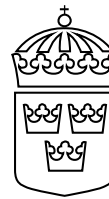


Regeringens proposition

2021/22:168



En ökad differentiering av strandskyddet

Prop.
2021/22:168

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 mars 2022

Magdalena Andersson

Hans Dahlgren
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition lämnas lagförslag som ökar differentieringen av strandskyddet så att olika områdens varierande skyddsbehov får genomslag och det skapas bättre förutsättningar för strandnära bostäder och näringsverksamheter, främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar, i områden med lågt bebyggelsetryck. Det lokala inflytandet ökar genom förslagen och det blir betydligt enklare att bygga strandnära i gles- och landsbygd och i små tätorter.

Det föreslås att lättnader i strandskyddet ska gälla i s.k. strandnära utvecklingsområden. Strandskyddsområdet vid små insjöar och smala vattendrag minskas till 25 meter och det blir lättare att få dispens eller upphäva det återstående strandskyddet vid sådana vatten, under förutsättning att fri passage säkerställs. Regeringen föreslås också kunna meddela föreskrifter om att strandskydd inte ska gälla vid insjöar eller vattendrag som har anlagts eller restaurerats för vissa syften, bl.a. för att genomföra klimatanpassningsåtgärder.

Det föreslås att strandskyddet ska stärkas och förtydligas i områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet och i områden där bebyggelse-trycket är högt eller efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är mycket stor.

Ändringarna föreslås i huvudsak träda i kraft den 1 juli 2022.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2020:75) om ändring i miljöbalken	12
2.3	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	13
2.4	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	14
3	Ärendet och dess beredning	17
4	Utgångspunkter för lagstiftningsärendet	18
4.1	Historik	18
4.2	Gällande rätt	19
4.3	Antalet upphävanden och dispenser	28
4.4	Landsbygdspolitiken	29
4.5	Nationella miljökvalitetsmål och mål för friluftspolitiken	32
4.6	Strandskyddets funktion	33
4.7	Effekten av tidigare reformer och behovet av en ökad differentiering	36
5	Ett mer ändamålsenligt strandskydd genom ökad differentiering	39
5.1	Strandnära utvecklingsområden ger bättre förutsättningar för utveckling i landsbygderna	39
5.2	Kriterier för strandnära utvecklingsområden	43
5.3	Fler möjligheter till undantag från strandskyddet genom dispens och upphävande	54
5.4	Prövningen i det enskilda fallet underlättas om kommunen redovisar strandnära utvecklingsområden i översiktsplanen	64
5.5	Förstärkt strandskydd inom vissa områden	73
6	Små insjöar och smala vattendrag	87
7	Vissa anlagda insjöar och vattendrag ska kunna undantas från strandskydd	93
8	Möjligheten att upphäva tidigare förordnanden om upphävande av strandskyddet och att i vissa fall införa strandskydd	99
9	Ändringar i plan- och bygglagen	108
10	Tillkommande utredningsbehov och uppdrag	109
11	Tillsyn och kontroll för ett rättssäkert, enhetligt och välfungerande strandskydd	112
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	115

13	Konsekvenser.....	118	Prop. 2021/22:168
1.	Konsekvenser om förslagen inte kommer till stånd.....	118	
13.1	Konsekvenser för staten	120	
13.2	Konsekvenser för kommunerna.....	123	
13.3	Konsekvenser för företag	125	
13.4	Konsekvenser för enskilda och för friluftslivet	126	
13.5	Konsekvenser för miljön	128	
13.6	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	131	
14	Författningskommentar	131	
14.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	131	
14.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:75) om ändring i miljöbalken.....	143	
14.3	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	144	
14.4	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	144	
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)	147	
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag (SOU 2020:78).....	158	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2020:78).....	168	
Bilaga 4	Sammanfattning av betänkandet Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10)	171	
Bilaga 5	Betänkandets lagförslag (SOU 2020:10).....	178	
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2020:10).....	179	
Bilaga 7	Lagrådsremissens lagförslag	181	
Bilaga 8	Lagrådets yttrande	193	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2022	201	

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2020:75) om ändring i miljöbalken.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.
4. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken¹

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

dels att 7 kap. 14, 18 och 18 c §§ och 19 kap. 3 b § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 7 kap. 13 a, 14 a, 18 d, 18 e och 18 i §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

13 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att strandskydd inte ska gälla vid insjöar eller vattendrag som har anlagts eller restaurerats i huvudsakligt syfte att

- 1. minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön,*
- 2. genomföra en klimatanpassningsåtgärd, eller*
- 3. skapa bättre förutsättningar för djur- och växtlivet.*

14 §²

Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde).

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

¹ Senaste lydelse av 7 kap. 18 d § 2009:532
7 kap. 18 e § 2011:393.

² Senaste lydelse 2009:532.

Prop. 2021/22:168 *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 beslut om att utvidga strandskyddsområdet ska gälla omedelbart även om det överklagas.

14 a §

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att utvidga ett strandskyddsområde som avses

1. i 14 § första stycket, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften, eller

2. i 14 § andra stycket, om det är av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften.

Ett strandskyddsområde får utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd.

Ett beslut om att utvidga ett strandskyddsområde 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

2. strandskyddet gäller vid en liten *insjö* eller ett *smalt* 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.

Ett upphävande enligt första stycket 2 får göras endast om *insjöns* vattenyta har en storlek som uppgår till omkring *ett* 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.

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. är strandskyddat för att det ligger vid en liten insjö eller ett smalt vattendrag, om inte länsstyrelsen har beslutat att utvidga strandskyddsområdet på platsen,

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.

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

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

Inom områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet eller inom områden där bebyggelsestrycket är högt eller efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är mycket stor ska det, vid bedömningen av om det finns

⁴ Senaste lydelse 2009:532.

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 §.

särskilda skäl enligt första stycket 1–4, beaktas att ett upphävande av eller en dispens från strandskyddet i ett sådant område inte får innebära att den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden försämras.

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 strandnära utvecklingsområde som avses i 18 e §.

18 d §

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett strandnära utvecklingsområde får man, utöver de särskilda skäl som anges i 18 c § första stycket, beakta om upphävandet eller dispensen avser

1. ett enstaka en- eller tvåbostadshus, en komplementbyggnad som hör till ett sådant bostadshus eller en åtgärd som behövs för att byggnaderna ska kunna uppföras eller användas för sitt ändamål, eller

2. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för

a) att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av ny eller förändrad sammanhållen bebyggelse, eller

b) småskalig verksamhet, om verksamheten har nytta av ett strandnära läge.

Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl enligt första stycket 1 ska det beaktas att ett upphävande av eller en dispens från strandskyddet i en sådan situation inte får innebära att den allemansrättsliga

18 e §

Med strandnära utvecklingsområde avses vid tillämpningen av 18 d § och 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900) ett område

1. där tillgången till obebyggt strandskyddat område är god, såväl inom området som i den omgivande trakten,

2. där bebyggelsestrycket är lågt, och

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

Om en översiktsplan enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen innehåller en redovisning av strandnära utvecklingsområden, ska översiktsplanen beaktas vid bedömningen av om en plats ligger inom ett strandnära utvecklingsområde.

18 i §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att ett förordnande som har meddelats med stöd av 7 kap. 15 § första stycket denna balk i dess lydelse från den 1 juli 1999 till den 30 juni 2009 ska upphöra att gälla. Sådana föreskrifter får endast avse förordnanden i den del de avser områden som har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla inom ett område som omfattas av ett förordnande som har upphört att gälla genom föreskrifter enligt första stycket. Ett sådant beslut får fattas om området annars inte skulle omfattas av strandskydd till följd av att området vid utgången av juni 1975 ingick i fastställd

generalplan, stadsplan eller byggnadsplan.

Ett beslut enligt andra stycket ska gälla omedelbart, även om det överklagas.

19 kap.

3 b §⁵

Länsstyrelsen ska pröva en kommuns beslut som avses i 3 a §, om *det finns skäl att anta att*

1. det inte finns förutsättningar för tillåtandet eller dispensen, eller

2. en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i frågan om tillåtande eller dispens.

Länsstyrelsen ska inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen ta ställning till om det finns något sådant prövningsskäl som anges i första stycket och besluta i frågan om en prövning ska ske eller inte. Länsstyrelsens beslut får inte överklagas.

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut, om det inte finns förutsättningar för tillåtandet eller dispensen.

Länsstyrelsen ska pröva en kommuns beslut som avses i 3 a §, om

1. *beslutet ger dispens från bestämmelserna i 7 kap. 15 § med beaktande av de särskilda skäl som anges i 7 kap. 18 d § och avser ett kust- eller kustskärgårdsområde*

a) från gränsen mot Norge till Forsmark,

b) utmed Ölands kust, eller

c) i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden, eller

2. *beslutet inte omfattas av 1 och det finns skäl att anta att*

a) det inte finns förutsättningar för tillåtandet eller dispensen, eller

b) en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i frågan om tillåtande eller dispens.

I fråga om en kommuns beslut som avses i första stycket 2 ska länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen ta ställning till om det finns något sådant prövningsskäl som anges i första stycket och besluta i frågan om en prövning ska ske eller inte. Länsstyrelsens beslut får inte överklagas.

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

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet. För sådana mål och ärenden ska dock även 7 kap. 18 d och 18 e §§ i den nya lydelsen tillämpas. Prop. 2021/22:168

2.2 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.

2.3 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 18 e § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt 2.1

Föreslagen lydelse

7 kap.

18 e §¹

Med *strandnära utvecklingsområde* avses vid tillämpningen av 18 d § och 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900) ett område

1. där tillgången till obebyggt strandskyddat område är god, såväl inom området som i den omgivande trakten,

2. där bebyggelsestrycket är lågt, och

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

Om en översiktsplan enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen innehåller en redovisning av strandnära utvecklingsområden, ska översiktsplanen beaktas vid bedömningen av om en plats ligger inom ett strandnära utvecklingsområde.

Om en *aktuell* översiktsplan enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen innehåller en redovisning av strandnära utvecklingsområden, ska översiktsplanen beaktas vid bedömningen av om en plats ligger inom ett strandnära utvecklingsområde.

1. Denna lag träder i kraft den 11 september 2024.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet i mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2022:000.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) dels att 3 kap. 5, 10 och 16 §§ ska ha följande lydelse, dels att det 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 strandnära utvecklingsområden enligt 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

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 *strandnära utvecklingsområden* är förenlig med 7 kap. 18 e § 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.

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 *strandnära utvecklingsområden* inte är förenlig med 7 kap. 18 e § 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 juli 2022.

² Senaste lydelse 2020:76.

³ Senaste lydelse 2020:76.

Prop. 2021/22:168 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden om översiktsplaner som har påbörjats före ikraftträdandet.

Regeringen beslutade den 4 juli 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över strandskyddet (dir. 2019:41). Utredningen antog 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 återges i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2020/02032). I denna proposition behandlas de lagförslag som lämnas i betänkandet.

Regeringen beslutade den 22 februari 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur övergödningen effektivt kan minskas genom stärkt lokalt åtgärdsarbete (dir. 2018:11). Utredningen antog namnet Övergödningsutredningen (M 2018:02). Den 28 februari 2020 redovisade utredningen betänkandet Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 4*. Utredningens lagförslag återges i *bilaga 5*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2020/00554). I denna proposition behandlas utredningens lagförslag om undantag från strandskydd för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön.

Under våren 2015 tillkännagav riksdagen för regeringen att en översyn av strandskyddet behövde göras för att göra det mer ändamålsenligt i hela landet i syfte att förbättra förutsättningarna för byggande, boende och näringsverksamhet i strandlägen (bet. 2014/15: MJU12 punkt 23, rskr. 2014/15:182). Riksdagen har därefter tillkännagett för regeringen att strandskyddslagstiftningen bör reformeras (bet. 2016/17: MJU9 punkt 5, rskr. 2016/17:180). Enligt tillkännagivandet ska fler undantag från strandskyddsreglerna införas för att öka bostadsbyggandet och kommunerna ska ges ökat inflytande. Ett strikt strandskydd ska dock fortfarande tillämpas i områden där exploateringstrycket bedöms som mycket högt. Detsamma gäller i situationer när det finns synnerliga skäl (se bet. 2016/17: MJU9 s. 23) Genom förslagen i denna proposition anser regeringen att dessa tillkännagivanden är slutbehandlade.

Riksdagen har vid ytterligare ett tillfälle tillkännagett för regeringen att strandskyddslagstiftningen bör reformeras och att regeringen skyndsamt bör återkomma med förslag om ett reformerat strandskydd (bet. 2017/18: NU19 punkt 15, rskr. 2017/18:359). Enligt tillkännagivandet bör strandskyddet förändras och göras mer flexibelt för att underlätta byggande i strandnära lägen, och därmed förbättra förutsättningarna för boende, jordbruksnäringarnas utveckling, verksamheter i skärgården och annan näringsverksamhet (bet. 2017/18: NU19 s. 72). Genom förslagen i denna proposition hanteras detta tillkännagivande delvis. Regeringen avser att tillsätta en utredning om de areella näringarna (se avsnitt 10) och anser därför att tillkännagivandet inte är slutbehandlat.

Regeringen beslutade den 10 november 2021 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 7*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*. Lagrådets synpunkter och förslag behandlas och bemöts i avsnitten 5.2, 5.4, 5.5, 6 och i författningskommentaren. Regeringen följer delvis Lagrådets förslag. I förhållande till lagrådsremissens lagförslag föreslår regeringen även en språklig ändring i 7 kap. 18 § miljöbalken. Detta lagförslag är dock författningstekniskt och även i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Regeringen har därför inte inhämtat Lagrådets yttrande över det lagförslaget. Till skillnad från lagrådsremissen innehåller propositionen också, med anledning av Lagrådets synpunkter, ett nytt särskilt skäl som får beaktas vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet vid små insjöar och smala vattendrag. I förhållande till lagrådsremissen görs även vissa språkliga och redaktionella ändringar.

