatsen är felaktig eftersom den föreslagna lagstiftningen inte innebär någon skillnad i möjligheten att erhålla dispens.

---

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättslagmannen Vibeke Sylten, hovrättsråden Petra Bergman och Åsa Hanna samt tekniska rådet Ingela Boije af Gennäs.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Erik Bernander.

Vibeke Sylten

Erik Bernander