

Lagrådsremiss

Lättnader i strandskyddet – ett första steg

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 16 januari 2025

Romina Pourmokhtari

Anna Josefsson
(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag som syftar till att skapa ett tydligare och mer ändamålsenligt strandskydd med bättre förutsättningar för att bygga bostäder och utveckla och driva företag i strandnära lägen.

De föreslagna ändringarna innebär att generellt strandskydd inte längre ska gälla vid små insjöar och smala sträckor av vattendrag och inte heller vid vatten som anlagts efter den 30 juni 1975. Det ska dock vara möjligt att i enskilda fall införa strandskydd i ett område upp till 100 meter från strandlinjen vid små insjöar och smala sträckor av vattendrag om det är av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften.

Vidare föreslås att lättnader och förtydliganden införs i undantaget från strandskyddet för behov inom areella näringar samt att detta undantag även ska omfatta vattenbruk. En ny möjlighet till dispens från strandskyddet för förvärvsverksamhet med begränsad påverkan på strandskyddets syften i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck föreslås också.

Det föreslås dessutom att kommuner enkelt ska kunna besluta att ett upphävt strandskydd inte återinträder när en ny detaljplan antas samt att det införs förtydliganden i fråga om att strandskydd i vissa fall inte ska återinträda bl.a. när en generalplan upphävs.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.....	13
2.3	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	14
3	Ärendet och dess beredning	17
4	Reformering av strandskyddet	18
4.1	Strandskyddet och dess syften.....	18
4.2	Lättnader i strandskyddet – ett första steg	19
5	Strandskydd vid små insjöar och smala vattendrag.....	20
5.1	Små insjöar och smala vattendrag ska inte omfattas av det generella strandskyddet.....	20
5.2	Strandskydd får införas för områden vid små insjöar och smala vattendragssträckor som har särskild betydelse för strandskyddets syften.....	24
5.3	Utökade möjligheter att upphäva strandskydd för vissa vattendragssträckor.....	28
6	Strandskydd ska inte gälla vid vatten som har anlagts efter införandet av det generella strandskyddet.....	30
7	Det generella undantaget från strandskyddet för de areella näringarna utökas och förtydligas	32
7.1	Kraven för att undanta en verksamhet från strandskydd sänks och förtydligas.....	32
7.2	Det funktionella kravet förtydligas.....	35
7.3	Vattenbruk undantas från strandskydd och kravet på bygglov för ekonomibyggnader	37
8	Ny möjlighet till dispens från strandskyddet för förvärvsverksamheter med begränsad påverkan på strandskyddet	40
9	Kommunen ska enkelt kunna besluta att ett upphävt strandskydd inte återinträder när en ny detaljplan antas	44
10	Ett förtydligande av hur äldre beslut om att upphäva strandskydd förhåller sig till reglerna om återinträde av strandskydd	47
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	49
12	Konsekvensanalys.....	52
12.1	Vilka som berörs av förslagen	52
12.2	Konsekvenser för staten	52
12.2.1	Länsstyrelserna	52
12.2.2	Domstolar och övriga statliga myndigheter.....	53

12.3	Konsekvenser för kommunerna.....	54
12.4	Konsekvenser för enskilda och företag.....	55
12.5	Konsekvenser för friluftslivet och tillgången till allmansrättsligt tillgängliga stränder.....	56
12.6	Konsekvenser för miljön	56
12.7	Konsekvenser om inga ändringar görs	58
12.8	Utvärdering av förslaget.....	59
13	Författningskommentar.....	60
13.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	60
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.....	70
13.3	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	71
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)	75
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag (SOU 2020:78).....	86
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2020:78).....	96
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian Strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag.....	99
Bilaga 5	Promemorians lagförslag.....	100
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna (promemorian Strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag).....	104
Bilaga 7	Sammanfattning av betänkandet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72).....	105
Bilaga 8	Betänkandets lagförslag (SOU 2023:72).....	108
Bilaga 9	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2023:72).....	110
Bilaga 10	Sammanfattning av betänkandet Areella näringar vid vatten (SOU 2023:103).....	112
Bilaga 11	Betänkandets lagförslag.....	117
Bilaga 12	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2023:103)...	119

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken,
3. 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

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken¹

dels att nuvarande 7 kap. 18 a–18 h §§ ska betecknas 7 kap. 18 b, 18 c, 18 e och 18 g–18 k §§,

dels att 7 kap. 13, 14, 16 och 18 §§, de nya 7 kap. 18 c, 18 e och 18 g–18 j §§ och 7 kap. 26 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 7 kap. 13 a–13 c, 16 a, 18 a, 18 d och 18 f §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

13 §²

Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag.

Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag, *om inte annat följer av 13 a–13 c §§.*

Strandskyddet syftar till att långsiktigt

1. trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och
2. bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

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 strandskydd ska gälla vid en sådan insjö som avses i första stycket, om det är av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften. Strandskyddsområdet får bestämmas till högst 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Beslutet ska gälla omedelbart även om det överklagas.

¹ Senaste lydelse av 18 a § 2011:392.
18 h § 2009:532.

² Senaste lydelse 2009:532.

13 b §

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

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att strandskydd 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. Strandskyddsområdet får bestämmas till högst 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Beslutet ska gälla omedelbart även om det överklagas.

13 c §

Strandskydd gäller inte vid insjöar och vattendrag som har anlagts efter den 30 juni 1975.

14 §³

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.

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.

16 §⁴

Förbuden i 15 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket,

³ Senaste lydelse 2009:532.

⁴ Senaste lydelse 2024:421.

fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken,

3. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, eller

4. byggande och underhåll av en starkströmsledning enligt en nät-koncession för linje enligt ellagen (1997:857).

1. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken,

2. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, eller

3. byggande och underhåll av en starkströmsledning enligt en nät-koncession för linje enligt ellagen (1997:857).

16 a §

Förbuden i 15 § gäller inte en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som inte är avsedd att tillgodose bostadsändamål, om

1. *den behövs för en förvärvsverksamhet inom jordbruk, fiske, vattenbruk, skogsbruk eller renskötsel som är avsedd att bedrivas varaktigt, och*

2. *den för sin funktion, eller för att uppnå ett funktionellt samband med en befintlig byggnad, anläggning eller anordning som används eller är avsedd att användas i verksamheten, måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet.*

18 §⁵

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,

2. strandskyddet gäller vid en liten sjö eller ett litet vattendrag

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

⁵ Senaste lydelse 2014:892.

och områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten, eller

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 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.

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

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

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.

18 a §

Om strandskydd till följd av 13 b § inte gäller vid en sträcka av ett vattendrag, får länsstyrelsen i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett område vid en angränsande sträcka av vattendraget som är belägen inom samma fastighet och inte är bredare än tre meter vid normalt medelvattenstånd.

Beslutet får inte avse ett område som är av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften.

18 b §

Kommunen får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 15 §, om det finns särskilda skäl

18 c §⁶

Kommunen får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 15 §, om det finns särskilda skäl

och dispensen avser något annat än det som anges i 18 a § 1 och 2.

och dispensen avser något annat än det som anges i 18 b § 1 och 2.

18 d §

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av strandskyddet enligt 18 § första stycket 2 får man beakta endast det som anges i 18 e och 18 g §§.

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet enligt 18 b eller 18 c § får man beakta endast det som anges i 18 e–18 g §§.

18 c §

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta *endast* om det område som upphävandet eller dispensen avser

18 e §⁷

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta om det område som upphävandet eller dispensen avser

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,

2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,

3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,

4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,

5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller

6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

I 18 d § finns bestämmelser om vad man får beakta som särskilda skäl utöver det som anges i första stycket, om prövningen gäller ett sådant område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 18 e §.

18 f §

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet får man beakta om dispensen avser en byggnad,

⁷ Senaste lydelse av tidigare 7 kap. 18 c § 2009:532.

anläggning, anordning eller åtgärd som inte är avsedd att tillgodose bostadsändamål, om

1. den behövs för en förvärvsverksamhet som har en begränsad påverkan på strandskyddets syften och är avsedd att bedrivas varaktigt i ett område med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck, och

2. det strandnära läget innebär en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion som inte kan uppnås utanför det strandskyddade området.

18 d §

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får man *också* beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus.

18 e §

Med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen avses vid tillämpningen av 18 d § ett område som

1. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden,
2. är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt,
3. endast har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, a) i eller i närheten av tätorter,

18 g §⁸

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får man beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus.

18 h §⁹

Med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen avses vid tillämpningen av 18 g § ett område som

⁸ Senaste lydelse av tidigare 7 kap. 18 d § 2009:532.

⁹ Senaste lydelse av tidigare 7 kap. 18 e § 2020:75.

b) i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Klockestrand vid Ångermanälven eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland,

c) på Gotland, eller

d) vid Vänern, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungens, Oresjön eller Oreälven mellan Orsasjön och Skattungens, om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området, och

4. inte är ett kust- eller kustskärgårdsområde från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust eller i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden.

En aktuell översiktsplan enligt 3 kap. 1 och 25 §§ plan- och bygglagen (2010:900) ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område som avses i första stycket. Översiktsplanen är inte bindande.

18 f §

Ett beslut om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet *ska* 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.

18 i §¹⁰

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

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

18 g §

I fråga om strandskydd som har upphävts för ett område genom en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller för ett område som har avsetts att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt samma lag gäller strandskyddet åter, om

1. området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller

2. detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.

18 j §¹¹

Första stycket 2 gäller inte om kommunen med stöd av 4 kap. 17 § andra stycket plan- och bygglagen

¹⁰ Senaste lydelse av tidigare 7 kap. 18 f § 2009:532.

¹¹ Senaste lydelse av tidigare 7 kap. 18 g § 2010:902.

i den nya detaljplanen har beslutat att strandskyddet ska fortsätta att vara upphävt.

26 §¹²

Dispens enligt någon av bestämmelserna i 7, 9–11, 18 a–18 e, 20 och 22 §§ från förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

Dispens enligt någon av bestämmelserna i 7, 9–11, 18 b–18 h, 20 och 22 §§ från förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. För ärenden om upphävande av strandskydd som har inletts före ikraftträdandet gäller 7 kap. 18 § i den äldre lydelsen.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 10 a och 12 §§ lagen (1998:811) om införande av miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 a §¹

Strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

Första stycket gäller inte områden där länsstyrelsen har upphävt strandskyddet med stöd av 7 kap. 18 § första stycket 1 miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser.

12 §²

Bestämmelsen i 7 kap. 18 h § miljöbalken om när ett beslut om dispens från förbudet att vidta åtgärder i ett strandskyddsområde upphör, ska tillämpas också på dispenser meddelade före den 1 augusti 1991.

Bestämmelsen i 7 kap. 18 k § miljöbalken om när ett beslut om dispens från förbudet att vidta åtgärder i ett strandskyddsområde upphör, ska tillämpas också på dispenser meddelade före den 1 augusti 1991.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

¹ Senaste lydelse 2011:337.

² Senaste lydelse 2009:531.

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

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 5 och 16 §§, 4 kap. 17 §, 9 kap. 3 § och 11 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §¹

Av översiktsplanen ska även följande framgå

Av översiktsplanen ska även följande framgå:

1. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,

2. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,

3. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

3. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 h § första stycket miljöbalken,

4. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra,

5. om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen, och

6. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

10 §²

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,

2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 h § första stycket miljöbalken,

¹ Senaste lydelse 2020:76.

² Senaste lydelse 2020:76.

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

16 §³

Länsstyrelsen ska under granskningstiden lämna ett granskningsyttrande över planförslaget.

Länsstyrelsen ska i yttrandet enbart ange om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 h § första stycket miljöbalken,

4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

4 kap.

17 §⁴

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.

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 e och 18 g–18 j §§ miljöbalken ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd.

³ Senaste lydelse 2020:76.

⁴ Senaste lydelse 2014:1014.

Om strandskyddet har upphävts för ett område som omfattas av en detaljplan eller av områdesbestämmelser och planen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan där området ska fortsätta att ha samma användning som tidigare, får kommunen i den nya detaljplanen bestämma att strandskyddet ska fortsätta att vara upphävt. En sådan bestämmelse får tas in i den nya detaljplanen utan tillämpning av 7 kap. 18 e och 18 g–18 j §§ miljöbalken.

9 kap.

3 §⁵

Trots 2 § första stycket 1, 2 och 3 b krävs det inte bygglov för en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, om åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Trots 2 § första stycket 1, 2 och 3 b krävs det inte bygglov för en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk, *vattenbruk* eller annan liknande näring, om åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

11 kap.

10 §⁶

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 30, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs *eller fortsätter att vara upphävt* i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

⁵ Senaste lydelse 2011:335.

⁶ Senaste lydelse 2022:929.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 4 juli 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över strandskyddet (dir. 2019:41). Utredningen tog namnet Utredningen om översyn av strandskyddet (M 2019:01). Den 14 december 2020 redovisade utredningen betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Klimat- och näringslivsdepartementet (M2020/02032). I denna lagrådsremiss behandlas utredningens lagförslag om att strandskydd inte ska gälla vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975.

I SOU 2020:78 finns även förslag om strandskydd vid små sjöar och vattendrag. Som ett led i den fortsatta beredningen av betänkandets förslag i denna del tog Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) fram promemorian Strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag, som i det följande kallas promemorian. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissvaren finns tillgängliga i Klimat- och näringslivsdepartementet (KN2024/02252). I lagrådsremissen behandlas de lagförslag som lämnas i promemorian.

Regeringen beslutade den 28 oktober 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av de bestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900) som avser vatten (dir 2021:92). Utredningen tog namnet Utredningen om vattenfrågor vid planläggning och byggande (Fi 2021:06). Den 21 november 2023 redovisade utredningen betänkandet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72). En sammanfattning av betänkandets förslag i relevanta delar finns i *bilaga 7*. Betänkandets lagförslag i relevanta delar återges i *bilaga 8*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 9*. Remissvaren finns tillgängliga i Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (LI2023/03629). I lagrådsremissen behandlas utredningens lagförslag om dels en möjlighet för en kommun att i vissa fall besluta att strandskyddet fortsatt ska vara upphävt när en detaljplan ersätts med en ny detaljplan, dels ett förtydligande av att regeln om att strandskydd inträder när äldre planer ersätts eller upphävs i 10 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken inte gäller för områden där länsstyrelsen upphävt strandskyddet på grund av att området uppenbart saknar betydelse för strandskyddets syften.

Regeringen beslutade den 17 mars 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå författningsändringar och andra åtgärder som moderniserar och förtydligar undantaget från strandskyddet för de areella näringarna i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken (dir. 2022:18). Utredningen tog namnet Utredningen om ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna (M 2022:01). Den 23 januari 2024 redovisade utredningen betänkandet Areella näringar vid vatten (SOU 2023:103). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 10*. Utredningens lagförslag återges i *bilaga 11*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning

över remissinstanserna finns i *bilaga 12*. Remissvaren finns tillgängliga i Klimat- och näringslivsdepartementet (KN2024/00156). I lagrådsremissen behandlas de lagförslag som lämnas i betänkandet.

Våren 2015 tillkännagav riksdagen för regeringen att strandskyddet bör göras mer ändamålsenligt i hela landet i syfte att förbättra förutsättningarna för byggande, boende och näringsverksamhet i strandlägen (bet. 2014/15:MJU12, rskr. 2014/15:182). Riksdagen har därefter vid ytterligare två tillfällen tillkännagett för regeringen att strandskyddslagstiftningen bör förändras och att regeringen skyndsamt bör återkomma med förslag om ett reformerat strandskydd (bet. 2016/17:MJU9, rskr. 2016/17:180 respektive bet. 2017/18:NU19, rskr. 2017/18:359).

Våren 2018 tillkännagav riksdagen för regeringen att regelverket för vattenbruk bör ses över (bet. 2017/18:MJU13, rskr. 2017/18:182).

4 Reformering av strandskyddet

4.1 Strandskyddet och dess syften

Strandskyddet är utformat som ett generellt områdesskydd. Det har till syfte att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Reglerna om strandskydd finns i huvudsak i 7 kap. 13–18 h §§, 25 § och 26 § miljöbalken.

Strandskydd gäller vid havet samt vid insjöar och vattendrag (13 §). Vad som utgör en insjö eller ett vattendrag har inte närmare definierats i strandskyddslagstiftningen eller i dess förarbeten. Av praxis följer dock att även anlagda vatten kan utgöra sådana insjöar och vattendrag som omfattas av strandskydd. Mark- och miljööverdomstolen har uttalat att det inte är möjligt att generellt uttala sig i frågan om anlagda vatten ska omfattas av strandskyddet eller inte, utan en bedömning får göras från fall till fall.

Det strandskyddade området benämns strandskyddsområde. 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 utvidga detta område till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften (14 §). Strandskyddsområdet omfattar även området under vattenytan.

Strandskyddet innebär ett förbud mot att inom strandskyddsområdet uppföra nya byggnader eller vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. Det innebär även förbud mot att inom strandskyddsområdet uppföra nya byggnader, ändra befintliga byggnaders användning eller utföra anläggningar eller anordningar som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha kunnat färdas fritt. Även förberedelsearbeten till byggnader, anläggningar och anordningar inom strandskyddsområdet är förbjudna (15 §). Vissa verksamheter har explicit undantagits från att omfattas av strandskyddsförbuden (16 §). Det gäller bl.a. byggnader, anläggningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruk,

fiske, skogsbruk eller renskötsel och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom ett område som omfattas av strandskydd.

Om det finns särskilda skäl får en kommun eller en länsstyrelse i det enskilda fallet meddela dispens från strandskyddsförbuden eller besluta att strandskyddet ska upphävas för ett visst område (18–18 h §§). Dispens från eller ett upphävande av strandskydd 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 (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.

4.2 Lättnader i strandskyddet – ett första steg

Som framgår av avsnitt 4.1 är utgångspunkten att strandskydd gäller vid alla insjöar och vattendrag, oberoende av var i landet dessa finns, hur stora de är eller om de är anlagda.

Enligt regeringens uppfattning är det angeläget att strandskyddet inte är mer omfattande än vad som är motiverat utifrån dess syften. Denna uppfattning kan motiveras utifrån flera perspektiv.

För enskilda fastighetsägare innebär strandskyddsreglerna ofta en inskränkning i deras möjlighet att fritt förfoga över sina strandnära fastigheter. Reglerna innebär att det krävs dispens från eller upphävande av strandskyddet för att exempelvis uppföra ett bostadshus, en bastu, en brygga, ett trädäck eller liknande. Om sådana begränsningar inte på ett begripligt sätt går att motivera utifrån behovet av skydd, riskerar regelverket att förlora i acceptans.

På samhällsnivå kan strandskyddet begränsa markanvändningen för angelägna samhällsintressen som bostadsbyggande och näringsverksamhet. Bostadsbristen är ett problem för hela Sverige. Enligt Boverkets årliga uppföljning av läget på bostadsmarknaden, bostadsmarknadsenkäten (BME), råder underskott på bostäder i ungefär hälften av landets kommuner.

På landsbygden kan begränsningar i markanvändningen få särskilda konsekvenser. För att hela Sverige ska ges förutsättningar att utvecklas är det enligt regeringen angeläget att göra det lättare att bygga i attraktiva strandnära lägen på landsbygden. För att det ska vara möjligt att bo, verka och leva i alla delar av landet behöver det dessutom finnas företag och arbetstillfällen. Ett strandnära läge kan många gånger vara en förutsättning för att en viss näringsverksamhet ska vara lönsam. På landsbygden bedrivs också många näringar som använder biologiska och naturgeografiska resurser på land och i vatten. Utöver att skapa tillväxt och arbetstillfällen bidrar dessa näringar ofta till den nationella livsmedelsproduktionen, livsmedelsberedskapen och konkurrenskraften, vilket är centralt för regeringens livsmedelspolitik.

Regeringen har för avsikt att tillsätta en utredning med uppdrag att bl.a. lämna förslag som syftar till att ytterligare reformera strandskyddet med inriktningen att öka möjligheterna för bebyggelse nära stränder och ge kommunerna en större roll i frågor som rör strandskyddet. I avvaktan på

utredningens arbete finns dock en rad förslag som regeringen kan gå fram med. I denna lagrådsremiss föreslår regeringen därför – som ett första steg – flera ändringar i reglerna om strandskydd. Ändringarna, som sammantaget innebär att fler land- och vattenområden undantas från strandskydd och att möjligheterna att bygga eller vidta andra åtgärder inom strandskyddade områden ökar, syftar till att skapa ett tydligare och mer ändamålsenligt strandskydd med bättre förutsättningar för att bygga bostäder och utveckla och driva företag i strandnära lägen. Förslagen kan sammanfattas enligt följande.

- Generellt strandskydd ska inte längre gälla vid små insjöar och smala sträckor av vattendrag.
- Det ska finnas en möjlighet att i det enskilda fallet besluta att införa strandskydd i ett område upp till 100 meter från strandlinjen vid sådana små insjöar och smala sträckor av vattendrag, om området är av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften.
- För att underlätta fastighetsägarens användning av mark vid ett smalt vattendrag införs en möjlighet att i det enskilda fallet under vissa förutsättningar upphäva strandskyddet även vid en något bredare sträcka av vattendraget.
- Strandskydd ska aldrig gälla vid insjöar eller vattendrag som är anlagda efter den 30 juni 1975.
- Undantaget från strandskyddet för areella näringar utvidgas och även vattenbruk som areell näring ska omfattas av undantaget.
- Ekonomibyggnader för den areella näringen vattenbruk ska inte kräva bygglov utanför detaljplanelagt område.
- Ny möjlighet till dispens från strandskyddet införs för vissa förvärvsverksamheter.
- Kommunerna ska i vissa fall kunna besluta att upphävt strandskydd inte återinträder när en detaljplan eller områdesbestämmelser ersätts med en ny detaljplan.
- Det förtydligas att strandskydd som länsstyrelsen har upphävt i ett område som uppenbart saknar betydelse för strandskyddets syften inte återinträder när äldre planer upphävs eller ersätts.

5 Strandskydd vid små insjöar och smala vattendrag

5.1 Små insjöar och smala vattendrag ska inte omfattas av det generella strandskyddet

Regeringens förslag: Strandskydd ska inte gälla vid insjöar vars vattenyta vid normalt medelvattenstånd är högst en hektar eller vid sträckor av vattendrag vars bredd vid normalt medelvattenstånd är högst två meter.

Länsstyrelsens nuvarande möjlighet att i enskilda fall upphäva strandskydd som gäller vid en liten sjö eller ett litet vattendrag ska tas bort.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissutfallet är splittrat. Av de remissinstanser som uttalar sig är det ungefär lika många som är positiva eller tillstyrker som de som är negativa eller avstyrker.

Flera remissinstanser, bland annat *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Havs- och vattenmyndigheten* och *länsstyrelserna i Hallands och Stockholms län*, avstyrker förslaget och föreslår i stället att strandskyddsområdet vid små insjöar och smala vattendrag ska begränsas jämfört med nuvarande ordning.

Ett antal remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Stockholms län*, anser att förslaget riskerar att medföra att strandskyddets syften inte tillgodoses och lyfter fram att små insjöar och smala vattendrag utgör värdefulla livsmiljöer för djur- och växtlivet och att de även har en viktig funktion för det rörliga friluftslivet, särskilt i tätbebyggda områden. Samtidigt bedömer *Gävle kommun* att det inte bör bli någon större påverkan för den allemansrättsliga tillgängligheten och *Västerviks kommun* anför att strandskyddets betydelse för friluftslivet generellt är begränsat vid små vatten.

Tingsryds kommun anser att förslaget kan skapa större acceptans för strandskyddets syften och göra processen för att bygga i strandnära lägen mindre byråkratisk och *Gävle kommun* anser att det kommer att underlätta i bygglovsärenden. *Riksorganisationen Hela Sverige ska leva* bedömer att acceptansen för strandskyddet kommer att öka genom en mer likvärdig tillämpning i hela landet. Några kommuner, bl.a. *Härjedalens kommun*, ser det som positivt att förslaget kan leda till samma möjligheter över hela landet. Samtidigt framför några länsstyrelser, bl.a. *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, att det fortfarande kommer att kvarstå skillnader mellan länen som följer av äldre länsvisa förordnanden om dessa förordnanden ska fortsätta att gälla.

Några remissinstanser, bl.a. *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Kalmar län*, lyfter fram att det generella strandskyddet styr bort olämplig bebyggelse i strandnära lägen och därigenom även fyller en viktig funktion som en form av klimatanpassning.

Några remissinstanser, bl.a. *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Lantmäteriet*, påpekar att det är svårt att bedöma vilka insjöar och vattendrag som omfattas av förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Strandskydd ska inte gälla vid små insjöar och smala vattendrag

Enligt gällande ordning omfattas små insjöar och smala vattendrag av det generella strandskyddet. Länsstyrelsen har dock i det enskilda fallet möjlighet att upphäva strandskyddet vid en liten sjö eller ett smalt vattendrag, om områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten.

Tidigare fanns en möjlighet för länsstyrelserna att meddela generella undantag från strandskyddet. I Jönköpings, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Uppsala, Värmlands, Västmanlands, Västerbottens, Västra Götalands och Örebro län, dvs. i ungefär hälften av länen, har det med stöd av dessa bestämmelser beslutats att strandskyddet ska begränsas eller inte

gälla vid vissa vatten. Till följd av besluten gäller strandskydd inte alls eller endast i begränsad utsträckning vid små insjöar och smala vattendrag i dessa län. I övriga län gäller strandskydd i stor utsträckning vid sådana vatten.

Vidare har möjligheten att i enskilda fall upphäva strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag kommit att tillämpas på ett sätt som har medfört att strandskyddet inte nödvändigtvis har upphävts vid de små vatten som har minst betydelse för strandskyddets syften. En orsak är att frågan om upphävande vanligen aktualiseras först efter ansökan av en enskild. Det är mer ovanligt att upphävande sker på initiativ av länsstyrelsen efter att myndigheten på egen hand bedömt inom vilka områden det inte längre finns skäl för strandskydd.

Med hänsyn till att strandskyddet innebär en inskränkning i enskildas möjlighet att fritt förfoga över sin strandnära fastighet bör enligt regeringen utgångspunkten vara att strandskyddets omfattning inte ska vara större än vad som är motiverat utifrån strandskyddets syften. För att uppnå acceptans för reglerna är det vidare angeläget att kopplingen mellan strandskyddets omfattning och dess syften framstår som begriplig.

De betydande skillnader som finns mellan länen vad gäller strandskyddets omfattning vid små insjöar och smala vattendrag kan svårigen motiveras av vattnens betydelse för strandskyddets syften. Begränsningar i strandskyddets omfattning vid små insjöar och smala vattendrag kan enligt nuvarande ordning endast åstadkommas genom beslut i enskilda fall, vilka i huvudsak fattas på initiativ av enskilda. I de län där strandskydd gäller vid små insjöar och smala vattendrag bestäms därför strandskyddets omfattning i stor utsträckning av enskildas egna agerande.

Det kan mot den angivna bakgrunden ifrågasättas om en ändamålsenlig strandskyddsreglering vid små insjöar och smala vattendrag bäst uppnås genom att dessa vatten omfattas av det generella strandskyddet eller om ett ändamålsenligt skydd kan uppnås på annat sätt. En möjlighet till skydd behövs eftersom det inte sällan finns stora naturvärden i och omkring små insjöar och smala vattendrag, vilket framhålls av bl.a. Utredningen om översyn av strandskyddet (SOU 2020:78, s. 327). Som flera remissinstanser påpekar kan strandskyddet vid vatten i denna storleksordning, särskilt i tätbebyggda områden, även ha betydelse för att tillgodose behovet av allemansrättsligt tillgängliga stränder samt för friluftslivet. Om små insjöar och smala sträckor av vattendrag inte ska omfattas av det generella strandskyddet, bör skyddsvärda vatten även av den anledningen kunna få strandskydd på annat sätt.

Flera remissinstanser föreslår att strandskydd fortsatt ska gälla vid små insjöar och smala vattendrag men i begränsad omfattning. Exempelvis anser *Länsstyrelsen i Södermanlands län* och *Härnösands kommun* att strandskyddet bör begränsas till 25 meter. *Svea hovrätt (Mark- och miljöoverdomstolen)* föreslår i stället en begränsning i form av en ny generös dispensmöjlighet för sådana små vatten. Regeringen anser dock att ett fortsatt generellt strandskydd vid små vatten inte behövs för att uppnå ett ändamålsenligt skydd för dessa vatten och att ett generellt strandskydd, även om det ges en mer begränsad omfattning, i många fall skulle innebära en inskränkning i den enskildes rätt att fritt förfoga över sin fastighet som inte är motiverad. Vid små vatten bör enligt regeringen strandskydd i stället gälla endast efter en bedömning i det enskilda fallet.

Regelverket bör därför ändras så att små insjöar och smala sträckor av vattendrag inte omfattas av det generella strandskyddet, samtidigt som det ges en möjlighet att införa strandskydd när det finns behov av det (se avsnitt 5.2 om utformningen av en sådan möjlighet). Utöver att uppnå en mer ändamålsenlig avvägning mellan olika intressen bedöms ett regelverk som är utformat på detta sätt bli mer begripligt för enskilda, vilket också ger förutsättningar för en ökad acceptans. Dessutom minskar det omotiverade skillnader mellan länen eftersom den nya regleringen ersätter vad som enligt nuvarande ordning gäller i fråga om små vatten, exempelvis enligt äldre beslut. Sådana äldre beslut kommer däremot fortsatt att gälla såvitt avser strandskydd vid andra vatten än små insjöar och smala sträckor av vattendrag.

Ett antal remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Kalmar län*, anser att det generella strandskyddet förhindrar olämplig bebyggelse i bl.a. ras- och skredkänsliga områden och att det därigenom bidrar till att mildra effekterna av pågående klimatförändringar. Regeringen konstaterar dock att detta inte är ett av strandskyddets syften. Vidare innebär inte nödvändigtvis avsaknaden av områdesskydd att ett område kan bebyggas. I sammanhanget kan det dessutom påpekas att förslaget innebär att klimatanpassningsåtgärder kan vidtas vid små insjöar och smala vattendrag utan hinder av strandskydd.

Den närmare avgränsningen av små insjöar och smala vattendrag

Enligt 7 kap. 18 § första stycket 2 miljöbalken är det möjligt för länsstyrelsen att i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet vid en liten sjö eller ett smalt vattendrag under förutsättning att områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten. Enligt 7 kap. 18 § andra stycket första meningen får beslut om upphävande fattas endast om sjöns vattenyta uppgår till omkring en hektar eller mindre eller vattendragets bredd är omkring två meter eller smalare. Enligt förarbetena ska fastställandet av sjöarnas och vattendragens storlek ske utifrån det som vid en förnuftigt avvägd bedömning får anses utgöra normala förhållanden (prop. 2013/14:214 s. 24). En prövning av om, och i vilken utsträckning, ett upphävande kan komma i fråga kan göras av länsstyrelsen på eget initiativ eller på begäran.