4 Utgångspunkter för lagstiftningsärendet

4.1 Historik

Strandskyddsbestämmelserna har en lång historia och går ytterst tillbaka till den s.k. fritidsutredningens konstaterande år 1938. Genom 1947 års byggnadslag (1947:385) gavs länsstyrelsen möjligheter att förbjuda bebyggelse i vissa områden som behövde skyddas. Bestämmelserna syftade främst till att förhindra de alltmer tilltagande exploateringarna av strandnära områden, framför allt i och i närheten av tätorter. Genom 1950 års provisoriska strandlag (1950:639) togs bestämmelserna in i en egen lag. Den ersattes 1952 av strandlagen (1952:382). Under 1960-talets framväxt av en mer modern och allmän miljölagstiftning infördes bestämmelserna om strandskydd i 1964 års naturvårdslag (1964:822).

Syftet med bestämmelserna i naturvårdslagen var ursprungligen begränsat till att trygga allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv vid vissa utpekade sjöar och vattendrag. En fortsatt exploatering av strandnära områden, inte minst genom 1960- och 1970-talets utökade fritidsbebyggelse, ledde emellertid fram till att det 1975 infördes ett generellt strandskydd (prop. 1974:166, JoU 1974:52, rskr. 1974:405). Detta innebar att det kom att råda ett generellt förbud mot att bebygga stränder vid såväl kust som i inlandet och att det till detta förbud kopplades en möjlighet till dispens. Länsstyrelsen gavs också en möjlighet att förordna att ett område som uppenbarligen saknade betydelse för bad och friluftsliv inte skulle omfattas av strandskydd. Även efter 1975 års ändringar var syftet med strandskyddet begränsat till att trygga allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv.

Under 1994 kom naturvårdslagen att ändras på så sätt att strandskyddets syfte utökades från att bara avse allmänhetens tillgång till stränderna till att även avse skydd för växt- och djurlivet (prop. 1993/94:229, bet. 1993/94:JoU28, rskr. 1993/94:401). Enligt en övergångsbestämmelse skulle länsstyrelsen senast den 30 juni 1999 ompröva tidigare tagna beslut

om upphävande av strandskydd. Omprövningen skulle ske mot såväl det gamla som det då tillkommande syftet med strandskyddet. Alla äldre beslut skulle upphöra att gälla den 1 juli 1999.

När miljöbalken tillkom 1999 överfördes naturvårdslagens bestämmelser om strandskydd till miljöbalkens kapitel om skydd av områden (7 kap.). Av lagen (1998:811) om införande av miljöbalken framgår att det som enligt 1994 års ändringar i naturvårdslagen hade bestämts i fråga om gamla förordnanden om upphävande av strandskydd skulle ha motsvarande verkan även enligt de nya miljöbalksreglerna (11 § och övergångsbestämmelserna).

Strandskyddsbestämmelserna har sedan miljöbalkens ikraftträdande ändrats och kompletterats vid flera tillfällen. Den senaste större reformen skedde under 2009 (prop. 2008/09:119, bet. 2008/09:MJU13, rskr. 2008/09:227). De ändringarna syftade bl.a. till att differentiera reglernas tillämpning, att öka det lokala och regionala inflytandet över strandskyddet samt att genom förtydliganden i lagtexten uppnå en mer enhetlig rättstillämpning. Avsikten var bl.a. att utveckla ett ändamålsenligt strandskydd som beaktar behovet av utveckling i hela Sverige, samtidigt som ett långsiktigt hållbart skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyras. 2014 ändrades miljöbalkens reglering av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. Ändringen innebar ökade möjligheter för länsstyrelsen att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag (prop. 2013/14:214, bet. 2013/14:MJU26, rskr. 2013/14:358).

4.2 Gällande rätt

Strandskyddet är utformat som ett generellt områdesskydd och bestämmelser om strandskydd finns i 7 kap. 13–18 h §§ miljöbalken. Strandskydd gäller vid havet samt vid insjöar och vattendrag i hela landet. Det skyddade området benämns strandskyddsområde.

Strandskyddets syften är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (13 §). 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 utöka 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.

Insjöar och vattendrag

Vad som utgör en insjö eller ett vattendrag har inte närmare definierats i strandskyddslagstiftningen eller i dess förarbeten. Att även små bäckar och tjärnar generellt sett omfattas av strandskydd framgår dock av förarbetsuttalanden (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 84).

Vid införandet av det generella strandskyddet uttalades i förarbetena att ett genomförande av bestämmelsen krävde att strandskyddsområdena avgränsades och preciserades så att inte någon tvekan skulle kunna uppstå

Prop. 2021/22:168 beträffande deras omfattning (prop. 1974:166 s. 95). I den praktiska tillämpningen har man ofta utgått från Lantmäteriets topografiska karta där vattendrag är blåmarkerade. Av rättspraxis följer dock att det har betydelse för bedömningen av strandskydd att ett vattendrag faktiskt är vattenförande, oberoende av om markeringar gjorts på den topografiska kartan (se MÖD 2008:36 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 11 juni 2015 i mål nr M 10756-14). Även om det i ett vattendrag tidvis kan vara ont om vatten kan det enligt praxis ändå komma att betraktas som ett vattendrag i miljöbalkens mening (se MÖD 2012:4).

När det gäller begreppet insjö har Mark- och miljööverdomstolen konstaterat att bedömningen av om ett vattenområde ska anses vara en insjö måste göras utifrån en samlad bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall. Mark- och miljööverdomstolen har gjort bedömningen att en badsjö som domstolen omnämner som konstgjord inte kunde anses vara en insjö eller ett vattendrag i den mening som avses i 7 kap. 13 § miljöbalken och därmed inte omfattas av strandskydd. Badsjön (Boulognersjön) var anlagd 1933 och hade aldrig ingått i något naturligt system för tillförsel av vatten, utan alltid fått sitt vatten från ledningar och under vinterhalvåret ibland tömts delvis på vatten för att renoveringsarbeten och andra skötselåtgärder skulle kunna genomföras. Eftersom Boulognersjön varken var en insjö eller ett vattendrag omfattades området inte av strandskydd (se MÖD 2020:5). Täktsjöar har i praxis ansetts vara insjöar som omfattas av strandskydd först när de har fått sådana värden som är av betydelse för strandskyddets syften (se t.ex. Vänersborgs tingsrätts (mark- och miljödomstolens) dom den 30 augusti 2018 i mål nr M 2628-18 och Nacka tingsrätts (mark- och miljödomstolens) dom den 23 januari 2019 i mål nr M 6560-17).

En våtmark vars vattenspeglar totalt sett kunde anses uppgå till ca 1 000 kvadratmeter ansågs vid en sammantagen bedömning inte heller vara en insjö enligt 7 kap. 13 § miljöbalken. Våtmarken var anlagd på en åker 1990 och utgjorde inte en avskuren del av en sjö. Den var på såväl vägkartor som Lantmäteriets kartor markerad som sjö, men var vid bedömningen av om den skulle anses omfattas av strandskydd under igenväxande (Mark- och miljööverdomstolens dom den 14 oktober 2013 i mål nr F 5418-13).

När det gäller begreppet ”vattendrag” har Mark- och miljööverdomstolen gjort några uttalanden. Den i rättsfallet ovan nämnda anlagda våtmarken som av Mark- och miljööverdomstolen inte bedömdes vara en insjö enligt 7 kap. 13 § miljöbalken, bedömdes inte heller vara ett vattendrag eftersom den varken hade in- eller utlopp och dessutom saknade rinnande vatten. Den aktuella våtmarken omfattades därför inte av strandskydd (Mark- och miljööverdomstolens dom den 14 oktober 2013 i mål nr F 5418-13).

I en fråga om ett grävt dike som enbart hade anlagts för att avvattna åkermark uttalade domstolen att det som i allmänhet åsyftas med begreppet vattendrag är naturliga vattendrag såsom bäck, å, flod och älv. Domstolen konstaterade dock att definitionsfrågan kompliceras av det faktum att det kan vara svårt att dra gränsen mellan vad som är ett artificiellt vattendrag och ett naturligt vattendrag eftersom ett naturligt vattendrag ofta kan vara påverkat av mänsklig aktivitet t.ex. genom uträtning, fördjupning, breddning och kulvertering. Domstolen gjorde

bedömningen att det vid tiden för införandet av strandskyddet 1950 och fram till dess att syftet utvidgades 1994 framstår som uteslutet att ett dike grävt för att avvattna åkermark skulle ha ansetts ha någon betydelse för allmänhetens bad- och friluftsliv vilket skulle ha motiverat att det skulle omfattas av strandskydd. Enligt domstolen talar allt därför för att begreppet vattendrag under denna tid inte omfattade grävda markavvattningsdiken. Domstolen konstaterade därefter att, sedan syftet utvidgades 1994, grävda diken som är vattenförande visserligen kan ha ett intresse ur strandskydds-synpunkt eftersom de inte sällan bidrar till goda livsvillkor för växt- och djurlivet, men att det inte finns något uttalande som tyder på att lagstiftaren vid 1994 års ändring tänkte sig att utöka tillämpningsområdet för bestämmelserna till att också omfatta markavvattningsdiken. Enligt domstolen är det tydligt att en sådan utökning av tillämpningsområdet skulle beröra ansevliga arealer varav endast en mindre del, själva diken med närmaste omgivning, skulle utgöra de skyddsvärda områdena. Förarbetsuttalandena om bäckar och tjärnar tyder enligt domstolen snarare på att det var mer naturligt förekommande vatten som alltjämt var avsett att skyddas även sedan syftet utvidgats. Domstolen noterade dessutom att bestämmelserna om biotopskydd införts redan 1991 vilket skyddar många vattenförande diken i jordbrukslandskapet. Med hänsyn till vad som anförts fann domstolen att strandskydd inte gällde vid det i målet aktuella diket (Mark- och miljööverdomstolens dom den 11 juni 2015, mål nr M 10756-14).

Det finns inga bestämmelser som särskilt reglerar strandskydd vid anlagda vatten. Det finns inte heller någon vedertagen definition av begreppet anlagt vatten. Hur begreppen insjöar och vattendrag ska tolkas kopplat till anlagda vatten har inte närmare utvecklats i förarbetena. Mark- och miljööverdomstolen har i sina avgöranden inte ansett att det är möjligt att generellt uttala sig om anlagda vatten (i Mark- och miljööverdomstolens avgöranden benämnda artificiella vatten) ska omfattas av strandskyddet eller inte, utan en bedömning får göras från fall till fall.

Strandskyddets innebörd

Strandskyddet innebär ett förbud mot att inom strandskyddsområdet uppföra nya byggnader eller vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter (15 §). Förbudet omfattar även ändringar av byggnaders användning eller utförande av anläggningar eller anordningar som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha kunnat färdas fritt. Strandskyddet innebär också hinder mot att vidta förberedelsearbeten till byggnader, anläggningar och anordningar.

Undantag från strandskyddet

I 7 kap. 16 § miljöbalken anges ett antal undantag från strandskyddet. Förbudet gäller inte sådana byggnader m.m. som, utan att avse bostadsändamål, behövs för de s.k. areella näringarna (jord- eller skogsbruk samt fiske eller renskötsel) och som för sin funktion måste uppföras inom strandskyddsområdet. Andra undantag gäller bl.a. för verksamheter som

Prop. 2021/22:168 har tillåtits av regeringen efter en tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § miljöbalken eller som omfattas av ett tillstånd enligt miljöbalken eller som avser byggande av allmän väg eller järnväg i vissa fall. Enligt 7 kap. 17 § miljöbalken respektive 11 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. får regeringen eller länsstyrelsen under vissa förutsättningar också meddela föreskrifter om att förbuden inte ska gälla kompletteringsåtgärder till huvudbyggnader.

Upphävanden och dispenser

I 7 kap. 18–18 h §§ miljöbalken regleras upphävande av och dispens från strandskyddet. Reglerna gäller även i områden med utökad strandskydd. Enligt 7 kap. 18 § första stycket 1 miljöbalken får länsstyrelsen i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett visst område, om det är uppenbart att området saknar betydelse för strandskyddets syften. Bestämmelser om upphävande har funnits sedan det generella strandskyddet infördes 1975. De flesta länsstyrelser har sedan dess beslutat om upphävande av strandskydd i större eller mindre omfattning. Eftersom strandskyddets syften utökades 1994 har det i övergångsbestämmelser föreskrivits att vissa äldre upphävanden inte längre ska gälla (se vidare avsnitt 8).

Sedan 2014 får länsstyrelsen, med stöd av 7 kap. 18 § första stycket 2 miljöbalken, även besluta att upphäva strandskyddet i ett område om strandskyddet gäller en liten sjö eller ett litet vattendrag och områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten. En förutsättning för att upphävande enligt 7 kap. 18 § första stycket 2 ska få göras, är att sjöns vattenyta har en storlek som uppgår till omkring en hektar eller mindre eller att vattendragets bredd är omkring två meter eller smalare (7 kap. 18 § andra stycket miljöbalken).

Enligt 4 kap. 17 § plan- och bygglagen (2010:900) får kommunen upphäva strandskydd för ett område i en detaljplan, 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 omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt enligt 7 kap. 18 § första stycket 3 miljöbalken.

Enligt 7 kap. 18 § första stycket 3 miljöbalken får länsstyrelsen, för områden som enligt plan- och bygglagen avses omfattas av en detaljplan, besluta om upphävande i ytterligare två fall. Ett upphävande får ske om området behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg eller om området redan omfattas av visst annat områdesskydd enligt miljöbalken och skyddet beslutats av någon annan än en kommun. En förutsättning för att upphävande ska kunna beslutas enligt 7 kap. 18 § första stycket 3 är att det finns särskilda skäl och att intresset av att ta området i anspråk på det sätt som anges i planen väger tyngre än strandskyddsintresset (7 kap. 18 § tredje stycket).

Det är som huvudregel kommunerna som har rätt att besluta om dispens (7 kap. 18 b § miljöbalken). Detta gäller dock inte dels dispenser som avser byggande av försvarsanläggningar, allmän väg eller järnväg, dels dispenser i områden som redan omfattas av visst annat områdesskydd

enligt miljöbalken och där det skyddet beslutats av någon annan än kommunen. Sådana dispenser omfattas i stället av länsstyrelsens befogenhet enligt 7 kap. 18 a § miljöbalken. En förutsättning för att kommunen eller länsstyrelsen i det enskilda fallet kunna ge dispens är att det finns s.k. särskilda skäl. Särskilda skäl krävs även för att kommunen ska kunna upphäva strandskydd i en detaljplan enligt 4 kap. 17 § plan- och bygglagen eller för att länsstyrelsen ska kunna upphäva strandskyddet enligt 7 kap. 18 § första stycket 3 miljöbalken.