Enligt regeringens uppfattning är det lämpligt att det generella strandskyddet vid insjöar och vattendrag ska gälla endast insjöar som är större än en hektar och vattendrag som är bredare än två meter, som föreslås i promemorian. Det innebär att det i första hand är den enskilde som ska bedöma om sjön eller vattendraget är undantaget från strandskydd utifrån dess storlek eller bredd. Att införa en tydlig gräns angiven som en viss yta eller viss bredd i stället för en ungefärlig yta eller bredd bedöms underlätta gränsdragningen i detta avseende för både enskilda och länsstyrelsen. Sammantaget framstår promemorians förslag till avgränsning som väl avvägd. Avgränsningen bör därför bestämmas till en hektar eller mindre för insjöar och två meter eller smalare för vattendrag. Liksom enligt nuvarande ordning bör en insjöes storlek och ett vattendrags bredd bedömas utifrån vad som gäller vid normalt medelvattenstånd (jfr 7 kap. 14 § miljöbalken).

Några remissinstanser påpekar att det kan vara särskilt svårt att bedöma ett mindre vattendrags bredd vilket i sin tur gör att det kan vara svårt att avgöra om strandskydd gäller. Enligt *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* riskerar enskilda att drabbas av omfattande ekonomiska konsekvenser om exempelvis byggnader uppförts utifrån en felaktig bedömning att strandskydd inte råder. Enligt regeringen bör det i huvuddelen av fallen vara förhållandevis enkelt att avgöra om en vattendragssträcka är högst två meter bred och att bilda sig en uppfattning om normalt medelvattenstånd. I de fall en sträcka är omkring två meter bör en sådan osäkerhet kunna hanteras genom att den enskilde vänder sig till tillsynsmyndigheten för ledning. Detsamma gäller insjöar som är omkring en hektar.

Som framgår ovan ger nuvarande reglering stöd för att upphäva strandskyddet vid de delar av ett vattendrag som är omkring två meter eller smalare, samtidigt som övriga delar av vattendraget fortsatt omfattas av strandskydd. Detsamma bör gälla vid en avgränsning av vilka vatten som omfattas av generellt strandskydd. Det bör alltså inte uppställas krav på att vattendraget i sin helhet är två meter eller smalare för att undantag från strandskyddet ska gälla. I stället bör regleringen utformas så att strandskydd inte gäller vid de sträckor av ett vattendrag som är högst två meter breda. Om strandskyddet upphävs vid en vattendragssträcka som är omkring två meter eller smalare med stöd av nuvarande reglering, är det enligt regeringens uppfattning möjligt att upphäva strandskyddet vinkelrätt ut från strandlinjen där den sträckan gränsar till en bredare sträcka. Motsvarande bör gälla när generellt strandskydd gäller vid en sträcka av ett vattendrag men inte för en angränsande sträcka av vattendraget.

Upphävandemöjligheten för små vatten tas bort

Eftersom de föreslagna undantagen från det generella strandskyddet innebär att strandskydd som utgångspunkt inte kommer att gälla vid små insjöar och smala vattendrag behövs inte någon särskild möjlighet att upphäva strandskyddet vid sådana vatten. Den nuvarande möjligheten till undantag i 7 kap. 18 § miljöbalken bör därför tas bort.

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

Regeringens förslag: Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet få besluta att strandskydd upp till 100 meter från strandlinjen ska gälla vid en insjö vars vattenyta är högst en hektar och vid en sträcka av ett vattendrag som inte är bredare än två meter. Ett sådant beslut ska endast få avse områden som har särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften.

Ett beslut om att ett område ska omfattas av strandskydd ska gälla omedelbart, även om det överklagas.

Möjligheten att besluta om att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen ska inte omfatta dessa vatten.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissutfallet är splittrat. Av de remissinstanser som uttalar sig i frågan är det en majoritet som tillstyrker eller är positiva till förslaget.

Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* och *Naturvårdsverket*, anför att området närmast vattnet är särskilt värdefullt för det rörliga friluftslivet och för livsvillkoren för växt- och djurlivet.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) framhåller att det föreslagna rekvisitet "särskild betydelse för något av strandskyddets syften" är nytt i lagstiftningen, att det finns ett liknande rekvisit som krav för utvidgning av strandskyddet och att det behöver tydliggöras om avsikten är att bedömningarna av de två rekvisiten ska skilja sig åt. Domstolen påpekar också att det i lagtexten behöver förtydligas om avsikten med förslaget är att länsstyrelsen ska kunna besluta om ett mindre strandskyddsområde än 100 meter från strandlinjen.

Uppsala universitet anser att det inte går att utesluta att beslut i enskilda fall om att strandskydd ska gälla kan leda till en utökad ersättningsrätt för markägaren. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* framför att det bör göras en analys av såväl valet av beslutsform som de ingrepp i äganderätten m.m. som länsstyrelsens beslut enligt förslaget medför, samt att det behöver utredas hur beslut om att strandskydd ska gälla får överklagas.

Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län* samt *Malmö och Västerviks kommuner*, påtalar att det är mycket resurskrävande och kostsamt, bl.a. med hänsyn till kostnader för inlösen och intrångsersättning, att inrätta andra former av områdesskydd för att ersätta det nuvarande strandskyddet vid små vatten.

Skälen för regeringens förslag

Strandskydd får införas vid skyddsvärda små vatten

En insjö yta eller ett vattendrags bredd står inte alltid i relation till de värden området vid vattnet har för strandskyddets syften. Små insjöar och smala vattendrag kan mycket väl ha höga naturvärden och kan också vara av stor vikt för det rörliga friluftslivet, inte minst i tätortsnära miljöer. De kan också vara känsliga för exploatering eftersom påverkansområdet är stort i förhållande till vattenområdets storlek. Det bör därför införas en möjlighet att genom beslut i det enskilda fallet införa strandskydd vid små insjöar och smala vattendrag. Sådana beslut bör fattas av länsstyrelsen.

Mot bakgrund av att strandskydd som huvudregel inte ska gälla vid små insjöar och smala vattendrag bör möjligheten att införa strandskydd begränsas till områden där det finns särskilda skäl. Ett område bör kunna komma i fråga för skydd endast om det hyser betydande naturvärden eller är av särskild betydelse för den allemansrättsliga tillgången till strandområden. Tröskeln bör vara högre för att införa strandskydd vid små insjöar och smala vattendrag än för att exempelvis besluta om att utvidga strandskyddet enligt 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken. Det kan i lagtexten lämpligen uttryckas som att områden vid små insjöar och smala vattendrag ska vara av särskild betydelse för något av strandskyddets syften för att strandskydd ska få införas där.

Ett strandskyddsområde vid en liten insjö eller smal sträcka av ett vattendrag bör kunna omfatta land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd om inte annat beslutas. Som bl.a. flera länsstyrelser framför är det oftast området närmast ett litet vatten som har störst betydelse för strandskyddets syften. Om skyddsbehovet bara gäller ett mindre område kan beslutet begränsas. Som *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* påpekar bör möjligheten att begränsa beslutet till ett mindre strandskyddsområde förtydligas i lagtexten.

Några remissinstanser anser att den föreslagna möjligheten att införa strandskydd är alltför begränsad mot bakgrund av att det är dyrt och resurskrävande att inrätta andra former av områdesskydd. Regeringen anser att kostnads- och resursaspekter inte bör vara ensamt avgörande för om en viss typ av område bör omfattas av ett visst områdesskydd eller inte. För en ändamålsenlig reglering bör det centrala vara att det allmänna intresset av att effektivt kunna skydda värdefulla områden vägs mot den enskilde fastighetsägarens intresse av att fritt kunna förfoga över sin fastighet. Sammantaget bedömer regeringen att förslaget är väl avvägt.

Egendomsskyddet

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) efterlyser i sitt remissvar en analys av det ingrepp i äganderätten som ett införande av strandskydd skulle medföra. *Uppsala universitet* anför att det inte går att utesluta att ett borttagande av det generella strandskyddet i kombination med en möjlighet att i ett senare skede punktvis införa strandskydd vid vissa vattendrag kan utlösa en ersättningsrätt för markägaren.

Egendomsskyddet och den enskildes rätt till ersättning i vissa fall regleras i 2 kap. 15 § regeringsformen. Den enskilde är tillförsäkrad ersättning om det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Av förarbetsuttalanden framgår att ersättningsrätt inte föreligger för s.k. förväntningsvärden, dvs. den förlust som kan bestå i att förväntningar om ändring i markens användningsområde inte infrias till följd av dispositionsinskränkningar. Det framgår även att ersättning inte lämnas för ingrepp i form av strandskydds-förordnande eller vid vägrad strandskyddsdispens (prop. 1993/94:117 s. 17 och prop. 2009/10:80 s. 168). Inte heller en utvidgning av strandskyddet i enskilda fall utlöser någon ersättningsrätt (31 kap. 4 § miljöbalken motsatsvis). På motsvarande sätt som är fallet vid exempelvis utvidgning av strandskyddet bedöms ett beslut om att införa strandskydd vid en liten insjö eller en smal sträcka av ett vattendrag inte kunna innebära ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Följaktligen bedömer regeringen att ett beslut att införa strandskydd enligt de föreslagna reglerna, eller ett avslag på en ansökan om dispens från ett infört strandskydd, inte aktualiserar en rätt till ersättning.

Det kan i sammanhanget noteras att den föreslagna möjligheten att införa strandskydd inte hindrar byggnationer m.m. som undantas från strandskydd enligt 7 kap. 16 § miljöbalken. Således hindrar inte beslut att införa strandskydd åtgärder inom ramen för areella näringar, såsom t.ex. jord- och skogsbruk, där pågående markanvändning normalt har en sådan

påverkan på strandskyddets syften att verksamhetens bedrivande ofta skulle komma att stå i strid med strandskyddsförbuden.

Överklagande av beslut om att strandskydd ska gälla

Av 18 kap. 1 § 1 miljöbalken framgår att det är regeringen som prövar överklagade beslut av statliga myndigheter som rör bl.a. bildande och ändring av strandskyddsområden. Det innebär att beslut om att införa strandskydd kan överklagas till regeringen.

Exploateringar i strandnära lägen är åtgärder som i många fall består över överskådlig tid. Sådana åtgärder kan medföra att både den allemansrättsliga tillgången till berörda strandområden och livsvillkoren för djur- och växtlivet försämras för lång tid framåt. För att förhindra att det inom ett område där länsstyrelsen beslutat om att strandskydd ska gälla vidtas åtgärder som riskerar att negativt påverka strandskyddets syften innan beslutet fått laga kraft, bör ett sådant beslut därför gälla omedelbart även om det överklagas.

Det bör inte vara möjligt att utvidga strandskyddet vid små vatten

Länsstyrelsen kan enligt nuvarande ordning i det enskilda fallet besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. En sådan möjlighet finns även för små insjöar och smala vattendrag.

Som framgår i avsnitt 4.2 är det enligt regeringen angeläget att strandskyddet inte är mer omfattande än vad som är motiverat utifrån dess syften. I de fall ett område vid en liten insjö eller vid ett smalt vattendrag har viktiga biologiska värden är de i normalfallet koncentrerade till ett område närmare strandlinjen än 100 meter. Enligt vissa studier finns de viktigaste biologiska värdena i normalfallet inom 30 meter från strandlinjen (prop. 2013/14:214 s. 21). Med hänsyn till detta bör därför en ändamålsenlig reglering inte innehålla en möjlighet att utvidga strandskyddet vid små vatten. Om det i ett område längre bort från strandlinjen än 100 meter finns värden som bedöms behöva särskilt skydd mot exploatering, bör i stället andra former av områdesskydd, t.ex. naturreservat, kunna komma i fråga (jfr SOU 2020:78 s. 251 och 351).

Beslut om utvidgat strandskydd kan enligt 7 kap. 14 § miljöbalken endast avse stränder där strandskydd gäller. Om strandskydd upphör att gälla vid en strandlinje till följd av ett beslut eller föreskrifter, innebär det att strandskyddsområdet upphör. Det gäller även om det är fråga om ett utvidgat strandskyddsområde. Förslaget att strandskydd inte ska gälla vid små insjöar och smala vattendrag får alltså till följd att strandskydd inom eventuella utvidgade strandskyddsområden vid dessa vatten inte längre gäller. Länsstyrelsernas beslut om utvidgning omfattar vanligen hela eller stora delar av länet. Giltigheten av besluten i de delar som avser utvidgning av strandskyddet vid vatten som inte utgör små insjöar eller smala vattendrag påverkas inte.

5.3 Utökade möjligheter att upphäva strandskydd för vissa vattendragssträckor

Regeringens förslag: Det ska vara möjligt för länsstyrelsen att i det enskilda fallet 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. En förutsättning är att sträckorna är belägna inom samma fastighet. Möjligheten att upphäva strandskyddet ska inte gälla områden som är av särskild betydelse för att säkerställa strandskyddets syften. Upphävandet ska kunna omfatta hela det strandskyddade området utan krav på att lämna ett område för fri passage.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissutfallet är splittrat. Av de remissinstanser som uttalar sig i frågan är det ungefär lika många som är positiva eller tillstyrker som de som är negativa eller avstyrker.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) anför att det saknas en närmare analys av vad som gäller när strandskyddet vid en sträcka upphävs och strandskyddet omfattar flera fastigheter. *Boverket* anser att det är oklart hur begreppet ”sträcka” ska tolkas exempelvis när ett vattendrag delar sig i flera. Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* och *Länsstyrelsen i Hallands län*, anser att det bör uppställas krav på fri passage i upphävandebeslut.

Skälen för regeringens förslag

Att ändamålsenligt strandskydd vid vattendragssträckor som gränsar till smala vattendragssträckor

En följd av förslaget att undanta smala sträckor av vattendrag från strandskyddet är att ett vattendrag vars bredd varierar runt två meter kan komma att bli uppdelat i ett större antal korta sträckor där strandskyddet ömsom gäller, ömsom inte gäller. En sådan ordning kan försvåra en effektiv användning av berörda fastigheter samtidigt som den kan ifrågasättas utifrån syftena med strandskyddet, särskilt vad gäller områdets betydelse för allemansrättslig tillgång till strandområden.

För att säkerställa ett ändamålsenligt strandskydd och för att bibehålla en god acceptans för reglerna bör det för sådana vattendrag införas en ny möjlighet att upphäva strandskyddet vid sträckor som gränsar till andra sträckor utan strandskydd. Den nuvarande upphävande grunden för smala vattendrag är begränsad till vattendrag vars bredd är omkring två meter eller smalare. En möjlighet att upphäva strandskyddet i ett område bör begränsas till sådana sträckor som inte är avsevärt mycket bredare än den maximala bredden enligt nuvarande upphävande grund. En bredd om högst tre meter, vilket föreslås i promemorian, får därför anses lämplig. I ett sådant område bör utgångspunkten vara att strandskyddet ska kunna upphävas. Det bör därför vara lättare att upphäva strandskyddet i området än vad som gäller enligt andra regler. För att uppnå det syftet kan regeln utformas så att upphävande kan ske om inte det ifrågavarande området är av särskild betydelse för att säkerställa strandskyddets syften. Det innebär

att strandskyddet ska bestå i de fall ett område hyser betydande naturvärden eller annars är av särskild betydelse för den allemansrättsliga tillgången till strandområden.

Syftet med en upphävandemöjlighet är att ge goda förutsättningar att få till stånd en sammanhängande sträcka där strandskydd inte gäller. Det framstår emellertid inte som rimligt om en kortare smal sträcka möjliggör ett upphävande av strandskyddet vid en bredare sträcka som är väsentligt längre. Om ett vattendrag som sträcker sig flera kilometer endast under något hundratal meter eller kortare har en bredd som är högst två meter, skulle det inte vara motiverat att upphäva strandskyddet för hela vattendraget. Upphävandet bör i dessa fall därför begränsas till en del av vattendraget.

En utgångspunkt för de ändringar av strandskyddet som föreslås är att en fastighetsägare ska ges större frihet att förfoga över sin fastighet. Ur fastighetsägarens perspektiv är det relevanta i vilken utsträckning strandskydd gäller inom den egna fastigheten. Mot den bakgrunden finns det anledning att begränsa upphävandemöjligheten till strandskydd som gäller vid en sträcka som är högst tre meter bred och som finns inom samma fastighet som den smala sträckan utan strandskydd. Det framstår som rimligt att ett upphävande i dessa fall kan avse hela strandskyddsområdet vid den aktuella sträckan.

Om strandskyddsområdet finns inom både strandfastigheten och bakomvarande fastigheter, bör det förhållandet inte utgöra hinder för upphävande. Det innebär att strandskyddet vid en vattendragssträcka bör kunna upphävas även om strandskyddet sträcker sig in över bakomvarande fastigheter. Att en vattendragssträcka som inte är bredare än tre meter är förgrenad, bör inte heller hindra att strandskyddet vid sträckan upphävs.

Fri passage behöver inte säkerställas

Enligt reglerna om fri passage i hittillsvarande 7 kap. 18 f § miljöbalken ska beslut om att upphäva strandskyddet inte gälla det område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. En konsekvens av att strandskydd inte gäller vid en sträcka av ett vattendrag som är högst två meter bred är att fri passage inte säkerställs utmed en sådan vattendragssträcka.

För att den nya upphävandemöjligheten ska vara tillämplig krävs att den vattendragssträcka vid vilken strandskyddet ska upphävas angränsar till en eller flera sträckor där strandskydd inte gäller. Möjligheten att upphäva strandskydd vid angränsande sträckor syftar till att kunna skapa sammanhängande vattendragssträckor utan strandskydd inom en fastighet. Därför bör hela det strandskyddsområde som gäller till följd av en sådan angränsande vattendragssträcka kunna upphävas, förutsatt att det även är förenligt med intresset av att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet.

Kravet i hittillsvarande 7 kap. 18 f §, att vid upphävande av strandskydd undanta det område som behövs för säkerställande av fri passage, bör följaktligen inte gälla vid tillämpning av den föreslagna upphävandemöjligheten. Det innebär att vid sådana beslut om upphävande behöver

inte länsstyrelsen undanta ett område för fri passage, men får göra det om området är av särskild betydelse för att säkerställa strandskyddets syften.

6 Strandskydd ska inte gälla vid vatten som har anlagts efter införandet av det generella strandskyddet

Regeringens förslag: Strandskydd ska inte gälla vid insjöar och vattendrag som har skapats genom en fysisk åtgärd i de fall åtgärden påbörjats efter den 30 juni 1975.

Utredningens förslag (SOU 2020:78) överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag om att vissa anlagda insjöar och vattendrag inte ska omfattas av strandskydd. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*, *Länsstyrelsen i Örebro län*, *Region Kalmar* och *Tingsryd kommun* anför att förslaget bidrar till ökad tydlighet och bidrar till en förenklad tillämpning.

Många instanser, bl.a. flera kommuner och *Sveriges Kommuner och Regioner*, förordar ett generellt undantag från strandskyddet för anlagda vatten oavsett vilket år som vattnet har anlagts. Andra instanser, bl.a. flera länsstyrelser, anser att det är alltför långtgående att undanta alla vatten som är anlagda efter 1975 eftersom anlagda vatten ofta har ett stort värde för såväl växt- och djurlivet som för friluftslivet. Flera instanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Jämtlands län*, förordar att förslaget ska omfatta vatten som anläggs efter att den nya lagstiftningen träder i kraft.

Flera remissinstanser, bl.a. *Kammarkollegiet*, *Havs- och vattenmyndigheten*, *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Dalarnas län* avstyrker förslaget. *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Dalarnas län* anser att länsstyrelsen i stället bör få en utökad möjlighet att upphäva strandskyddet vid anlagda vatten.

Flera länsstyrelser och kommuner förespråkar att det ska införas en möjlighet att införa strandskydd vid anlagda vatten som är av särskild betydelse för strandskyddets syften. Som exempel på sådana vatten nämner *Gävle kommun* viltvatten och groddjursdammar. *Byggföretagen* menar i stället att annan skyddslagstiftning, t.ex. regler om naturreservat, kulturresevat och användande av biotopskydd, kan tillämpas i de fall ett anlagt vatten är av nationellt eller regionalt intresse.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, pekar på svårigheten att dra en gräns mellan vad som är att anse som ett naturligt respektive ett anlagt vatten och efterfrågar ett klagörende av om ett naturligt vatten som modifierats kan komma att betraktas som ett anlagt vatten. Som exempel på problematiken nämner *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* att man ofta återskapar vatten på platser där det tidigare har funnits en sjö, ett vattendrag eller en våtmark. Vissa av remissinstanserna ifrågasätter även att det skulle finnas lättill-

gänglig dokumentation som kan ligga till grund för att avgöra om ett vatten är anlagt och i så fall när. Enligt *Länsstyrelsen i Stockholms län* är kvaliteten på det kartmaterial som länsstyrelsen har tillgång till från så långt tillbaka som 1975 inte av samma kvalitet som dagens kartmaterial.

Skälen för regeringens förslag

Insjöar och vattendrag som anlagts efter införandet av det generella strandskyddet bör undantas från strandskydd

Förståelsen och acceptansen för strandskyddslagstiftningen är beroende av att regelverket är tydligt och utformat på ett ändamålsenligt sätt i förhållande till dess syften. Som utredningen och ett antal av remissinstanserna konstaterar råder det en viss oklarhet om vilka förutsättningar som ska föreligga för att strandskydd ska gälla vid anlagda vatten. När det gäller sådana vatten tillämpas strandskyddsreglerna olika i olika delar av landet. För att skapa en enhetlig tillämpning och för att säkerställa att strandskyddet inte blir alltför långtgående i förhållande till dess syften ser regeringen ett behov av att tydliggöra regelverket.

Strandskyddets syften gör sig främst gällande vid naturliga insjöar och vattendrag. Även i de fall när ett naturligt vattens utbredning eller sträckning har modifierats genom dämning, rätning eller andra åtgärder hyser det vanligen sådana värden som bör föranleda strandskydd. Situationen är en annan när det kommer till insjöar och vattendrag som har anlagts. Det kan handla om viltvatten som har anlagts genom grävning, täktsjöar som har uppstått efter brytning av berg eller mineral eller grävda kanaler och diken som har skapats för att leda vatten i nya sträckningar. När ett anlagt vatten skapas tillkommer ett vatten som inte tidigare fanns. Grundtanken med strandskyddet, dvs. att säkerställa att befintliga strandområden inte tillåts exploateras på ett sätt som äventyrar förutsättningarna för fortsatt allemansrättslig tillgänglighet och bevarande av goda livsvillkor för djur- och växtlivet, gör sig därför inte gällande när nya vatten anläggs.

Utgångspunkten i en ändamålsenlig strandskyddsreglering bör mot den bakgrunden vara att insjöar och vattendrag som har anlagts i någorlunda modern tid inte ska omfattas av strandskydd. Vid vatten som anlagts en längre tid tillbaka kan det dock ha inträtt ett nytt naturtillstånd. Sådana vatten är många gånger av stort värde för strandskyddets syften. Om ett vatten anlades för längesedan kan det även vara svårt att skilja det från naturliga vatten. Utredningen föreslår därför att enbart insjöar och vattendrag som har anlagts efter införandet av det generella strandskyddet, dvs. den 1 juli 1975 eller senare, ska undantas från strandskydd. Regeringen delar denna bedömning och anser att utredningens förslag till avgränsning i tiden framstår som väl avvägd.

Eventuella ytterligare behov av att undanta anlagda vatten från strandskydd bör liksom hittills hanteras av länsstyrelsen genom dess möjlighet enligt 7 kap. 18 § miljöbalken att under vissa förutsättningar upphäva strandskyddet i enskilda fall.

För enskilda som överväger att anlägga ett vatten är det viktigt att det inte råder osäkerhet om strandskydd senare kan komma att införas vid vattnet. En möjlighet att besluta att strandskydd ska gälla vid anlagda vatten skulle kunna verka avhållande på anläggandet av nya vatten. Mot

den bakgrunden, och den begränsade betydelse som nyanlagda vatten normalt får anses ha för strandskyddets syften, bör det inte finnas någon möjlighet för länsstyrelsen att i enskilda fall besluta att strandskydd ska gälla vid insjöar och vattendrag som anlagts efter den 30 juni 1975. I den mån insjöar och vattendrag som anlagts efter denna tidpunkt hyser stora naturvärden bedöms det tillräckligt att det finns möjlighet att skydda området på annat sätt, t.ex. som naturreservat eller biotopskyddsområde.

Sammantaget innebär regeringens förslag att insjöar och vattendrag som har anlagts den 1 juli 1975 eller senare aldrig omfattas av strandskydd. En sådan ändring bedöms medföra att acceptansen för strandskydd vid anlagda insjöar och vattendrag stärks genom att reglerna blir tydligare och får en mer likvärdig tillämpning i hela landet. Strandskyddsreglerna blir då inte heller hämmande för en markägares vilja att anlägga vatten på sin fastighet.

Tidpunkten för när ett vatten kan anses anlagt knyts till den tid då arbetet påbörjades

Som ett antal remissinstanser påpekat är det av vikt att det är tydligt vid vilken tidpunkt ett vatten ska anses vara anlagt. Det är många gånger svårt att bedöma när arbetet med att anlägga ett vatten slutfördes. Arbetet kan ha utförts i etapper under en längre tid, vilket ofta är fallet med diken som anlagts för att förbättra odlingsförutsättningarna. I syfte att säkerställa ett tydligt regelverk som är enkelt att tillämpa bör tidpunkten för när ett vatten kan anses anlagt i stället knytas till den tid då arbetet påbörjades. Ett vatten bör enligt regeringens mening således betraktas som anlagt den 1 juli 1975 eller senare om fysiska åtgärder för att anlägga vattnet i form av schakt-, gräv- eller andra anläggningsarbeten påbörjades tidigast detta datum.

Eftersom de flesta åtgärder för att anlägga ett vatten är tillståndspliktiga sedan lång tid tillbaka bör det i många fall framgå av tillståndet när vattnet anlades. I de fall det inte går att utreda om vattnet anlades senast den 30 juni 1975 eller vid en senare tidpunkt får det göras en samlad bedömning av vad som är mest sannolikt.

7 Det generella undantaget från strandskyddet för de areella näringarna utökas och förtydligas

7.1 Kraven för att undanta en verksamhet från strandskydd sänks och förtydligas

Regeringens förslag: Undantaget från strandskyddet för behov inom de areella näringarna ska gälla förvärvsverksamhet som är avsedd att bedrivas varaktigt.

Utredningens förslag (SOU 2023:103) överensstämmer i sak med regeringens men har en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna: En stor majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker eller har inga invändningar mot det. Endast *Kammarkollegiet* avstyrker förslaget och ifrågasätter ändringsbehovet.

Såvitt gäller förslaget att undantaget ska gälla för förvärvsverksamhet, pekar *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* och *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* särskilt på att förslaget innebär att komplicerade skatterättsliga bedömningar kan behöva göras och att det i första hand är den enskilde näringsidkaren som ska bedöma om undantaget är tillämpligt. Bland annat *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Uppsala universitet* och ett antal länsstyrelser lyfter fram att gränsdragningen mellan bisyssla som består i förvärvsverksamhet och hobbyverksamhet kan ge upphov till svåra bedömningar, i synnerhet avseende nystartade verksamheter. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* menar att det hade varit bättre att utgå från näringsverksamhet i stället för förvärvsverksamhet.

Några remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* och *Stockholms universitet*, anser att det bör förtydligas hur varaktighetskravet ska tillämpas. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anför att ordalydelsen i utredningens författningsförslag inte överensstämmer med avsikten att undantaget även ska kunna omfatta ny och planerad verksamhet. *Kammarkollegiet* anser att en nystartad eller planerad verksamhet per definition inte kan bedrivas varaktigt och att det i regel inte är möjligt att bedöma detta förrän det har gått flera år. *Kammarkollegiet* påtalar också att det inte finns några garantier för att en verksamhet kommer att bedrivas varaktigt även om sökanden har en sådan avsikt.

Skälen för regeringens förslag

Omsättningskravet ändras till att avse förvärvsverksamhet

Bestämmelserna om strandskydd innebär att vissa åtgärder, bl.a. uppförande av en byggnad, inte får vidtas inom ett strandskyddsområde (7 kap. 15 § miljöbalken). Från förbudet finns ett undantag för behov inom de areella näringarna jordbruk, fiske, skogsbruk och renskötsel. Enligt detta undantag gäller inte förbudet byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för någon av de nämnda näringarna och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet (7 kap. 16 § 1). Av förarbetena framgår att en bisyssla omfattas av undantaget endast om näringen medför ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Hobbyverksamhet omfattas därför inte (prop. 1997/98:45, Miljöbalk, del 2 s. 87). Kravet på tillskott av betydelse till försörjningen brukar benämnas omsättningskravet. I praxis har omsättningskravet tillämpats så att det är sökanden som ska visa vilken inriktning och omfattning näringsverksamheten har (se *Svea hovrätts*, *Mark- och miljööverdomstolen*, avgörande MÖD 2003:61).

Utredningen konstaterar att omsättningskravet är svårt att tillämpa, framför allt mot bakgrund av att kravet på tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning medför att en inkomst från en bisyssla ska relateras till näringsidkarens inkomst i övrigt. Det innebär att bedömningen av om intäkter utgör tillskott av betydelse kan utfalla olika för intäkter av samma storlek. Utredningen konstaterar vidare att omsättningskravet innebär att det generellt sett krävs högre intäkter för att

omsättningskravet ska anses vara uppfyllt än vad som krävs för att en bisyssla skatterettsligt ska betraktas som en näringsverksamhet.

En ändamålsenlig reglering bör enligt regeringen stimulera utveckling och diversifiering inom de areella näringarna, bl.a. för att bidra till att uppnå livsmedelsstrategins mål om en ökad livsmedelsproduktion och en hållbar utveckling i hela landet. Regeringen delar mot den bakgrunden utredningens bedömning att det nuvarande omsättningskravet är alltför begränsande. Det är dessutom svårt att tillämpa, vilket riskerar att leda till svårförklarliga och orättvisa utfall.