Vad som avses med särskilda skäl för upphävande av eller dispens från strandskyddet regleras i 7 kap. 18 c §. Inom s.k. områden för landsbygdsutveckling i strandnära områden kan utöver de skäl som anges i 7 kap. 18 c § även de skäl som framgår av 7 kap. 18 d § tillämpas vid upphävande eller dispens. Av 7 kap. 18 h § framgår att ett beslut om dispens upphör att gälla om den åtgärd som avses i beslutet inte har påbörjats inom två år eller inte avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.

Av 7 kap. 18 g § framgår att ett strandskydd som upphävts genom detaljplan eller områdesbestämmelser återinträder om området upphör att omfattas av planen eller bestämmelserna eller om planen eller bestämmelserna ersätts av en ny detaljplan.

Fri passage

I 7 kap. 18 f § miljöbalken finns en bestämmelse om att ett upphävande av eller en dispens från strandskydd inte ska omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Denna begränsning gäller dock inte om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion. Bestämmelsen får till följd att det i regel – trots att delar av det vanligen strandskyddade området har ianspråktagits – återstår ett strandskyddat område närmast strandlinjen. Avsikten med bestämmelsen är att strandskyddets syften ska kunna tillgodoses även i fortsättningen i denna del av strandområdet (prop. 2008/09:119 s. 112).

Strandskyddets syften är dels att långsiktigt trygga förutsättningarna för en allemansrättslig tillgång till strandområden, dels att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Båda dessa syften ska beaktas oberoende av varandra vid bedömningen av hur stort område som ska undantas från beslutet om upphävande eller dispens

För att bestämmelsen ska få genomslag behöver området i fråga ha en sådan omfattning att det i praktiken inte avhåller allmänheten från att passera. Det undantagna områdets bredd bör normalt vara minst några tiotals meter, men detta kan variera beroende på förhållandena på platsen, lokala byggnadstraditioner m.m. (samma prop. s. 112).

Mark- och miljööverdomstolen fann i ett rättsfall att strandskyddets syften fortfarande tillgodosågs långsiktigt när en detaljplan lämnade ett ca 40 meter brett område närmast stranden orört (MÖD 2019:2). Mark- och miljööverdomstolen fann i ett annat mål att även om avståndet mellan fritidshuset och strandlinjen inte var längre än ca 20–25 meter, talade nivåskillnaden mellan fritidshuset och strandlinjen med bastu för att

Prop. 2021/22:168 området nere vid stranden fortsatt var allemansrättsligt tillgängligt (Mark- och miljööverdomstolens dom den 14 april 2016 i mål nr F 8418-15). Slutligen har Mark- och miljööverdomstolen i ett mål om att bevilja dispens från strandskyddet för en bastubyggnad bedömt att ett avstånd på ca 15 meter mellan bastubyggnaden och strandlinjen i det specifika fallet var tillräckligt för att allmänheten skulle säkerställas en fri passage (Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 juni 2015 i mål nr M 10442-14).

Länsstyrelsens beslut att upphäva strandskyddet vid en liten sjö eller ett litet vattendrag (7 kap. 18 § 2 miljöbalken) kan överklagas till regeringen. Regeringen har vid sin prövning av två ärenden funnit att ett område närmast vattnet om 25 respektive 30 meter har haft mer än liten betydelse för strandskyddet syften, varför just detta område inte kunnat upphävas med stöd av bestämmelsen (regeringens beslut den 11 juni 2020, M2019/00096, och beslut den 20 februari 2020, M2019/01692). Länsstyrelsen i Dalarnas län har i ett fall ansett att en sträcka som varierade mellan 5 och 25 meter, mellan en bäck och ett område som upphävts för att utgöra uppställningsplats för ett åkeri, var tillräcklig för fri passage. (Länsstyrelsen i Dalarnas läns beslut den 7 februari 2022, dnr 511-1348-2022). Samma länsstyrelse har i två fall ansett att ett område för fri passage om tio meter har behövts närmast en bäck (Länsstyrelsen i Dalarnas läns beslut den 5 augusti 2015, dnr 511-891-2015, och beslut den 17 september 2015, dnr 511-5280-2015). Länsstyrelsen i Jämtlands län har i ett fall ansett att en skyddszon mot en bäck och våtmark om 15 till 20 meter var tillräckligt för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (Länsstyrelsen i Jämtlands läns beslut den 20 januari 2022, dnr 511-5959-2021). Länsstyrelsen i Halland har i ett fall bedömt att ett område om 20 meter skulle undantas från upphävande av strandskydd (beslut den 13 januari 2022, dnr 511-8826-21). Samma länsstyrelse har i två fall bedömt att strandskyddet skulle bibehållas 30 meter från vattendraget (Länsstyrelsens i Hallands läns beslut den 5 juli 2021, dnr 511-2209-2021 och den 23 augusti 2021, dnr 511-2093-21).

Intresseprövning och proportionalitetsbedömning

Både regeringsformen (2 kap. 15 §) och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, innehåller bestämmelser om skydd för egendom (artikel 1 i första tilläggsprotokollet). I 2 kap. 17 § regeringsformen finns också en bestämmelse om näringsfrihet, dvs. rätten att driva näring eller utöva yrke. Regler kan medföra begränsningar i hur dessa rättigheter kan nyttjas eller utövas. Enligt regeringsformen kan dessa grundläggande fri- och rättigheter begränsas, men endast om det krävs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse. En motsvarande bestämmelse finns i Europakonventionen. Därutöver följer ett krav på att sådana inskränkningar måste vara proportionerliga.

Regeringens utgångspunkt är att regelgivningen ska utgå från proportionalitetsprincipen och bidra till att säkra de ekonomiska, miljömässiga och sociala värden som enskilda regler syftar till att skydda, inklusive värden som uttrycks i de mål för olika utgiftsområden som framgår i budgetpropositionen; samtidigt som regelgivningen ska främja företagens

konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga. Den samlade regelgivningen ska också bidra till bl.a. rättssäkerhet.

Proportionalitet ska beaktas i regelgivningen. Med proportionalitet avses här att regeringens och myndigheternas regelgivning ska vara ändamålsenlig och att det ska vara tydligt att nyttan som skapas genom regler överstiger de kostnader och begränsningar som reglerna ifråga kan medföra samt att denna bedömning ska bygga på ett faktabaserat underlag. Vidare innebär proportionalitet att reglerna ska utformas så att de inte medför mer långtgående kostnader och begränsningar för företag och enskilda än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med reglerna ifråga.

Strandskyddsreglerna med ett generellt förbud och möjligheter till undantag genom dispens och upphävande tar avstamp i en proportionalitetsavvägning mellan olika intressen, såväl allmänna som enskilda. Utöver de huvudsakliga bestämmelserna om strandskydd i 7 kap. 13–18 h §§ miljöbalken innehåller balken ytterligare två bestämmelser som även de har en inverkan på strandskyddet och då särskilt på prövningen av dispenser (7 kap. 25 och 26 §§ miljöbalken). Bestämmelserna tillkom i samband med miljöbalken och har sin grund i bestämmelserna om skyddet för enskild egendom i 2 kap. 15 § regeringsformen samt i praxis från bl.a. Europadomstolen för mänskliga rättigheter (prop. 1997/98:45 del 2 s. 96 och 97). Vid prövning av frågor om skydd av områden ska enligt 7 kap. 25 § miljöbalken hänsyn även tas till enskildas intressen. Inskränkningar i enskildas rätt att använda sig av mark eller vatten får inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Denna reglering är en kodifiering av en allmän förvaltningsrättslig princip för offentliga ingripanden. Bestämmelsen i 7 kap. 26 § miljöbalken är en särskild regel om hur intresseavvägningen ska göras i dispensfallen. Av bestämmelsen följer att en dispens måste vara förenlig med ett förbuds eller en föreskrifts syften.

I tidigare praxis har det inte ansetts möjligt att, vid en intresseavvägning enligt 7 kap. 25 § miljöbalken, beakta andra omständigheter än de som anges i 7 kap. 18 c och 18 d §§ miljöbalken som skäl för dispens (se bl.a. MÖD 2013:37 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 februari 2017 i mål nr M 7801-16). I MÖD 2020:2 har dock denna bedömning ändrats med anledning av nyare praxis avseende egendomsskyddet i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen. Mark- och miljööverdomstolen fann i domen att det i linje med Högsta domstolens avgörande i NJA 2018 s. 753 vid en intresseavvägning enligt 7 kap. 25 § miljöbalken måste kunna beaktas även andra omständigheter än de som anges i 7 kap. 18 c och 18 d §§ miljöbalken som skäl för dispens. Utgångspunkten för den proportionalitetsbedömning som ska göras inom ramen för en intresseavvägning enligt 7 kap. 25 § miljöbalken måste dock enligt domstolen fortfarande vara att det allmänna intresset av att bevara allemansrättslig tillgång till strandområden för friluftsliv och områden med goda livsvillkor för djur- och växtliv är mycket starkt. Domstolen framhöll att den allemansrättsliga tillgången till naturen, precis som egendomsskyddet, är grundlagsfäst i 2 kap. 15 § regeringsformen. Vid avvägningen mellan det allmänna intresset och det enskilda intresset ska enligt domstolen vidare beaktas att strandskyddet inte avser att inskränka pågående markanvändning utan att bevara strandområden som fortfarande är orörda. Av betydelse är också att strandskyddets syften är långsiktiga och att områden

Prop. 2021/22:168 som för tillfället verkar vara av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden. Även om en dispens i det enskilda fallet inte förefaller skada syftet med strandskyddet kan enskilda dispenser sammantaget ändå få en betydande negativ inverkan på tillgången till stränder för friluftsliv och djur- och växtliv (se prop. 1997/98:45 del 1 s. 321 och 322). Vid avvägningen i målet ansågs det allmänna intresset som strandskyddet representerar väga tyngre än det enskilda intresset och dispens nekades av den anledningen.

En liknande bedömning har gjorts av Högsta domstolen i NJA 2020 s. 1129 där bestämmelserna om strandskydd beaktades i en fråga om tillstånd till vattenverksamhet. Högsta domstolen yttrade i målet att den proportionalitetsprincip som uttrycks i 7 kap. 25 § miljöbalken får ses som en slutlig kontroll av att en nekad dispens inte är orimlig med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet; däremot kan den inte uppfattas som en mer generell utvidgning av möjligheterna till dispens. För att fylla sin funktion måste prövningen enligt 7 kap. 25 § miljöbalken avse samtliga omständigheter i det enskilda fallet och den kan inte begränsas bara till de omständigheter som räknas upp i de sex punkterna i 7 kap. 18 c § första stycket eller de som avses i 7 kap. 18 d § miljöbalken. Domstolen framhöll vidare att en sådan bredare tillämpning av proportionalitetsprincipen dessutom ligger i linje med rättsutvecklingen (jfr t.ex. NJA 2018 s. 753). Domstolen konstaterade att utrymmet för att ge dispens för en åtgärd som inte rymms inom 7 kap. 18 c eller 18 d § miljöbalken är mycket litet.

Klagorätt

Av 16 kap. 12 § första stycket 1 miljöbalken följer att en dom eller ett beslut som fattats med stöd av miljöbalken får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot. Miljö- och friluftorganisationers rätt att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken regleras särskilt 16 kap. 13 och 14 §§ miljöbalken. Av de bestämmelserna framgår att miljö- och friluftorganisationer får klaga på beslut om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken. Denna klagorätt innefattar beslut om upphävande av strandskydd som fattats med stöd av 7 kap. 18 § miljöbalken. Även Naturvårdsverket har rätt att överklaga beslut enligt 7 kap. 18 § miljöbalken. Denna rätt regleras i 16 kap. 12 § första stycket 4 miljöbalken och 40 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Tillsyn

I miljöbalken finns övergripande bestämmelser om tillsyn (26 kap.), tillträde (27 kap.) och avgifter (28 kap.). Regeringen har beslutat om närmare bestämmelser om tillsyn och avgifter i bl.a. miljötillsynsförordningen (2011:13) samt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn.

Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken (26 kap. 1 § första stycket). Med tillsyn avses bl.a. att tillsynsmyndigheten på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning ska kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter,

domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten ska vidare underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter genom information och liknande verksamhet (26 kap. 1 § första stycket 1 och 2).

Tillsynsvägledningen syftar till att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt (26 kap. 1 a § andra stycket). Med tillsynsvägledning avses att utvärdera, följa upp och samordna tillsynen samt att ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna (26 kap. 1 a § första stycket 1 och 2).

Sedan den 1 juli 2009 har kommunerna ansvar för tillsynen över huvuddelen av Sveriges strandskyddsområden (2 kap. 9 § miljötillsynsförordningen). Länsstyrelsen har ansvar för strandskyddet i de områden som omfattas av länsstyrelsens dispensprövning (2 kap. 7 § miljötillsynsförordningen).

I frågor som rör tillämpningen av strandskyddreglerna i miljöbalken har Naturvårdsverket ansvar för tillsynsvägledning (3 kap. 2 § första stycket miljötillsynsförordningen), medan länsstyrelsen har ett särskilt ansvar för att ge tillsynsvägledning i länet (3 kap. 16 § miljötillsynsförordningen). I det ingår att utvärdera och följa upp kommunernas tillsyn av strandskyddet och ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen.

Hos en tillsynsmyndighet ska det finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år. Utredningen ska ses över vid behov och minst en gång varje år (1 kap. 6 § miljötillsynsförordningen). För varje verksamhetsår ska tillsynsmyndigheten också upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken. Planen ska grundas på bl.a. behovsutredningen (1 kap. 8 § miljötillsynsförordningen). Tillsynsverksamheten ska också följas upp och utvärderas årligen (1 kap. 12 § miljötillsynsförordningen). Tillsynsmyndigheterna ska samordna tillsynen om det är ändamålsenligt och möjligt (1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen).

Sedan den 1 augusti 2020 finns en bestämmelse i 26 kap. 8 § miljöbalken om att länsstyrelsen får förelägga en kommun som inte fullgör de skyldigheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen. Bestämmelsen omfattar all typ av tillsyn enligt miljöbalken. Med skyldigheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag avses en kommuns tillsynsverksamhet i vid bemärkelse. Det innefattar alla moment som ingår i kommunens tillsynsverksamhet, exempelvis hur ofta tillsynsobjekt kontrolleras och hur konstaterade brister följs upp. Det innefattar även administrativa åtgärder kring tillsynen som upprättande av behovsutredningar eller planer för tillsynen. Även andra skyldigheter som inte ingår i tillsynen men som har ett direkt samband med den, exempelvis rapportering till centrala myndigheter, omfattas av en kommunens tillsynsuppdrag.

I de fall kommunen avser att upphäva strandskyddet genom bestämmelser i en detaljplan (4 kap. 17 § plan- och bygglagen) är länsstyrelsen tillsynsmyndighet. Detta innebär bl.a. att länsstyrelsen ska granska samtliga kommunala förslag till att anta, ändra eller upphäva en detaljplan (5 kap. 22 § plan- och bygglagen). Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut bl.a. om beslutet kan antas innebära att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser (11 kap. 10 §

Prop. 2021/22:168 plan- och bygglagen). Om det vid länsstyrelsens handläggning visar sig att denna inledande bedömning var korrekt ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut (11 kap. 11 § plan- och bygglagen). Länsstyrelsen kan upphäva kommunens detaljplanebeslut delvis, men endast om kommunen går med på detta. I annat fall kan länsstyrelsen endast upphäva kommunens beslut i sin helhet. Länsstyrelsen granskar även kommunens förslag till ny eller ändrad översiktsplan, och därmed bl.a. kommunens utpekande av områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge, s.k. LIS-områden, i planen (jfr 3 kap. 10 och 16 §§ plan- och bygglagen).

Länsstyrelsens granskning och överprövning av kommunala beslut om strandskyddsdispens

Länsstyrelsens överprövning av kommunala dispensbeslut är tvådelad. Länsstyrelsen prövar överklaganden av beslut i strandskyddsdispensärenden där kommunen är första prövningsinstans. Länsstyrelsen har också en granskningsfunktion av kommunala strandskyddsdispenser. Om kommunen har beslutat att meddela dispens ska därför dispensbeslutet sändas till länsstyrelsen (19 kap. 3 a § miljöbalken). Länsstyrelsen ska inom tre veckor från den dag då myndigheten har tagit emot beslutet meddela om länsstyrelsen vill inleda ett överprövningsärende av kommunens beslut. Länsstyrelsen ska inleda ett sådant ärende om det finns skäl att anta att det inte har funnits förutsättningar för dispens. Detsamma gäller om länsstyrelsen bedömer att det kan ha funnits brister i ärendets handläggning som har påverkat utgången i beslutet. Ingen part behöver ha överklagat beslutet för att länsstyrelsen ska kunna inleda en sådan överprövning. Om det efter länsstyrelsens fortsatta handläggning visar sig att länsstyrelsens misstankar har varit korrekta, och det inte finns förutsättningar för dispens, ska länsstyrelsen upphäva dispensbeslutet (19 kap. 3 b § miljöbalken). Att länsstyrelsen har inlett ett överprövningsärende behöver dock inte innebära att länsstyrelsen slutligen upphäver kommunens beslut.

4.3 Antalet upphävanden och dispenser

Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen årligen sedan 2011 rapporterat enhetligt jämförbar strandskyddsstatistik till regeringen. Statistiken rör kommunernas och länsstyrelsernas beslut i ärenden om upphävande av och dispens från strandskyddet samt tillsynsbeslut i strandskyddsärenden. Av myndighetens senaste redovisning framgår att kommunerna fattade sammanlagt 5 518 beslut om dispens från strandskyddet under 2020. Besluten avser totalt 7 514 åtgärder. Länsstyrelsen, som kan besluta om dispens från strandskyddet i t.ex. områden som ligger inom naturreservat, fattade samma år beslut om dispens för sammanlagt 700 åtgärder.

Kommunerna har 2012–2020 meddelat dispenser för totalt 10 607 åtgärder som avser bostadshus och fritidshus. Av dessa var totalt 4 675 nyetableringar av hus, vilket utgör ca 44 procent av det totala antalet. Från 2013 till 2020 har kommunerna meddelat dispenser för totalt 4 287

åtgärder som avser bryggor och pirar. Av dessa var totalt 1 847 nyetableringar, vilket utgör ca 43 procent av det totala antalet. Dispenser inom s.k. områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS-områden) ökade årligen från 105 dispenser 2012 till 484 dispenser 2020, men utgör enbart en liten del av det totala antalet åtgärder som det har medgetts dispens för.

Vid en jämförelse med statistiken från tidigare år framgår att antalet medgivna dispenser har ökat årligen sedan statistiken började samlas in. 2011 fattade kommunerna sammanlagt 3 962 beslut om att medge dispens från strandskyddet. Besluten avsåg totalt 4 449 åtgärder. Samma år beslutade länsstyrelserna att medge strandskyddsdispens för 549 åtgärder. Sammantaget innebär detta att det beviljades dispenser för 4 998 åtgärder 2011 och 8 214 åtgärder 2020. Omkring 4 800 av de åtgärder som medgavs 2020 har medgetts med stöd av det särskilda skälet att det område som dispensen avser redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften (7 kap. 18 c § första stycket 1 miljöbalken). 934 av dessa åtgärder avser områden i Stockholms län och 748 avser områden i Västra Götalands län.

Totalt har strandskyddet under 2020 upphävts i samband med antagandet av 181 detaljplaner, vilket motsvarar 18 procent av de nya detaljplaner som antogs under år 2020. Andelen planer där strandskyddet upphävts har sedan 2011 legat stabilt mellan 13–15 procent. Det vanligaste skälet till att strandskyddet upphävs i detaljplan är att marken redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften (7 kap. 18 c § första stycket 1). Närmare 70 procent av besluten hade detta skäl som grund år 2020. Det näst vanligaste skälet till att strandskydd upphävs är att marken behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området (7 kap. 18 c § första stycket 5), se www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/strandskydd/ (besökt 2021-10-10). I sin redovisning för 2020 påpekar Naturvårdsverket att antalet dispenser och upphävanden kan vara svåra att jämföra från län till län, beroende på att olika varianter av äldre generella undantag från strandskyddet fortfarande tillämpas i ca tio län samt i ytterligare fyra län som inte hanterar grävda diken.

Regeringen har i nuläget inte tillgång till strandskyddsstatistik som visar var i länen dispensererna ges, vilka naturtyper som påverkas och vad som kännetecknar de områden som berörs. Det är därmed oklart om dispensererna inom respektive län främst ges i hårt exploaterade områden eller på landsbygden samt på vilket sätt strandskyddets syften påverkas.

4.4 Landsbygdspolitiken

En förutsättning för att kunna bo, verka och leva i alla delar av landet är att det finns företag och arbetstillfällen. För att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag över hela landet har regeringen bl.a. i budgetpropositionen för 2021 genomfört satsningar på en hållbar besöksnäring i hela landet och på ett utvecklat företagsklimat i gles- och landsbygds-

Prop. 2021/22:168 kommuner. Även detta utgör en viktig utgångspunkt för regeringens landsbygdsolitik. Lättnader i strandskyddet i landsbygderna innebär ökad tillgång till attraktiv mark för bostadsbyggande och ökade möjligheter till andra strandnära åtgärder och kan bidra till att uppfylla landsbygdsolitikens mål. Enligt utredningen om översyn av strandskyddet (SOU 2020:78 s. 321) saknas dock statistik över vilka typer av branscher som i dag bedriver verksamheter i strandnära lägen och det saknas även en klar bild av vilka branscher som i huvudsak ser ett behov av att genomföra åtgärder i strandnära lägen. För att uppnå en betydande samhällseffekt och inte enbart en god effekt i det enskilda fallet behöver andra hinder för utveckling av landsbygderna identifieras och undanröjas.

Riksdagen har angett att det övergripande målet för den svenska landsbygdsolitikerna ska vara En livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet. I den proposition som låg till grund för riksdagens beslut om utvecklingsmålet identifieras ett antal utmaningar (prop. 2017/18:179). Utmaningar som nämns är de som följer av bl.a. demografiska obalanser, glesa strukturer och långa geografiska avstånd. Näringsliv och företagande liksom samhällsplanering och bostadsbyggande framhålls som viktigt för landsbygdsutvecklingen. Landsbygderna identifieras som en tillgång för att ta till vara framtida möjligheter till hållbar tillväxt och möta de utmaningar som följer av förändringar i klimatet och behovet av att ställa om till en mer cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi. Landsbygderna måste därför kunna erbjuda goda möjligheter till företagande, arbete, turism, 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 t.ex. offentlig service. Landsbygderna i sig har en stor variation av både sociala, ekonomiska och miljömässiga förutsättningar. Landsbygdernas olikheter bör beaktas vid utformning av olika insatser.

I propositionen angav regeringen förutom det övergripande målet också tre delmål för den svenska landsbygdsolitikerna och utvecklingen av Sveriges landsbygder. Målen har utformats i linje med de tre dimensionerna av hållbar utveckling och Agenda 2030. Det första delmålet Hållbar tillväxt avser att landsbygdernas förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning ska vara långsiktigt hållbar, samtidigt som miljömålen nås. Landsbygderna ska bidra till en positiv utveckling av Sveriges ekonomi. Stora delar av Sverige står inför omfattande utmaningar relaterade till den demografiska utvecklingen. Detta gäller inte minst glesa eller mycket glesa landsbygder. En ökande försörjningskvot påverkar den kommunala ekonomin och kommunernas möjligheter att upprätthålla välfärd och viktiga samhällsfunktioner. Lönsamma och konkurrenskraftiga företag som bidrar till hållbar tillväxt och jobb är därför avgörande för att säkerställa service och välfärd. Den ekonomiskt hållbara utvecklingen har därmed direkta kopplingar till de övriga delmålen för den sammanhållna landsbygdsolitikerna om socialt och miljömässigt hållbar utveckling. För att uppnå detta delmål är områdena näringsliv och företagande, digital kommunikation och transportinfrastruktur samt kompetensförsörjning särskilt viktiga, men också inom övriga områden ryms viktiga förutsättningar för att främja näringslivsutveckling och tillväxt (prop. 2017/18:179 s. 21 och 22).

Det andra delmålet Cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi samt hållbart nyttjande av naturresurser innebär att landsbygderna ska bidra till att stärka Sveriges konkurrenskraft i en utveckling mot en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och till ett hållbart nyttjande av naturresurserna samt till att relevanta miljö kvalitetsmål uppfylls. Landsbygderna är rika på naturresurser och råvaror och flera av landsbygdernas näringar kommer att spela en avgörande roll för samhällets omställning till en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi. Det gäller särskilt varor och tjänster från de gröna näringarna. Sveriges landsbygder har också särskilda tillgångar i form av natur- och kulturlandskap. Det brukade landskapet och de natur- och kulturvärden som är utmärkande för en stor del av landsbygderna är något som många människor, både boende och besökare, upplever som attraktivt. Klimatet, landskapet och de attraktiva natur- och kulturmiljöerna gör att det finns goda möjligheter för hållbar tillväxt och utveckling inom besöksnäringen. En viktig uppgift för en sammanhållen landsbygdspolitik är därför att skapa bättre förutsättningar för de gröna näringarna och andra platsbundna näringar att utvecklas och stärkas. Därigenom stärks också förutsättningarna för ett hållbart nyttjande och bevarande av landsbygdernas natur- och kulturreсурser. Landsbygderna och deras resurser har väsentliga möjligheter att bidra till en hållbar tillväxt och utveckling i ett nationellt och globalt perspektiv. Lönsamma och konkurrenskraftiga företag som bidrar till hållbar tillväxt och jobb är avgörande för att säkerställa service och välfärd och är direkt beroende av en miljömässig hållbarhet. Miljömässig hållbarhet har således direkta kopplingar till de övriga delmålen om socialt och ekonomiskt hållbar utveckling. För att uppnå detta delmål är områdena näringsliv och företagande liksom samhällsplanering och bostadsbyggande särskilt viktiga (prop. 2017/18:179 s. 22 och 23).

Det tredje delmålet Attraktiva livsmiljöer i Sveriges landsbygder är att det ska finnas likvärdiga förutsättningar för människor att arbeta, bo och leva i landsbygderna. Landsbygdernas långsiktiga utveckling är beroende av i vilken utsträckning människor vill och kan bo, leva och verka där. Förmågan att attrahera, behålla och utveckla kompetenser, företag och kapital är avgörande för att utveckla alla delar av Sverige som attraktiva och konkurrenskraftiga och i förlängningen central för en hållbar utveckling. För att uppnå en attraktiv livsmiljö är vidare den miljömässiga hållbarhetsdimensionen och livsmiljöns gestaltning av stor betydelse. Attraktiva livsmiljöer i Sveriges landsbygder är ett viktigt delmål för att det övergripande målet ska kunna nås om en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet. För att uppnå detta delmål är områdena digital kommunikation och transportinfrastruktur, kommersiell service, välfärdstjänster och kultur, samhällsplanering och bostadsbyggande samt civilsamhällets betydelse för landsbygdernas utveckling särskilt viktiga (prop. 2017/18:179 s. 23 och 24).

En viktig anknytningsfråga till dessa delmål är den nationella livsmedelsstrategin. Det övergripande målet för livsmedelsstrategin ska vara en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. Utgångspunkter i livsmedelsstrategin är bl.a. att produktions-

Prop. 2021/22:168 ökningen, både konventionell och ekologisk, bör svara mot konsumenternas efterfrågan, att en produktionsökning skulle kunna bidra till en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel, samt att sårbarheten i livsmedelskedjan ska minska. Även målsättningarna enligt livsmedelsstrategin utgör en viktig utgångspunkt som ska tas i beaktande i arbetet med de tre delmålen för den svenska landsbygdspolitikerna och utvecklingen av Sveriges landsbygder. Lättnader i strandskyddet innebär att utvecklingsmöjligheter i primärproduktionen kan tillvaratas bättre, genom att regelbördan minskar och resurser kan nyttjas mer effektivt. Detta ligger i linje med livsmedelsstrategins mål.