Utredningen föreslår att omsättningskravet ersätts med ett krav på att det ska vara fråga om förvärvsverksamhet för att undantag från strandskyddet för en areell näring ska vara tillämpligt. Uttrycket förvärvsverksamhet återfinns i inkomstskattelagen (1999:1229). Av inkomstskattelagen framgår att med näringsverksamhet avses förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt (13 kap. 1 §). En förutsättning för att en verksamhet ska vara att betrakta som en förvärvsverksamhet enligt den lagen är att den bedrivs med vinstsyfte. Det avgörande är inte om verksamheten går med vinst varje år utan om syftet är att verksamheten ska gå med vinst. Regeringen gör samma bedömning som utredningen att det i stället för det befintliga omsättningskravet bör införas ett krav på att det ska vara fråga om förvärvsverksamhet i den mening som avses i inkomstskattelagen.

Eftersom bisysslor som bedrivs i vinstsyfte utgör förvärvsverksamhet i inkomstskattelagens mening kommer sådana bisysslor att omfattas av det föreslagna undantaget för förvärvsverksamhet. Någon särskild reglering gällande bisysslor behövs därför inte i undantagsbestämmelsen. Med den valda lösningen kommer rena hobbyverksamheter som saknar vinstsyfte liksom hittills inte att omfattas av undantaget. Flera remissinstanser framför att förslaget innebär att det kan uppstå svåra gränsdragningar mellan bisysslor som utgör förvärvsverksamhet och hobbyverksamhet, särskilt vad gäller nystartade eller planerade förvärvsverksamheter. Att omsättningskravet, som inte har någon direkt motsvarighet inom andra rättsområden, ersätts med ett från skatterätten hämtat krav på förvärvsverksamhet bör enligt regeringens uppfattning innebära att gränsdragningen blir avsevärt enklare.

Förvärvsverksamheten ska vara avsedd att bedrivas varaktigt

I praxis har det också uppställts ett krav på att verksamheten ska vara inriktad på en viss varaktighet för att den ska omfattas av undantaget från strandskyddet. Varaktighetskravet har motiverats av att en byggnad typiskt sett innefattar ett förhållandevis långvarigt ingrepp i strandskyddet (se Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, avgörande MÖD 2003:61).

Regeringen delar utredningens bedömning att varaktighetskravet bör framgå uttryckligen av lagtexten. Regeringen delar vidare utredningens bedömning att varaktighetskravet bör kunna anses vara uppfyllt både för säsongsbetonade och nystartade verksamheter. Som framgår ovan är en verksamhets syfte avgörande för om verksamheten ska anses utgöra en förvärvsverksamhet, inte om verksamheten faktiskt går med vinst. I princip bör således även nystartade verksamheter kunna ses som förvärvsverksamheter och vidare anses uppfylla kravet på varaktighet.

Enligt regeringen bör det tydligt framgå att även ny och planerad verksamhet omfattas av undantaget. I lagtexten kan detta lämpligen uttryckas som ett krav på att förvärvsverksamheten ska vara avsedd att bedrivas varaktigt.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, pekar på att det är svårt att göra den framåtsyftande bedömning som krävs när det rör sig om nystartade eller planerade verksamheter. Vid bedömningen av om en nystartad verksamhet uppfyller varaktighetskravet bör det göras en helhetsbedömning. Vid denna bör det t.ex. kunna beaktas om näringsidkaren kan uppvisa en affärsplan eller ekonomisk kalkyl som visar en avsikt att bedriva verksamheten varaktigt. Ju mer långsiktig och genomarbetad planen eller kalkylen är, desto mer talar det för att det finns en avsikt att bedriva verksamheten varaktigt. Andra omständigheter av betydelse kan vara att näringsidkaren har ordnat nödvändning finansiering genom t.ex. lån eller andra tillskott.

Ett av kriterierna för att en förvärvsverksamhet ska anses utgöra näringsverksamhet enligt 13 kap. 1 § inkomstskattelagen är att verksamheten bedrivs yrkesmässigt, vilket bl.a. innefattar ett krav på varaktighet. Ledning kan därför hämtas från den praxis och de rättskällor i övrigt som finns på det skatterättsliga området gällande definitionen av näringsverksamhet. Att det, som *Kammarkollegiet* anför, inte finns några garantier för att en verksamhet kommer att bedrivas varaktigt trots att det kan påvisas en sådan avsikt påverkar enligt regeringen inte lämpligheten i att nystartade eller planerade verksamheter kan omfattas av undantaget.

En del remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Blekinge län*, anför att förslaget kan leda till en ökad risk för att enskilda missbrukar undantaget genom att uppföra anläggningar för privat bruk. Enligt regeringens uppfattning kan risken inte anses vara så stor att den bör leda till en annan utformning av förslaget. Det bör i sammanhanget noteras att om en ändrad användning av en byggnad, anläggning eller anordning medför en ökad privatisering av det strandskyddade området, t.ex. genom att en förrådsbyggnad som saknar hemfridszon används som fritidsbostad, krävs att strandskyddsdispens meddelas för att den ändrade användningen ska vara tillåten (se *Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, avgörande MÖD 2015:7*).

Regeringen anser sammantaget att kraven på att det ska vara en förvärvsverksamhet som är avsedd att bedrivas varaktigt och på att byggnader m.m. inte ska vara avsedda att tillgodose bostadsändamål är tillräckliga för att motverka att undantaget utnyttjas för byggnader, anläggningar eller åtgärder som endast kommer att användas tillfälligt, eller för privat bruk.

7.2 Det funktionella kravet förtydligas

<p>Regeringens förslag: Undantaget från strandskyddet för behov inom de areella näringarna ska även gälla en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet för att uppnå ett funktionellt samband med en befintlig byggnad,</p>

anläggning eller anordning som används eller är avsedd att användas i verksamheten.

Utredningens förslag (SOU 2023:103) överensstämmer i sak med regeringens men har en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Naturvårdsverket* samt flera kommuner och länsstyrelser, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* och *Karlshamns kommun*, anser att det inte finns behov av en lagändring eftersom tillämpningen redan är tydlig utifrån praxis och förarbeten.

Uppsala universitet lyfter fram att uttrycket funktionellt samband i praxis har använts för att uttrycka att vissa byggnader eller anläggningar kan behöva ligga nära varandra och att det behöver tydliggöras om avsikten med lagändringen enbart är att kodifiera praxis eller att ändra bestämmelsens innebörd. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* påtalar att det av den föreslagna lagändringen inte framgår i förhållande till vad som det funktionella sambandet ska föreligga.

Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, anser att ändringen kan leda till att anläggningar som ur miljösynpunkt inte bör anläggas strandnära i högre grad kommer att uppföras inom strandskyddade områden utan föregående miljöprovning eller lokaliseringsbedömning.

Skälen för regeringens förslag

Ett funktionellt samband är redan enligt nuvarande ordning tillräckligt för undantag från strandskyddet

Ett av kraven i bestämmelsen om undantag från strandskyddet för behov inom de areella näringarna är att den byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som ska uppföras eller vidtas för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet (7 kap. 16 § 1 miljöbalken). Kravet kallas för det funktionella kravet. Vid miljöbalkens tillkomst framgick kravet av förarbetsuttalanden som angav att anläggningen eller åtgärden ska vara omedelbart avsedd och behövlig för näringen samt att den behöver finnas inom strandskyddsområdet (prop. 1997/98:45, del 2, s. 87). Kravet infördes sedan i miljöbalken för att tydliggöra att undantaget från strandskyddsbestämmelserna gäller enbart för ekonomibyggnader som för sin funktion måste ligga inom strandskyddsområdet. Av förarbetena till lagändringen framgår att man vid bedömningen av om det funktionella kravet är uppfyllt bör kunna ta hänsyn till om det skulle medföra orimliga merkostnader eller tidsförluster för näringsidkaren om byggnaden skulle lokaliseras utanför strandskyddsområdet. (prop. 2008/09:119, s. 101).

I praxis har undantagsbestämmelsen även ansetts vara tillämplig i fråga om byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som har ett funktionellt samband med befintliga byggnader, anläggningar, eller anordningar i den areella näringen (se bl.a. Svea hovrätts, Mark- och miljödomstolen, avgörande MÖD 2017:57). Bestämmelsen har bedömts tillämplig på såväl befintliga som nyetablerade verksamheter (se Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, avgörande den 25 april 2012 i mål M 5957-11).

Det funktionella kravet bör framgå tydligare av lagtexten

Att det funktionella kravet i praxis har ansetts vara uppfyllt när det finns ett funktionellt samband mellan den planerade byggnationen eller åtgärden och en befintlig byggnad, anläggning eller anordning innebär att undantagets omfattning inte tydligt framgår av lagtexten. Utredningen anser att detta medför en betydande osäkerhet om rättsläget och att undantagsbestämmelsen bör ändras för att bättre spegla rättsläget. Regeringen delar utredningens uppfattning, som också får stöd av en majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget.

För att underlätta tillämpningen anser regeringen att utredningens förslag bör kompletteras i enlighet med vad *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* föreslår, nämligen att det i lagtexten tydliggörs att det funktionella samband som avses är sambandet mellan den planerade byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden och en befintlig byggnad, anläggning eller anordning.

Bestämmelsen är enligt praxis tillämplig på såväl befintliga som nyetablerade verksamheter. Det bör därför av lagtexten framgå att det är tillräckligt att den byggnad, anläggning eller anordning till vilken det funktionella sambandet ska finnas är avsedd att användas inom verksamheten.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län bedömer att förtydligandet av det funktionella kravet kan leda till att anläggningar som ur miljösynpunkt inte bör lokaliseras strandnära, i större utsträckning kommer att uppföras inom strandskyddade områden. Regeringen delar inte denna farhåga eftersom förslaget endast innebär att nuvarande praxis om funktionellt samband kodifieras.

7.3 Vattenbruk undantas från strandskydd och kravet på bygglov för ekonomibyggnader

Regeringens förslag: Vattenbruk som areell näring ska, på samma sätt och under samma förutsättningar som gäller för jordbruk, skogsbruk, fiske och renskötsel, omfattas av undantag från strandskydd och krav på bygglov.

Utredningens förslag (SOU 2023:103) överensstämmer i sak med regeringens. Utredningen lämnar inte något förslag till ändring i plan- och bygglagens (2010:900) bestämmelse om undantag från kravet på bygglov för ekonomibyggnader.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna är positiva till utredningens förslag, däribland *Statens jordbruksverk*, de flesta kommuner och huvuddelen av länsstyrelserna.

Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), *Kammarkollegiet*, *Naturvårdsverket*, *Havs- och vattenmyndigheten*, *länsstyrelserna i Jönköpings, Uppsala och Västra Götalands län*, *Tierps* och *Karlshamns kommuner* samt *Naturskyddsföreningen* och *WWF* avstyrker förslaget eftersom de menar att det finns en risk för negativ påverkan på strandskyddets syften till följd av det traditionella vattenbrukets stora negativa påverkan på livsvillkoren för djur- och växtlivet. Några av dessa

instanser för även fram att det finns en risk att det inte sker någon miljö- eller lokaliseringsprövning av vattenbruksverksamheter som enligt nuvarande ordning varken omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt.

Lantmäteriet och Kammarkollegiet för fram att om byggnader eller anläggningar som behövs för vattenbruket undantas från strandskyddsförbuden och senare avskiljs från den ursprungliga fastigheten för att bilda en egen fastighet för vattenbruksändamål, kan detta leda till ytterligare avhållande effekt för allmänhetens tillgång till strandområdet. Remissinstanserna framhåller att de delar av en fastighet där det bedrivs vattenbruk som regel är avskiljningsbara och kan utgöra grund för fastighetsbildning.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) och *Länsstyrelsen i Örebro län* påtalar att om strandskyddsundantaget för vissa areella näringar kompletteras med vattenbruk så bör vattenbruk, för att syftet med ändringarna ska kunna uppnås, även läggas till i regleringen i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen om undantag från krav på bygglov.

Skälen för regeringens förslag

Vattenbruk som areell näring bör ha samma förutsättningar som jordbruk, skogsbruk, fiske och renskötsel

De areella näringarna är viktiga bl.a. för att minska samhällets sårbarhet och öka självförsörjningsförmågan i fråga om livsmedel i hela landet. Genom undantag från strandskyddsförbuden har verksamheter inom de areella näringarna jordbruk, skogsbruk, fiske och renskötsel kunnat etableras och expandera även i strandnära lägen.

Sedan undantagen infördes har den svenska livsmedelsproduktionen förändrats. Ett tydligt exempel är framväxten av fiskodling och annat vattenbruk som en viktig areell näring. Omfattningen av näringen i Sverige har ökat betydligt, t.ex. har vattenbruksproduktionen av matfisk mer än fördubblats sedan början av 2000-talet. Fiskodling och annat vattenbruk utgör en framtidsbransch som har goda förutsättningar att bidra till jobb och tillväxt i hela landet. Mot den bakgrunden är det regeringens uppfattning att förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet i form av vattenbruk bör förbättras. En åtgärd för att förbättra förutsättningarna kan vara att vattenbruk likställs med de areella näringarna jordbruk, skogsbruk, fiske och renskötsel när det gäller förutsättningarna att etablera verksamhet i strandnära läge.

Utredningen föreslår att vattenbruk ska utgöra en areell näring som undantas från strandskydd, på samma sätt som gäller för nyssnämnda areella näringar. Med vattenbruk avser utredningen detsamma som i artikel 4.1.25 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG). I EU-förordningen definieras vattenbruk som uppfödning eller odling av vattenlevande organismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet, varvid organismerna förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen och fram till och med skörden. Exempel på

vattenlevande organismer som kan födas upp eller odlas inom ramen för ett vattenbruk är fisk, alger, sjöpungrar, vattenlevande kräftdjur samt musslor, ostron och andra vattenlevande blötdjur.

Allt vattenbruk enligt definitionen i förordning (EU) nr 1380/2013 kan ha en negativ påverkan på den omgivande miljön i någon utsträckning, beroende på t.ex. produktionsform, vilken organism som föds upp eller odlas och verksamhetens lokalisering, och är därför att betrakta som en verksamhet som avses i 9 kap. miljöbalken. Det gäller oavsett om verksamheten är landbaserad eller om den bedrivs i ett vattenområde.

Ett antal remissinstanser, däribland *Tierps kommun*, *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Naturvårdsverket*, anser att det finns en risk att vattenbruksverksamheter som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt 9 kap. miljöbalken anläggs på en sådan plats och bedrivs på ett sådant sätt att de medför en negativ påverkan på djur- och växtlivet. Regeringen konstaterar att det i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken finns krav på att det för en verksamhet eller åtgärd ska väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön, den s.k. lokaliseringsprincipen (2 kap. 6 § miljöbalken). Lokaliseringsprincipen gäller även för sådana vattenbruksverksamheter som varken är anmälnings- eller tillståndspliktiga. Vidare är principen tillämplig inte bara vid etablering av nya verksamheter, utan även när en befintlig verksamhet ändras. Enligt de allmänna hänsynsreglerna ska dessutom alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet utföra de skyddsåtgärder och vidta de försiktighetsåtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, om det inte bedöms orimligt med hänsyn till kostnaden i förhållande till miljönyttan (2 kap. 3 § miljöbalken). I fråga om vattenbruksverksamhet som varken är tillstånds- eller anmälningspliktig bör som regel negativ påverkan på djur- och växtlivet kunna motverkas genom tillämpning av lokaliseringsprincipen och övriga allmänna hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken. Skulle en vattenbruksverksamhet som varken är anmälnings- eller tillståndspliktig i ett enskilt fall bedömas medföra en inte acceptabel miljöpåverkan, kan detta enligt regeringen lämpligen hanteras inom ramen för tillsyn enligt miljöbalken.

Lantmäteriet och *Kammarkollegiet* ser risker för att anläggningar för vattenbruk ska avskiljas från den ursprungliga fastigheten och bilda en egen fastighet för vattenbruksändamål. Enligt remissinstanserna kan det i förlängningen innebära att ytterligare byggnader och anläggningar uppförs på den nya fastigheten, vilket kan minska allmänhetens tillgång till strandområdet. Regeringen konstaterar att även om möjligheten att bilda nya fastigheter för vattenbruksändamål kan öka till följd av förslagen, begränsas möjligheten att bebygga sådana strandnära fastigheter av såväl lokaliseringsprincipen som det funktionella kravet i hittillsvarande 7 kap. 16 § miljöbalken. Som framgår i avsnitt 7.2 innebär det funktionella kravet att varje tillkommande byggnad eller anläggning på en fastighet ska vara omedelbart avsedd för och behövlig för näringen samt behöva ligga inom strandskyddsområdet för att omfattas av undantagsbestämmelsen. Kravet på att byggnader m.m. inte får vara avsedda att tillgodose bostadsändamål om undantaget från strandskydd ska vara tillämpligt motverkar vidare att nybildade fastigheter bebyggs med bostäder och även ökad privatisering

av stränderna till följd av sådan bebyggelse. Regeringen bedömer mot den bakgrunden att risken är liten för att den ökade möjligheten till fastighetsbildning påverkar allmänhetens tillgång till strandområden negativt.

Vid en samlad bedömning anser regeringen att utredningens förslag att vattenbruk ska undantas från strandskyddet under samma förutsättningar som gäller för jordbruk, skogsbruk, fiske och renskötsel bör genomföras.

Vattenbruk undantas från krav på bygglov

Undantaget från strandskyddsförbuden för de areella näringarna har samband med plan- och bygglagens (2010:900) undantag från krav på bygglov för ekonomibyggnader utanför detaljplanelagt område (9 kap. 3 § plan- och bygglagen). Båda undantagen syftar till att underlätta för de areella näringarna. Sedan miljöbalkens tillkomst har de areella näringarna angetts på ett sätt i miljöbalken och på ett annat sätt i plan- och bygglagen. Medan miljöbalken har innehållit en uttömmande uppräkningslista av de berörda areella näringarna – ”jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln” – har det i plan- och bygglagen angetts ”jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring”. Såväl fiske som renskötsel har dock ansetts omfattas av uttrycket annan liknande näring. Rättspraxis avseende undantag från strandskyddet tillmäts betydelse i fråga om undantag från kravet på bygglov för ekonomibyggnader, och vice versa.

Utredningen föreslår ingen ändring i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen med anledning av att vattenbruk läggs till bland de areella näringar som undantas från strandskydd. Utredningen anser att det får avgöras i tillämpningen om vattenbruk ska omfattas av undantaget. I likhet med *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* och *Länsstyrelsen i Örebro län* anser regeringen att det är en bättre lösning att lägga till vattenbruk i paragrafen. Regeringen avser dessutom att återkomma till riksdagen angående paragrafens utformning i ett senare lagstiftningsärende.

8 Ny möjlighet till dispens från strandskyddet för förvärvsverksamheter med begränsad påverkan på strandskyddet

Regeringens förslag: Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet ska få beaktas att dispensen avser en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som inte är avsedd att tillgodose bostadsändamål, om den behövs för en förvärvsverksamhet som har en begränsad påverkan på strandskyddets syften och är avsedd att bedrivas varaktigt inom ett område med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck. Det strandnära läget ska innebära en fördel för byggnadens, anläggningens eller åtgärdens funktion som inte kan uppnås utanför det strandskyddade området.

Utredningens förslag (SOU 2023:103) överensstämmer i huvudsak med regeringens men har en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget är de flesta positiva. Ett antal remissinstanser bl.a. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Havs- och vattenmyndigheten (HaV)*, *Naturskyddsföreningen* och *Kammarkollegiet* är negativa till förslaget. Flera remissinstanser, däribland flera länsstyrelser, HaV, Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) och *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, anser att innebörden av flera rekvisit i utredningens lagförslag är oklara, vilket kan leda till tillämpningsproblem.

Länsstyrelsen i Blekinge län, *Naturskyddsföreningen*, *Kammarkollegiet* och *Länsstyrelsen i Hallands län* anser att vissa typer av områden, bl.a. starkt exploaterade områden utmed kusten och områden av riksintresse för naturvärden, bör undantas från möjligheten till dispens.

Ett antal remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Kronobergs län* och *Tranemo kommun*, anser att kravet på att en verksamhet ska ha en viss varaktighet även bör innebära att området ska återställas när verksamheten avvecklas. HaV framför att dispensen bör villkoras eller i övrigt begränsas till den tid som verksamheten är aktiv för att undvika att dispensgrunden används av någon som bara vill ha en anläggning utan att faktiskt driva en verksamhet.

Skälen för regeringens förslag

Utökad möjlighet till dispens för förvärvsverksamhet med begränsad påverkan på strandskyddets syften

Enligt nuvarande reglering finns det möjlighet att ge dispens från de restriktioner i användningen av mark- och vattenområden som strandskyddet medför om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan vara att det område som dispensen avser behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området (7 kap. 18 c § 3 miljöbalken). Om prövningen gäller ett s.k. område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-område), får prövningsmyndigheten även beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden (18 d §). Möjligheten till dispens enligt den sistnämnda grunden gäller inte i vissa utpekade kust- och kustskärgårdsområden (18 e §).

Landsbygdens attraktionskraft för etablering av nya förvärvsverksamheter och utveckling av sådana verksamheter behöver öka. För många verksamhetsutövare, särskilt för småföretagare i mindre tätbefolkade delar av Sverige, kan ett strandnära läge vara en förutsättning för att verksamheten ska vara ekonomiskt bärkraftig. Det saknas en generell dispensgrund som tar sikte på behovet av att etablera nya verksamheter. Det får till följd att en strandnära lokalisering av en ny verksamhet många gånger inte kan tillåtas ens i de fall verksamheten skulle kunna bedrivas på platsen utan nämnvärd påverkan på strandskyddets syften. Den inskränkning i användningen av mark- och vattenområden som strandskyddet innebär i dessa fall framstår enligt regeringens mening som mer ingripande än vad som är motiverat utifrån strandskyddets syften. Befintliga möjligheter till dispens är därför inte tillräckliga. Regeringen delar således utredningens bedömning att det behövs en ny dispensgrund

som ger bättre förutsättningar för olika typer av förvärvsverksamhet på landsbygden, vilket i förlängningen kommer att bidra till att öka landsbygdens attraktionskraft för både varaktigt boende och besökare.

Utredningen föreslår att den nya dispensgrunden ska begränsas till byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för en småskalig förvärvsverksamhet. Med förvärvsverksamhet avses en verksamhet som bedrivs i vinstsyfte (se närmare i avsnitt 7.1). Byggnader som används för, eller är avsedda att tillgodose, bostadsändamål föreslås inte omfattas av möjligheten till dispens. Det innebär bl.a. att den inte får vara avsedd för varaktigt boende eller tillfälliga övernattningar. Även regeringen anser att dessa avgränsningar av dispensmöjligheten är ändamålsenliga.

Vidare delar regeringen utredningens bedömning att endast förvärvsverksamheter som har en begränsad påverkan på strandskyddets syften bör omfattas av den nya dispensgrunden. I sitt lagförslag benämner utredningen sådan verksamhet ”småskalig förvärvsverksamhet”. Ett antal remissinstanser, däribland flera länsstyrelser, anför att uttrycket småskalig i detta sammanhang är oklart och att lagtexten bör förtydligas. Regeringen instämmer i detta och bedömer att lagtexten i stället bör formuleras så att dispensgrunden är tillämplig på förvärvsverksamheter som har en begränsad påverkan på strandskyddets syften.

Bedömningen av om en förverksverksamhet har en begränsad påverkan på strandskyddets syften bör göras i förhållande till verksamhetens sammantagna påverkan. Dispensmöjligheten bör exempelvis inte kunna användas för att uppföra en industribyggnad eller en större restaurangbyggnad inom det strandskyddade området. Däremot bör den kunna användas för t.ex. en caféverksamhet eller uppförandet av de byggnader, bryggor etc. som behövs för en mindre verksamhet för fisketurism. I författningskommentaren till 7 kap. 18 f § utvecklas hur en bedömning av verksamhetens påverkan på strandskyddets syften kan göras.

Några remissinstanser, bl.a. *HaV* och *Länsstyrelsen i Kronobergs län*, anser att ett beslut om dispens bör begränsas, t.ex. genom krav på tidsbegränsning eller krav på att området ska återställas om verksamheten avvecklas. Eftersom dispens ska kunna ges endast för byggnader m.m. som behövs för en verksamhet med en begränsad påverkan på strandskyddets syften anser regeringen att det inte finns behov av en särskild skyldighet att återställa området om verksamheten avvecklas. Regeringen ser inte heller behov av att dispenserna ska tidsbegränsas. En sådan ordning skulle riskera att motverka syftet med reformen. För att undvika att dispensgrunden används av den som bara vill ha en anläggning utan att faktiskt driva en verksamhet är det enligt regeringen motiverat att ställa krav på att verksamheten är avsedd att bedrivas långsiktigt. Detta bör också förtydligas i lagtexten. Ett sådant krav bör vara tillräckligt för att motverka att dispensgrunden utnyttjas för byggnader m.m. som endast kommer att användas tillfälligt. Det kan i sammanhanget noteras att en ändrad användning av en byggnad, anläggning eller anordning som medför en ökad privatisering av det strandskyddade området, t.ex. om en förrådsbyggnad används som fritidsbostad, kräver att strandskyddsdispens meddelas för att den ska kunna tillåtas (se Svea hovrätt, Mark- och miljödomstolen, avgörande MÖD 2015:7).

Verksamheten ska bedrivas i ett område med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck

Utredningen föreslår som en ytterligare en förutsättning för att dispens ska kunna beslutas att verksamheten är avsedd att bedrivas på landsbygden. Flera remissinstanser framför att det är oklart vad som menas med landsbygd. Regeringen delar denna uppfattning och menar att den geografiska begränsningen behöver komma till uttryck på annat sätt i lagtexten.

Utredningen anför att bedömningen av om det är fråga om landsbygd ska avgöras utifrån bebyggelsegraden och bebyggelsetrycket i området och dess omgivning och att den föreslagna dispensgrunden inte är avsedd för områden med en hög bebyggelsegrad eller ett högt bebyggelsetryck. Uttrycken bebyggelsegrad och bebyggelsetryck är etablerade uttryck som används för att beskriva i vilken utsträckning ett område är bebyggt respektive vilken efterfrågan som finns på att bygga inom området. Enligt regeringens mening kan låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck användas i lagtexten för att uppnå utredningens syfte med den aktuella begränsningen. I författningskommentaren utvecklas vad som avses med dessa begrepp.

Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Hallands län och Naturskyddsföreningen anför att den nya dispensgrunden inte bör gälla generellt över hela Sverige och att vissa kustområden samt områden av riksintresse för naturvärden bör undantas. Regeringen delar inte remissinstansernas uppfattning att det finns ett behov av ett sådant undantag. Att dispensgrunden endast kan tillämpas i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck och för verksamheter med begränsad påverkan på strandskyddets syften bör vara tillräckligt för att säkerställa ett väl avvägt skydd.

Det strandnära läget ska innebära en fördel som inte kan uppnås utanför det strandskyddade området

Som en sista förutsättning för att dispensmöjligheten ska kunna användas föreslår utredningen att det strandnära läget ska innebära en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion som inte kan uppnås utanför det strandskyddade området. Det innebär ett krav på att den avsedda funktionen, eller användningen av, en byggnad m.m. ska gynnas av det strandnära läget. Det kan t.ex. handla om att inom ramen för en verksamhet med jakt- eller fisketurism uppföra en brygga eller ett vindskydd i ett strandnära läge i anslutning till ett vandringsstråk som går längs med en sjökant. Ett strandnära läge innebär då också att exempelvis kanotister eller skridskoåkare lättare kan nyttja anläggningarna. Förslaget har inte mött invändningar från remissinstanserna. Regeringen anser att också denna del av förslaget är väl avvägt och bör genomföras.

9 Kommunen ska enkelt kunna besluta att ett upphävt strandskydd inte återinträder när en ny detaljplan antas

Regeringens förslag: Ett upphävt strandskydd för ett område i en äldre detaljplan ska inte återinträda när en ny detaljplan antas, om området enligt den nya detaljplanen ska fortsätta att ha samma användning som tidigare och kommunen i den nya detaljplanen bestämmer att strandskyddet ska fortsätta vara upphävt. Ett sådant beslut ska inte prövas mot miljöbalkens särskilda skäl för upphävande av strandskydd. Beslutet ska omfattas av länsstyrelsens kontroll.

Utredningens förslag (SOU 2023:72) överensstämmer i huvudsak med regeringens men har en annan lagteknisk lösning.

Remissinstanserna: *Naturvårdsverket* och de flesta länsstyrelser som yttrat sig är negativa till förslaget. En majoritet av de kommuner som yttrat sig samt *Sveriges Kommuner och Regioner* är däremot positiva.

Länsstyrelserna i Dalarna, Jämtlands, Skåne, Stockholms och Väster-norrlands län samt *Stockholms kommun* och *Sportfiskarna* invänder att det riskerar att medföra skada på strandskyddets syften om det inte görs en ny prövning av om det finns förutsättningar för att upphäva strandskyddet när en detaljplan ersätts, eftersom många äldre planer har antagits utan hänsyn till strandskyddets samtliga syften. *Länsstyrelserna i Kalmar* och *Skåne län* samt *Stockholms kommun* anser att strandskyddet bör prövas på nytt när en äldre detaljplan ersätts eftersom förutsättningarna på platsen kan ha förändrats över tid på ett sätt som gör att det kan vara olämpligt att exploatera ett område ur t.ex. miljö-, artskydds-, tillgänglighets-, miljö kvalitetsnorms-, eller klimatanpassningssynpunkt. *Länsstyrelserna i Blekinge* och *Kalmar län* framför att många äldre detaljplaner även omfattar stora vattenområden och att förslaget kommer innebära att dessa vattenområden även fortsatt kommer sakna det skydd mot exploatering som strandskyddet medför. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* framhåller att även samma typ av användning av ett område som tidigare kan innebära en annan påverkan på strandskyddets syften. *Länsstyrelserna i Norrbottens* och *Örebro län* invänder att det skulle bidra till otydlighet om nya detaljplaner hänvisar till äldre planer som inte längre gäller i fråga om strandskyddets upphävande. *Karlskrona* och *Västerås kommuner* anser att kommunerna själva bör få bedöma om strandskyddet ska återinträda. Vissa kommuner och flera länsstyrelser samt *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Naturvårdsverket*, *Region Gotland* och *Sportfiskarna* anser att innebörden av uttrycket ”samma ändamål” är otydligt eller skapar ett för stort tolkningsutrymme. *Länsstyrelserna i Norrbottens, Värmlands* och *Örebro län* samt *Region Gotland* anser att även ökad exploateringsgrad måste beaktas vid bedömningen av om en detaljplan har samma ändamål. *Bodens, Göteborgs, Malmö* och *Mjölby kommuner* samt *Sveriges Kommuner och Regioner* anser att tillämpningsområdet för förslaget är för begränsat för att förslaget ska få ett tillräckligt genomslag. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att det är otydligt hur en situation när länsstyrelsen och kommunen är oense i frågan om strandskyddets återinträde ska hanteras.