Ett mer differentierat strandskydd för att säkerställa ökat bostadsbyggande i landsbygderna

Utvecklingen av landsbygderna kan stärkas med ökat bostadsbyggande. Bostadsbyggandet främjar likvärdig regional planering, genom att stärka kommunernas arbete att öka antalet hushåll i byar och tätorter, samt genom att stärka befintliga bystrukturer. Boverket har, med utgångspunkt i de andra utredningar som gjorts tidigare, utrett om det behövs alternativa vägar till att minska de ekonomiska riskerna med byggande i landsbygderna (Boverket, Finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder på landsbygden, Rapport 2019:11 s. 27). Detta har inte resulterat i några gångbara förslag om landsbygdslån eller stöd till enskilda. Det har efterfrågats en översyn av strandskyddslagstiftningen i syfte att skapa reella lättnader till förmån för bostadsbyggande i områden med ingen eller liten exploatering. Också andra hinder behöver undanröjas för att bostadsbyggandet ska öka, med en mångfald av upplåtelseformer och bostäder för olika ändamål. Urbaniseringen är mer komplex än tidigare. Möjligheter i den gröna återhämtningen efter pandemin gör att digitala arbetssätt ökar möjligheten att bo i landsbygderna. Klimatomställningen leder också till att fler långsiktiga arbetstillfällen skapas i verksamheter i landsbygderna. Förutsättningen finns då att stärka orter så att samhällsfunktioner kan upprätthållas och en lokal ekonomi utvecklas. Lättnader i strandskyddet i landsbygderna innebär ökad tillgång till attraktiv mark för bostadsbyggande och ökade möjligheter till andra strandnära åtgärder och kan bidra till att uppfylla landsbygdspolitikens mål.

4.5 Nationella miljö kvalitetsmål och mål för friluftspolitiken

Målen för miljöpolitiken är strukturerade i enlighet med miljömålssystemet, enligt följande (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377):

1. Ett generationsmål som anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljö kvalitetsmålen.
2. Miljö kvalitetsmål som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.
3. Etappmål som beskriver de samhällsomställningar som är viktiga steg för att nå Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

Riksdagen har beslutat om 16 miljö kvalitetsmål.

Strandskyddet har betydelse för både friluftslivet och den biologiska mångfalden och bidrar därför till att nå flera av de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen både på kort och lång sikt. Utredningen om översyn av strandskyddet (M 2019:01) har identifierat att strandskyddet har en särskild betydelse för sex miljö kvalitetsmål. Det är målen Ett rikt växt- och djurliv, God bebyggd miljö, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker samt Grundvatten av god kvalitet (SOU 2020:78).

Mest centralt är strandskyddet för att miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv ska kunna nås och människor tillförsäkras tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd. Vidare ska tätortsnära natur som är värdefull för friluftslivet och den biologiska mångfalden värnas.

Strandskyddet är även centralt för att uppnå målet om en God bebyggd miljö. Det målet innebär bl.a. att en långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur ska utvecklas och att människor ska ha tillgång till natur- och grönområden i närheten av bebyggelsen. Strandskyddet har även stor betydelse för miljö kvalitetsmålen Levande sjöar och vattendrag och Hav i balans samt levande kust- och skärgård. Målen innebär bl.a. att biologisk mångfald och kulturmiljö värden ska bevaras och att förutsättningar för friluftsliv ska värnas vid sjöar och vattendrag, samt att kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden och natur- och kulturvärden.

Målet för friluftslivspolitikerna är att stödja människors möjligheter att vistas ute i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten är en grund för friluftslivet. Alla människor ska ha möjlighet till naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om natur och miljö (prop. 2009/10:238, bet. 2010/11:KrU3, rskr. 2010/11:37 och rskr. 2010/11:38). Regeringen har även till riksdagen redovisat tio mätbara mål för friluftslivspolitikerna (skr. 2012/13:51, bet. 2012/13:KrU4, rskr. 2012/13:278). Några av dessa mål berör frågor om strandskyddet.

Enligt miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö och friluftsmålen Tillgång till natur för friluftsliv och Attraktiv tätortsnära natur ska befolkningen ha tillgång till grönområden och ett tätortsnära landskap med höga friluftsliv-, natur- och kulturmiljö värden. Friluftslivets tillgång till natur- och kulturlandskap ska säkerställas genom bevarande. Målen innebär att det ska finnas tillgång till någon form av natur, t.ex. strandområden. Sådana områden kan ofta vara viktiga för friluftslivet.

4.6 Strandskyddets funktion

Stränderna är en nationell angelägenhet för att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och för att bevara goda livsvillkor för växter och djur (prop. 2000/01:130 s. 117). De orörda stränderna är även lokalt och regionalt av stor betydelse, både i dag och i framtiden. Det är av största vikt att strandskyddet utformas på ett sätt som tillvaratar behoven i dag samtidigt som det tillgodoser en långsiktigt hållbar förvaltning av strandområdena i syfte att bevara dem för kommande generationer.

Strandområden ger goda möjligheter till rekreation, turism och friluftsliv. Just mötet mellan land och vatten är en miljö som vi människor av olika skäl värderar mycket högt. Den öppna landskapsbilden, natur- och kulturmiljön samt möjligheten till aktiviteter bidrar till strändernas starka attraktion. Att värna strandområden för allmänhetens tillträde till bad är ett viktigt skäl till att upprätthålla ett starkt strandskydd, inte minst för barn och ungdomar och i ett allt varmare klimat. Som regeringen konstaterar i propositionen Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden (prop. 2008/09:119 s. 31) höjer allemansrättsligt tillgängliga stränder inom rimligt avstånd ett områdes värde och kan bidra till byggande av framför allt bostäder. Det bör vara möjligt att förena god bebyggelseutveckling och bostadsförsörjning med bevarande av bostadsnära stränder. Med ett sådant synsätt råder ingen motsättning mellan att skapa ett attraktivt boende för många och att upprätthålla en attraktiv boendemiljö med tillgång till stränder för allmänheten. Det är snarare så att dessa målsättningar ömsesidigt stärker varandra.

Övergången mellan land och vatten ger utrymme för flera olika livsmiljöer och funktioner. Den artrika miljö som finns i strandområdena är mycket värdefull i ett biologiskt perspektiv.

Vissa naturtyper har särskilt höga värden för strandskyddets syften på grund av sin karaktär, att de är ovanliga eller har stor betydelse för den biologiska mångfalden. Vissa naturtyper saknar vanligtvis särskilda naturvärden, men eftersom strandskyddets syften är långsiktiga behöver hänsyn tas till områdets framtida potential för att kunna göra en mer rättvisande bedömning av förutsättningarna för djur- och växtlivet. Områdena kan också ha värden för det rörliga friluftslivet. Exempel på det är att ett skogsområde kan vara uppskattat av bärplockare eller att förekomsten av brukad mark kan skapa öppna landskap och vyer som i kombination med vatten ger värdefulla naturupplevelser.

Ofta sammanfaller de båda skyddssyftena på så vis att områden som utnyttjas för friluftslivet också innehåller biologiska värden. Ibland överväger det ena syftet, t.ex. kan en sumpig strand vara svårtillgänglig och därför mindre intressant för friluftslivet samtidigt som den hyser ansevärda biologiska värden. Strandskyddet gäller oavsett om strandområdet har ett värde enligt båda eller endast ett av syftena. Det förhållandet att endast ett av syftena primärt berörs av en viss åtgärd innebär inte att skyddet på den platsen är svagare än om båda syftena hade påverkats.

Strandskydd – en av flera skyddsformer

Det finns flera olika skyddsformer i 7 kap. miljöbalken vilka delvis har samma eller liknande syften som strandskyddet och som kompletterar varandra.

Naturreservat är ett av de viktigaste och vanligaste sätten att skydda värdefull natur långsiktigt. Bevarande av biologisk mångfald och vård och bevarande av värdefulla naturmiljöer är de vanligaste skälen till att bilda ett naturreservat. Ett reservat kan även syfta till att tillgodose behov av områden för friluftslivet. Naturreservaten utgör generellt viktiga värdekärnor för biologisk mångfald men de ekologiska förutsättningarna i det omgivande landskapet har en stor betydelse för reservatens långsiktiga

funktion för biologisk mångfald. Skyddsformen naturvårdsområde, som reglerades i naturvårdslagen, ska enligt 9 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken vid tillämpningen av miljöbalken anses som naturreservat. En effekt av strandskyddet är att det finns länkar och spridningsvägar för djur- och växtarter mellan olika skyddade värdekärnor, liksom för allmänhetens möjligheter att röra sig i den generellt attraktiva strandmiljön.

Biotopskyddsområde är en form av områdesskydd som kan användas för att skydda små mark- och vattenområden (biotoper) som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter, eller som annars är särskilt skyddsvärda. Det finns två former av biotopskyddsområden. Den ena formen utgörs av vissa lätt identifierbara små biotoper som är generellt skyddade som biotopskyddsområden i hela landet. Den andra formen utgörs av biotoper som länsstyrelsen, Skogsstyrelsen eller en kommun i det enskilda fallet får besluta ska utgöra ett biotopskyddsområde. Bland de generellt skyddade biotoperna ingår småvatten och våtmarker med en areal av högst ett hektar samt högst två meter breda naturliga bäckfåror. Dessa ska ligga i eller i anslutning till jordbruksmark för att omfattas av skyddet. Skyddet avser endast biotopen, dvs. vattenområdet, vilket innebär att det omgivande strandområdet inte är skyddat. Värdefulla vatten- och strandmiljöer får även skyddas som biotopskyddsområden genom beslut i enskilda fall.

Arbetet med att skydda natur är en del av de åtgärder som riksdagen har beslutat om för att nå de nationella miljö kvalitetsmålen och är även en del i Sveriges internationella åtaganden. Natura 2000 är ett nätverk av områden som alla EU:s medlemsstater ska bidra till att skapa enligt två EU-direktiv, fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. Natura 2000-områdena ska bidra till att hejda utrotningen av djur och växter och hindra att deras livsmiljöer förstörs. Sverige har huvudsakligen utsett biologiska kärnområden utan omgivande buffertzoner som Natura 2000-områden, men enskilda Natura 2000-områden kan även innehålla arealer som saknar direktivförtecknade naturtyper och arter, vilka ibland endast förekommer fläckvis i ett större område. För varje Natura 2000-område ska det finnas en bevarandeplan som fastställs av länsstyrelsen. Planen ska bl.a. beskriva syftet med bevarandet av området, behov av skötsel samt andra åtgärder för att bevara eller uppnå gynnsam bevarandestatus för utpekade livsmiljöer och arter. Ett beslut om Natura 2000-områden innebär inte något generellt stopp för pågående markanvändning. Det är dock förbjudet att utan tillstånd bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i Natura 2000-områden.

Gemensamt för de övriga områdesskydden i miljöbalken som redogörs för ovan är alltså att fokus framför allt ligger på biologiska värdekärnor och områden med mycket höga naturvärden medan mer allmänna värden och länkar mellan värdekärnorna inte skyddas. Strandskyddet har därför en funktion för bevarandet av såväl höga som allmänna naturvärden, samtidigt som det har uttalad tyngdpunkt på friluftsliv och rekreation som inte återfinns i de övriga områdesskydden. Genom sin nationella täckning och generella tillämpning ger strandskyddet en särskild möjlighet att bidra till naturvård och friluftsliv och kompletterar därigenom de övriga områdesskydden.

Områden som är av nationell betydelse för en rad vitala samhällsintressen kan pekas ut som områden av riksintresse för just dessa ändamål. Riksintressen för friluftslivet och naturvården pekas ut med stöd av 3 kap. 6 § miljöbalken. I 4 kap. miljöbalken har riksdagen angett ett antal områden i landet som är av riksintresse i sin helhet med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns där. I 4 kap. 2 § miljöbalken anges de områden som är av riksintresse för turismen och friluftslivet, främst det rörliga friluftslivet. Riksintressena motsvarar inte ett områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Att ett område är redovisat som riksintresse innebär varken ett ovillkorligt skydd eller en direkt rätt att använda det för det ändamål som det redovisats för. Ett riksintresseområde eller delar av det kan dessutom bedömas vara av riksintresse för mer än ett ändamål. Det är först i en juridiskt bindande prövning som frågan om dess användning slutligen avgörs. Att ett område är utpekats som riksintresse kan därför inte ta över strandskyddets funktion att skydda strandområden från sådana åtgärder som står i strid med strandskyddets syften.

4.7 Effekten av tidigare reformer och behovet av en ökad differentiering

Flera försök har gjorts för att reformera strandskyddet. Flera lagändringar har syftat till att underlätta dispensgivning i områden där tillgången på stränder är stor. Behovet av ytterligare differentiering, främst mellan hög- och lågexploaterade delar, har dock påpekats av flera utredningar. Samtidigt finns behov av att ytterligare stärka strandskyddet i högt exploaterade områden där tillgången till stränder är mindre. Dagens strandskydd är inte utformat på ett sätt som tar tillräcklig hänsyn till de varierade förhållanden som råder i olika delar av landet.

Genom propositionen Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden (prop. 2008/09:119) gjordes en rad förändringar i strandskyddsreglerna. Förändringarna syftade, för det första, till att införa lättnader i strandskyddet för att främja utvecklingen av landsbygdsområden med god tillgång till stränder. För det andra avsåg förändringarna att begränsa nybyggnation i övriga delar av landet genom tydligare och stärkta regler med en fortsatt restriktiv tillämpning. För det tredje var avsikten att öka det regionala och lokala inflytandet. Slutligen syftade förändringarna till att effektivisera prövningen i vissa avseenden genom att samordna miljöbalken och plan- och bygglagen.

När systemet med områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden) infördes framhölls att det finns stora variationer i landet när det gäller hur stor del av stränderna som är bebyggda. Önskemål om ytterligare bebyggelse, det s.k. bebyggelsestrycket, är ofta stort i områden som redan har exploaterats i hög grad, bl.a. längs kusterna i södra Sverige. Samtidigt är bebyggelsestrycket vanligtvis lågt och tillgången till orörda stränder ofta god i andra kommuner. Regeringen konstaterade i samband med införandet att det fanns ett behov av att utveckla ett mer ändamålsenligt strandskydd som beaktar behovet av utveckling i hela Sverige samtidigt som ett långsiktigt hållbart skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyras. Intentionen var att reglerna skulle göras mer

flexibla genom ökade möjligheter att beakta lokala förhållanden och förutsättningar, framför allt i landsbygdsområden där tillgången till stränder är god och exploateringsgraden är låg (prop. 2008/09:119 s. 33).

Strandskyddet har utvärderats grundligt med avseende bl.a. på hur effektivt de reformer som genomfördes 2009 har bidragit till landsbygdsutveckling. Reglerna om LIS-områden har bl.a. utvärderats gemensamt av Naturvårdsverket och Boverket. Även Boverkets uppföljning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen 2015 behandlade LIS-områden. Utvärderingarna visar att införandet av systemet med LIS-områden har skapat nya förutsättningar och incitament för planering av landsbygder. Samtidigt har denna typ av planering varit en tids- och resurskrävande process, med ett sämre utfall än förväntat. Antalet dispenser inom LIS-områden har visserligen ökat något över tid men utgör fortfarande enbart en liten del av det totala antalet dispenser och upphävanden.

Strandskyddsdelegationen konstaterade i sitt betänkande 2015 att intentionen bakom förändringen 2009, med fortsatt restriktivitet i exploaterade områden och lättnader i skyddet där det finns god tillgång på oexploaterade strandområden, inte har fått full effekt (SOU 2015:108 s. 238). Enligt delegationen förefaller strandskyddet – på det sätt det tillämpas – vara starkt i glesbygd men svagare i tätbebyggda områden, vilket inte stämmer överens med avsikten bakom de lagändringar som riksdagen beslutade om 2009.

När regeringen beslutade kommittédirektiven Översyn av strandskyddet (dir. 2019:41) konstaterade regeringen i direktiven att en differentiering av strandskyddet som tar hänsyn till variationerna i landet och inom en kommun är en förutsättning för en tillförlitlig och förståelig strandskyddsreglering. Vidare konstaterades att dagens reglering i miljöbalken behöver ändras eller i delar kompletteras så att olika områdets varierande skyddsbehov får genomslag, och det skapas bättre förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringsstryck. För att balansera de olika intressen som berörs, främst bostäder, näringsverksamhet, allemansrättslig tillgänglighet, skyddet av djur- och växtliv och skyddet mot klimatförändringar, behöver en väl avvägd differentiering med fortsatt starkt och, om behov finns, förstärkt strandskydd i områden som redan är starkt exploaterade.

En viktig bakgrund till detta behov är hur Sveriges befolkningsutveckling, befolkningstäthet och bebyggelsestryck förändrats sedan det allmänna strandskyddet infördes i Sverige. Befolkningsutvecklingen och urbaniseringen har inneburit att städer förtätats. Enligt flera prognoser kommer denna utveckling att fortsätta. Det innebär sammanfattningsvis att den allemansrättsliga tillgängligheten och skyddet av miljöer viktiga för djur- och växtarter hotas i de områden som står under starkt tryck av ökad exploatering och bebyggelseutveckling medan det i andra delar i landet finns ett starkt behov av att erbjuda attraktiva möjligheter till byggande strandnära för att möjliggöra utvecklingen av vissa orter. Tillgången till obebyggda strandområden varierar med andra ord stort i landet. Mot bakgrund av detta finns behov av regeländringar i syfte att uppnå ett mer ändamålsenligt strandskydd som beaktar behovet av utveckling i hela landet och främjar möjligheterna att leva, bo och driva företag i Sveriges landsbygder, samtidigt som ett långsiktigt hållbart skydd av strändernas

Prop. 2021/22:168 natur- och friluftsvärden inte äventyras. Regelverket behöver bli mer flexibelt och ge ökade möjligheter att beakta lokala förhållanden och förutsättningar, framför allt i landsbygdsområden där tillgången till stränder är god och exploateringsgraden är låg.

Uppföljningen av hur strandskyddet tillämpas visar samtidigt att utbyggnad och exploateringar fortsätter i strandzonen, särskilt i storstadsregionerna. Därigenom påverkas både den biologiska mångfalden och friluftslivet negativt genom att viktiga biotoper försvinner och den allemansrättsliga tillgången minskar (Miljömålen Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2021 – Med fokus på statliga insatser, s. 205).

Utredningen om översyn av strandskyddet anser att systemet med LIS-områden inte är tillräckligt effektivt och att det finns problem som påverkar effektiviteten i alla delar av detta (SOU 2020:78 s. 223 och 224). Enligt utredningen handlar det om fyra olika problemkomplex:

1. Svårigheter att avgränsa LIS-områden i linje med de begränsningar i fråga om antal och omfattning som anges i 7 kap. 18 e § miljöbalken.
2. Termen landsbygdsutveckling har tolkats olika mellan kommuner och länsstyrelser.
3. Bristfälliga utredningar och redovisningar av LIS-områden.
4. De materiella reglerna för dispens i LIS-områden ställer krav på att nya bostadshus måste placeras i anslutning till ett befintligt bostadshus och att andra åtgärder måste bidra till utveckling av landsbygden.

De olika problemkomplexen påverkar enligt utredningen bestämmelsernas ändamålsenlighet och effektivitet. I vissa avseenden påverkas även rättssäkerheten för enskilda.

I sammanhanget kan noteras att riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen anser att behovet av bostäder, utveckling, jobb och verksamheter måste ges en större roll i bedömningar av begränsningar i strandskyddet, att det ska vara möjligt att peka ut fler geografiska områden som LIS-områden och att kommunerna bör ges ökat inflytande när det ska bestämmas vilka strandområden som ska bevaras och vilka som kan bebyggas (bet. 2016/17:MJU9, rskr. 2016/17:180). I ett annat tillkännagivande framhåller riksdagen att ökade möjligheter att bygga i attraktiva strandnära lägen är en viktig åtgärd för att ta till vara landsbygdernas förmåga att utvecklas av egen kraft. Ett reformerat strandskydd skulle enligt riksdagen förbättra förutsättningarna för boende, jordbruksnäringarnas utveckling, verksamheter i skärgården och annan näringsverksamhet. Enligt riksdagen bör det vara möjligt att utforma ett mer flexibelt, decentraliserat och ändamålsenligt strandskydd med ökade möjligheter att bygga i attraktiva lägen (bet. 2017/18:NU19, rskr. 2017/18:359).

5 Ett mer ändamålsenligt strandskydd genom ökad differentiering

5.1 Strandnära utvecklingsområden ger bättre förutsättningar för utveckling i landsbygden

Regeringens förslag: Strandnära utvecklingsområden ska ersätta systemet med landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Regeringens bedömning: Strandskyddet bör differentieras för att ge bättre förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet, främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt bebyggelsetryck. Det lokala inflytandet bör öka och det bör bli betydligt enklare att bygga strandnära i gles- och landsbygd och i små tätorter.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens, men regeringens förslag innebär en tydligare differentiering genom lättnader i områden med lågt bebyggelsetryck och skärpningar i områden med högt bebyggelsetryck. Till skillnad från regeringen föreslår utredningen att de områden där lättnader i strandskyddet ska gälla ska benämnas landsbygdsområden.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig är helt eller delvis positiva till förslaget att lättnader i strandskyddet ska gälla inom landsbygdsområden och att detta ska ersätta systemet med landsbygdsutveckling i strandnära läge, däribland flera länsstyrelser, *Karlstads universitet*, *Region Norrbotten*, *Region Stockholm*, *Byggföretagen*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Visita*.

Några remissinstanser är negativa till förslaget, däribland *Havsmiljöinstitutet*, *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Sveriges Jordägareförbund*. *Naturhistoriska riksmuseet* anser att det är svårt att bedöma vilken omfattning de föreslagna landsbygdsområdena skulle få och befarar att förslaget kan få stora ekologiska konsekvenser. *Småföretagarnas riksförbund* anser att det befintliga strandskyddet inte fungerar bra och att det inte finns något som talar för att utredningens förslag åtgärdar denna grundläggande brist. *Världsnaturfonden i Sverige* har förståelse för intentionen att skapa förutsättningar för att enklare kunna bygga bostäder och verksamheter i glesbygd, men menar att det redan går att få tillstånd till att bygga inom strandskyddsområde genom att tillämpa de nuvarande reglerna. *Mora kommun* anser att förslaget skulle kunna hanteras genom att i stället utveckla begreppet LIS-områden. *Naturvårdsverket* bedömer att de nuvarande LIS-reglerna är ett system med potential att utvecklas. *Naturvårdsverket* bedömer att utredningens föreslagna regler om landsbygdsområden som helhet är alltför långtgående och avstyrker därför utredningens förslag såsom det presenteras.

Flera remissinstanser framför kritik mot termen landsbygdsområde, däribland *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, flera länsstyrelser, *Karlstads universitet*, *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Boverket*, flera kommuner och regioner, *Naturskyddsföreningen* och *SKR*. *Naturvårdsverket* anser att det är problematiskt att ge begreppet landsbygdsområde en juridisk innebörd som avviker från den gängse tolkningen av

Prop. 2021/22:168 detta begrepp. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* befarar att den föreslagna benämningen kan blandas ihop med den allmänna planeringskategorin ”landsbygd” i förslaget till den s.k. ÖP-modellen som Boverket har tagit fram. *Skärgårdarnas riksförbund* anför att termen LIS-område är inarbetad och bör behållas.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Bestämmelserna om strandskydd behöver i högre grad ta hänsyn till att förutsättningarna varierar mellan olika delar av landet

Bestämmelserna om strandskydd har utformats på ett sätt som avser att göra det möjligt att beakta lokala förhållanden och förutsättningar, huvudsakligen genom möjligheten till landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Samtidigt pekar flera utredningar och utvärderingar på att 2009 års lagändringar inte har lett fram till den differentiering som avsågs (avsnitt 4.7). Behovet av att skapa förutsättningar för ytterligare differentiering mellan olika delar av landet har påpekats av såväl riksdagen som Strandskyddsdelegationen och Utredningen om översyn av strandskyddet. Som en följd av detta föreslår utredningen bl.a. att LIS-systemet ska tas bort och att kommunen ska få redovisa s.k. landsbygdsområden i sin översiktsplan där fler lättnader i strandskyddet ska gälla, jämfört med vad som är möjligt i det nuvarande systemet.

Regeringen framhåller i kommittédirektiven Översyn av strandskyddet (dir. 2019:41) att en differentiering av strandskyddet – som tar hänsyn till variationerna i landet och inom en kommun – är en förutsättning för en tillförlitlig och förståelig strandskyddsreglering. I direktiven framhåller regeringen även att dagens reglering behöver ändras eller kompletteras så att olika områdets varierande skyddsbehov får genomslag, och det skapas bättre förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet, bl.a. för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringstryck. För att balansera de olika intressen som berörs – främst bostäder, näringsverksamhet, allemansrättslig tillgänglighet, skyddet av djur- och växtliv och skyddet mot klimatförändringar – behövs enligt direktiven en väl avvägd differentiering med ett fortsatt starkt och, om behov finns, förstärkt strandskydd i områden som redan är starkt exploaterade.

Befolkningstätheten, exploateringsgraden och bebyggelsestrycket uppvisar en stor variation inom Sverige. Södra Sverige är mycket mer tätbefolkat och exploaterat än den norra delen av landet, där de stränder som är minst exploaterade finns i Norrlands inland. Såväl befolkningen som den strandnära exploateringen är framför allt koncentrerad till kusten, inklusive de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. Ungefär hälften av Sveriges befolkning är bosatt inom en mil från havet.

Intresset för att verka och bygga vid stränderna är och har under lång tid varit högt och innebär bl.a. att kultur- och fornlämningar är vanligare i strandnära områden. Trycket på ytterligare bebyggelse är dessutom ofta stort i områden som redan har exploaterats i hög grad. I likhet med utredningen kan regeringen konstatera att bebyggelsestrycket är och även i framtiden kan förväntas vara högt i och omkring storstäderna och större tätorter. Det finns även ett högt bebyggelsestryck längs delar av kusten och

i skärgårdar, bl.a. i form av efterfrågan på ny mark för fritidshusbebyggelse.

Befolkningsutvecklingen, befolkningstätheten och bebyggelsestrycket i Sverige har förändrats sedan det generella strandskyddet infördes 1975. Städer och tätorter har förtätats och växt medan befolkningen på landsbygden i vissa delar har minskat. Tillgången till strandskyddade områden varierar stort över landet och i vissa delar av landet riskerar bebyggelsens utbredning att minska den allemansrättsliga tillgången till strandområden och försämma förutsättningarna för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv på land och i vatten. I andra delar av landet är bebyggelsestrycket lågt. Därmed bör det enligt regeringen i vissa fall vara möjligt att använda en del av strandskyddsområdet för att skapa attraktiva boenden och verksamheter i strandnära lägen som kan stimulera och bidra till utvecklingen av landsbygden och små tätorter, utan risk för att därigenom långsiktigt skada de värden som strandskyddet avser att skydda.

Mot bakgrund av det som nu har sagts anser regeringen att bestämmelserna om strandskydd behöver ändras. En differentiering av strandskyddet som tar hänsyn till variationer i landet är en förutsättning för en tillförlitlig och förståelig strandskyddsreglering som också ger legitimitet och trovärdighet. Samtidigt behöver strandskyddets syften säkerställas. Strandskyddet behöver således utformas på ett sätt som i högre grad tar hänsyn till behovet av utveckling och främjar möjligheterna att leva, bo och driva företag, samtidigt som ett långsiktigt skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte får äventyras. Regelverket behöver bli mer flexibelt och ge ökade möjligheter att beakta lokala förhållanden och förutsättningar där tillgången till obebyggda stränder är god och exploateringsgraden är låg.