Advokatsamfundet, Sportfiskarna och i stort sett samtliga länsstyrelser invänder att förslaget konsekvenser för strandskyddets syften inte är tillräckligt utredda.

Skälen för regeringens förslag

Det finns skäl att underlätta för kommunerna att ersätta äldre detaljplaner i vissa fall

Moderna detaljplaner har många fördelar i jämförelse med dess äldre motsvarigheter. De är bl.a. lättare att förstå och tillgodogöra sig vilket underlättar för såväl enskilda som byggföretag som överväger en exploatering. Prövningen av ansökningar mot moderna planbestämmelser kan också antas medföra enklare och därmed snabbare bygglovsprocesser. En enkel och snabb bygglovsprocess tar mindre resurser i anspråk från alla aktörer, inklusive kommunerna.

Enligt gällande reglering återinträder strandskydd i ett område där strandskyddet tidigare har upphävts när en äldre detaljplan ersätts med en ny (7 kap. 18 g § miljöbalken). För att strandskyddet fortsatt ska vara upphävt när en äldre detaljplan ersätts av en ny krävs därmed en ny prövning av om något av de särskilda skälen för upphävande av strandskyddet är uppfyllda och om intresset av att genomföra den nya planen väger tyngre än strandskyddsintresset.

Som utredningen konstaterar finns det skäl att anta att detta har en avhållande verkan på kommuners vilja att ersätta äldre detaljplaner med nya. Mot bakgrund av miljöbalkens förarbeten gör utredningen vidare bedömningen att det är viktigt att strandskydd prövas på nytt om ett område helt upphör att omfattas av en detaljplan eller om det kommer få en annan användning i en ny plan. I dessa fall kan nämligen de tidigare skälen för ett upphävande helt eller delvis sakna relevans. Dessa motiv för en ny prövning gör sig dock inte gällande på samma sätt när områdets användning ska vara densamma som i den äldre planen. Mot den bakgrunden föreslår utredningen att strandskydd inte ska återinträda i dessa fall.

Regeringen gör samma bakomliggande analys och bedömning som utredningen. Regeringen konstaterar dock att utredningens föreslagna lagtekniska lösning innebär att det upphävda strandskyddet endast skulle framgå av en detaljplan eller av områdesbestämmelser som inte längre gäller. Den nya detaljplanen skulle alltså inte innehålla något beslut om strandskyddet. Detta innebär att det vid efterföljande lovprövningar skulle kunna uppstå oklarheter i frågan om det funnits förutsättningar för fortsatt upphävt strandskydd och därigenom om strandskydd gäller eller inte.

Regeringen anser att en mer ändamålsenlig lagteknisk lösning är att låta kommunen bestämma att strandskyddet för ett område ska fortsätta att vara upphävt i den nya detaljplanen. Eftersom kommunen fattar ett beslut blir frågan slutligt avgjord i samband med att detaljplanen antas. Det innebär också att information om förekomsten av strandskydd blir mer tillgänglig och detaljplanen mer fullständig. Genom förslaget åtgärdas den brist på tydlighet som *länsstyrelserna i Norrbottens och Örebro län* påtalar. Förslaget tillgodoser även önskemålet från *Karlskrona* och *Västerås kommuner* om att det ska vara upp till kommunerna själva att välja om strandskyddet ska återinträda.

Remissinstanserna har lyft fram ett antal omständigheter som de menar gör det olämpligt att strandskyddet ska fortsätta vara upphävt när en detaljplan ersätts av en ny sådan. Detta med hänsyn till att frånvaron av en ny prövning av förutsättningarna för att upphäva strandskyddet skulle påverka strandskyddets syften negativt. Flera länsstyrelser, *Stockholms kommun* och *Sportfiskarna* pekar på riskerna med att inte göra en ny prövning mot strandskyddets syften när en detaljplan ersätts, eftersom den tidigare detaljplanen kan ha antagits före den 1 juli 1994 då strandskyddets syften utökades. Bland annat *Stockholms kommun* och *länsstyrelserna i Kalmar* och *Skåne län* för fram att förutsättningarna på platsen också kan ha förändrats över tid på ett sätt som gör att det från miljö-, artskydds-, tillgänglighets-, miljö kvalitetsnorms-, eller klimatanpassningssynpunkt är olämpligt att exploatera området. Det har också framförts att det av mer allmänna skäl är önskvärt att fler områden ska skyddas mot exploatering genom strandskydd.

Regeringen konstaterar att den föreslagna regeln ger kommunen en möjlighet att låta strandskyddet fortsatt vara upphävt. Utnyttjandet av möjligheten innebär alltså inte någon förändring i fråga om strandskydd ska gälla jämfört med om den detaljplan som ersätts hade fortsatt gälla för området. Regeln kommer vidare inte vara tillämplig när användningen av det strandskyddade området ändras. Som *Länsstyrelsen i Jämtlands län* påtalar kan visserligen påverkan på strandskyddets syften skilja sig åt även för åtgärder inom ramen för samma typ av användning enligt detaljplanen. Regeringen bedömer dock att dessa skillnader typiskt sett är begränsade.

Om det inom det aktuella området har skett sådana förändringar i fråga om naturmiljön att området inte kan exploateras med hänsyn till andra miljöskyddsregler, t.ex. artskyddet, utgör det i sig ett hinder mot att anta en ny detaljplan i strid med dessa regler. Sådana frågor hanteras därför på annat sätt än genom att strandskyddet för området prövas på nytt. Med den lagtekniska lösning som regeringen föreslår ges kommunerna också möjlighet att låta strandskydd återinträda om det bedöms lämpligt eller önskvärt av något skäl. Regeringen har stort förtroende för att kommunerna i detta sammanhang kan göra välgrundade intresseavvägningar som tar hänsyn till såväl kommuninvånarnas tillgång till strandområden som bevarandet av goda livsvillkor för djur- och växtlivet.

Mot den angivna bakgrunden gör regeringen bedömningen att en kommun ska kunna besluta att upphävt strandskydd inte ska återinträda när en ny detaljplan antas.

Det finns behov av vissa förtydliganden

Ett antal kommuner och länsstyrelser samt *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Naturvårdsverket*, *Region Gotland* och *Sportfiskarna* framför att det är oklart hur uttrycket ”samma ändamål” ska uppfattas. Med hänsyn till att uttrycket kan uppfattas som otydligt har det bytts ut mot uttrycket ”området ska fortsatt ha samma användning som tidigare”.

Länsstyrelserna i *Norrbottnens*, *Värmlands* och *Örebro län* och *Region Gotland* har gett uttryck för att även ändringar i vilken omfattning områden får exploateras ska beaktas vid bedömningen av om den nya planen har samma ändamål som den gamla. Regeringen anser att eventuella skillnader mellan den gamla och den nya planen avseende

vilken exploatering som tillåts bör kunna beaktas vid bedömningen av om ett område har samma användning.

Länsstyrelsens kontroll ska omfatta detaljplanebeslut om att strandskyddet ska fortsätta att vara upphävt

Beslut om att strandskyddet ska fortsätta vara upphävt bör kunna prövas av ansvarig länsstyrelse på samma sätt som beslut om att upphäva strandskyddet i nya detaljplaner.

För att uppnå detta behöver 11 kap. 10 § plan- och bygglagen ändras så att länsstyrelsens kontroll även omfattar kommunens beslut att låta strandskyddet fortsätta vara upphävt. Regeringen anser därmed att de otydligheter som *Länsstyrelsen i Uppsala län* tar upp beträffande hantering av oenighet mellan kommun och länsstyrelse har omhändertagits.

Förslagets konsekvenser är tillräckligt utredda

Regeringen uppfattar att remisskritiken om att konsekvenserna för strandskyddets syften inte är tillräckligt utredda bottnar i synsättet att nollalternativet är att strandskyddet återinträder när en ny detaljplan antas. Det skulle därför krävas en mer utförlig analys av vad det betyder för miljön och allmänhetens tillgång till stränder att så inte sker. Såväl utredningens som regeringens förslag har dock som utgångspunkt att strandskyddet sedan tidigare är upphävt för att området ska användas för ett visst ändamål. Så länge områdets användning är densamma i den nya planen som i den plan som ersätts kan den nya planen enligt regeringen inte medföra annat än en begränsad påverkan på strandskyddets syften. Till skillnad från *Advokatsamfundet*, *Sportfiskarna* och de flesta länsstyrelserna bedömer regeringen därför att det inte behövs någon ytterligare utredning i frågan om förslagets konsekvenser för strandskyddets syften.

10 Ett förtydligande av hur äldre beslut om att upphäva strandskydd förhåller sig till reglerna om återinträde av strandskydd

Regeringens förslag: Det ska tydligt framgå av lagen om införande av miljöbalken att strandskydd inte återinträder om kommunen upphäver eller ersätter en generalplan, stadsplan eller byggnadsplan som gäller för ett område där länsstyrelsen har beslutat att upphäva strandskyddet på grund av att området uppenbart saknar betydelse för strandskyddets syften.

Utredningens förslag (SOU 2023:72) överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig om förslaget. *Region Gotland*, *Riksbyggen* samt *länsstyrelserna i Hallands, Jämtlands, Uppsala, Västerbottens och Västernorrlands län* anser att uttrycket ”om inte annat bestämts” behöver förtydligas i lagförslaget.

Naturvårdsverket och *länsstyrelserna i Hallands, Värmlands och Västerbottens län* anser att förslaget inte är tillräckligt utrett. Länsstyrelsen i Värmlands län anger även att bestämmelsen kan bli svår att tillämpa eftersom förutsättningarna varierar i olika län, beroende på vilka beslut som har fattats tidigare och det varierande exploateringsstrycket. *Naturvårdsverket* anger att det är otydligt hur det föreslagna undantaget ska tillämpas och att förslaget måste behandlas som en helhet med förslaget att ge länsstyrelserna möjlighet att återinföra strandskydd för områden, som föreslås i betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd* (SOU 2020:78).

Skälen för regeringens förslag: Enligt 10 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken ska strandskydd inträda när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan. Regeln infördes för att se till att frågan om strandskydd ska vara upphävt för ett område prövas på nytt när en befintlig plan ersätts. Detta eftersom den planerade användningen av ett område i en ny plan kan vara en helt annan än i den äldre planen som ersätts (se prop. 2008/09:119 s. 78).

Enligt 7 kap. 18 § första stycket 1 miljöbalken (tidigare 15 § tredje stycket naturvårdslagen) får länsstyrelsen upphäva strandskyddet i ett område som saknar betydelse för strandskyddets syften, oavsett vad området används för. Om användningen av ett sådant område ändras finns det inte någon anledning att göra en förnyad prövning av om strandskyddet ska vara upphävt. Bestämmelsen i 10 a § lagen om införande av miljöbalken innebär därför inte att strandskyddet återinträder om en detaljplan upphävs eller ersätts i ett sådant område, se Mark- och miljööverdomstolens dom den 14 december 2018 i mål nr P 9594-17. Regeringen anser att detta bör komma till uttryck i lagtexten.

Det aktuella förtydligandet har behandlats av Utredningen om en enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande i betänkandet *En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande* (SOU 2023:72) och av Utredningen om översyn av strandskyddet i betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd* (SOU 2020:78). Även om förtydligandet behandlas relativt översiktligt av utredningarna anser regeringen att underlaget är tillräckligt för att kunna ta ställning till vilka konsekvenser förslaget får för strandskyddets syften, särskilt eftersom förslaget endast utgör ett förtydligande av gällande rätt. Regeringen delar alltså inte *länsstyrelsernas i Hallands, Värmlands och Västerbottens län* och *Naturvårdsverkets* uppfattning att utredningsunderlaget är otillräckligt. Med hänsyn till att det endast är fråga om ett förtydligande av gällande rätt delar regeringen inte heller Länsstyrelsen i Värmlands läns uppfattning att bestämmelsen kan bli svårtillämpad. Genom de justeringar av förslaget som har gjorts efter remitteringen anser regeringen vidare att de brister i tydlighet som påtalas av *Naturvårdsverket*, *Region Gotland*, *Riksbyggen* och flera länsstyrelser har avhjälpats.

Regeringen konstaterar att det visserligen finns ett samband mellan det nu aktuella förslaget och förslaget i SOU 2020:78 om att ge länsstyrelserna möjlighet att återinföra strandskydd. Med hänsyn till att det nu aktuella

förslaget endast avser ett förtydligande av gällande rätt anser dock regeringen, till skillnad från Naturvårdsverket, att det inte finns något hinder mot att gå vidare med endast det nu aktuella förslaget.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Hittillsvarande 7 kap. 18 § miljöbalken ska fortsatt gälla för sådana ärenden om upphävande av strandskydd som inlets före ikraftträdandet.

Utredningens förslag (SOU 2020:78) avviker från regeringens på så sätt att lagändringarna enligt utredningens förslag skulle träda i kraft den 1 januari 2022

Utredningens förslag (SOU 2023:72) avviker från regeringens på så sätt att lagändringarna enligt utredningens förslag ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Utredningens förslag (SOU 2023:103) överensstämmer inte med regeringens. Enligt utredningens förslag ska lagändringarna träda i kraft den 1 september 2025 och äldre bestämmelser gälla för mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot utredningarnas och promemorians förslag om ikraftträdande och i förekommande fall övergångsbestämmelser.

Sundsvalls och *Tierps kommuner* anser att förslagen i betänkandet (SOU 2023:103) bör träda i kraft vid en senare tidpunkt. Som skäl för det anför Sundsvalls kommun att prövningsmyndigheterna behöver längre tid för att hinna sätta sig in i lagändringarna. Bland annat *Matfiskodlarna* anser i stället att dessa förslag bör träda i kraft tidigare. Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Uppsala universitet*, anser att det inte behövs några övergångsbestämmelser till de föreslagna lagändringarna. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* är tveksam till de föreslagna övergångsbestämmelserna och påpekar att de t.ex. kan leda till handläggningsproblem när en redan uppförd anordning, som är undantagen förbudet enligt den nya lydelsen, är föremål för ett föreläggande om borttagande i ett ärende som har initierats före ikraftträdandet.

Flera remissinstanser, bl.a. *Sportfiskarna* och ett antal länsstyrelser, anser att ikraftträdandetiden för förslagen i promemorian är för kort. Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, anser att ikraftträdandetiden bör skjutas fram till dess en inventering av skyddsvärda små sjöar och vattendrag kan vara färdig för att förhindra att avskaffandet av det generella strandskyddet vid små insjöar och smala vattendrag får oproportionellt stor inverkan på möjligheten att tillgodose strandskyddets syften. Bland annat *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* framför

att risken framstår 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. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anför att avsaknaden av övergångsbestämmelser kan leda till att länsstyrelserna inte hinner besluta att strandskydd ska gälla vid vissa små insjöar och smala vattendragssträckor innan strandskyddet vid sådana vatten upphör, vilket kan leda till rättsosäkerhet och svårigheter att bedriva tillsyn. Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, bedömer att länsstyrelserna inte kommer att hinna uppdatera det digitala kartunderlaget om var strandskydd inte gäller före ikraftträdandet. *Svea hovrätt (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.

Skälen för regeringens förslag

Ikraftträdandetidpunkten

Av förslagen i betänkandet SOU 2020:78 behandlas i denna lagrådsremiss endast förslaget om anlagda vatten. För det förslaget bedömer regeringen att en kort tid för ikraftträdande är tillräcklig.

Av förslagen i betänkandet SOU 2023:72 behandlas i denna lagrådsremiss endast vissa förslag om undantag från reglerna att strandskydd inträder i vissa fall. Som skäl för att inte föreslå ett tidigare ikraftträdande anger utredningen att hänsyn bör tas till den tid som krävs för omställning till ett nytt regelverk. Eftersom de lagändringar som nu behandlas är av begränsad omfattning bedömer regeringen att de kan träda i kraft tidigare än vad som föreslås i betänkandet.

Förslagen i betänkandet SOU 2023:103 om ändrade undantag från strandskyddet och en ny dispensmöjlighet behandlas i denna lagrådsremiss. Med hänsyn till förslagets begränsade omfattning och komplexitet anser regeringen, till skillnad från Sundsvalls kommun, att en relativt kort ikraftträdandetid är tillräcklig.

I fråga om förslagen i promemorian framför några remissinstanser att länsstyrelserna inte kommer att hinna besluta om att strandskydd ska gälla vid sådana små insjöar och smala vattendrag som är av särskild betydelse för att säkerställa strandskyddets syften, innan det generella strandskyddet vid dessa vatten upphör. Regeringen anser att det är viktigt att lagändringarna kan träda i kraft så snart som möjligt eftersom de tillåter enskilda att i större utsträckning fritt förfoga över sina strandnära fastigheter. Vid en avvägning mellan det intresset och intresset av att skyddsvärda områden skyddas, anser regeringen att den föreslagna ikraftträdandetiden är rimlig. Den omständigheten att den som planerar att exploatera ett strandnära område vid en liten sjö eller ett smalt vattendrag behöver beakta risken att strandskydd senare kan komma att införas, utgör inte skäl att senarelägga ikraftträdandet. Några remissinstanser påpekar vidare att den föreslagna ikraftträdandetiden är otillräcklig för att länsstyrelserna ska kunna uppdatera kartunderlag, vilket skulle kunna medföra oklarheter om i vilken utsträckning strandnära fastigheter kan exploateras. Det kan antas att det i de flesta fall är tydligt om strandskydd gäller vid en insjö eller ett vattendrag och de fall där oklarhet trots allt

råder motiverar inte i sig en senare ikraftträdandetidpunkt än vad som nu föreslås.

Mot den angivna bakgrunden bedöms samtliga förslag till lagändringar i denna lagrådsremiss kunna träda i kraft den 1 juli 2025.

Övergångsbestämmelser

De föreslagna ändringarna innebär dels lättnader för enskilda, dels att kommuner ges möjlighet att göra undantag från regeln att strandskydd återinträder när en detaljplan ersätts med en ny detaljplan.

Det kan inte uteslutas att det undantagsvis finns små sjöar och vattendrag där strandskyddet kan upphävas med stöd av hittillsvarande reglering som inte kommer att omfattas av den föreslagna nya bestämmelsen om upphävande av strandskydd (se avsnitt 5.3). I sådana undantagsfall kan förslaget i promemorian innebära en viss skärpning. 7 kap. 18 § miljöbalken bör därför fortsatt tillämpas i sin hittillsvarande lydelse för de ärenden om upphävande av strandskydd som har inletts och inte slutligt avgjorts före ikraftträdandet. Som *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* noterar blir övergångsbestämmelsen till 7 kap. 18 § miljöbalken i de allra flesta fall inte aktuell eftersom det efter ikraftträdandet inte längre finns något strandskydd att upphäva för små vatten. En fortsatt handläggning är alltså aktuell endast i ärenden där vattendraget eller sjön marginellt överstiger den föreskrivna storleken.

Avseende lagförslagen i SOU 2023:103 bedömer regeringen i likhet med *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* att övergångsbestämmelser för de ändrade bestämmelserna om undantag från strandskyddet för areella näringar och utökade möjligheter till dispens, som båda är ändringar som innebär lättnader för enskilda, riskerar att leda till handläggningsproblem exempelvis i ärenden om förelägganden att återställa åtgärder som vidtagits i strid med äldre bestämmelser om strandskydd.

Ändringar i plan- och bygglagen (2010:900) tillämpas vanligtvis inte i påbörjade ärenden. I detta fall skulle dock handläggningen kunna underlättas av att lagändringarna tillämpas även i pågående planärenden. Om en detaljplan i ett pågående ärende ändras för att nyttja möjligheten att besluta om att strandskyddet ska fortsätta vara upphävt, bör detta normalt utgöra en betydande ändring av planen som skulle kräva en ny granskning enligt 5 kap. 25 § plan- och bygglagen. Allmänheten och länsstyrelsen kommer således få möjlighet att komma till tals rörande ändringen före ett eventuellt antagande av planen. Det bör därför vara möjligt att tillämpa ändringen i 4 kap. 17 § plan- och bygglagen även i redan pågående ärenden. Av detta följer att även de föreslagna ändringarna i 11 kap. 10 § samma lag samt 7 kap. 18 j § miljöbalken bör kunna tillämpas i redan pågående ärenden. Eftersom den föreslagna ändringen i 10 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken endast utgör ett förtydligande av gällande rätt bör även den regeln gälla för samtliga ärenden från ikraftträdandet.

Sammanfattningsvis finns det – med undantag för bestämmelserna i 7 kap. 18 § miljöbalken – inte något behov av övergångsbestämmelser.

12 Konsekvensanalys

12.1 Vilka som berörs av förslagen

De som närmast berörs av förslagen bedöms vara länsstyrelserna, Naturvårdsverket, kommunerna samt enskilda och företag som har råddighet över strandnära områden vid små insjöar eller smala sträckor av vattendrag eller vid anlagda insjöar och vattendrag. Även den breda allmänheten berörs av förslagen.

12.2 Konsekvenser för staten

12.2.1 Länsstyrelserna

Förslagen i denna lagrådsremiss påverkar länsstyrelserna bl.a. i fråga om upphävande- och dispensärenden och överklaganden av sådana ärenden samt i fråga om tillsyn och tillsynsvägledning.

Förslagen om att generellt strandskydd inte ska gälla vid små insjöar och smala vattendragssträckor samt att strandskydd aldrig ska gälla vid insjöar eller vattendrag som är anlagda efter den 30 juni 1975, innebär att betydligt färre insjöar och vattendragssträckor kommer att omfattas av strandskydd. Att strandskyddets omfattning begränsas, förväntas leda till en minskning av antalet ansökningar om dispens från och upphävande av strandskyddet. Eftersom länsstyrelsen prövar frågor om såväl dispens som upphävanden i första instans och även prövar överklaganden av kommuners beslut om strandskyddsdispens, bedöms länsstyrelsernas arbetsbelastning minska som en följd av förslagen. Den minskade arbetsbelastningen begränsas dock av att det införs en ny möjlighet för länsstyrelserna att upphäva strandskyddet vid vattendragssträckor som är bredare än två meter men inte överstiger tre meter. Denna ärendetyp bedöms dock till antalet vara mycket begränsad i förhållande till övriga nämnda ärendetyper. För de länsstyrelser som bedömer att det finns ett behov av att införa strandskydd för områden vid små insjöar och smala vattendragssträckor, kan arbetet med att bereda ärenden inför beslut komma att ta resurser i anspråk hos länsstyrelserna. I ungefär hälften av länen gäller i huvudsak inte strandskydd vid små vatten, huvudsakligen till följd av äldre förordnanden. I de länen berörs inte länsstyrelserna i någon nämnvärd grad.

Även förslagen att införa lättnader i undantaget från strandskyddet för areella näringar och att låta undantaget inkludera vattenbruk kan antas bidra till ett minskat antal dispensärenden hos länsstyrelserna. Länsstyrelsernas minskade arbetsbelastning i fråga om dispensärenden kan dock eventuellt delvis motverkas av en ökning av ärenden till följd av den föreslagna dispensmöjligheten för sådana förvärvsverksamheter som endast har begränsad påverkan på strandskyddets syften, särskilt innan praxis har hunnit utvecklas.

Länsstyrelsen har ansvar för tillsyn av strandskyddet i de områden eller för sådana anläggningar, vägar och järnvägar som omfattas av länsstyrelsens dispensprövning. Vidare är länsstyrelsen tillsynsmyndighet

enligt plan- och bygglagen (2010:900) i de fall kommunen avser att upphäva strandskyddet genom bestämmelser i en detaljplan. Länsstyrelsen ska också ge tillsynsvägledning i länet. Förslagen avseende små insjöar och smala vattendragssträckor kan antas medföra att arbetsbelastningen i fråga om tillsyn minskar. Behovet av tillsyn och tillsynsvägledning förmodas dock öka något på grund av ändringarna av undantagen från strandskyddet.

Förslaget att kommuner i vissa fall ska kunna besluta att strandskyddet fortsatt ska vara upphävt när en detaljplan eller områdesbestämmelser ersätts med en ny detaljplan, förväntas leda till färre prövningar av om det finns särskilda skäl för att upphäva strandskyddet enligt miljöbalken i samband med detaljplaneprocesser. Den minskade arbetsbelastning som detta medför kommer dock i viss mån att motverkas av att länsstyrelserna – i de fall kommunerna nyttjar den föreslagna möjligheten – i stället behöver bedöma om den nya detaljplanen uppfyller kravet på att området ska fortsätta ha samma användning som tidigare.

Den sammanvägda effekten av förslagen i denna lagrådsremiss bedöms vara att antalet ärenden som länsstyrelserna har att hantera minskar. Initialt kan dock förslagen, även med beaktande av att de i delar enbart innebär en kodifiering av praxis, leda till ett något ökat behov av tillsyn och tillsynsvägledning. Ökningen bedöms vara temporär och inte mer omfattande än att den som mest motsvarar de resurser som frigörs när antalet ärenden om dispens från och upphävande av strandskydd minskar. Länsstyrelsernas resursbehov bedöms sammantaget vara oförändrat.

12.2.2 Domstolar och övriga statliga myndigheter

Tillströmningen av ärenden om strandskydd kan antas minska något till följd av förslagen, vilket i sin tur väntas leda till en minskning av antalet beslut som överklagas till mark- och miljödomstolarna. Förändringen bedöms dock vara marginell. Inledningsvis kan dock tillämpningen av de nya bestämmelserna medföra en något ökad arbetsbelastning för domstolarna eftersom det kommer att saknas praxis. Det bedöms att en tillfällig ökning av arbetsbelastningen i anslutning till att lagändringarna träder i kraft rymms inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslagen i lagrådsremissen kommer att leda till ett ökat behov av tillsynsvägledning. I frågor som rör tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken har Naturvårdsverket det övergripande tillsynsansvaret. I det ingår att utvärdera och följa upp kommunernas tillsyn av strandskyddet och ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen. Särskilt i ett inledande skede kommer detta innebära en något ökad arbetsbelastning för Naturvårdsverket. Det kan t.ex. förväntas uppstå ett ökat behov av en förstärkt vägledning om vad som är att betrakta som en liten sjö, ett smalt vattendrag eller en insjö eller ett vattendrag som anlagts efter den 30 juni 1975. Den något ökade arbetsbelastningen bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar för Naturvårdsverket.

Även Boverket kan i egenskap av central tillsynsvägledande myndighet inom plan- och byggområdet inledningsvis förväntas få en något högre arbetsbelastning. Den högre arbetsbelastningen följer av ett förväntat ökat

behov av förstärkt vägledning för de nya bestämmelserna. Den ökade arbetsbelastningen bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Lantmäteriets handläggning av lantmäteriförrättningar kan förväntas underlättas i ärenden där det är uppenbart att strandskydd inte gäller vid ett vatten. I ärenden där detta inte är uppenbart kan mer utredning krävas. Bedömningen är att arbetsbelastningen för myndigheten sammantaget kommer att vara oförändrad eller möjligen minska något med den föreslagna ordningen.

12.3 Konsekvenser för kommunerna

Förslagen i denna lagrådsremiss påverkar kommunerna bl.a. i fråga om dispensärenden avseende strandskyddet. Förslagen kan även ha betydelse för kommunernas detaljplanprocesser och för möjligheterna att bygga eller vidta åtgärder i strandnära lägen.

I de kommuner där strandskyddet vid små insjöar och smala sträckor av vattendrag i huvudsak fortfarande gäller, kommer förslagen medföra förbättrade möjligheter för planläggning, byggande och andra åtgärder. Att dessa vatten inte längre omfattas av det generella strandskyddet kan ge ökade förutsättningar för dessa kommuner att utvecklas för att göra dem mer attraktiva för invånare, företag, turister och andra besökare.

Förslagen att generellt strandskydd inte ska gälla vid små insjöar och smala vattendragssträckor samt att strandskydd aldrig ska gälla vid insjöar eller vattendrag som är anlagda efter den 30 juni 1975 kommer att innebära ett minskat antal ärenden om dispens från strandskyddet till kommunerna, framför allt i kommuner där strandskyddet vid små vatten i huvudsak fortfarande gäller. Dispensärenden i övriga kommuner bedöms bli oförändrat eller minska marginellt. Övriga förslag i denna lagrådsremiss antas medföra att tillströmningen av dispensärenden minskar något även om detta inledningsvis kan motverkas av den nya dispensmöjligheten för förvärvsverksamheter som endast har begränsad påverkan på strandskyddets syften. De nya bestämmelserna kan dock under en övergångsperiod förväntas generera fler frågor från allmänheten. Förslaget att kommunerna i vissa fall ska få besluta att strandskyddet fortsatt ska vara upphävt när en detaljplan eller områdesbestämmelser ersätts med en ny detaljplan, bedöms underlätta kommunernas arbete med att ersätta föråldrade detaljplaner. Ersätts äldre planer och bestämmelser kan det medföra att handläggningen av bygglovsärenden förenklas eftersom ärendena då kommer att prövas mot moderna planbestämmelser. Sammantaget bedöms arbetsbördan för kommunerna minska.

Att kommunerna ges möjlighet att själva besluta om de vill tillämpa undantaget från att strandskyddet återinträder för ett område när en äldre detaljplan ersätts med en ny ger bättre möjlighet att göra lokala bedömningar, utan att det innebär några nya åtaganden för kommunerna. Ändringen i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) ger ökad förutsebarhet i fråga om att ekonomibyggnader i verksamheter som kan hänföras till vattenbruk i bygglovshänseende kan behandlas på samma sätt som verksamheter inom andra areella näringar. Ändringen i 10 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken utgör endast ett förtydligande av

gällande rätt. Varken dessa ändringar eller något av de andra förslagen bedöms innebära någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

12.4 Konsekvenser för enskilda och företag

Förslagen om små insjöar, smala vattendragssträckor och anlagda insjöar och vattendrag innebär att det blir lättare för den som äger eller på annat sätt har rådighet över en fastighet i ett strandnära område vid en liten insjö, en smal sträcka av ett vattendrag eller en insjö eller ett vattendrag som har anlagts efter den 30 juni 1975, att vidta åtgärder etc. som enligt gällande rätt skulle ha krävt dispens från eller upphävande av strandskyddet inom hela eller delar av området, t.ex. uppförande av en brygga, en bastu, ett trädäck eller liknande.

Förslagen om ändringar av undantaget från strandskyddet för behov inom de areella näringarna innebär att företag som bedriver vattenbruk eller verksamhet inom någon av de andra näringarna inom strandskyddsområde inte behöver ansöka om dispens från strandskyddet i lika många situationer som enligt nuvarande ordning. Det bedöms minska företagens administrativa kostnader och även bidra till ökad förutsebarhet och möjlighet till långsiktig planering. Ändringen i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) ger ökad förutsebarhet i fråga om ekonomibyggnader i verksamheter som kan hänföras till vattenbruk eftersom dessa i bygglovshänseende ska behandlas på samma sätt som verksamheter inom andra areella näringar.