Det lokala inflytandet och den lokala förankringen bör stärkas

En ökad differentiering förutsätter att lokala förhållanden beaktas. Regeringen anser att starkt lokalt inflytande och lokal förankring är två förutsättningar som behöver beaktas för att åstadkomma en väl avvägd differentiering som är förenlig med strandskyddets syften. Sådana bedömningar görs således lämpligen på lokal nivå. Lokalt inflytande och lokal förankring med utgångspunkt i förhållandena på platsen är samtidigt en avgörande del för att uppnå en förståelig strandskyddsreglering, och i förlängningen för acceptansen och legitimiteten av regelverket. Regeringen anser att det lokala inflytandet ska öka och att ett stärkt lokalt inflytande således är en viktig del i ett ändrat regelverk.

När det nuvarande LIS-systemet infördes framhölls att ett differentierat strandskydd förutsätter att en avvägning görs mellan strandskyddsintresset och intresset av att använda en mindre del av stränderna för att stimulera utvecklingen i områden som är förhållandevis glest befolkade (prop. 2008/09:119 s. 33). Att i översiktsplanen redovisa områden där lättnader i strandskyddet skulle gälla ansågs förutsätta en bred inventering av vilka områden som var lämpliga för detta. Även behovet av att ta hänsyn till enskilda och allmänna intressen av skilda slag lyftes fram, liksom behovet av att göra bedömningen av vilka områden som kunde komma i fråga med beaktande av att förändringar i klimatet skulle kunna påverka markens

Prop. 2021/22:168 lämplighet när det gäller markstabiliteten och risken för översvämningar. I propositionen framhålls att kommunerna har goda förutsättningar att göra sådana avvägningar, bl.a. eftersom differentieringen av strandskyddet på ett naturligt sätt ansågs kunna kopplas till kommunernas planering av användningen av mark- och vattenområden och utvecklingen av den byggda miljön. Kommunens möjlighet att genom detaljplan upphäva strandskyddet utgör en viktig del i säkerställandet av att strandskyddet kan anpassas till lokala förhållanden, vilket även kan tillämpas för strandnära utvecklingsområden.

Regeringen anser att de tidigare anförda skälen till varför kommunerna bör ha en central roll i arbetet med att identifiera vilka områden där det kan finnas behov av lättnader i strandskyddet fortfarande gör sig gällande. Några tungt vägande skäl till att i dag göra en annan bedömning i detta avseende har inte föreslagits av utredningen och har inte heller framförts från remissinstanserna. Det är viktigt att ett ändrat regelverk utformas så att det ger en väl avvägd balans mellan å ena sidan en ökad differentiering och å andra sidan en enhetlig och förutsebar tillämpning. Ett ökat kommunalt inflytande bör vara en viktig utgångspunkt. Ett sådant inflytande bör säkerställas genom ett system som ger möjlighet till såväl långsiktig planering som utrymme för bedömningar i det enskilda fallet. För att uppnå en enhetlig och förutsebar tillämpning är det samtidigt av grundläggande betydelse att systemet utformas så att tydliga kriterier slås fast dels i fråga om vilka områden som bör vara föremål för en mer flexibel tillämpning, dels i fråga om de skäl som bör få beaktas vid en sådan tillämpning.

Ett flexibelt regelverk där lokala förhållanden beaktas behöver samtidigt vara utformat så att det säkerställer en enhetlig, förutsebar och rättssäker tillämpning. Det är därför viktigt att regelverket är tydligt i fråga om när och under vilka förutsättningar lokala förhållanden får beaktas. Detta är dessutom nödvändigt för ett starkt strandskydd i områden som är särskilt viktiga för strandskyddets syften.

Strandnära utvecklingsområden bör ersätta systemet med landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Utredningen har pekat på flera svårigheter med det nuvarande systemet med LIS-områden, däribland att termen landsbygdsutveckling har tolkats på olika sätt bland kommuner och länsstyrelser och att det finns svårigheter att avgränsa LIS-områden utifrån de förutsättningar som anges i miljöbalken. Enligt utredningens förslag bör lättnader i strandskyddet i stället gälla inom "landsbygdsområden" som uppfyller vissa kriterier.

De remissinstanser som yttrar sig i frågan är kritiska till den benämning som utredningen föreslår. Regeringen delar uppfattningen att benämningen "landsbygdsområde" är alltför otydlig för att på ett lämpligt sätt spegla var lättnader bör gälla. Enligt regeringens mening bör lättnader i stället gälla inom "strandnära utvecklingsområden", som på ett bättre sätt speglar de områden som det handlar om. Vilka områden som kan utgöra sådana områden framgår av avsnitt 5.2.

Regeringens förslag: Med ett strandnära utvecklingsområde ska avses ett område

1. där tillgången till obebyggt strandskyddat område är god, såväl inom området som i den omgivande trakten,
2. där bebyggelsestrycket är lågt, och
3. som inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Regeringens bedömning: Berörda myndigheter bör få i uppdrag att ta fram en vägledning för att underlätta kommunernas arbete med att bedöma om kriterierna för strandnära utvecklingsområden är uppfyllda.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att områdena där strandskyddet ska lättas upp ska benämnas landsbygdsområden. Med landsbygdsområde avser utredningen ett område där tillgången på obebyggd mark är god och där efterfrågan på mark för bebyggelse inte är stor. Utredningen ställer till skillnad från regeringen inga krav på att tillgången på obebyggt område ska gälla just obebyggt strandskyddat område och avgränsar inte närmare var dessa förhållanden ska gälla. Utredningen ställer, liksom regeringen, krav på att området inte får vara av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser är uttryckligen positiva till de föreslagna kriterierna, däribland *Region Skåne*. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att kriterierna bör kunna motverka att strandskyddet är starkt i glesbygd men svagare i tätbebyggda områden, vilket verkar vara fallet med det nuvarande systemet. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* anser att kriterierna är bra men att det behövs tydlig vägledning om hur dessa ska tolkas.

Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget anser att de föreslagna kriterierna för landsbygdsområden inte är tillräckligt tydliga och öppnar upp för olika tolkningar och godtyckliga bedömningar, bl.a. *Boverket*, *Göteborgs universitet*, *Havs- och vattenmyndigheten*, *Havsmiljöinstitutet*, *Jokkmokks kommun*, *Karlstads universitet*, flera länsstyrelser och regioner, *Naturskyddsföreningen*, *Småföretagarnas Riksförbund* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*. *Folkhälsomyndigheten* anser att kriterierna är så allmänt hållna att de sammanlagt i landet kommer att kunna omfatta mycket stora områden. Enligt myndigheten blir därmed konsekvenserna för friluftslivet samt växt- och djurlivet svåra att bedöma. *Naturvårdsverket* anser att de föreslagna kriterierna är alltför långtgående och kan leda till att strandskyddet försvagas betydligt i stora delar av landet. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser att oklarheterna i förslaget kan förväntas ge upphov till betydande problem och bristande enhetlighet vid tillämpningen i olika delar av landet. *Friluftsförbundet* och *Svenskt Friluftsliv* anser att det behövs generella, mätbara kriterier, bl.a. eftersom principerna för strandskydd bör vara likvärdiga i hela landet. Flera remissinstanser, däribland flera länsstyrelser och Naturvårdsverket, pekar på behovet av att ta hänsyn till den kumulativa påverkan som uppstår över tid. Göteborgs universitet framhåller att det är väl känt att den sammanlagda effekten av många små åtgärder inom

Prop. 2021/22:168 strandzonen över tid kan orsaka storskaliga förändringar av livsmiljöer både på land och i vatten. *Sveriges Jordägareförbund* menar att behovet av lättnader i strandskyddet finns i hela landet, men bedömer att det kommer att bli svårt att hitta områden som uppfyller alla de kriterier som utredningen föreslår.

Ett flertal remissinstanser anser att det är en brist att förslaget inte innehåller några begränsningar för hur stora och många landsbygdsområden som kan redovisas i en kommun, däribland Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, *Kammarkollegiet* och Länsstyrelsen i Dalarnas län. Flera instanser, bl.a. Naturvårdsverket och *Naturskyddsföreningen*, anser att det bör finnas kvantitativa och geografiska begränsningar i likhet med vad som gäller enligt dagens regler om LIS-områden.

Lantbrukarnas riksförbund anser att det är bra att det inte finns några begränsningar i landsbygdsområdenas storlek och antal, eftersom det är svårt att hitta kvantifierbara mått och nivåer som fungerar över hela landet.

Flera remissinstanser har invändningar mot kriteriet att tillgången på obebyggd mark ska vara god för att området ska kunna utgöra ett landsbygdsområde, bl.a. *Region Örebro län*. Jokkmokks kommun anser att det måste vara kommunens bedömning av de lokala förutsättningarna som avgör vad som utgör ett landsbygdsområde. *Region Kronoberg* påpekar att förutsättningarna är olika i landet och att det därmed kan bli svårt att tolka vad som avses. Några remissinstanser är kritiska till att tillgången på obebyggd mark ska tillmätas betydelse och att det bör vara tillgången på obebyggda strandområden som bör vara god, däribland Göteborgs universitet, Länsstyrelsen i Jönköpings län, *IALE – Svenska landskapsekologiska föreningen*, Karlstads universitet och *Stockholms universitet*. Flera remissinstanser framhåller att tillgången på obebyggda stränder bör ses i ett större sammanhang än den enskilda stranden, däribland Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Jönköpings län. Boverket, Svenskt Friluftsliv och Friluftsfrämjandet anser att även förhållandena i angränsande kommuner kan behöva beaktas. Naturskyddsföreningen anser att om landsbygdsområden ska pekas ut med hjälp av kriterier måste kriterierna vara tydliga och kvantitativa. Vad som kan betraktas som god tillgång till obebyggd mark kan enligt föreningen t.ex. avgöras på det sätt som föreslås i promemorian *Ett förnyat strandskydd (Ds 2005:23)* där mätmetoder för bebyggelsepåverkan på stränder presenterades.

Flera remissinstanser har invändningar mot kriteriet att efterfrågan på mark för bebyggelse inte får vara stor för att området ska kunna utgöra ett landsbygdsområde. Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) och Friluftsfrämjandet påpekar att det inte krävs att efterfrågan på mark ska vara liten, bara att den inte ska vara stor. Friluftsfrämjandet och Svenskt Friluftsliv anser att efterfrågan på mark ska vara liten och även att den ska förväntas vara liten på lång sikt. *Region Kalmar län* framhåller att det kan vara svårt att avgöra vad som är ett lågt respektive högt bebyggelsestryck och att detta skulle kunna leda till godtyckliga bedömningar. *Region Örebro län* anser att det inte är möjligt att på ett heltäckande sätt beskriva vad som är stor efterfrågan på mark för bebyggelse. *Riksentikvarieämbetet* och Naturskyddsföreningen pekar på att ämbetet tidigare har utvecklat ett s.k. förvaltningsindex som illustrerar bl.a. låga fastighetsvärden och lågt exploateringsstryck, vilket skulle kunna användas som stöd för uttolkningen av kriterierna för landsbygdsområden.

Några remissinstanser har synpunkter på kriteriet att området inte får vara av särskild betydelse för något av strandskyddets syften för att detta ska kunna utgöra ett landsbygdsområde. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att formuleringen ”inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften” kan ge intryck av att viss påverkan kan accepteras och att kriteriet i stället bör formuleras ”inte är av betydelse för något av strandskyddets syften”. Göteborgs universitet anser att det vore rimligare om endast områden som har liten betydelse för strandskyddets syften skulle kunna utpekade som landsbygdsområden, på samma sätt som i dag gäller för LIS-områden. Naturvårdsverket framför att nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden och Natura 2000-områden i sin helhet bör anses ha sådana värden för djur- och växtliv eller friluftsliv att utpekande av landsbygdsområde inom sådana områden inte kan komma i fråga. Landsbygdsområden bör inte heller kunna pekade ut inom områden som omfattas av utvidgat strandskydd. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att det bör förtydligas att områden med utvidgat strandskydd, naturreservat, Natura 2000-områden och andra områden som är skyddade enligt 7 kap. miljöbalken normalt sett inte ska kunna ingå i ett landsbygdsområde. Kammarkollegiet anser att det vid bedömningen av om ett område har särskild betydelse för strandskyddets syften finns skäl att beakta hög-exploaterade områden där tillgången på obebyggda stränder är liten. Vidare bör enligt kollegiet de hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kap. miljöbalken som relaterar till natur- och friluftsliv samt annat underlag som Ramsarområden, biflöden till Natura 2000-områden m.m. ligga till grund för bedömningen. *Länsstyrelsen i Blekinge län* är positiv till att översvämnings- och erosionskänsliga områden inte ska kunna utgöra landsbygdsområden. *Länsstyrelsen i Gotlands län* anser att det bör framgå av lagtexten om risken för översvämning eller erosion medför att ett område inte kan anses vara förenligt med strandskyddets syften, eftersom dessa aspekter inte är en del av strandskyddets syften. Lantbrukarnas riksförbund avstyrker förslaget att områden av särskild betydelse för strandskyddets syften inte kan utgöra landsbygdsområden.

Flera länsstyrelser, däribland *Länsstyrelsen i Kronobergs län*, *Länsstyrelsen i Västerbottens län* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, framför att utredningens förslag om lättnader i strandskyddet saknar en analys över konsekvenserna för kulturmiljön. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Länsstyrelsen i Örebro län* framhåller att det med stor sannolikhet finns ett stort antal okända fornlämningar inom de områden som kan bli aktuella för lättnader i strandskyddet, vilket kommer påverka länsstyrelsernas kulturmiljöarbete. Eventuella strandnära exploateringar kommer kunna beröra både kända och okända fornlämningar.

Flera remissinstanser anser att utredningens skrivningar om vilka områden som bör anses vara av särskild betydelse för något av strandskyddets syften är alltför omfattande. SKR, Region Örebro län och *Region Halland* anser att utvidgat strandskydd inte med automatik får hindra att området kan ingå i ett landsbygdsområde. *Sveriges Fiskevattenägareförbund* menar att listan på områden som kan anses vara av särskild betydelse för strandskyddets syften måste snävas in rejält om inte möjligheten att peka ut landsbygdsområden i realiteten ska bli en tandlös reform.