Det kommer att bli enklare för den som bedriver en förvärvsverksamhet som endast har begränsad påverkan på strandskyddets syften och som har nytta av ett strandnära läge att få strandskyddsdispens och därmed att uppföra byggnader, anläggningar och anordningar eller vidta andra åtgärder som behövs för verksamheten inom strandnära områden. Det kan t.ex. handla om företag inom besöksnäring och turism, caféer och restauranger eller jakt- och fisketurism. Sammantaget bedöms dessa förslag ha stor positiv betydelse för utvecklingen av landsbygden. Samtidigt kan företag som är beroende av orörda strand- och vattenmiljöer eller strandnära kulturmiljöer påverkas negativt av att sådana områden exploateras. När det gäller konsekvenser för enskilda, se även avsnitt 8.

Förslaget att kommuner i vissa fall ska kunna besluta att strandskyddet fortsatt ska vara upphävt när en detaljplan eller områdesbestämmelser ersätts med en ny detaljplan, kan få till följd att föråldrade detaljplaner i större utsträckning än i dag ersätts med nya. Det gynnar både enskilda och företag inom byggbranschen. Moderna detaljplaner är lättare att förstå och tillgodogöra sig, vilket särskilt underlättar för enskilda. Enskilda och byggföretag gynnas också av en förenklad bygglovsprocess och kortare handläggningstider, vilket kan förväntas när loven prövas mot en modern detaljplan.

12.5 Konsekvenser för friluftslivet och tillgången till allemansrättsligt tillgängliga stränder

Strandskyddet är relevant för möjligheten att nå flera av friluftslivsmålen. Små insjöar och smala vattendrag kan vara av stor vikt för det rörliga friluftslivet, inte minst i tätortsnära miljöer.

Enskilda riskerar att påverkas negativt av förslagen om att strandskydd inte ska gälla vid små insjöar, smala vattendragssträckor samt insjöar och vattendrag anlagda efter den 30 juni 1975 på grund av risken för minskad tillgång till allemansrättsligt tillgängliga strandnära områden och försämrade möjligheter till friluftsliv. Regeringen bedömer samtidigt att det vid en stor del av Sveriges små insjöar och smala vattendrag inte kommer att vara aktuellt med sådan bebyggelse som begränsar möjligheterna till friluftsliv, såsom bostadsbebyggelse. Skälen till detta är flera. Det kan t.ex. handla om jord- eller skogsbruksfastigheter eller mark som inte är lämplig att bebygga. Sammantaget bedöms konsekvenserna av förslagen för friluftslivet bli relativt små.

Såvitt gäller förslagen om små insjöar och smala vattendragssträckor, begränsas konsekvenserna för enskilda och för friluftslivet avsevärt i ungefär hälften av Sveriges län av att strandskydd i huvudsak inte gäller vid små vatten i dessa län, se avsnitt 5.1.

Även de förslag som innebär att det blir lättare att genomföra åtgärder som behövs för areella näringar och vattenbruket samt för vissa förvärvsverksamheter som endast har begränsad påverkan på strandskyddets syften inom det strandskyddade området, kan medföra att enskildas tillgång till allemansrättsligt tillgängliga strandområden minskar. Medan förslaget till ny dispensmöjlighet bara får tillämpas i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck, är förslagen om utökade undantag från strandskyddet för vattenbruket och areella näringar tillämpliga även i tätortsnära områden, där behovet av att bevara allemansrättsligt tillgängliga stränder som regel är större.

Anläggningar i förvärvsverksamheter i ett strandnära läge som endast har begränsad påverkan på strandskyddets syften bedöms i den mån de är tillgängliga för allmänheten inte minska allmänhetens tillgång till stranden, något som mildrar konsekvenserna för allmänhetens tillgång till stränder.

Omfattningen av konsekvenserna av de utvidgade undantagen och den nya dispensmöjligheten beror på i vilken utsträckning de nya bestämmelserna utnyttjas. Förslagen bedöms sammantaget i vart fall få viss negativ påverkan på den allemansrättsliga tillgängligheten.

12.6 Konsekvenser för miljön

Som framgår av avsnitt 5.1, gäller strandskyddet i huvudsak inte vid små vatten i ungefär hälften av Sveriges län och många anlagda vatten omfattas inte av bestämmelserna om strandskydd. För dessa vatten medför förslagen ingen förändring.

Förslagen som innebär att generellt strandskydd inte längre ska gälla vid små insjöar och smala vattendragssträckor, bedöms leda till negativa

konsekvenser för livsvillkoren för djur- och växtlivet på land och i vatten. Medan kusten, större insjöar och vattendrag generellt sett har större betydelse för det rörliga friluftslivet än småvattnen, saknas en tydlig koppling mellan storleken på en insjö eller ett vattendrag och områdets betydelse för djur- och växtlivet. Vattenmiljön i en liten insjö eller ett smalt vattendrag kan vara känsligare för påverkan, just på grund av insjöns eller vattendragets ringa storlek. Redan ett litet ingrepp kan i dessa fall leda till en negativ påverkan på djur- och växtlivet. Konsekvenserna blir störst lokalt, där själva exploateringen görs och livsmiljöer för växter och djur försvinner eller förändras. Förändringar högt upp i ett avrinningsområde kan även medföra konsekvenser nedströms, t.ex. i form av förändrad hydrologi eller ökad risk för grumling och förorening. De nu nämnda konsekvenserna begränsas dock av att länsstyrelsen kommer att ha möjlighet att i det enskilda fallet besluta om att skyddsvärda områden ska omfattas av strandskydd. Dessutom kommer värdefulla miljöer för djur- och växtlivet fortsatt att kunna skyddas genom andra typer av områdesskydd, t.ex. naturreservat.

Vid planläggning och i bygglovsärenden ska bebyggelse lokaliseras till mark som är lämplig för ändamålet med hänsyn till bl.a. risken för olyckor, översvämning och erosion (2 kap. 5 § plan- och bygglagen [2010:900]). Bland annat mot denna bakgrund bedömer regeringen att förslagen inte medför en ökad risk för bebyggelse på platser som är olämpliga med hänsyn till exempelvis ras- eller skredrisker.

Förslaget att strandskydd inte ska gälla vid insjöar eller vattendrag som har anlagts efter den 30 juni 1975 bedöms kunna medföra både positiva och negativa konsekvenser för miljön. Negativa konsekvenser uppstår om förslaget leder till ökad exploatering som medför att biotoper försämrats eller försvinner. Positiva konsekvenser uppstår om förslaget leder till att fler vatten anläggs i huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön och till att genomföra en klimatanpassningsåtgärd eller skapa bättre förutsättningar för djur- och växtliv.

Förslagen att utvidga undantagen från strandskyddet och att införa en ny dispensmöjlighet för förvärvsverksamhet som endast har begränsad påverkan på strandskyddets syften bedöms i det enskilda fallet kunna leda till en mindre, lokal påverkan på strandmiljön och djur- och växtlivet. Som en följd av förslagen om utvidgade undantag kommer nya verksamheter kunna etableras även på platser där det enligt nuvarande regelverk inte finns förutsättningar för dispens från strandskyddet. Den omständigheten att det för närvarande finns relativt få vattenbruksverksamheter, talar dock för att den nya undantagsmöjligheten för vattenbruk endast kommer att ge upphov till ett mindre antal nyetableringar. Den nya dispensmöjligheten för viss förvärvsverksamhet som endast har begränsad påverkan på strandskyddets syften kan endast tillämpas i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsestryck. Mot den bakgrunden och med hänsyn till övriga förutsättningar för att dispens ska kunna beviljas, kan det antas att antalet byggnader, anläggningar m.m. i strandskyddade områden bara kommer att öka i begränsad utsträckning till följd av denna dispensgrund.

Förslaget att kommunerna ska kunna besluta att strandskyddet fortsatt ska vara upphävt när en detaljplan eller områdesbestämmelser ersätts med en ny detaljplan, innebär att det kommer vara möjligt att besluta att strandskyddet ska vara fortsatt upphävt endast om ändamålet med det

aktuella området är detsamma som i den äldre detaljplanen. Förslaget innebär att det inte kommer att bli någon ny prövning av om det – utifrån de vid tidpunkten aktuella förutsättningarna – finns fog för att strandskyddet ska vara upphävt för områden som inte har tagits i anspråk i enlighet med vad som tillåts i den detaljplan som ersätts. Det innebär också att det fortsatt inte kommer ha gjorts någon prövning av värdet för djur- och växtlivet för områden som ingår i detaljplaner som antagits före 1994 när dessa planer ersätts. Att den prövning mot strandskyddets intressen som annars skulle ha gjorts när man antar en ny detaljplan utblir riskerar att medföra negativa effekter för livsvillkoren för djur- och växtlivet på land och i vatten och den allemansrättsliga tillgången till dessa strandområden. Eftersom detaljpaneläggning huvudsakligen förekommer i områden som är relativt tätbefolkade kan det antas att de negativa konsekvenserna huvudsakligen kommer att drabba relativt tätortsnära områden. Med hänsyn till att det är fråga om redan detaljpanelagda områden, och att områdena skulle kunna exploateras på väsentligen samma sätt om detaljplanen inte ersätts, bedöms dock förslaget inte innebära någon betydande negativ förändring.

Strandskyddet är relevant för generationsmålet och flera av miljökvalitetsmålen, framför allt Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans och levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, God bebyggd miljö, Ett rikt växt- och djurliv och Ingen övergödning. När det gäller miljökvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv är utvecklingen negativ i samtliga län, främst i områden där strandskyddet vid små vatten inte redan upphävts genom t.ex. äldre förordnanden. För målet Levande sjöar och vattendrag är utvecklingen positiv endast i tre län (Norrbotten, Västerbotten och Västra Götaland). Strandskyddet är även relevant för flera Natura 2000-naturtyper. Huvuddelen av naturtyperna för sjöar och vattendrag utanför alpin region har otillfredsställande status och bland annat mindre vattendrag har även en negativ trend. Andelen bebyggelsepåverkad strandlinje vid sjöar och vattendrag har ökat enligt indikatorn Bebyggelsepåverkad inlandsstrandlinje 2014–2021. Mellan 2014 och 2021 har totalt 1 799 kilometer bebyggelsepåverkad strandlinje tillkommit. Denna lagrådsremiss innehåller dels förslag som innebär att strandskyddets omfattning begränsas, dels att lättnader i strandskyddet införs. I ungefär hälften av Sveriges län är dock små insjöar och smala vattendragssträckor sedan tidigare i huvudsak undantagna från strandskydd, vilket innebär att förslaget om att små insjöar och smala vattendrag inte ska omfattas av strandskydd i praktiken inte berör dessa län i någon nämnvärd utsträckning. Sammantaget bedöms förslagen i lagrådsremissen ha viss påverkan på förutsättningarna att nå de av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålen.

12.7 Konsekvenser om inga ändringar görs

Förslagen i denna lagrådsremiss syftar bl.a. till att uppnå en ökad acceptans för regelverket om strandskydd genom att säkerställa att det är tydligt, ändamålsenligt utformat och inte mer långtgående än vad som är motiverat utifrån dess syften. Förslagen innebär i huvudsak att strand-

skyddets omfattning begränsas genom att strandskydd ska gälla vid färre vatten och att lättnader införs i vissa av de områden där strandskydd även fortsatt ska gälla.

Konsekvenserna för statliga myndigheter och kommuner om förslagen inte skulle genomföras bedöms överlag vara begränsade. Den minskning av antalet dispensärenden som förslagen kan antas medföra, skulle utebli. Samtidigt skulle det inte uppstå något behov av tillsynsvägledning till följd av de nya bestämmelserna.

Om förslagen om små insjöar, smala vattendragssträckor samt anlagda insjöar och vattendrag inte genomförs kommer möjligheterna att vidta åtgärder inom 100 meter från en liten insjö, en smal sträcka av ett vattendrag eller en insjö eller ett vattendrag som har anlagts efter den 30 juni 1975 även fortsättningsvis att vara begränsade. Dessutom kommer skillnaden mellan de län där strandskydd vid små vatten gäller respektive inte gäller att kvarstå.

Om förslagen till ändringar av undantagen från strandskyddet inte genomförs, kommer företag som bedriver verksamhet inom vattenbruk eller någon areell näring att behöva ansöka om dispens från strandskyddet i samma utsträckning som enligt nuvarande ordning. De administrativa kostnader och osäkerheter som är förknippade med en sådan dispensprövning kommer att bestå.

Om förslaget till ny dispensmöjlighet för förvärvsverksamheter som endast har begränsad påverkan på strandskyddets syften inte genomförs, kommer åtgärder som behövs för sådan förvärvsverksamhet bara att kunna genomföras i strandskyddade områden, om det kan ske enligt nuvarande undantags- eller dispensmöjligheter.

Om det förslag som innebär att kommuner i vissa fall ska kunna besluta att strandskyddet fortsatt ska vara upphävt när en detaljplan eller områdesbestämmelser ersätts med en ny detaljplan, inte genomförs, kommer en prövning mot miljöbalkens särskilda skäl för upphävande av strandskydd att göras i samma utsträckning som tidigare. De administrativa kostnader och de osäkerheter som är förknippade med en sådan förnyad prövning kommer då att bestå.

Eftersom förslagen i denna lagrådsremiss innebär att strandskyddets omfattning begränsas och att lättnader införs i strandskyddet, bedöms förslagen få vissa negativa konsekvenser för strandskyddets syften och för miljön. Om förslagen inte genomförs, skulle dessa konsekvenser utebli.

12.8 Utvärdering av förslaget

Inom ramen för regeringens fortsatta arbete med reformeringen av strandskyddet kommer regeringen återkomma till hur förslagen i denna lagrådsremiss kan utvärderas i enlighet med förordning (2024:183) om konsekvensutredningar. Dessutom bedöms förslagen i denna lagrådsremiss kunna utvärderas inom ramen för de årliga uppföljningarna av miljömålen och strandskyddet.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

7 kap. Skydd av områden

13 § Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag, *om inte annat följer av 13 a–13 c §§.*

Strandskyddet syftar till att långsiktigt

1. trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och
2. bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

Paragrafen innehåller huvudregeln om vid vilka vatten strandskydd gäller och en beskrivning av strandskyddets syften. Övervägandena finns i avsnitten 5.1, 5.2 och 6.

Första stycket ändras på så sätt att det införs en hänvisning till 13 a–13 c §§. I de paragraferna föreskrivs undantag från det generella strandskyddet vid vissa insjöar och vattendrag.

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 strandskydd ska gälla vid en sådan insjö som avses i första stycket, om det är av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften. Strandskyddsområdet får bestämmas till högst 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Beslutet ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Paragrafen, som är ny, föreskriver undantag från strandskydd vid små insjöar. Övervägandena finns i avsnitten 5.1 och 5.2.

Av *första stycket* framgår att strandskydd inte gäller vid insjöar som vid normalt medelvattenstånd är en hektar eller mindre. För ett visst område kan strandskydd gälla på grund av flera vid varandra närliggande insjöar och vattendrag. Ett undantag från strandskydd i enlighet med första stycket påverkar inte det strandskydd som följer av närliggande insjöar eller vattendrag. Det strandnära området vid en viss insjö kan således ingå i ett strandskyddsområde trots att strandskydd inte gäller till följd av denna insjö.

Enligt *andra stycket första meningen* får länsstyrelsen besluta att strandskydd ska gälla vid en insjö som avses i första stycket, om det är av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften. Det är det berörda områdets betydelse som avses. Kravet på att området ska vara av särskild betydelse innebär att det inom området måste finnas något eller några förhållanden som har mer påtaglig betydelse för säkerställandet av strandskyddets syften. Bestämmelsen kan t.ex. användas för att införa strandskydd för strandnära områden som hyser mycket betydande naturvärden, såsom värdefulla fiskpopulationer, eller för områden vid tätortsnära insjöar som är av stor vikt för det rörliga friluftslivet. Att ett område omfattas av någon annan form av områdesskydd eller är av riksintresse för naturvärden eller friluftslivet enligt 3 kap. 6 § eller 4 kap. miljöbalken kan vara en indikation på att det även kan vara av särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Konstruktionen innebär att tröskeln är högre för

att införa strandskydd vid små insjöar än för att exempelvis besluta om att utvidga strandskyddet enligt 14 § andra stycket.

Enligt *andra stycket andra meningen* kan strandskyddsområdet bestämmas till högst 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Ett beslut om att strandskydd ska gälla får alltså avse hela eller delar av det område som framgår av 14 § första stycket.

Av *andra stycket tredje meningen* framgår att beslut enligt första meningen gäller omedelbart även om det överklagas.

Anlagda insjöar regleras särskilt i 13 c §.

13 b § *Strandskydd gäller inte vid sträckor av ett vattendrag vars bredd vid normalt medelvattenstånd är två meter eller smalare.*

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att strandskydd 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. Strandskyddsområdet får bestämmas till högst 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Beslutet ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Paragrafen, som är ny, föreskriver undantag från strandskydd vid sträckor av smala vattendrag. Övervägandena finns i avsnitten 5.1 och 5.2.

Av *första stycket* framgår att strandskydd inte gäller vid de sträckor av ett vattendrag vars bredd vid normalt medelvattenstånd är två meter eller smalare. Om ett vattendrag varierar i bredd, gäller strandskydd vid de sträckor som är bredare än två meter. För ett visst område kan strandskydd gälla på grund av flera vid varandra närliggande insjöar och vattendrag. Ett undantag från strandskydd i enlighet med första stycket påverkar inte det strandskydd som följer av närliggande insjöar eller vattendrag. Det strandnära området vid en viss smal sträcka av ett vattendrag kan således ingå i ett strandskyddsområde trots att strandskydd inte gäller till följd av denna vattendragssträcka. Vid en sträcka av ett vattendrag där strandskydd gäller bestäms strandskyddsområdet från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd med utgångspunkt i vattendragets båda stränder. Om en sådan sträcka gränsar till en sträcka där strandskydd inte gäller till följd av förevarande paragraf, avgränsas strandskyddet vinkelrätt ut från strandlinjen vid den gränsen.

Enligt *andra stycket första meningen* får länsstyrelsen besluta att strandskydd ska gälla vid en sträcka av ett vattendrag som är undantagen från strandskydd enligt första stycket, om det är av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften. Det är det berörda områdets betydelse som avses. Förutsättningarna för att besluta om strandskydd är utformade på samma sätt som motsvarande reglering gällande små insjöar, se kommentaren till 13 a § andra stycket.

Enligt *andra stycket andra meningen* kan strandskyddsområdet bestämmas till högst 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Ett beslut om att strandskydd ska gälla får alltså omfatta hela eller delar av det område som framgår av 14 § första stycket.

Av *andra stycket tredje meningen* framgår att beslut enligt första meningen gäller omedelbart även om det överklagas.

Anlagda vattendrag regleras särskilt i 13 c §.

13 c § Strandskydd gäller inte vid insjöar och vattendrag som har anlagts efter den 30 juni 1975.

Paragrafen, som är ny, föreskriver undantag från strandskydd vid anlagda insjöar och vattendrag. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Av *paragrafen* framgår att strandskydd inte gäller vid insjöar och vattendrag som har anlagts efter den 30 juni 1975.

Anlagda insjöar och vattendrag är vatten som har skapats av människan genom en fysisk åtgärd, t.ex. genom grävning, schaktning eller annan anläggningsåtgärd. Det kan röra sig om en grävd damm eller badsjö, en täktsjö som har uppstått som en följd av mineralbrytning eller ett s.k. viltvatten som har skapats genom att den naturliga vattenavrinningen från ett område har begränsats.

I landskapet naturligt förekommande insjöar och vattendrag, vars omfång, form eller sträckning har modifierats genom t.ex. rätning, rensning eller dämning, har däremot inte anlagts i den bemärkelse som avses i paragrafen.

En grundläggande förutsättning för att ett vatten ska omfattas av paragrafen är att det som anlagts utgör en insjö eller ett vattendrag. Så är fallet när den huvudsakliga vattentillförseln kommer från ett naturligt vattensystem. Det kan handla om att insjön eller vattendraget fylls med vatten genom inträngning av grundvatten, avrinning av vatten från markytan eller tillrinning av vatten från ett eller flera naturliga vattendrag. Ett anlagt vatten som huvudsakligen förses med vatten med hjälp av pumpar eller vattenledningar är därmed inte att betrakta som en insjö eller ett vattendrag och omfattas därför inte av bestämmelsen.

Endast insjöar och vattendrag som har anlagts eller anläggs efter den 30 juni 1975 undantas från strandskydd med stöd av paragrafen. För att en insjö eller ett vattendrag ska anses ha anlagts efter denna tidpunkt ska det fysiska arbetet för att anlägga vattnet i form av schakt, gräv- eller andra anläggningsåtgärder ha påbörjats den 1 juli 1975 eller senare.

Paragrafen reglerar uttömmande strandskydd vid insjöar och vattendrag som anlagts efter den 30 juni 1975. Det innebär att till skillnad från undantagen från strandskydd i 13 a och 13 b §§ finns det ingen möjlighet för länsstyrelsen att besluta att strandskydd ska gälla vid dessa vatten.

14 § 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om strandskyddsområdet. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Ändringen i *andra stycket* innebär att länsstyrelsens möjlighet att i det enskilda fallet besluta om att utvidga strandskyddsområdet inte gäller sådana små insjöar och smala sträckor av vattendrag vid vilka strandskydd

gäller till följd av ett beslut enligt 13 a § andra stycket eller 13 b § andra stycket.

Eftersom generellt strandskydd inte längre gäller vid små insjöar och smala sträckor av vattendrag, enligt vad som anges i 13 a § första stycket och 13 b § första stycket, gäller inte heller tidigare fattade beslut om att utvidga strandskyddsområdet vid sådana insjöar och vattendrag.

16 § Förbuden i 15 § gäller inte

1. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken,

2. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, eller

3. byggande och underhåll av en starkströmsledning enligt en nätkoncession för linje enligt ellagen (1997:857).

Paragrafen innehåller undantag från förbuden i 15 §.

Paragrafen ändras genom att undantagen för jordbruket, fisket, skogsbruket och renkötseln, som i hittillsvarande lydelse finns i första punkten, flyttas till nya 16 a §.

16 a § Förbuden i 15 § gäller inte en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som inte är avsedd att tillgodose bostadsändamål, om

1. den behövs för en förvärvsverksamhet inom jordbruk, fiske, vattenbruk, skogsbruk eller renkötsel som är avsedd att bedrivas varaktigt, och

2. den för sin funktion, eller för att uppnå ett funktionellt samband med en befintlig byggnad, anläggning eller anordning som används eller är avsedd att användas i verksamheten, måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet.

Paragrafen, som är ny, innehåller undantag från förbuden i 15 § för att tillgodose behov inom de areella näringarna. Den motsvarar delvis hittillsvarande 16 § första punkten. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Regleringen innebär att förbuden i 15 § inte gäller en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som inte är avsedd att tillgodose bostadsändamål, om övriga förutsättningar för undantaget är uppfyllda. I förhållande till hittillsvarande reglering införs i *första punkten* två krav.

För det första ska den byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som det är fråga om behövas för en förvärvsverksamhet. Detta krav ersätter det hittills gällande kravet på att näringen ska medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning, det s.k. omsättningskravet, som har följt av förarbeten och praxis. Begreppet förvärvsverksamhet har samma innebörd som i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229). Med förvärvsverksamhet avses alltså en verksamhet som bedrivs med vinstsyfte. Avgörande är inte om verksamheten går med vinst varje år, utan om syftet är att verksamheten ska gå med vinst. Verksamhetsutövaren ska kunna visa att verksamheten beräknas ge ett ekonomiskt överskott i vart fall på sikt. Kravet på att verksamheten ska ha ett vinstsyfte utesluter liksom hittillsvarande ordning rena hobbyverksamheter utan vinstsyfte.

För det andra ska förvärvsverksamheten vara avsedd att bedrivas varaktigt. Kravet på varaktighet innebär ingen förändring i sak i förhållande till hittillsvarande ordning eftersom kravet har följt av förarbeten och

praxis (se t.ex. MÖD 2003:61). Även nystartade verksamheter och säsongsbetonade verksamheter kan utgöra förvärvsverksamheter som är avsedda att bedrivas varaktigt. Vid bedömningen av om det i fråga om en nystartad verksamhet finns en sådan avsikt kan t.ex. beaktas uppgifter i affärsplanen eller den ekonomiska kalkylen för verksamheten, om det beviljats verksamhetsspecifika tillstånd och om specifika investeringar och inköp har gjorts.

I första punkten görs ytterligare ett tillägg i förhållande till hittillsvarande reglering genom att vattenbruk läggs till i listan över verksamheter som kan undantas från 15 §. Med vattenbruk avses bl.a. uppfödning och odling av fisk, alger, sjöpungar och vattenlevande kräftdjur samt musslor, ostron och andra vattenlevande blötdjur. Såväl vattenbruk som bedrivs i anläggningar på land, t.ex. i så kallade recirkulerande system, som i insjöar och vattendrag omfattas av bestämmelsen.

I *andra punkten* görs det ett tillägg som motsvarar ett krav som enligt hittillsvarande ordning enbart följt av praxis (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 25 april 2012 i mål M 5957-11). Tillägget innebär att undantag även kan gälla för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som måste finnas eller vidtas i strandskyddsområdet för att man ska uppnå ett funktionellt samband med exempelvis en befintlig byggnad som används eller ska användas i verksamheten. Med funktionellt samband avses att det ska finnas en tydlig praktisk fördel med att exempelvis uppföra den nya byggnaden eller vidta åtgärden i anslutning till en befintlig byggnad etc., jämfört med en placering utanför strandskyddsområdet. Det kan t.ex. handla om en ridbana, ett ridhus eller hagar för betesdjur som behövs i en jordbruksverksamhet och som behöver finnas i anslutning till en befintlig ladugård. Det kan också handla om en redskapsbod eller byggnad för förvaring av foder som behöver ligga i anslutning till en befintlig vattenbruksanläggning.

Den befintliga byggnaden, anläggning eller anordningen med vilken det ska uppnås ett funktionellt samband behöver inte finnas inom strandskyddsområdet. Den måste inte heller användas i förvärvsverksamheten. Det är tillräckligt att det finns en avsikt att använda exempelvis den befintliga byggnaden i verksamheten.

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.

I paragrafen anges förutsättningarna för länsstyrelsen att upphäva strandskyddet i ett område. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Paragrafen ändras på så sätt att möjligheten att upphäva strandskydd vid små insjöar och vattendrag, som i hittillsvarande lydelse regleras i första stycket andra punkten och andra stycket första meningen, tas bort. Övriga ändringar är endast redaktionella.

18 a § Om strandskydd till följd av 13 b § inte gäller vid en sträcka av ett vattendrag, får länsstyrelsen i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett område vid en angränsande sträcka av vattendraget som är belägen inom samma fastighet och inte är bredare än tre meter vid normalt medelvattenstånd.

Beslutet får inte avse ett område som är av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften.

Paragrafen, som är ny, innehåller en möjlighet för länsstyrelsen att vid vissa vattendrag helt eller delvis upphäva strandskyddet. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Av första stycket framgår att upphävandemöjligheten gäller endast sådana vattendrag beträffande vilka det finns en sträcka där strandskydd inte gäller enligt 13 b §. Om det är fråga om ett sådant vattendrag, får länsstyrelsen i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet för en angränsande sträcka inom samma fastighet, om den sträckan inte är bredare än tre meter. Strandskydd vid delsträckor som är bredare än tre meter kan alltså inte upphävas med stöd av paragrafen. Om en vattendragssträcka som inte är bredare än tre meter rinner genom flera fastigheter, kan ett upphävandebeslut avse endast den eller de fastigheter där sträckan gränsar till en sträcka där strandskydd inte gäller enligt 13 b §. Den omständigheten att fastighetsgränsen går i vattnet i en vattendragssträckas längsgående riktning hindrar inte att strandskyddet vid hela den sträckan upphävs.

Ett beslut om att upphäva strandskyddet i enlighet med första stycket påverkar inte det strandskydd som följer av närliggande insjöar och vattendrag. Om strandskydd inom ett område även gäller till följd av exempelvis en insjö, kan strandskyddet inte upphävas med stöd av paragrafen.

Av andra stycket framgår att upphävandebeslutet inte får avse ett område som är av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften. Se närmare kommentaren till 13 a § andra stycket. Om endast en viss del av strandskyddsområdet vid en sträcka är av särskild betydelse för att säkerställa strandskyddets syften, exempelvis för att säkerställa fri passage eller för att bevara goda livsvillkor för växter och djur närmast strandlinjen, kan ett beslut om upphävande avse övriga delar av strandskyddsområdet.

18 c § Kommunen får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 15 §, om det finns särskilda skäl och dispensen avser något annat än det som anges i 18 b § 1 och 2.

Paragrafen reglerar när kommunen får ge dispens från strandskyddet.

I paragrafen görs en ändring till följd av att hittillsvarande 18 a § får en ny beteckning.

18 d § Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av strandskyddet enligt 18 § första stycket 2 får man beakta endast det som anges i 18 e och 18 g §§.

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet enligt 18 b eller 18 c § får man beakta endast det som anges i 18 e–18 g §§.

Paragrafen, som är ny, anger vilka särskilda skäl som får beaktas vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet. Den motsvaras delvis av hittillsvarande 18 c §.

I *första stycket* anges att vid prövningen av en fråga om upphävande enligt 18 § första stycket 2 får endast de särskilda skäl som anges i 18 e och 18 g §§ beaktas.

I *andra stycket* finns motsvarande reglering angående vilka särskilda skäl som får beaktas vid prövningen av en fråga om dispens enligt 18 b eller 18 c §.

De angivna paragraferna anger uttömmande vilka särskilda skäl som får beaktas.

18 e § Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta om det område som upphävandet eller dispensen avser

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,

2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,

3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodose utanför området,

4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,

5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodose utanför området, eller

6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

Paragrafen innehåller särskilda skäl för upphävande och dispens från strandskyddet.

I *första stycket* görs en ändring till följd av att regleringen av vilka särskilda skäl som får beaktas vid upphävande av respektive dispens från strandskyddet samlas i nya 18 d §.

Andra stycket tas bort. Den reglering som härigenom tas bort flyttas till nya 18 d §.

18 f § Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet får man beakta om dispensen avser en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som inte är avsedd att tillgodose bostadsändamål, om

1. den behövs för en förvärsverksamhet som har en begränsad påverkan på strandskyddets syften och är avsedd att bedrivas varaktigt i ett område med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck, och

2. det strandnära läget innebär en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion som inte kan uppnås utanför det strandskyddade området.

I paragrafen, som är ny, anges de särskilda skäl som, utöver de skäl som anges i 18 e och 18 g §§, får beaktas för att bevilja dispens från strand-

skyddet för byggnader m.m. som behövs för en förvärvsverksamhet med begränsad påverkan på strandskyddets syften. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Av paragrafen följer att vid prövningen av en fråga om dispens får som särskilda skäl beaktas om dispensen avser en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd. Uttrycken har samma innebörd som i 15 §. En förutsättning är dock att den aktuella byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden inte är avsedd att tillgodose bostadsändamål. Uttrycket har samma innebörd som i 16 a §. För att särskilda skäl ska kunna föreligga krävs dessutom att förutsättningarna i punkterna 1 och 2 är uppfyllda.

Enligt *första punkten* ska byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden behövas för en förvärvsverksamhet som är avsedd att bedrivas varaktigt. Sistnämnda uttryck har samma innebörd som i 16 a §.

Det ska vidare, enligt samma punkt, vara fråga om en förvärvsverksamhet som har en begränsad påverkan på strandskyddets syften. Det betyder att verksamhetens lokalisering till strandskyddsområdet sammantaget får ge upphov till endast en begränsad negativ påverkan på något av strandskyddets båda syften. En viktig del av bedömningen är därför att avgöra om verksamheten bedrivs eller planeras i ett område med höga värden för djur-, växt- eller friluftslivet. Höga sådana värden innebär att endast en mycket liten eller ingen omgivningspåverkan kan tillåtas. Om en verksamhet förutsätter att det uppförs en byggnad eller anläggning är såväl byggnadens eller anläggningens storlek som dess placering av betydelse för bedömningen. En stor byggnad har normalt en större omgivningspåverkan än en liten byggnad och en placering nära strandlinjen påverkar vanligtvis bl.a. djur- och växtlivet mer än om byggnaden finns på ett längre avstånd ifrån stranden. Även andra omständigheter kan ha betydelse för verksamhetens påverkan på strandskyddets syften. Det kan handla om en ökad mängd besökare eller trafik till följd av att verksamheten utvidgas eller att verksamheten är tänkt att bedrivas på ett sätt som gör att den får en avhållande effekt på allmänhetens möjligheter att nyttja strandområdet.

I första punkten anges också att förvärvsverksamheten ska bedrivas i ett område med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck. Med bebyggelse avses såväl fritidshusbebyggelse som annan bebyggelse. Bebyggelsegraden avgörs av i vilken utsträckning ett område har tagits i anspråk för bebyggelse. Som riktmärke gäller att områden som utgör tätorter enligt Statistiska centralbyråns statistik, dvs. områden med en sammanhängande bebyggelse om minst 200 invånare, inte ska anses ha en låg bebyggelsegrad. Sådana områden har således normalt en för hög bebyggelsegrad för att särskilda skäl vid dispensprövningen ska föreligga.

Bebyggelsetrycket i ett område är kopplat till efterfrågan på oexploaterad mark som kan tas i anspråk för bebyggelse. Områden med högt bebyggelsetryck finns framför allt i närheten av tätorter eftersom intresset av att uppföra ny bebyggelse oftast finns inom och i anslutning till befintliga tätorter. Hur stort område runt tätorten som omfattas av det höga bebyggelsetrycket beror bl.a. på tätortens storlek. Bebyggelsetrycket är gemensamt för trakten eller närområdet och varierar inte från en fastighet till en annan. Även om det av något skäl inte går att bebygga den fastighet prövningen avser – och det inte heller finns någon efterfrågan på den specifika fastigheten – kan det alltså finnas ett högt bebyggelsetryck

inom det område där fastigheten finns. I plan- och bygglagen (2010:900) används det närliggande uttrycket stor efterfrågan på området för bebyggande (4 kap. 2 § första stycket 4 a och 3 § 2). I prop. 1985/86:1 s. 556 beskrivs den närmare innebörden av detta. Uttalandena i propositionen kan ge viss ledning vid bedömningen av bebyggelsestrycket. Det behöver dock beaktas att ett lågt bebyggelsestryck kan bero på att strandskydd gäller inom en del av området. I sådant fall är det lämpligt att ett större område ligger till grund för bedömningen.

Enligt *andra punkten* ska det strandnära läget innebära en fördel för byggnadens, anläggningens eller åtgärdens funktion som inte kan uppnås utanför det strandskyddade området. Det kan t.ex. handla om att en eldstad och ett vindskydd anläggs i ett strandnära läge i direkt anslutning till ett vandringsstråk eller att en cafébyggnad placeras strandnära för att besökarna ska kunna erbjudas sjöutsikt. Det kan också handla om anläggningar som för sin funktion måste finnas i ett strandnära läge, t.ex. en brygga eller ett båthus. Samma fördel ska inte kunna uppnås om byggnaden eller anläggningen placeras utanför det strandskyddade området. Hänsyn ska också tas till vad en alternativ lokalisering skulle innebära för verksamheten. Som exempel kan det typiskt sett innebära en funktionell fördel att placera en förrådsbyggnad eller en brygga i direkt närhet till en sjösättningsplats eller i närheten av ett boende för besökare.

18 g § Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får man beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus.

I paragrafen anges särskilda skäl som får beaktas vid prövningen av upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

I paragrafen görs en ändring till följd av att regleringen av vilka särskilda skäl som får beaktas vid upphävande av respektive dispens från strandskyddet samlas i nya 18 d §.

18 h § Med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen avses vid tillämpningen av 18 g § ett område som

1. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden,
2. är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt,
 3. endast har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften,
 - a) i eller i närheten av tätorter,
 - b) i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Klocke-strand vid Ångermanälven eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland,
 - c) på Gotland, eller
 - d) vid Vätern, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungen, Oresjön eller Oreälven mellan Orsasjön och Skattungen, om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området, och
 4. inte är ett kust- eller kustskärgårdsområde från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust eller i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden.

En aktuell översiktsplan enligt 3 kap. 1 och 25 §§ plan- och bygglagen (2010:900) ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område som avses i första stycket. Översiktsplanen är inte bindande.

I paragrafen finns föreskrifter om vad som avses med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen och innehållet i en översiktsplan.

I *första stycket* görs en ändring till följd av att hittillsvarande 18 d § får en ny beteckning.

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

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

Paragrafen innehåller regler om hur fri passage och goda livsvillkor för djur- och växtlivet ska beaktas vid beslut om upphävande av eller dispens från strandskyddet. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Ändringen i *första stycket* är endast språklig.

Andra stycket får ett nytt innehåll som innebär att skyldigheten enligt första stycket att säkerställa fri passage och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet inte gäller vid beslut om att upphäva strandskyddet enligt 18 a §, dvs. vid upphävande av strandskydd för vissa vattendragssträckor som är tre meter eller smalare. Det hindrar inte att områden som behövs för att säkerställa fri passage eller bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet enligt 18 a § andra stycket undantas från ett upphävande av strandskyddet.

Tredje stycket motsvarar det hittillsvarande andra stycket.

18 j § I fråga om strandskydd som har upphävts för ett område genom en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller för ett område som har avsetts att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt samma lag gäller strandskyddet åter, om

1. området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller

2. detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.

Första stycket 2 gäller inte om kommunen med stöd av 4 kap. 17 § andra stycket plan- och bygglagen i den nya detaljplanen har beslutat att strandskyddet ska fortsätta att vara upphävt.

Paragrafen reglerar frågor om strandskydd som har upphävts genom en detaljplan eller i samband med detaljplanering när detaljplanen ändras, upphävs eller ersätts. Övervägandena finns i avsnitt 9.

I *andra stycket*, som är nytt, läggs det till ett undantag från huvudregeln i första stycket 2. Undantaget gäller för de fall kommunen har beslutat att strandskyddet ska fortsätta vara upphävt enligt 4 kap. 17 § plan- och bygglagen. För en närmare redogörelse för i vilka fall kommuner kan fatta sådana beslut hänvisas till kommentaren till den paragrafen. I de fall

undantaget tillämpas behöver det inte göras någon ny prövning av om det finns särskilda skäl för att upphäva strandskyddet.

26 § Dispens enligt någon av bestämmelserna i 7, 9–11, 18 b–18 h, 20 och 22 §§ från förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel får ges endast om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar dispens från ett förbud eller andra föreskrifter som meddelats med stöd av 7 kap. miljöbalken får beslutas.

I paragrafen görs ändringar till följd av att en ny bestämmelse införs i 18 f § om dispens från strandskyddet för förvärvsverksamhet med begränsad påverkan på strandskyddets syften och att hittillsvarande 18 a–18 e §§ får nya beteckningar.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 juli 2025.

Av *andra punkten* följer att 18 § gäller i sin hittillsvarande lydelse i ärenden om upphävande av strandskydd som har inletts hos länsstyrelsen före ikraftträdandet. Det innebär att i sådana ärenden kan strandskydd som gäller vid en liten sjö eller ett litet vattendrag upphävas med stöd av den äldre lydelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

10 a § Strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

Första stycket gäller inte områden där länsstyrelsen har upphävt strandskyddet med stöd av 7 kap. 18 § första stycket 1 miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser.

Paragrafen reglerar frågor om strandskydd i samband med att en generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Andra stycket är nytt och innehåller ett förtydligande av att första stycket inte innebär att strandskydd inträder om en generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts i ett område där länsstyrelsen har upphävt strandskyddet på grund av att området uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften enligt 7 kap. 18 § första stycket 1 miljöbalken. Första stycket är inte heller tillämpligt i fråga om beslut som länsstyrelsen har fattat enligt motsvarande äldre bestämmelser i 7 kap. 15 § första stycket miljöbalken i dess lydelse före den 1 juli 2009 och 15 § tredje stycket naturvårdslagen (1964:822). Det första stycket innebär således att strandskydd endast ska återinträda i sådana områden som avses i 10 § samt områden där strandskyddet har upphävts genom beslut som

länsstyrelsen har fattat för att området avsågs ingå i en generalplan, stadsplan eller byggnadsplan enligt 15 § tredje stycket naturvårdslagen i dess lydelse före den 1 juli 1987. Ändringen utgör endast ett förtydligande av gällande rätt och innebär således inte någon förändring i sak.

12 § Bestämmelsen i 7 kap. 18 k § miljöbalken om när ett beslut om dispens från förbudet att vidta åtgärder i ett strandskyddsområde upphör, ska tillämpas också på dispenser meddelade före den 1 augusti 1991.

Paragrafen innehåller en regel om tillämpningsområdet för bestämmelsen om när ett beslut om strandskyddsdispens upphör.

I paragrafen görs en ändring till följd av att hittillsvarande 18 h § får en ny beteckning.

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

3 kap. Översiktsplan

5 § Av översiktsplanen ska även följande framgå:

1. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,
2. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
3. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 h § första stycket miljöbalken,
4. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra,
5. om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen, och
6. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

Paragrafen ställer krav på att vissa uppgifter ska redovisas i översiktsplanen.

I *första stycket tredje punkten* ändras en hänvisning till följd av att hittillsvarande 7 kap. 18 e § miljöbalken får en ny beteckning. I övrigt görs en mindre redaktionell ändring.

10 § Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 h § första stycket miljöbalken,
4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

Paragrafen anger länsstyrelsens uppgifter under samråd.

I *första stycket tredje punkten* ändras en hänvisning till följd av att hittillsvarande 7 kap. 18 e § miljöbalken får en ny beteckning.

16 § Länsstyrelsen ska under granskningstiden lämna ett granskningsyttrande över planförslaget.

Länsstyrelsen ska i yttrandet enbart ange om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,
2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 h § första stycket miljöbalken,
4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Paragrafen innehåller bestämmelser om länsstyrelsens skyldighet att avge ett granskningsyttrande över planförslag.

I *andra stycket tredje punkten* ändras en hänvisning till följd av att hittillsvarande 7 kap. 18 e § miljöbalken får en ny beteckning.

4 kap. Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser

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 e och 18 g–18 j §§ miljöbalken ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd.

Om strandskyddet har upphävts för ett område som omfattas av en detaljplan eller av områdesbestämmelser och planen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan där området ska fortsätta att ha samma användning som tidigare, får kommunen i den nya detaljplanen bestämma att strandskyddet ska fortsätta att vara upphävt. En sådan bestämmelse får tas in i den nya detaljplanen utan tillämpning av 7 kap. 18 e och 18 g–18 j §§ miljöbalken.

Paragrafen reglerar när en kommun får upphäva strandskyddet för ett område i en detaljplan. Övervägandena finns i avsnitt 9.

I *första stycket* görs ändringar till följd av den nya utformningen av 7 kap. 18 § och av att hittillsvarande 7 kap. 18 c–18 g §§ får nya beteckningar.

Genom *andra stycket*, som är nytt, får kommuner möjlighet att besluta att strandskyddet ska fortsätta vara upphävt för ett område i en detaljplan som ersätter en äldre detaljplan eller områdesbestämmelser. Detta förutsätter dock att strandskyddet avser samma område och att området ska ha

samma användning enligt den nya planen. Vid tillämpningen av denna bestämmelse krävs inte någon ny prövning av om det finns särskilda skäl för att upphäva strandskyddet enligt miljöbalken.

Vad som ska anses utgöra samma användning måste avgöras från fall till fall med hänsyn till de användningsbestämmelser och övriga egenskapsbestämmelser som gäller för området. En utgångspunkt för prövningen av om undantaget i andra stycket är tillämpligt är att användningsbestämmelserna och de övriga egenskapsbestämmelserna för området ska vara väsentligen de samma i den nya detaljplanen som i planen som ersätts. Det ska dock vara möjligt att använda moderna planbestämmelser i den nya planen för att ersätta äldre bestämmelser med väsentligen samma innebörd. Om den nya detaljplanen däremot möjliggör att området används på ett sätt som har en mer negativ inverkan på strandskyddets syften än vad som var fallet i den ersatta planen, ska det även fortsättningsvis krävas en prövning enligt paragrafens första stycke. Så kan exempelvis vara fallet om de nya användningsbestämmelserna eller den exploatering som tillåts genom den nya planen innebär en ökad privatisering eller en mer omfattande utbyggnad av områden som enligt planen ska ersättas helt eller delvis skulle vara tillgängliga för allmänheten. Ett annat exempel är att den nya detaljplanen tillåter bebyggelse i delar av ett område som enligt den ersatta detaljplanen inte får exploateras.

9 kap. Bygglov, rivningslov och marklov m.m.

3 § Trots 2 § första stycket 1, 2 och 3 b krävs det inte bygglov för en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk, *vattenbruk* eller annan liknande näring, om åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Paragrafen innehåller undantag från krav på bygglov för vissa ekonomibyggnader. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Genom tillägget av ordet *vattenbruk* klargörs att ekonomibygnader för *vattenbruk* omfattas av undantaget från krav på bygglov.

11 kap. Tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder

10 § När länsstyrelsen enligt 5 kap. 30, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs *eller fortsätter att vara upphävt* i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Paragrafen reglerar i vilka situationer länsstyrelsen ska överpröva en kommuns beslut att anta en ny detaljplan. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Andra stycket fjärde punkten ändras så att länsstyrelsens ansvar för att överpröva beslut även omfattar beslut om att strandskyddet ska fortsätta vara upphävt när en detaljplan eller områdesbestämmelser ersätts av en ny detaljplan i enlighet med vad som föreskrivs i 4 kap. 17 § andra stycket. Prövningen ska i de fallen endast avse om det finns förutsättningar för att besluta om att låta strandskyddet fortsätta vara upphävt i den antagna detaljplanen enligt 4 kap. 17 § andra stycket. Länsstyrelsens prövning ska således inte omfatta om det funnits förutsättningar för att upphäva strandskyddet i den ersatta planen.

Sammanfattning av betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

Vårt uppdrag har varit att föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som medför att strandskyddet i miljöbalken görs om i grunden. Det ska ske genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringsstryck.

Det ska bli enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Förslagen ska på det sättet syfta till att förbättra förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringsstryck.

Förslagen ska också syfta till att bibehålla eller förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden.

Uppdraget ska ses mot bakgrund av de utvärderingar av lagstiftningen som har skett under det senaste årtiondet. Strandskyddet har utvärderats grundligt med avseende bland annat på hur effektivt de reformer som genomfördes 2009/2010 har bidragit till landsbygdsutveckling. De så kallade LIS-reglerna har utvärderats gemensamt av Naturvårdsverket och Boverket. Även Boverkets uppföljning av tillämpningen av plan- och byggnadslagstiftningen som genomfördes 2015 behandlade landsbygdsutveckling i strandnära läge.

Strandskyddsdelegationen hade i uppdrag att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats när det gäller frågor som berör tillämpningen av strandskyddsreglerna. Delegationen konstaterade 2015 att den intention som låg bakom förändringen 2009 inte hade fått full effekt. Den innebar bland annat fortsatt restriktivitet i exploaterade områden och lättnader i skyddet där det fanns god tillgång på oexploaterade strandområden. Delegationen identifierade en rad problemområden som utformningen av skälen för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet. Strandskyddsdelegationen identifierade också svårigheter som rör en nationellt enhetlig kartredovisning av strandskyddet och samordning mellan dispensprövning och fastighetsbildning. Delegationen beskrev dessa problemområden mer i detalj och pekade på behovet av en översyn av reglerna.

I direktiven till vår utredning har regeringen angett att en differentiering av strandskyddet som tar hänsyn till variationer i landet och inom en kommun är en förutsättning för en tillförlitlig och förståelig reglering. Vi ska analysera behovet av kunskapsunderlag om lokala förhållanden som har betydelse för ett differentierat, effektivt, ändamålsenligt och legitimt strandskydd och kan uppfylla strandskyddets syften. Vi ska lämna förslag om hur detta behov kan tillgodoses.

Dagens reglering i miljöbalken behöver ändras eller kompletteras så att olika områdens varierande skyddsbehov får genomslag. För att balansera de olika intressen som berörs behövs enligt direktivet en väl avvägd differentiering med fortsatt starkt strandskydd i områden som redan är starkt exploaterade. Vi ska analysera hur effektivt olika typer av

regleringar bidrar till berörda intressen och ökar det lokala inflytandet, utan att strandskyddets syften riskeras.

Vad är strandskydd?

Strandskydd är nära förknippat med den svenska allemansrätten, som numera är stadfast i våra grundlagar. Strandskyddslagstiftningen har sitt ursprung från 1950-talet och syftade till att trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid hav, insjöar och vattendrag för allmänheten. I förarbetena till strandlagen framhölls bland annat att rätt till ökad semester gjorde att fler utnyttjade allemansrätten. Strandskyddet infördes som ett skydd för allemansrätten, för att de som inte ägde någon strandfastighet skulle kunna nyttja strandområdena.

Enligt strandlagen gällde strandskyddet inte överallt i Sverige. Länsstyrelsen fick utse områden där strandskydd skulle gälla. Områdena fick omfatta land- och vattenområden högst 300 meter från strandlinjen. Områden som ingick i fastställda planer kunde inte omfattas av strandskydd. Inom strandskyddade områden rådde förbud mot nybyggnad, ändring av byggnad samt grävnings- eller andra förberedelsearbeten. Tillstånd (dispens) till bebyggelse kunde lämnas. Förbuden gällde inte bebyggelse som behövdes för försvaret, de areella näringarna eller den allmänna samfärdseln.

Strandlagen ersattes 1965 av naturvårdslagen. Under 1960-talet och början av 1970-talet skedde en omfattande expansion av fritidshusbebyggelse, framför allt i tätortsnära stränder längs kusterna. Strandskyddade områden hade inte kommit till stånd i tillräcklig omfattning för att bevara värdefulla stränder för allmänheten. Dispens hade lämnats i förhållandevis stor utsträckning. Det bidrog till att strandskyddet skärptes 1975 och började gälla i hela Sverige. Det blev generellt.

Av naturvårdslagen framgick att strandskyddet gällde vid havet, insjöar och vattendrag för att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv. Skyddet skulle nu som huvudregel gälla 100 meter från strandlinjen, med möjlighet för länsstyrelsen att utöka det upp till 300 meter. Skyddet gällde såväl på land som i vattnet. En annan ändring var att strandskyddet även skulle gälla inom nya planområden, men det infördes samtidigt en möjlighet att upphäva skyddet i planerna.

Strandområden som ingick i äldre, redan fastställda planer skulle inte omfattas av strandskydd enligt den nya lagen. Denna bestämmelse överfördes i huvudsak oförändrad till miljöbalken vid dess tillkomst 1999.

Förbuden inom strandområden utvidgades till att avse även anläggning eller anordning där mark tas i anspråk som hindrade eller var avhållande för allmänheten. Förbudet kom då även att omfatta exempelvis vägar, anläggningar för camping och sport med mera. Dispens kunde lämnas om det fanns särskilda skäl. Dagens motsvarighet till tomtplatsbestämning infördes, det vill säga att vid dispensgivning skulle det bestämmas i vilken utsträckning mark fick tas i anspråk för en fastighet. Undantagen från förbuden avskaffades för försvarets och den allmänna samfärdselns anläggningar.

Strandskyddet är i dag differentierat när det gäller omfattning, vilka åtgärder som omfattas av förbuden inom strandskyddsområde och förutsättningarna för dispens. När strandskyddet blev generellt fick länsstyrelsen bestämma att strandområde som uppenbarligen saknade betydelse för bad och friluftsliv inte skulle omfattas av strandskydd. Genom den möjligheten kunde strandskyddets omfattning differentieras.

År 1994 fick strandskyddet ytterligare ett syfte. Det tillkom för att bevara goda livsvillkor för växter och djur. Även efter denna ändring fick länsstyrelsen bestämma att ett strandområde som uppenbart saknade betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skulle omfattas av skyddet. I samband med lagändringen infördes även en bestämmelse som innebar att länsstyrelsen skulle ompröva tidigare förordnanden om områden som inte skulle omfattas av strandskydd utifrån den nya lydelsen.

År 2009 ändrades lagstiftningen och bestämmelserna specificerades så att länsstyrelsen i *det enskilda fallet* får besluta att upphäva strandskyddet i ett område om det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Ändringarna innebar att det inte längre blev möjligt att upphäva strandskyddet genom generella föreskrifter. Samtidigt avskaffades länsstyrelsens möjlighet att meddela föreskrifter om att strandskydd inte skulle gälla. Därmed avskaffades även länsstyrelsens möjlighet att återinföra strandskyddet.

11 av 21 länsstyrelser har med stöd av lagstiftningen beslutat att undanta områden från strandskyddet. Undantagsbesluten som är uppbyggda på olika sätt i de 11 länen, utgör en viktig utgångspunkt för utredningens förslag, eftersom de är en pusselbit för att förstå hur strandskyddsreglerna tillämpas och var strandskydd gäller i dag. Sammanfattningsvis är strandskyddet upphävt för de flesta små sjöar och vattendrag i de 11 län som har undantagit områden från strandskydd. Men det saknas i dag en fullständig digitalisering av besluten, vilket gör det svårt att få en överblick av dess fulla omfattning. Vissa län har digitaliserat strandskyddet där undantagna områden har beaktats. Andra län använder fortfarande respektive karta i dess tryckta version.

De 11 undantagen ger olika förutsättningar mellan länen. Såväl hög-exploaterade som lågexploaterade län tillämpar dessa undantag. Att undantagen ofta baseras på gamla, tryckta kartor som inte uppdaterats gör också att tillämpningen försvåras och det kan bli otydligt var strandskyddet gäller eller inte.

Sedan 1990-talet har flera utredningar genomförts och förslag lämnats för att differentiera strandskyddet. Förslagen har alla på olika sätt handlat om var i landet som lättnader i strandskyddet skulle kunna gälla. En utmaning har genomgående varit att finna en ändamålsenlig indelning. Olika varianter har övervägts. Det har varit fråga om glesbygder, vissa län, vissa kommuner och landsbygder. År 2009 infördes också bestämmelser om differentiering av strandskyddet. Ändringarna syftade å ena sidan till att införa lättnader i strandskyddet för att främja utvecklingen av landsbygdsområden med god tillgång till stränder. Å andra sidan var avsikten också att begränsa nybyggnad i övriga delar av landet genom tydligare och stärkta regler och en fortsatt restriktiv tillämpning.

Enligt bestämmelserna om lättnader ska kommunerna redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (så kallade LIS-områden) i översiktsplanen. Där ska vissa lättnader i strandskyddet kunna gälla.

Redovisningen ska göras utifrån kriterier i lagtexten. Lättnaderna innebär att nya och fler särskilda skäl kan tillämpas inom LIS-områden. Syftet var att bättre anpassa strandskyddet till lokala förhållanden och förutsättningar. Bestämmelserna ska också främja utvecklingen i landsbygdsområden med god tillgång till stränder och lågt exploateringstryck.

I syfte att uppnå en mer enhetlig och korrekt tillämpning preciserades i lagtext också vad som får beaktas som särskilda skäl i övriga områden. Dessutom infördes förtydliganden när det gäller strandskyddets syften och att en fri passage för allmänheten närmast strandlinjen skulle bibehållas. Kommunerna fick huvudansvaret för att pröva frågor om att upphäva och ge dispens från strandskyddet. Samtidigt fick länsstyrelsen ansvaret att bevaka strandskyddets intressen vid kommunal planläggning och överpröva kommunala beslut om upphävanden och dispenser om det behövs.

Våra utgångspunkter

Riksdagen har angett mål för utvecklingen av Sveriges landsbygder. Dessa har utformats utifrån en långsiktigt hållbar utveckling, i linje med miljömålen. När det gäller den miljömässiga hållbarheten tar beslutet genomgående stöd i de nationella miljö kvalitetsmålen och generationsmålet som riksdagen beslutat. Miljö kvalitetsmålen inrättades med det generella strandskyddet som en viktig förutsättning. Att de landsbygds-politiska målen har stöd i miljö kvalitetsmålen utgör en viktig utgångspunkt för våra förslag.

I underlaget för riksdagsbeslutet identifieras ett antal utmaningar som den demografiska utvecklingen, geografiska avstånd och finansiella förutsättningar för byggande och verksamheter. Näringsliv och företagande, samhällsplanering och bostadsbyggande framhålls som viktiga områden för landsbygdsutvecklingen. Det övergripande målet är en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd.

Statsmakterna har identifierat landsbygden som en tillgång för att ta till vara framtida möjligheter till hållbar tillväxt och för att möta de utmaningar som följer av förändringar i klimatet och behovet av att ställa om till en mer cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi. Landsbygden måste därför ha goda möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd. Förutsättningarna för att bo, leva och verka kan skilja sig åt i glesa respektive täta miljöer, vilket ställer krav på olika lösningar för att hantera exempelvis offentlig service.

Det finns en konflikt mellan olika exploateringsintressen inom strandskyddade områden å ena sidan och miljöhänsyn i form av att bevara orörda stränder å andra sidan, särskilt i högexploaterade områden. Vi har haft i uppdrag att lämna förslag så att det blir betydligt enklare att bygga i strandskyddade områden i landsbygder. Miljö kvalitetsmålen inrättades med det generella strandskyddet som en viktig förutsättning. Att de landsbygds-politiska målen har stöd i miljö kvalitetsmålen utgör en viktig utgångspunkt för utredningens förslag. Vår ambition har varit att lämna förslag som underlättar strandnära byggande inom landsbygdsområden

samtidigt som strandskyddets syften inte ska äventyras. På så sätt har vi haft för avsikt att söka en balans mellan landsbygdspolitiken och miljö- och friluftsmålen i våra förslag.

En annan viktig ambition har varit att skapa en logisk och välmotiverad uppbyggnad av bestämmelserna för strandskyddet, som är lätt att förstå för inblandade aktörer. Det har också blivit allt tydligare att bestämmelserna måste kunna ge utrymme för lokala anpassningar och dynamiska förändringar.

Befolkningstätheten och exploateringen av stränder varierar

Exploatering av stränderna, befolkningstäthet och exploateringstryck varierar i landet mellan länen och mellan kommuner. Även inom kommunerna varierar förhållandena liksom att de varierar också över tid, inte minst på grund av den pågående urbaniseringen. Med hänsyn till de varierande förhållandena är det varken lämpligt eller möjligt att på nationell nivå bestämma var det ska bli lättare att bygga genom lättnader i strandskyddet eller var strandskyddet ska stärkas. Våra förslag om en ökad differentiering bör därför genomföras lokalt och regionalt och besluten om detta måste också fattas lokalt och regionalt.

På lokal nivå är det kommunerna som ansvarar för den övergripande samhälls- och bebyggelseplaneringen. Kommunerna ansvarar också för prövningar av strandskyddsdispenser. Länsstyrelsen, som är statens företrädare på regional nivå, tillhandahåller underlag för kommunernas planering. Länsstyrelsen ansvarar också för frågor om att upphäva strandskyddet. Kommuner och länsstyrelser har kunskap om de lokala och regionala förhållandena i landet och bör därför vara de aktörer som i praktiken ska genomföra de förslag som utredningen lämnar.

En slutsats som utredningen kan dra är att lättnader i strandskyddet kommer att kunna genomföras i stora delar av norra Sverige, där det överlag är låg exploateringsgrad, låg befolkningstäthet och lågt exploateringstryck. Stora delar kan vara landsbygder, där det ska kunna bli enklare att bygga. Det finns områden främst vid kusten dit bebyggelsen och befolkningen är koncentrerad. Det gäller städerna och några större tätorter. Det finns därför områden i norra Sverige som även har hög exploateringsrad, tät befolkning och ett högt exploateringstryck.

I södra delen av landet är det överlag högre exploateringsgrad, högre befolkningstäthet och högre exploateringstryck. Bebyggelsen täcker större delar av landområdet än i norra Sverige. Bebyggelsestrycket är överlag också högt. Delar av södra Sverige kan vara sådana starkt exploaterade områden, där strandskyddet bör bibehållas eller stärkas. I södra Sverige finns också mindre exploaterade och glest befolkade områden som kan vara landsbygder.

I södra Sverige kommer lättnader att kunna genomföras mer selektivt utifrån de lokala förutsättningarna och påverkan på strandskyddets syften och inte i lika stor utsträckning som i norra Sverige. I områden i landsbygder kan exploateringstrycket vara lågt och produktionskostnaden för en byggnad kan vara högre än marknadsvärdet. Det innebär ett

risktagande för både de som vill bygga och för banker i sin långivning. Vi har dragit slutsatsen att lättnader i strandskyddet i landsbygder inte får medföra risk för överetablering eller att strandskyddets syften äventyras.

Även olika kommuner har olika förhållanden och förutsättningar för lättnader i strandskyddet. Det finns också olika förutsättningar för lättnader i olika delar av kommuner, beroende på vilken exploateringsgrad, befolkningstäthet och exploateringsstryck som råder. Exempelvis kommer lättnader i strandskyddet att kunna genomföras i mycket större utsträckning i Jokkmokks kommun som har den lägsta exploateringsgraden av stränderna (1,4 procent) än i Danderyds kommun, som har den högsta (68,9 procent).

Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

Frågan om strandskyddets omfattning vid små insjöar och vattendrag har utretts ett antal gånger. Naturvårdsverket redovisade till exempel 2002 ett uppdrag från regeringen att bland annat utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av vissa lättnader i strandskyddet utanför tätortsnära områden med högt bebyggelsestryck. I den redovisningen lämnade verket förslag om vissa lättnader. De innebar bland annat att strandskyddet för de minsta sjöarna och vattendragen skulle tas bort helt och att det skulle minskas till 50 meter vid vattendrag mellan 1 och 6 meters bredd. Förslaget ledde inte till några lagstiftningsåtgärder.

2012 fick Naturvårdsverket och Boverket ett liknande uppdrag att bland annat analysera och redogöra för konsekvenserna av att införa lättnader i strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag utanför högexploaterade områden. Redovisningen innehöll olika möjligheter att minska strandskyddet. 2014 infördes nya bestämmelser som ger länsstyrelsen möjlighet att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, om området har liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. En liten sjö får ha en vattenyta som uppgår till omkring 1 hektar eller mindre och ett litet vattendrag får ha en bredd på omkring 2 meter eller smalare. Ett av syftena med ändringen var att skapa ökad förståelse och acceptans för strandskyddsregleringen.

Vi föreslår nu att strandskydd inte ska gälla vid insjöar med en vattenyta som uppgår till 1 hektar eller mindre eller vattendrag som är 2 meter eller smalare. Vi anser att generellt ta bort strandskyddet vid de minsta sjöarna och vattendragen bör leda till en ökad acceptans och mindre tillämpningsproblem och därigenom sammantaget bättre och mer ändamålsenligt skydd. Förslaget har som målsättning att anpassa omfattningen av strandskyddet för att säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt strandskydd som också ger legitimitet. För att ta tillvara strandskyddets syften behöver det dock finnas möjlighet att införa skydd vid små sjöar och vattendrag som har särskild betydelse för något av de båda syftena. Länsstyrelsen får därför i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla vid insjöar som är 1 hektar och mindre samt vattendrag som är 2 meter och smalare, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om

hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas. Strandskydd ska heller inte gälla vid anlagda vatten (sjöar, dammar och våtmarker) som har tillkommit efter 1975. Bilaga 1

Ett mer differentierat strandskydd

Strandskyddet är redan i dag differentierat på flera olika sätt. Med det generella strandskyddet som infördes 1975 har det successivt utvecklats en rad undantag, i syfte att åstadkomma en differentiering. Länsstyrelsen får till exempel besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. I vissa områden är därför strandskyddet utvidgat till 300 meter från strandlinjen.

Länsstyrelsen har sedan 1975 också kunnat upphäva strandskyddet i områden som saknar betydelse för strandskyddets syften. Sedan 2014 kan länsstyrelsen som nämnts upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, för att områdenas betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten. Strandskyddet gäller därför inte överallt och det har upphävts i olika omfattning i olika områden. I områden där strandskyddet är upphävt krävs följaktligen ingen dispens.

Det finns ett antal åtgärder som inte omfattas av förbuden inom strandskyddsområden. Sådana åtgärder kräver heller ingen dispens. Ett av undantagen gäller åtgärder för de areella näringarna (jordbruket, fisket, skogsbruket och renskötseln). Undantaget gäller över hela landet. Ett annat undantag gäller kompletteringsåtgärder, där länsstyrelsen har meddelat föreskrifter. Länsstyrelsen får undanta kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad, som viktas inom 15 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 25 meter och inom en tomtplats som har angetts i ett beslut om dispens.

LIS-bestämmelserna är en del av de förändringar i lagstiftningen som har genomförts i syfte att differentiera strandskyddet. Bestämmelserna har sedan de infördes utvärderats av Naturvårdsverket och Boverket 2013, av länsstyrelserna 2015, av Strandskyddsdelegationen 2015 och av Naturvårdsverket ännu en gång 2017. Utvärderingarna visar att redovisning av LIS-områden har skapat nya förutsättningar och incitament för planering av landsbygder. Planeringen har engagerat både allmänhet och politiker. Samtidigt har planeringen varit en tids- och resurskrävande process, med ett sämre utfall än förväntat. Strandskyddsdelegationen noterade 2015 att strandskyddet förefaller vara starkt i glesbygd men svagare i tätbebyggda områden. Detta står i kontrast till avsikten bakom de förändringar som riksdagen beslutade om 2009. Ett av de uttalade syftena var att öka differentieringen och åstadkomma en utveckling som bättre tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder är olika i olika delar av landet. Intentionen med LIS-bestämmelserna var att stärka strandskyddet i exploaterade områden, men samtidigt ge lättnader i skyddet där det fanns god tillgång på oexploaterade strandområden.

Vi har tagit del av tidigare utvärderingar och rapporter av strandskyddsbestämmelserna och studerat rättspraxis på området. Vi har under arbetet genomfört möten med en rad aktörer som berörs av strandskydds-

bestämmelserna. Slutsatsen är att LIS-systemet inte är tillräckligt effektivt. Det finns problem som påverkar effektiviteten i alla delar av LIS-systemet.

Det finns svårigheter att avgränsa LIS-områden enligt de begränsningar när det gäller antalet och omfattningen av LIS-områden som anges i miljöbalken. Problemet påverkar bestämmelsernas ändamålsenlighet och effektivitet. Termen landsbygdsutveckling har medfört olika tolkningar mellan kommuner och länsstyrelser. Olika tolkningar påverkar bestämmelsernas effektivitet och rättssäkerhet. Utredningar och redovisningar av LIS-områden är bristfälliga. Även det problemet påverkar bestämmelsernas effektivitet och rättssäkerhet. De materiella reglerna för dispens i LIS-områden är otydliga. Möjligheterna att få dispens regleras genom de särskilda skälen i miljöbalken. Problemet påverkar bestämmelsernas ändamålsenlighet och effektivitet.

Vi anser nu att kommuner antingen bör kunna ansöka hos länsstyrelsen om att strandskyddet upphävs i landsbygdsområden eller redovisa landsbygdsområden i översiktsplan, där det ska vara enklare att få dispens. Inom sådana områden ska särskilda skäl kunna tillämpas.

Vi föreslår att länsstyrelsen, efter ansökan från en eller flera kommuner, helt eller delvis ska upphäva strandskyddet inom ett landsbygdsområde, om kriterierna för landsbygdsområden är uppfyllda. Länsstyrelsen får helt eller delvis också häva ett tidigare beslut om att upphäva strandskyddet i ett landsbygdsområde, om ett område inte längre uppfyller kriterierna för landsbygdsområden.

Kommuner får redovisa landsbygdsområden i översiktsplan. Inom sådana områden ska särskilda skäl för landsbygdsområden kunna tillämpas. LIS-områden som har redovisats i gällande översiktsplan ska anses vara landsbygdsområden, där det ska vara enklare att få dispens för vissa åtgärder. Gällande bestämmelser om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) avskaffas.

Vi föreslår också kriterier för landsbygdsområden. Det ska vara områden som har god tillgång till obebyggd mark, inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse och inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet inom ett landsbygdsområde föreslår vi att prövningen får beakta några kriterier. De är

- om området behövs för enstaka en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnad samt åtgärder som hör till bostadsbyggnaden,
- om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av att uppföra eller utveckla sammanhållen bebyggelse, eller
- om området behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som är nödvändiga för en verksamhet och verksamheten har fördel av ett strandnära läge.

Vi föreslår ett stärkt strandskydd i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor och i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Där ska de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering tillämpas särskilt restriktivt.

Vi anser dessutom att klimatförändringarna medför behov av klimatanpassningsåtgärder som kan motivera en differentiering av strandskyddet. Det bör därför bli tydligare att dispens ska kunna meddelas för åtgärder som syftar till att skydda miljön, människors liv och hälsa samt egendom genom att samhället anpassas till de konsekvenser som ett förändrat klimat kan medföra.

Strandskyddet bör bli mer förutsägbart och enklare att administrera

Länsstyrelserna bör få i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län. Såväl högexploaterade som lågexploaterade län har undantagit strandskydd i olika utsträckning. Att besluten ibland baseras på gamla, tryckta kartor som inte uppdateras gör också att tillämpningen försvåras och det kan bli otydligt var strandskydd gäller. Problemet uppstår framför allt för den enskilde och allmänheten när de vill veta var strandskyddet gäller. En heltäckande digitalisering skulle bidra till att göra strandskyddet mer transparent, förutsägbart och rättssäkert, inte minst för den enskilde.

Gammalt kartmaterial försvårar digitaliseringen av strandskyddet men visar samtidigt att den måste ges högsta prioritet. Uppdraget till länsstyrelserna bör därför vara att i samråd med Naturvårdsverket samordna arbetet med en digitalisering av dessa och andra uppgifter som gäller strandskyddet. Digitaliseringen bör vara genomförd senast två år efter det att förändringarna har trätt i kraft.

I sammanhanget föreslår vi också att det ska bli enklare att ändra gamla beslut om strandskyddets omfattning. Möjligheten att kunna ändra gamla beslut är viktigt för ett anpassat och dynamiskt strandskydd. Länsstyrelsen ska därför kunna upphäva tidigare beslut om undantag från strandskyddet, om området har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.

Ett tillägg behöver även införas i lagstiftningen för att minska tolkningsutrymmet och undanröja ett hinder för kommunernas detaljplanering. I dag inträder strandskydd när en gammal plan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen. Detta gäller även när en detaljplan upphävs för ett område som tidigare har omfattats av en gammal plan eller ersätts av en ny detaljplan.

Regeringen bör dessutom utreda om det finns behov av författningsändringar när det gäller undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken. Vi anser däremot inte att det föreligger något behov av ändring av bestämmelserna om utvidgning av strandskyddet eller andra åtgärder för en förnyad översyn av utvidgade strandskydd.

Effektivare tillsyn inom strandskyddade områden

En rättvis tillämpning av strandskyddsreglerna och tillsyn av efterlevnaden framhålls i våra direktiv som viktigt för att skyddet ska uppfattas som legitimt. Vi ska utgå från att det fortsatt finns ett behov av en

ändamålsenlig och effektiv statlig tillsyn och kontroll av tillämpningen av förändrade strandskyddsregler. Tillsynen ska värna strandskyddets syften och säkerställa ett differentierat och legitimt strandskydd.

Vi anser att Naturvårdsverket bör få ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser för att skapa bättre förutsättningar för mer och effektivare tillsyn. Regeringen bör årligen under en femårsperiod avsätta extra medel till Naturvårdsverket för vägledning och utbildning i strandskyddstillsyn. Efter utgången av den perioden bör verket redovisa hur resurserna har använts med en bedömning av om insatserna har bidragit till mer och planerad strandskydd.

Ikraftträdande och genomförande

Våra förslag om förändringar i lagar och förordningar ska enligt det så kallade Januariavtalet träda i kraft den 1 januari 2022. Äldre bestämmelser gäller för ärenden och mål som har påbörjats före ikraftträdandet. De delar av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden) som omfattas av strandskydd ska gälla som landsbygdsområden. Det ska gälla under förutsättning att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande har funnit att redovisningen är förenlig med bestämmelserna i dess lydelse vid tidpunkten för länsstyrelsens yttrande.

Vi anser att effekterna av de föreslagna ändringarna bör följas upp årligen och utvärderas av Naturvårdsverket. Den årliga uppföljningen av meddelade dispenserbeslut i landet bör även omfatta var dispenser söks och var dispenser beviljas samt om åtgärder som avser komplementbyggnader innebär att ny byggnad uppförs.

Ekonomiska och andra konsekvenser

Vi ska enligt direktiven analysera och redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Vi ska också redovisa konsekvenser i några andra avseenden, exempelvis konsekvenser för friluftsliv, för möjligheten att bygga och driva företag på landsbygden samt samhällets motståndskraft mot klimatförändringar.

Vi har anlitat externt stöd för att genomföra delar i konsekvensutredningen. Ett uppdrag till Sweco Strategi AB har varit att bistå oss med att belysa de ekonomiska konsekvenserna för olika aktörer och med en samhällsekonomisk analys. I den delen av arbetet har även Tillväxtverket medverkat. Vi har dessutom med ett annat uppdrag till samma företag belyst effekter av förslagen för miljön och friluftslivet.

Vi bedömer i konsekvensutredningen att våra förslag beräknas få positiva konsekvenser särskilt för små företag och enskilda i landsbygdsområden. Förslagen bedöms även medföra ökad rättssäkerhet, ökad tydlighet och förutsägbarhet samt större legitimitet för strandskyddslagstiftningen.

Lättnader från strandskyddet i landsbygdsområden och vid mindre sjöar och smalare vattendrag kan få negativa konsekvenser för strandskyddets

syften och därmed även för miljön. Dock är strandskyddet delvis redan upphävt i många av landets mindre sjöar och smala vattendrag som följd av de olika länsvisa undantagen. Den negativa påverkan på miljön som en följd av lättnader i landsbygdsområden bör bli begränsad, då dessa områden inte ska vara av särskild betydelse för strandskyddets syften. Det avser dessutom områden med mycket obebyggd mark och låg efterfrågan på byggnation.

Förslagen innebär sammantaget ett ökat lokalt inflytande, eftersom det är kommunerna som ska kunna ansöka om att upphäva strandskydd helt eller delvis i landsbygdsområden. Var dessa områden ska finnas och hur stora de ska vara ska avgöras av de lokala förutsättningarna, vilket underlättar kommunernas planering. Förslagen kommer även att underlätta kommunernas arbete med dispenser. Åtgärdernas bidrag till landsbygdsutveckling behöver inte vägas in i kriterierna för landsbygdsområden eller i de särskilda skälen för dispens.

Det är framförallt länsstyrelsen som kommer att få ökade kostnader som en direkt följd av förslagen under en period på två år. På sikt bedöms länsstyrelsens och kommunernas arbete med strandskyddet kunna underlättas och förbättras som följd av våra förslag.

För att i större utsträckning kunna ta hänsyn till strandskyddets syften har vi lagt fram flera förslag som innebär att det blir möjligt att återinföra strandskydd. Denna möjlighet är viktig för att säkerhetsställa att strandskyddets syften bevaras på lång sikt. Att kunna återinföra strandskyddet är en viktig motvikt till de lättnader som föreslås. Det innebär även förutsättningar för ett mer likvärdigt strandskydd i landet som helhet med hänsyn till strandskyddets syften.

Vi föreslår visserligen olika lättnader från strandskyddet, i landsbygdsområden och vid mindre sjöar och smalare vattendrag. Men det finns det fortfarande även andra naturskyddsinstrument som kan användas och behöver beaktas både när strandskydd upphävs och återinförs och när det byggs i strandnära lägen.

Förslagen medför flera positiva samhällsekonomiska konsekvenser som följd av förenklingar i lagstiftningen, ökad förutsägbarhet och transparens samt ökad möjlighet att bygga i strandnära lägen på landsbygden. De positiva samhällsekonomiska konsekvenserna kommer i huvudsak att tillfalla mindre företag och enskilda på landsbygden.

Betänkandets lagförslag (SOU 2020:78)

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken¹

dels att 7 kap. 18 e § ska upphöra att gälla,

dels att 7 kap. 18 f–h §§ ska betecknas 7 kap. 18 e–g §§,

dels att 7 kap. 13, 18, 18 c–18 d och den nya 18 f §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 7 kap. 17 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

13 §²

Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag.

Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar *som är större än en hektar och vattendrag som är bredare än två meter. Strandskydd gäller inte vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas.

Strandskyddet syftar till att långsiktigt

1. trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och

2. bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

17 a §

Med landsbygdsområde avses ett strandskyddat område

1. där tillgången på obebyggd mark är god,

2. där efterfrågan på mark för bebyggelse inte är stor, och

3. som inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

En kommun får

1. ansöka om att strandskyddet ska upphävas inom ett landsbygds-

¹ Senaste lydelse av

18 e § 2011:393

18 g § 2010:902

18 h § 2009:532.

² Senaste lydelse 2009:532.

område enligt 18 § tredje stycket, Bilaga 2
eller

2. redovisa ett landsbygdsområde
i kommunens översiktsplan.

18 §³

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,

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

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 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.

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.

Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet, efter ansökan från en eller flera kommuner, helt eller delvis upphäva strandskyddet inom ett eller flera landsbygdsområden som avses i 17 a § första stycket om kriterierna enligt första stycket 1–3 i den bestämmelsen är uppfyllda.

³ Senaste lydelse 2014:892

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

18 c §⁴

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta endast om det område som upphävandet eller dispensen avser

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,
2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,
3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,
4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,
5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området,
6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse, *eller*

7. *behöver tas i anspråk för att skydda miljön, människors liv och hälsa, infrastruktur och egendom vid befintlig bebyggelse (klimat-anpassningsåtgärder).*

I 18 d § finns bestämmelser om vad man får beakta som särskilda skäl utöver det som anges i första stycket, om prövningen gäller ett sådant område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 18 e §.

I områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor eller i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet ska första stycket 1–6 tillämpas särskilt restriktivt.

18 d §⁵

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får man också beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett landsbygdsområde som redovisats i översiktsplan får man, utöver det som anges i 18 c §, också beakta om området

1. behövs för enstaka en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnad samt åtgärder som hör till bostadsbyggnaden,

2. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt

⁴ Senaste lydelse 2009:532.

⁵ Senaste lydelse 2009:532.

åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus.

18 g §

I fråga om strandskydd som har upphävts för ett område genom en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller för ett område som har avsetts att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt samma lag gäller strandskyddet åter, om

1. området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller

2. detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.

intresse av att uppföra eller utveckla sammanhållen bebyggelse, eller

3. behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som är nödvändiga för en verksamhet, om verksamheten har fördel av ett strandnära läge.

18 f §⁶

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får, om området har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, besluta att upphäva tidigare förordnanden enligt 7 kap. 15 § denna balk i dess lydelse från den 1 juli 1999 till den 30 juni 2009 och att införa strandskydd.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla vid en insjö som är en hektar och mindre samt ett vattendrag som är två meter och smalare, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet helt eller delvis upphäva ett beslut enligt 18 § tredje stycket, om ett område inte längre uppfyller kriterierna i 17 a § första stycket 1–3. Beslut enligt andra och tredje styckena ska gälla omedelbart, även om de överklagas.

I fråga om strandskydd som har upphävts för ett område genom en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller för ett område som har avsetts att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt samma lag gäller strandskyddet åter, om

1. området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller

2. detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.

⁶ Senaste lydelse 2009:532.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet i ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande av sådana ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

3. De delar av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som omfattas av strandskydd ska gälla som landsbygdsområden enligt 7 kap. 17 a § första stycket, om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande har funnit att redovisningen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken i dess lydelse vid tidpunkten för länsstyrelsens granskningsyttrande.

Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:811) om införande av miljöbalken att 10 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 a §¹

Strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

Strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900), *om det inte bestäms annat*. Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

¹ Senaste lydelse 2011:337.

Förslag till lag om ändring i lagen (2020:75) om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att lagen (2020:75) om ändring i miljöbalken ska utgå.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen

dels att 3 kap. 5, 10 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 kap. 5 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §¹

Av översiktsplanen ska även följande framgå

1. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,

2. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,

3. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra,

5. om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen, och

6. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

3. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra,

4. om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen, och

5. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse.

5 a §

1 översiktsplanen får kommunen redovisa landsbygdsområden enligt 7 kap. 17 a § första stycket miljöbalken.

¹ Senaste lydelse 2020:76.

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
 2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,
 3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av *områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen* är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
 3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av *landsbygdsområden* är förenlig med 7 kap. 17 a § första stycket miljöbalken,
 4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
 5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.
- Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

Länsstyrelsen ska under granskningstiden lämna ett granskningsyttrande över planförslaget.

Länsstyrelsen ska i yttrandet enbart ange om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,
2. förslaget kan medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
3. redovisningen av *områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen* inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
3. redovisningen av *landsbygdsområden* inte är förenlig med 7 kap. 17 a § första stycket miljöbalken,
4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

2. De delar av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som omfattas av strandskydd ska gälla som landsbygdsområden enligt 7 kap. 17 a § första stycket miljöbalken, om länsstyrelsen i sitt gransknings-

² Senaste lydelse 2020:76.

³ Senaste lydelse 2020:76.

yttrande har funnit att redovisningen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken i dess lydelse vid tidpunkten för länsstyrelsens granskningsyttrande. Bilaga 2

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2020:78)

Efter remiss har yttranden kommit in från Affärsverket svenska kraftnät, Alingsås kommun, Arjeplogs kommun, Askersunds kommun, Bengtsfors kommun, Botkyrka kommun, Boverket, Byggföretagen, Båstads kommun, Centrum för rättvisa, Danderyds kommun, Domstolsverket, Eksjö kommun, Enköpings kommun, Eskilstuna kommun, Fastighetsägarna Sverige, Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Friluftsförbundet, Företagarna, Försvarsmakten, Gagnef kommun, Gislaveds kommun, Gotlands kommun, Gällivare kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Göteborgs universitet, Habo kommun, Halmstad kommun, Havs- och vattenmyndigheten, Havsmiljöinstitutet, Hela Sverige ska leva, Huddinge kommun, Hällefors kommun, Härjedalens kommun, Härnösands kommun, Höganäs kommun, Höje å vattenråd, IALE svenska landskaps-ekologiska föreningen, Jokkmokks kommun, Justitiekanslern, Jönköpings kommun, Kammarkollegiet, Karlskoga kommun, Karlskrona kommun, Karlstad kommun, Karlstads universitet, Kristianstads kommun, Krokoms kommun, Kungsbacka kommun, Kustbevakningen, Kävlingeåns vattenråd, Lantbrukarnas Riksförbund, Lantmäteriet, Linköpings kommun, Livsmedelsverket, Ljusdals kommun, Luleå kommun, Lysekils kommun, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Malmö kommun, Mittuniversitetet, Mora kommun, Motala kommun, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturhistoriska riksmuseet, Naturskyddsföreningen, Naturturismföretagen, Naturvårdsverket, Norrtälje kommun, Norsjö kommun, Näringslivets regelrådet, Region 10, Region Blekinge, Region Dalarna, Region Halland, Region Jämtland Härjedalen, Region Jönköpings län, Region Kalmar län, Region Kronoberg, Region Norrbotten, Region Skåne, Region Stockholm, Region Sörmland, Region Värmland, Region Västerbotten, Region Västernorrland, Region Västmanland, Region Örebro län, Region Östergötland, Riksantikvarieämbetet, Sala kommun, Sametinget, Sege å vattendragsförbund och vattenråd, Skellefteå kommun, Skogsindustrierna, Skogsstyrelsen, Skärgårdarnas riksförbund, Skärgårdsstiftelsen, Småföretagarnas Riksorganisation, SmåKom, Sollefteå kommun, Sportfiskarna, Statens energimyndighet, Statens fastighetsverk, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Statskontoret, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra), Stockholms kommun, Stockholms universitet, Storumans kommun, Strömsunds kommun, Svea hovrätt, Mark- och miljööver-

domstolen, Svenljunga kommun, Svensk försäkring, Svenska Botaniska föreningen, Svenska Jägareförbundet, Svenska Kanotförbundet, Svenska Kryssarklubben, Svenska Turistföreningen, Svenskt Friluftsliv, Sveriges Allmänningsskogars Förbund, Sveriges Fiskares producentorganisation, Sveriges Fiskevattenägareförbund, Sveriges Geologiska undersökningar, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Säffle kommun, Södertälje kommun, Sölvesborgs kommun, Tillväxtverket, Tingsryds kommun, Trafikverket, Trelleborgs kommun, Umeå universitet, Upplandsstiftelsen, Uppsala kommun, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Valdemarsviks kommun Villaägarnas riksförbund, Visita, Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Världsnaturfonden i Sverige WWF, Värmdö kommun, Västerviks kommun, Västra Götalandsregionen, Växjö kommun, Årjängs kommun, Älvdalens kommun, Örnsköldsviks kommun, Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen och Östhammars kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från Advokatfirman Mark- och Miljörättsbyrån, Arvidsjaurs kommun, Arvika kommun, Aspöja Skärvårdsförening, Bergs kommun, Blekinge tekniska högskola, Bodens kommun, Borlänge kommun, Bygderådet i Hudiksvalls kommun, Calluna AB, Centerpartiet på Gotland, Damina AB, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, Eda kommun, Emmaboda kommun, Filipstads kommun, Gryts Skärvårdsförening, Grästorps kommun, Gräsö skärgårdsråd, Gullspångs kommun, Hagfors kommun, Hallands Naturskyddsförening, Haninge kommun, Havsnätverket Ost, Hela Sverige ska leva Västernorrland, Hela Sverige ska leva X-ing Gävleborg, Hofors kommun, Holmen Skog AB, Holmöns Byamäns samfällighetsförening, Holmöns Utvecklingsforum (HUF), JM AB, Kalix kommun, Karlsborgs kommun, Kils kommun, Kramfors kommun, Laxå kommun, LRFs kommungrupp Vansbro kommun, Lycksele kommun, Länsförbundet i Blekinge av Naturskyddsföreningen, Mariestads kommun, Markaryds kommun, Marks Kommun, Mellanskärgårdens intresseförening, Miljöförbundet Blekinge Väst, Miljöpartiet de gröna i Dalarna, Miljöpartiet de gröna i Årjäng, Miljöpartiet de gröna på Gotland, Miljöpartiet Norrbotten, Moderaterna Falun, Moderaterna i Hudiksvall, Moderaterna i Jämtlands län, Munkfors kommun, Mönsterås kommun, Mörbylånga kommun, Naturskyddsföreningen Dalarna, Naturskyddsföreningen Gävleborg, Naturskyddsföreningen Bohuslän, Naturskyddsföreningen i Hällefors, Naturskyddsföreningen i Kungälv, Naturskyddsföreningen i Lindesberg, Naturskyddsföreningen i Mark, Naturskyddsföreningen i Svenljunga kommun, Naturskyddsföreningen i Värmdö, Naturskyddsföreningen i Jönköpings län, Naturskyddsföreningen i Lysekil-Munkedal, Naturskyddsföreningen Nordanstig, Naturskyddsföreningen Skaraborg, Naturskyddsföreningen Skellefteåkretsens styrelse, Naturskyddsföreningen Söderhamn, Naturskyddsföreningen Södertälje-Nykvarn, Naturskyddsföreningen Södra Halland, Naturskyddsföreningen Södra Älvsborg, Naturskyddsföreningen Tierp, Naturskyddsföreningen i Vaggeryds kommun, Naturskyddsföreningen Vaxholm, Naturskyddsföreningen Värmland, Naturskyddsföreningen Örebro, Naturskyddsföreningen Örebro län, NOrdBruk, Norrbottens Kommuner, Norrlandsförbundet, Ockelbo kommun, Oppositionen i Upplands Väsby kommun, Orsa kommun, Oskarshamn

kommun, Ovanåkers kommun, Pajala kommun, Partille Naturskyddsförening, Sandvikens kommun, Skärgårdens Intresseföreningars Kontaktorganisation, Smedjebackens kommun, Smålandskustens skärgårdsförening, Socialdemokraterna i Dalarna, Sotenäs kommun, Stora Enso Skog och Mark AB, Storfors kommun, Storsthlm, Sundsvalls kommun, Sunne kommun, Svenska Båtunionen, Svenska handbollsförbundet, Söderköpings kommun, Tanums kommun, Tjörns Naturskyddsförening, Torsby kommun, Tourism in Skåne AB, Trä- och möbelföretagen, Töreboda kommun, Umeå kommun, Umeåregionens kommuner, Upplands Väsby kommun, Vadstena kommun, Vaggeryds kommun, Vansbro kommun, Vattenmyndigheten Södra Östersjön, Vattenrådet för Bohuskusten, Vaxholms stad, V-Dala Miljö & Bygg, Vilhelmina kommun, Våtmarksfonden, Vännäs kommun, Vänsterpartiet Mora, Ydre kommun, Ytterbyö friluftsförening och Föreningen Naturliv, Åhus Beach AB, Åre kommun, Älvkarleby kommun, Öckerö kommun, Ödeshögs kommun, Österåkers kommun, Östhammars Naturskyddsförening och Övertorneå kommun. Därutöver har synpunkter inkommit från ett trettiotal privatpersoner.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Birdlife Sverige, Borgholms kommun, Bottenvikens skärgård, Ekologiska lantbrukarna, Faluns kommun, Flens kommun, Fortifikationsverket, Fältdbiologerna, Förbundet för Sveriges småbrukare, Föreningen för Samhällsplanering, Greenpeace Sverige, Hushållningssällskapet, Hälsofrämjandet, Hästnäringens Nationella Stiftelse, IVL Svenska Miljöinstitutet, Jägarnas riksförbund, Kulturmiljöfrämjandet, Kungl. Tekniska högskolan, Kungsörs kommun, Linnéuniversitetet, LRF Skogsägarna, Melleruds kommun, Metria AB, Nationellt Kompetenscentrum för Vattenbruk, Naturskoleföreningen i Sverige, Region Gävleborg, Region Uppsala, Riksdagens ombudsmän - JO, Riksrevisionen, Scouterna, Stockholm Resilience Center, Strängnäs kommun, Strömstads kommun, Svensk Turism AB, Svenska fjällklubben, Svenska orienteringsförbundet, Svenska samernas riksförbund (SSR), Svenska Seglarförbundet, Svenska skridskoförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges entomologiska förening, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges spannmålsodlare förening, Västkuststiftelsen och Östersunds kommun.

Sammanfattning av promemorian Strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag

Bilaga 4

I promemorian lämnas förslag om att strandskydd som huvudregel inte ska gälla vid insjöar som är en hektar eller mindre och inte heller vid sådana sträckor av ett vattendrag som är två meter eller smalare. Länsstyrelsen föreslås få möjlighet att i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla vid dessa vatten. Möjligheten att besluta om att strandskydd ska gälla begränsas till fall när ett område har särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Strandskyddsområdet ska som mest kunna omfatta områden 100 meter från strandlinjen.

I syfte att undvika en fragmentering av strandskyddet vid vattendrag som varierar i bredd och för att säkerställa ett ändamålsenligt strandskydd, som inte är mer omfattande än vad som är motiverat i förhållande till strandskyddets syften, föreslås en ny grund för upphävande av strandskydd. Strandskyddet ska kunna upphävas för områden vid vattendragssträckor som är upp till tre meter breda under förutsättning att de gränsar till en smal sträcka av ett vattendrag där strandskydd inte gäller och att området inte är av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 7 kap. 13, 14, 18 och 18 f §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 7 kap. 13 a, 13 b och 18 i §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

13 §¹

Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag.

Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag, *om inte annat följer av 13 a och 13 b §§.*

Strandskyddet syftar till att långsiktigt

1. trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och

2. bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

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 strandskydd ska gälla vid en sådan insjö 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.

13 b §

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

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att strandskydd 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

14 §²

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.

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.

18 §³

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,

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

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 sjöns vattenyta har en storlek som uppgår till omkring en hektar eller mindre eller om vattendragets

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.

² Senaste lydelse 2009:532.

³ Senaste lydelse 2014:892.

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.

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

18 f §⁴

Ett beslut om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet *ska* 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.

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

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

18 i §

Om strandskydd till följd av 13 b § inte gäller vid en sträcka av ett vattendrag, får länsstyrelsen i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett område vid en angränsande sträcka av vattendraget som är belägen inom samma fastighet och inte är bredare än tre meter.

Beslutet får inte avse ett område som är av särskild betydelse för att säkerställa strandskyddets syften.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. För ärenden om upphävande av strandskydd som har inletts före ikraftträdandet gäller 7 kap. 18 § i den äldre lydelsen.

Förteckning över remissinstanserna (promemorian Strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag)

Efter remiss har yttranden kommit in från Birdlife Sverige, Boverket, Friluftsförbundet, Gävle kommun, Göteborgs universitet, Havs- och vattenmyndigheten, Hällefors kommun, Härjedalens kommun, Härnösands kommun, Jönköpings kommun, Kammarkollegiet, Lantbrukarnas Riksförbund, Lantmäteriet, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Malmö kommun, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Regelrådet, Region Värmland, Riksorganisationen Hela Sverige ska leva, Sametinget, Skogsstyrelsen, SmåKom, Sportfiskarna, Statens jordbruksverk, Stockholms universitet, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Svenska Botaniska föreningen, Svenskt Friluftsliv, Sveriges Fiskevattenägareförbund, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Tingsryds kommun, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Världsnaturfonden i Sverige WWF, Västerviks kommun, Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen) och Östhammars kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från Affärsverket svenska kraftnät, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, Ekologigruppen, Heby kommun, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Naturismföretagen, Nätverket Rätt Strandskydd, Skärgårdarnas Riksförbund, Svensk Våtmarksfond, Svenska Kanotförbundet, Svenska seglarförbundet, Svenska Turistföreningen, Visit Värmland, Höörs kommun och Visita Svensk Besöksnäring.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Krokoms kommun, Riksdagens ombudsmän, LRF Skogsägarna, Svenska Samernas Riksförbund (SSR), Svenskt Näringsliv och Valdemarsviks kommun.

Sammanfattning av betänkandet En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72)

Utredningens uppdrag har varit att göra en översyn av de bestämmelser i plan- och bygglagen som avser vatten. Syftet med utredningen har för det första varit att förenkla och förtydliga på vilket sätt miljökvalitetsnormer för vatten ska få genomslag vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen på ett sätt som motsvarar kraven i EU-rätten och som underlättar kommunernas tillämpning av dessa krav. För det andra har syftet varit att ge kommunerna de verktyg som behövs för att säkerställa att de krav på miljömässigt och ekonomiskt hållbara lösningar för dag- och dricksvatten som ställs vid planläggning och prövning enligt plan- och bygglagen kan genomföras i dag och vid ett förändrat klimat.

Utredningen har delat in uppdraget i tre delar: miljökvalitetsnormer för vatten, dagvattenhantering och dricksvattenförsörjning. Därutöver lämnas några andra förslag för att förenkla processerna och öka samordningen mellan miljöbalken och plan- och bygglagen. Ett sådant förslag är att det i miljöbalken föreslås att strandskydd inte ska återinträda när en detaljplan eller områdesbestämmelser ersätts med en ny detaljplan och ändamålet med planområdet är detsamma som i den äldre planen. Syftet med ändringen är att underlätta processen för ändringar och upphävande av detaljplaner. Av motsvarande skäl föreslås i lagen om införande av miljöbalken att strandskydd inte ska återinträda när en äldre generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan, om frågan om upphävande av strandskyddet sedan tidigare har prövats särskilt.

Förenklade strandskyddsregler för att underlätta planändringar

Utredningen lämnar förslag i syfte att förenkla regelverket och underlätta kommunens process med upphävande och ändring av detaljplaner och områdesbestämmelser när detta behövs. Den förenkling som utredningen mer specifikt behandlar avser den reglering som medför att strandskydd återinträder i ett område där strandskydd tidigare har upphävts, om området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna eller om detaljplanen eller områdesbestämmelserna upphävs och ersätts med en ny detaljplan (7 kap. 18 g § miljöbalken och 10 a § lagen om införande av miljöbalken).

Bestämmelserna gäller även om området upplevs som ianspråktaget eller väl avskilt från området närmast strandlinjen genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering. För att strandskyddet fortsatt ska vara upphävt krävs att kommunen med stöd av 5 kap. 17 § plan- och bygglagen eller länsstyrelsen på nytt beslutar om att upphäva strandskyddet. För detta krävs dock att det ska finnas särskilda skäl och att intresset av att genomföra den nya planen väger tyngre än strandskydds-

intresset. Vid prövningen ska bestämmelserna i 7 kap. 18 e–18 f §§ miljöbalken tillämpas.

Utredningen konstaterar att denna procedur och risken för att en sådan ny planbestämmelse om upphävande av strandskyddet inte kommer att godkännas av överprövande myndigheter påverkar kommunernas vilja att upphäva en plan och ersätta den med en ny.

Utredningen menar att det inte är lämpligt att strandskydd återinträder enligt 10 a § lagen om införande av miljöbalken när länsstyrelsen har beslutat om upphävande av strandskyddet i ett område som omfattas av en äldre plan. Detta bör komma till uttryck i 10 a § lagen om införande av miljöbalken. Enligt nuvarande lydelse inträder strandskydd när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan. Utredningens förslag är därför att uttrycket ”om inte annat har bestämts” läggs till i slutet av första meningen.

Utredningen bedömer att det även finns skäl för en förenkling av processen i det fall det är fråga om en ny plan i vilken kommunen har prövat och upphävt strandskyddet. Utredningen bedömer att det är av vikt att frågan om strandskydd prövas på nytt dels om området helt upphör att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser, dels om det aktuella området kommer att få ett annan användning i en ny plan. Däremot gör utredningen bedömningen att det inte finns skäl för att frågan om strandskydd prövas på nytt om det aktuella området inte har genomförts enligt den äldre planen och marken därför inte har tagits i anspråk, men användningsområdet är detsamma i den nya planen. På motsvarande sätt som utredningen gör bedömningen att det i 10 a § lagen om införande av miljöbalken bör räcka att frågan om strandskydd tidigare har prövats, gör utredningen bedömningen att det bör räcka att frågan om strandskydd har prövats i den detaljplan som ska ersättas av en ny plan. För att underlätta processen för ändringar och upphävande av detaljplaner och områdesbestämmelser gör utredningen således bedömningen att tillämpningsområdet för bestämmelsen i 7 kap. 18 g § miljöbalken bör begränsas.

Utredningen föreslår att detta bör komma till uttryck i ett nytt andra stycke i 7 kap. 18 g § miljöbalken. Av detta stycke bör framgå att strandskydd inte gäller åter om ändamålet med planområdet är detsamma som i den äldre planen.

Med uttrycket ”samma ändamål” avses att området i stort får samma användning i den nya planen som i den äldre. Om användningsområdet i den äldre planen exempelvis var bostadsbebyggelse (B) bör det i den nya planen även vara möjligt att komplettera bostadsbebyggelsen med ett exempelvis ett (K) dvs. lokal för kontor utan att ändamålet med planen ska anses ändrat. Däremot bör exempelvis en ändrad användning från bostäder till industri vara en sådan ändring som innebär att ändamålet har ändrats och frågan om strandskydd därför bör prövas igen innan den nya planen beslutas.

Utredningen gör bedömningen att förslaget till ändring bör förenkla kommunens planprocesser genom att bedömningen i frågan om områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften kvarstår över tid så länge som ändamålet med planområdet är detsamma i den nya planen.

Utredningens bild är således att de föreslagna ändringarna i miljöbalken och lagen om införande av miljöbalken, utan att strandskyddsreglernas syfte inskränks, bör kunna underlätta kommunens och länsstyrelsens arbete, minska ”dubbelprövning” i strandskyddsfrågan och öka förutsättningarna för ny bebyggelse i strandområden där beslut om att upphäva strandskyddet tidigare har beslutats.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ändringarna i 7 kap. 18 g § miljöbalken och 10 a § lagen om införande av miljöbalken (1998:811) ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Förslaget till ändringar i 7 kap. 18 g § miljöbalken och i 10 a § lagen om införande av miljöbalken bör gälla direkt när ändringarna träder i kraft. Anledningen till det är att det är en processuell regel och att ett omedelbart ikraftträdande skulle underlätta handläggningen i pågående planärenden.

Betänkandets lagförslag (SOU 2023:72)

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 7 kap. 18 g § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

18 g §¹

I fråga om strandskydd som har upphävts för ett område genom en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller för ett område som har avsetts att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt samma lag gäller strandskyddet åter, om

1. området upphör att omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelserna, eller
2. detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.

Första stycket 2 gäller inte om ändamålet med området är detsamma i den nya planen som i den äldre planen.

Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:811) om införande av miljöbalken att 10 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 a §¹

Strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

Strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900), *om inte annat har bestämts*. Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2011:337.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2023:72)

Efter remiss har yttranden över utredningen kommit in från Bodens kommun, Borgholms kommun, Boverket, Byggherrarna Sverige AB, DalaVA, Domstolsverket, Energiföretagen Sverige, Eskilstuna kommun, Fastighetsägarna Sverige, Folkhälsomyndigheten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarmakten, Göteborgs kommun, Göteborgsregionen, Halmstads kommun, Havs- och vattenmyndigheten, Huddinge kommun, JM AB, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Kammarkollegiet, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Lantbrukarnas riksförbund, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Lomma kommun, Läkeemedelsverket, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Malmö kommun, MittSverige Vatten & Avfall AB, Mora kommun, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Nacka kommun, Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Naturvårdsverket, Nordvästra Skånes Vatten och Avlopp AB, Norrvatten, Regelrådet, Region Gotland, Region Norrbotten, Region Skåne, Region Stockholm, Riksantikvarieämbetet, Riksbyggen, RISE, Sametinget, Samhällsbyggarna, Sjöfartsverket, Skellefteå kommun, Sportfiskarna, Statens Energimyndighet, Statens geologiska institut, Statens jordbruksverk, Statskontoret, Stockholm Vatten och Avfall, Stockholms kommun, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sundsvalls kommun, Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, Svenska kraftnät, Svenskt vatten, Sveriges advokatsamfund, Sveriges allmännyttan, Sveriges Fiskevattenägareförbund, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges kommuner och regioner, SMHI, Tillväxtverket, Totalförsvarets forskningsinstitut, Trafikverket, Transportstyrelsen, Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Uppsala kommun, VA Syd, Villaägarnas riksförbund, Värmdö kommun, Västerviks kommun, Västerås kommun, Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Östersunds kommun, Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen.

Därutöver har yttrande kommit in från Ekologen Miljöjuridik AB, Falu Energi och Vatten AB, Gästrike Vatten AB, Mjölby kommun, Skogsindustrierna, Svemin AB, Svensk Försäkring, Vattenmyndigheten Södra Östersjön.

Energigas Sverige, Gryaab, Hedemora kommun, IQ Samhällsbyggnad, Kungliga Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Skogsstyrelsen och Sveriges Lantbruksuniversitet har angett att de avstår från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte inkommit med något yttrande: AFRY, Arjeplogs kommun, Branschråd för Lantbrukets Rådgivningsföretag, Byggföretagen, Chalmers Tekniska Högskola, Centrum för hav och sam-

hålle, Göteborgs universitet, COWI AB, Fältbiologerna, Föreningen Sveriges Bygglovgranskare och Byggnadsnämndssekreterare, Föreningen Sveriges Stadsbyggare, Gotlands kommun, Hushållningssällskapens Förbund, IVL Svenska Miljöinstitutet, Konkurrensverket, Kristianstad kommun, Livsmedelsföretagen, Lysekils kommun, Naturskyddsföreningen, Norrtälje kommun, Näringslivets regelnämnd, Ramböll Sverige AB, Region Jämtland Härjedalen, Ronneby kommun, Roslagsvatten, Rådet för Vatten- och avloppsamverkan i Stockholms län, Skanska, Strömstads kommun, Svensk betong, Svenskt Friluftsliv, Sweco, Vindelns kommun, Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Världsnaturfonden i Sverige, Västra Götalandsregionen, WSP Sverige AB och Östhammars kommun.

Sammanfattning av betänkandet Areella näringar vid vatten (SOU 2023:103)

Vårt uppdrag har varit att föreslå lagändringar och andra åtgärder som moderniserar och förtydligar undantagsbestämmelsen från strandskyddet i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Detta ska ske i syfte att säkerställa att undantagsbestämmelsen tar tillräcklig hänsyn till de varierande förutsättningar som i dag råder för olika näringsidkare inom de areella näringarna och att den ser till behoven av att förbättra förutsättningarna för näringarnas utveckling, särskilt för småskaliga lantbrukare. Förslagen ska även bidra till att uppnå livsmedelsstrategins mål om ökad livsmedelsproduktion och hållbar utveckling i hela landet.

Vattenbruk bör omfattas av undantagsbestämmelsen

Vattenbruk är ett samlingsnamn för odling och uppfödning av vattenlevande organismer. Av Sveriges livsmedelsstrategi framgår att ett svenskt hållbart och diversifierat vattenbruk som producerar hälsosamma livsmedel ska främjas och stödjas. Jordbruksverket föreslog i redovisningen av ett regeringsuppdrag om att kartlägga och förenkla prövningen av vattenbruksverksamheter att vattenbruk borde läggas till som ett självständigt begrepp i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.¹ Jordbruksverket har i samma regeringsuppdrag genomfört en konsekvensanalys av detta. Vattenbruk pekas ut som en framtidsnäring med stor potential som producerar nyttig och hållbar mat och som kan skapa sysselsättning och tillväxt, särskilt i landsbygdsområden.

Vattenbruk har också varit föremål för en statlig utredning, *Fiske- och vattenbruksutredningen*, N 2022:06. Vi har under utredningstiden samrått med utredningen bland annat gällande den definition av vattenbruk som de arbetat med.

Mot bakgrund av ovanstående har vi kommit fram till att det finns skäl för att vattenbruk ska läggas till som en självständig term i uppräknningen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Vi har valt att inte begränsa detta till gårdsbaserat vattenbruk, utan använder termen vattenbruk i enlighet med Jordbruksverkets svar på regeringsuppdraget. Det kan också vara värt att påpeka att även om undantagsbestämmelsen utvidgas till att även gälla vattenbruk, så finns regelverk för samråd, anmälan och tillstånd för vattenbruk och miljöfarlig verksamhet som i stora delar hanterar de miljömässiga aspekterna av strandskydd.

Övriga näringar bör inte omfattas av undantagsbestämmelsen

I samband med betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78, framfördes även andra förslag på näringar

som borde inkluderas i undantagsparagrafen, till exempel gårdsbaserad fisketurism. Denna näring bygger på att man tar tillvara den naturliga resursen fisk i en gårds fiskevatten. I Strandskyddsdelegationens broschyr *Areella näringar och strandskydd* framhålls att verksamheter utvecklas över tid och att en gård med jordbruk kan behöva allt fler ben att stå på för att vara lönsam.

På samma gång framhålls i propositionen *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, prop. 2008/09:119, att det finns anledning att vara restriktiv med en utvidgning av tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen för areella näringar, eftersom en utvidgning kan leda till tillämpningssvårigheter och gränsdragningsproblem. Det finns också anledning att beakta bland annat miljökonsekvenserna av att utvidga undantagsbestämmelsens tillämpningsområde till fisketurism med flera näringar, till exempel utifrån dessa näringars behov av bryggor, ramper och sjöbodas med mera. Vi anser att den avvägning som ska göras mellan olika intressen här bättre hanteras inom ramen för ett dispensförfarande.

Övriga näringar bör således inte omfattas av undantagsbestämmelsen.

Vägledning kring tillämpningen bör tas fram

I frågan om vad som bör inrymmas i termerna jordbruket, fisket skogsbruket och renskötseln i undantagsbestämmelsen, respektive vattenbruk som vi nu förslår bör omfattas av undantagsbestämmelsen, har vi övervägt att införa definitioner av termerna. Definitioner skulle antingen kunna införas för hela miljöbalken, eller enbart vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Det finns dock nackdelar med att införa definitioner. Det kan bli relativt problematiskt att ta fram heltäckande definitioner och uppräkningslistor av vad som innefattas riskerar att bli mycket omfattande. Det skulle krävas en relativt lång uppräkningslista av vad som till exempel ingår i termen jordbruk. Inte heller de övriga termerna, som renskötsel, är helt enkla att definiera. Skulle definitioner av dessa termer införas innebär detta också att paragrafen kan bli mindre hållbar över tid.

En annan möjlighet för att få mer klarhet i vad som innefattas i termerna jordbruk, fiske, skogsbruk och renskötsel som utredningen har analyserat är att vägledning kan ges i form av en förordning eller myndighetsföreskrifter. Till miljöbalken hör i dag ett stort antal förordningar och föreskrifter, som har meddelats med stöd av bestämmelser i miljöbalken. Förordningar beslutas av regeringen som i sin tur lämnar bemyndiganden till myndigheter att besluta om föreskrifter inom respektive ansvarsområden. Myndigheterna kan också ta fram vägledningar om hur man ska arbeta efter och tolka reglerna. Vid en samlad bedömning har vi funnit att det inte är lämpligt att förtydliganden om undantagsbestämmelsens tillämpningsområde görs genom en förordning eller myndighetsföreskrifter. Det kan inte uteslutas att detta skulle medföra att tillämpningsområdet utvidgas eller inskränks. Det skulle också kunna bli mindre hållbart över tid att en myndighet kan föreskriva vilka grenar av en viss areell näring som ska ges undantag från strandskyddsbestämmelserna. I stället har utredningen stannat vid att föreslå att vägledning om

tillämpningen av undantagsbestämmelsen tas fram av ansvarig myndighet. En vägledning kan till exempel sammanfatta och ge en samlad överblick över rättsläget. Även om en vägledning inte är juridiskt bindande kan en sådan ge klarhet och mer lättillgängligt sammanfatta vad som hittills framkommit om tillämpningsområdet genom praxis och förarbetsuttalanden.

Utredningen föreslår därför att Naturvårdsverket, i samråd med andra berörda myndigheter, ges i uppdrag att ta fram vägledning gällande vad som innefattas i termerna jordbruket, fisket, vattenbruket, skogsbruket och renskötseln i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

Det bör införas ett nytt särskilt skäl till dispens för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden

Utredningen föreslår att det införs en ny möjlighet till dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter i syfte att främja långsiktig sysselsättning på landsbygden. En gårdsbaserad fisketurismverksamhet eller naturturismverksamhet skulle exempelvis kunna anses vara en sådan småskalig förvärvsverksamhet. Vi menar att den föreslagna dispensgrunden kan skapa bättre förutsättningar för såväl diversifierade som självständiga gårdsbaserade verksamheter på landsbygden. Dispensgrunden kan vidare antas innebära ett incitament för småföretagande på landsbygden och i förlängningen bidra till landsbygdens attraktionskraft för både besökare och varaktigt boende.

Förslaget till särskilt skäl för dispens avser inte byggnader med mera som är avsedda för bostadsändamål. Sådana byggnader har en tydligt avhållande effekt för allmänheten. Med tanke på detta, och de krav på bland annat småskalighet och varaktighet som uppställs i den nu föreslagna paragrafen, anser utredningen att dispensgrunden även ska kunna tillämpas i vissa skärgårdsområden.

Förslaget bedöms även bidra till att öka strandskyddets legitimitet genom att en ny grund för dispens, som kan tillämpas i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck på landsbygden, innebär ett sätt att differentiera strandskyddet.

Det finns samtidigt farhågor om vad en utökad möjlighet till dispens från strandskyddet kan innebära för de värden som strandskyddet syftar till att långsiktigt skydda. Exploateringen av landets stränder ökar. Detta trots pågående negativ påverkan på och förlust av biologisk mångfald och naturområden, samt synliga effekter av ett förändrat klimat. Ett stort antal internationella och nationella åtaganden ställer vidare krav på åtgärder för att minska påverkan och belastningen på bland annat kust- och havsmiljön. Dessutom bör beaktas att en verksamhet inom exempelvis naturturism ofta är beroende av att det finns tillgång till obebyggda, attraktiva och allemansrättsligt tillgängliga strandnära områden. Det är mot denna bakgrund angeläget att en ny grund för dispens från strandskyddet är utformad på ett väl avvägt sätt så att risken för en icke avsedd tillämpning minimeras. Det är även viktigt att tillämpningen följs upp i tillsynen.

Förslaget innebär att det ska införas ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som

inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för småskaliga förvärvsverksamheter som bedrivs varaktigt på landsbygden. För att det ska föreligga ett särskilt skäl enligt bestämmelsen krävs vidare att det strandnära läget innebär en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion och att samma funktionella fördel inte kan uppnås utanför området.

Rekvisiten i den föreslagna bestämmelsen är kumulativa: samtliga rekvisit ska vara uppfyllda för att det ska anses finnas ett särskilt skäl för dispens. Vid bedömningen ska även enskilda intressen beaktas enligt 7 kap. 25 § miljöbalken. Dispensen ska vidare vara förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken. Bestämmelsen om fri passage i 7 kap. 18 f § miljöbalken (som föreslås få beteckningen 18 g §) ska också tillämpas i dispensprövningen.

Utredningen föreslår vidare att Naturvårdsverket ges i uppdrag att i samråd med andra berörda myndigheter ta fram vägledning om den nya dispensgrunden.

Omsättningskravet justeras, men tas inte bort

Omsättningskravet, som gäller för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen och för att exkludera hobbyverksamhet, har kritiserats för att vara otydligt med begränsade möjligheter till undantag.² Strandskyddsdelegationen har konstaterat att det inte är helt lätt att avgöra vad som är en sådan bisyssla, som omfattas av undantagsbestämmelsen, och vad som endast bedöms ge ett marginellt tillskott till personens försörjning. I sitt betänkande *Strandskyddet i praktiken*, SOU 2015:108, konstaterade vidare Strandskyddsdelegationen att undantaget ofta är svårt att tillämpa för de småföretagare som har små produktionsenheter och som för sin försörjning är beroende av inkomster från flera olika intäktskällor. Det har även framhållits att omsättningskravet missgynnar nystartare och generationsskiften där verksamheter är under uppbyggnad, och vissa säsongsbetonade näringsverksamheter.

Vi föreslår nu att delar av omsättningskravet ska justeras genom lagändring av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken, och att undantagsbestämmelsen även framöver ska exkludera hobbyverksamheter. Justeringen av omsättningskravet sker på så sätt att det görs ett tillägg till undantagsbestämmelsen där det föreskrivs att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen om näringen utgör förvärvsverksamhet, vilket dels lindrar delar av omsättningskravet, dels exkluderar hobbyverksamhet. Vi bedömer att justeringen av omsättningskravet bör leda till färre tillämpningsproblem och att det justerade omsättningskravet är bättre anpassat för de som har nystartad verksamhet inom de areella näringarna eller oregelbundna inkomster från en areell näring.

Vi föreslår vidare att kravet på att en verksamhet ska ha viss varaktighet, som redan i dag ställs på en areell näring för att den ska kunna omfattas av undantagsbestämmelsen, bör framgå av undantagsbestämmelsen genom en lagändring för att kravet ska vara mer förutsägbart för den enskilde.

² SOU 2020:78 s. 213 f. och prop. 2021/22:168 s. 109 f.

Det funktionella kravet förtydligas

Det funktionella kravet i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken innebär att anläggningen eller åtgärden *för sin funktion* måste finnas eller vidtas inom strandskyddat område. I utredningens direktiv anges att detta krav, som infördes i paragrafen 2009, skapat tolkningsproblem och bör analyseras.

Det funktionella kravet är ett förtydligande av hur lagstiftaren avsåg att undantagsbestämmelsen skulle tolkas när regeln infördes i miljöbalken. Som utgångspunkt anser vi att det framstår som rimligt att uppställa detta funktionella krav i paragrafen. Om det skulle tas bort helt och hållet, skulle det medföra att det kan vidtas åtgärder och uppföras anläggningar inom strandskyddsområdet, där placering således lika gärna kan ske på annan plats. Enligt förarbetena till undantagsbestämmelsen bör hänsyn tas till om det skulle innebära orimliga merkostnader eller tidsförluster för näringsidkaren med en lokalisering utanför strandskyddsområdet.³

Ett förslag på sätt att förtydliga det funktionella kravet är att göra ett tillägg i lagtexten gällande termen funktionellt samband, som bland annat förekommit i praxis från Mark- och miljööverdomstolen. Detta innebär ett förtydligande av att varje annan tänkbar placering inte ska behöva övervägas för en anläggning eller åtgärd, till exempel lokalisering på mark som en näringsidkare inte äger (men som denne skulle kunna förvärva).

Utredningen lämnar således förslag på att göra ett tillägg i paragrafen gällande termen funktionellt samband. Genom detta blir det tydligare att det funktionella kravet också kan uppfyllas genom att etablera ett *funktionellt samband* mellan anläggningen eller åtgärden och placeringen inom strandskyddsområdet.

Ikraftträdande och uppföljning

Utredningen föreslår att de föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2025. Vi föreslår vidare att effekterna av lagändringarna ska följas upp och utvärderas av Naturvårdsverket tre år efter ikraftträdandet.

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken¹

dels att att 7 kap. 18 d–18 h §§ ska betecknas 18 e–18 i §§,

dels att 7 kap. 16 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 7 kap. 18 d §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

16 §

Förbuden i 15 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller

3. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Förbuden i 15 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, *vattenbruket*, skogsbruket eller renskötseln *i en näring som varaktigt bedrivs som huvudsaklig sysselsättning, eller som bisyssla som utgör förvärvsverksamhet, och de för sin funktion eller för att uppnå ett funktionellt samband* måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

18 d §

Som ett särskilt skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet får man även beakta om dispensen avser en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om den behövs för en småskalig förvärvs-

¹ Senaste lydelse av

7 kap. 16 § 2012:441

7 kap. 18 d § 2009:532

7 kap. 18 e § 2020:75

7 kap. 18 f § 2009:532

7 kap. 18 g § 2010:902

7 kap. 18 h § 2009:532.

verksamhet som bedrivs varaktigt på landsbygden. Det strandnära läget ska innebära en fördel för byggnadens, anläggningens, ordningens eller åtgärdens funktion och samma funktionella fördel ska inte kunna uppnås utanför området.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2025.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2023:103)

Efter remiss har yttranden kommit in från Bergs kommun, Boverket, Domstolsverket, Falkenbergs kommun, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Formas, Förbundet för Sveriges småbrukare, Företagarna, Försvarsmakten, Göteborgs kommun, Göteborgs universitet, Havs- och vattenmyndigheten, Helsingborgs kommun, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Karlshamns kommun, Karlstads universitet, Kramfors kommun, Kungsbacka kommun, Kustbevakningen, Lantbrukarnas Riksförbund, Laxå kommun, Lindesbergs kommun, Linköpings kommun, Linnéuniversitetet, Ljungby kommun, Luleå kommun, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Malmö kommun, Malung-Sälens kommun, Matfiskodlarna, Naturskyddsföreningen, Naturturismföretagen, Naturvårdsverket, Norrtälje kommun, Nyköpings kommun, Orsa kommun, Orust kommun, Oskarshamns kommun, Regelrådet, Region Gotland, Region Kalmar län, Region Värmland, Riksantikvarieämbetet, Ronneby kommun, Sametinget, Skellefteå kommun, Skogsstyrelsen, Skärgårdarnas riksförbund, SmåKom, Sportfiskarna, Statens jordbruksverk, Statskontoret, Stockholms kommun, Stockholms universitets Östersjöcentrum, Sundsvalls kommun, Sunne kommun, Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, Svenska Botaniska föreningen, Svenska Turistföreningen, Sveriges Fiskares producentorganisation, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Söderköpings kommun, Södertälje kommun, Tierps kommun, Tillväxtverket, Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Uppsala kommun, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Värnamo kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Ängelholms kommun och Örebro kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från Fiskekommunerna, Fiskevattenägarna, Föreningen Jämtland Härjedalen Fäbodkultur, Swedish Pelagic Federation, Viltmästareförbundet och Östhammars kommun.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Arvidsjaurs kommun, Arvika kommun, Birdlife Sverige, Borlänge kommun, Bottenvikens skärgård, De Recirkulerande Vattenbrukarna Sverige, Ekologiska lantbrukarna, Finspångs kommun, Friluftsförbundet, Fälthologerna, Grums kommun, Haninge kommun, Haparanda kommun, Havsmiljöinstitutet, Hela Sverige ska leva, Hofors kommun, Huddinge kommun, Hudiksvalls kommun, Hushållningssällskapet, Hästnäringens Nationella Stiftelse, Högsby kommun, Justitieombudsmannen, Jägarnas riksförbund, Jönköpings kommun, Katrine-

holms kommun, Kiruna kommun, Kristinehamns kommun, Lantmäteriet, Lidingö kommun, Livsmedelsföretagen, Livsmedelsverket, Lokal utveckling Sverige, LRF Skogsägarna, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Skåne län, Malå kommun, Mittuniversitetet, Mullsjö kommun, Mörbylånga kommun, Nationellt centrum för marin vattenbruksforskning, SWEMARC, Nationellt Kompetenscentrum för Vattenbruk, Näringslivets Regelnämnd, Nässjö kommun, Ragunda kommun, Region Uppsala, Riksrevisionen, Simrishamns kommun, Skaldjursodlarnas producentorganisation, Skinnskattebergs kommun, Skogsindustrierna, Skurups kommun, Skärgårdsstiftelsen, Sollefteå kommun, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, Mistra, Svensk Turism AB, Svenska fjällklubben, Svenska Insjöfiskares Centralförbund, Svenska Jägareförbundet, Svenska samernas riksförbund (SSR), Svenska Seglarförbundet, Svenskt Friluftsliv, Svenskt Näringsliv, Svenskt Vatten, Svenskt vattenbruk och sjömat, Sveriges Fisketurismföretagare, Sveriges Fiskevattenägareförbund, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges Naturistförbund, Sveriges spannmålsodlareförening, Söderhamns kommun, Tranemo kommun, Trollhättans kommun, Umeå universitet, Vilhelmina kommun, Visita, Visit Sweden AB, Världsnaturfonden i Sverige WWF, Värmdö kommun och Åre kommun.