Ett stort antal remissinstanser, bl.a. Boverket, Folkhälsomyndigheten, Friluftsförbundet, Havs- och vattenmyndigheten, IALE – Svenska landskapsekologiska föreningen, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Svenskt Friluftsliv, anser att kusten och kustskärgårdsområden inte bör kunna ingå i landsbygdsområden. Boverket framhåller att trycket på kusten och skärgårdsområden generellt är högt, framför allt för fritidsbebyggelse, samt att kusten och skärgårdsområden tillsammans med de större sjöarna tillhör de ur strandskyddssynpunkt mest värdefulla strandområdena i landet. Göteborgs universitet anser att det är anmärkningsvärt att även kust- och skärgårdsområden kan omfattas med hänsyn till den takt som kusterna har bebyggts under de senaste 50 åren. *Havsmiljöinstitutet* framhåller att sedan lång tid tillbaka har trycket på kustområdena ökat och att det inte finns något som tyder på att denna utveckling kommer att upphöra inom överskådlig framtid. *Länsstyrelsen i Hallands län* menar att hela kusten är av sådan betydelse för strandskyddets syften att det inte bör gå att peka ut landsbygdsområden längs kusten.

Några remissinstanser – Region Kalmar län och Sveriges Fiskevattenägareförbund – anser dock att även kusten och kustskärgården bör kunna prövas utifrån kriterierna för landsbygdsområden.

Skälen för regeringens förslag

Utredningen föreslår att det ska införas lättnader i strandskyddet inom vissa geografiskt avgränsade områden och att sådana områden ska benämnas landsbygdsområden. Som redovisas ovan anser regeringen att de områden där lättnader i strandskyddet bör gälla bör benämnas strandnära utvecklingsområden (avsnitt 5.1).

Syftet med att identifiera de områden som kan anses utgöra strandnära utvecklingsområden är att hitta en lämplig avgränsning för de områden inom vilka lättnader från det generella strandskyddet bör gälla. De kriterier för strandnära utvecklingsområden som föreslås syftar till att tillgodose landsbygdernas och små tätorters behov av utveckling i områden där det finns förutsättningar att – med hänsyn till strandskyddets långsiktiga syften – möjliggöra lättnader i strandskyddet.

Förutsättningarna för att tillgodose strandskyddets syften varierar över landet. I stora delar av landet finns förutsättningar för att tillåta lättnader i strandskyddet utan att äventyra ett långsiktigt skydd. Utredningen föreslår en reglering i lag av de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett område ska kunna omfattas av lättnaderna. Regeringen delar utredningens uppfattning om att förutsättningarna för vilka områden som kan omfattas bör regleras i lag. Många remissinstanser anser att de av utredningen föreslagna kriterierna för landsbygdsområden är för vaga och lämnar ett för stort tolkningsutrymme. Bland annat *Naturvårdsverket* och *Sveriges Lantbruksuniversitet* anför att de av utredningen föreslagna kriterierna skulle innebära en för långtgående uppluckring av strandskyddet. Regeringen anser dock att de kriterier som utredningen har föreslagit i allt väsentligt bör kunna godtas.

Mot bakgrund av skillnader i olika delar av Sverige i såväl exploateringsgrad som exploateringsstryck drar utredningen slutsatsen att lättnaderna i strandskyddet kan medges i stora delar av norra Sverige. I södra

Sverige bedömer utredningen att utrymmet för lättnader är mindre och att lättnader därmed inte bör kunna komma i fråga i lika stor utsträckning som i norra Sverige. Utredningen konstaterar vidare att deras förslag till kriterier för avgränsning av de områden där lättnader ska kunna medges innebär att stora delar av Sveriges kuststräcka sannolikt inte uppfyller kriterierna (SOU 2020:78 s. 176 och 225). Som framgår nedan delar regeringen utredningens uppfattning vad gäller utrymmet för lättnader inom dessa områden och bedömer att stora delar av Sveriges kuststräcka normalt inte kommer kunna komma i fråga för strandnära utvecklingsområden. Det kan noteras att kust- eller kustskärgårdsområden från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust och i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden är uttryckligen undantagna från de områden som kan utgöra s.k. LIS-områden inom vilka lättnader i strandskyddet kan tillåtas i dag (se 7 kap. 18 e § miljöbalken).

Med ett LIS-område avses enligt miljöbalken ett område som är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Strandnära utvecklingsområden avser långsiktigt tillgodose strandskyddets syften utan lagbunden begränsning i antal eller storlek.

I syfte att säkerställa en enhetlig tillämpning av regelverket avser regeringen att ge berörda myndigheter i uppdrag att ta fram en vägledning för hur kriterierna för strandnära utvecklingsområden ska bedömas. Regeringen avser att ge företrädare för kommuner, regioner, näringsliv och intresseorganisationer möjlighet att på lämpligt sätt medverka i arbetet. Vägledningen för tillämpningen av strandnära utvecklingsområden ska ta sin utgångspunkt i behovet av att utveckla landsbygden och små tätorter och av att långsiktigt säkerställa strandskyddets syften.

I ett strandnära utvecklingsområde bör tillgången till obebyggd strandskyddat område vara god

Utredningen föreslår att lättnader i strandskyddet ska begränsas till områden där tillgången till obebyggd mark är god. Regeringen anser i likhet med bl.a. *Naturskyddsföreningen* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* att det av utredningen föreslagna kriteriet ”område där tillgången till obebyggd mark är god” behöver förtydligas. Som bl.a. *Göteborgs universitet* anför anser regeringen att det inte bör vara tillgången till obebyggd mark som bör vara den centrala utgångspunkten utan tillgången på obebyggda strandskyddade områden. Med obebyggda strandskyddade områden avses såväl land- som vattenområden.

I likhet med *Länsstyrelsens i Jönköpings län* anser regeringen att det är viktigt att se kriterierna i ett större geografiskt perspektiv än den enskilda stranden. Värdet av strandområdet för allmänheten och för växt- och djurlivet på stranden och i vattnet hänger inte enbart samman med hur det ser ut vid den enskilda stranden utan även hur det ser ut i det omgivande landskapet. Vid bedömningen av om tillgången till obebyggda strandskyddade områden är god bör därför hänsyn tas till ett större område än den närmaste omgivningen. Det av utredningen föreslagna kriteriet bör enligt regeringen kompletteras så att bedömningen av om ett område uppfyller kriteriet om god tillgång på obebyggda strandskyddade områden

Prop. 2021/22:168 utgår från såväl tillgången inom det aktuella området som i den omgivande trakten. Med trakten avses i detta sammanhang en del av kommunen. I vissa fall, t.ex. om området är beläget i närheten av en kommungräns, bör även förhållandena i angränsande kommuner inkluderas i bedömningen.

I ett strandnära utvecklingsområde bör bebyggelsestrycket vara lågt

Befolkningsstillväxten i Sverige och behovet av nya bostäder medför att efterfrågan på strandnära boende är stor på många platser i landet, bl.a. i storstadsregionerna och i närheten av större tätorter där efterfrågan på strandnära boende kan finnas på ett förhållandevis stort avstånd från centralorterna. Det kan dock vara förenat med risker att göra det lättare att bygga på strandskyddad mark inom områden där efterfrågan på mark för bebyggelse är stor, eftersom ökad exploatering kan ha en negativ påverkan på växter och djur och förutsättningarna för friluftsliv, såväl i strandzonen som i närheten av denna. Det bebyggelsestryck som efterfrågan på strandnära boende ger upphov till kan således påverka förutsättningarna för att långsiktigt upprätthålla strandskyddets syften.

Strandskyddets syften är långsiktiga. Såväl allmänhetens förutsättningar att nyttja stränder för friluftsliv som djur- och växtlivets livsvillkor på land och vatten ska vara goda både i dag och om 100 år. Det innebär att människor, djur och växter långsiktigt ska ha tillgång till såväl land som vatten inom strandområdet. Det finns därför skäl att inte främja ytterligare bebyggelse i områden där det finns en stor efterfrågan på mark för bebyggelse.

Utredningen föreslår att ytterligare lättnader i strandskyddet inte ska kunna omfatta områden där efterfrågan på mark för bebyggelse är stor. Uttrycket ”stor efterfrågan på mark för bebyggelse” används redan i dag i 7 kap. 18 e § första stycket 3 miljöbalken. Enligt förarbetena till den bestämmelsen bör tillämpningen av bestämmelser i den tidigare plan- och bygglagen (1987:10), som motsvaras av 4 kap. 2 § i den nuvarande plan- och bygglagen, ge vägledning om hur bestämmelsen i miljöbalken ska förstås. Bestämmelserna i plan- och bygglagen innebär ett krav på detaljplaneläggning när efterfrågan på mark för bebyggelse är stor. Detta uttryck omfattar bl.a. större tätorters närområden, de s.k. randzonerna (jfr prop. 1985/86:1 s. 556).

Regeringen anser att det inte är lämpligt att vid reglering av inom vilka områden lättnader i strandskyddet bör kunna tillåtas använda uttrycket stor efterfrågan på mark för bebyggelse, bl.a. eftersom det förekommer att kommuner redovisar randzoner i sina översiktsplaner. Det skulle därigenom kunna uppstå en oönskad koppling mellan översiktsplanernas redovisning av var kommunen avser att hävda kravet på detaljplan och förutsättningarna för strandnära utvecklingsområden. Regeringen anser att det är bättre att i stället koppla förutsättningarna till ett krav på att bebyggelsestrycket ska vara lågt för att det ska vara möjligt att tillämpa de lättnader som enligt regeringens förslag bör gälla inom strandnära utvecklingsområden (se avsnitt 5.3).

Bebyggelsestrycket i ett område är kopplat till efterfrågan på tidigare oexploaterad mark som kan tas i anspråk för bebyggelse. Önskemål om sådan förändrad markanvändning kan finnas i anslutning till många tätorter, även kring tätorter som är förhållandevis små.

Efterfrågan på mark för bebyggelse – och därmed bebyggelsestryckets styrka – är kopplad till ekonomiska faktorer. Det innebär att områden med bebyggelsestryck framför allt finns i närheten av tätorter, eftersom intresset av att uppföra ny bebyggelse oftast finns inom och i anslutning till befintliga tätorter. Det område som omfattas av bebyggelsestrycket är bl.a. kopplat till tätortens storlek. Ofta finns det ett bebyggelsestryck på ett relativt stort avstånd från större tätorter, medan trycket vanligtvis är lokalt när det är fråga om mindre tätorter. I andra delar av landet är efterfrågan på mark för ny bebyggelse i princip obefintlig. Det kan då ifrågasättas om det alls finns något bebyggelsestryck. Sådana områden bör dock i detta sammanhang kunna jämföras med områden med ett lågt bebyggelsestryck.

Bebyggelsestrycket kan sägas ha en viss styrka som är likartad för trakten eller närområdet. Det handlar alltså inte om att bebyggelsestrycket varierar från en fastighet till en annan. Att det inte går att bebygga en viss fastighet av något skäl – och att det således kanske inte heller finns någon efterfrågan på att bebygga just den fastigheten – utesluter alltså inte att det ändå kan finnas ett bebyggelsestryck inom det område där fastigheten ligger.

Områden där bebyggelsestryck kan förväntas

För att underlätta den kommande tillämpningen ges i det följande exempel på var bebyggelsestryck kan förväntas. Exempelen ger en schematisk bild av bebyggelsestrycket. Bebyggelsestrycket kan dock variera och exemplen nedan tar inte hänsyn till att det på en viss plats kan finnas avvikande förhållanden. Bedömningen måste därför göras från fall till fall.

Bebyggelsestrycket är lågt i stora delar av landet, huvudsakligen i områden som utgör lands- eller glesbygd samt inom och i nära anslutning till små tätorter. I andra, mer tätbebyggda, delar kan bebyggelsestrycket vara högt eller av normalgraden. Endast områden där bebyggelsestrycket är lågt bör kunna utgöra ett strandnära utvecklingsområde. Det innebär motsatsvis att ett område där bebyggelsestrycket är högt eller av normalgraden inte kan utgöra ett strandnära utvecklingsområde.

I området kring de stora tätorterna kan det ofta, men inte alltid, finnas ett normalt eller högt bebyggelsestryck. Med större tätorter avses i detta sammanhang tätorter med minst 40 000 invånare, vilket ansluter till den minsta storlek som Sveriges Kommuner och Regioner använder i sin kommungruppsindelning för att beskriva större städer. När det gäller tätorter i storleksordningen mellan ca 7 000 och 40 000 invånare är bebyggelsestrycket i närheten av tätorten vanligtvis av normalgraden. I delar av landet med i ett nationellt perspektiv låga fastighetsvärden kan dock bebyggelsestrycket i anslutning till sådana tätorter vara lågt. I tätorter där befolkningen uppgår till omkring 3 000–7 000 invånare kan bebyggelsestrycket i allmänhet sägas vara lågt redan på ett avstånd av någon enstaka kilometer från tätorten. Är det fråga om mindre tätorter än så, dvs. små tätorter, är bebyggelsestrycket vanligtvis lågt även inom och i direkt anslutning till tätorten.

Inom de tre storstadsområdena, dvs. centralorterna Stockholm, Göteborg och Malmö med kranskommuner, kan det finnas ett bebyggelsestryck som inte är lågt på ett förhållandevis stort avstånd från centralorten. Inom de delar av storstadsområdet som ligger inom normalt pendlingsavstånd från centralorten kan bebyggelsestrycket dessutom vara högt. Det innebär

Prop. 2021/22:168 att det i stora delar av t.ex. Stockholms län finns ett högt bebyggelsetryck. I delar av Stockholms skärgård finns dock områden där bebyggelsetrycket varken är högt eller lågt, framför allt när det gäller efterfrågan på mark för annan bebyggelse än fritidsbostäder. Även om stora delar av Skåne län har ett relativt högt bebyggelsetryck, finns det även delar med lågt bebyggelsetryck, framför allt i de norra delarna. Även delar av Västra Götalands län har ett lågt bebyggelsetryck.

Regeringen bedömer att efterfrågan på mark för bebyggelse är stor i kustområdena från gränsen mot Norge till Forsmark, i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden samt utmed Ölands kust. Enligt regeringens bedömning kan efterfrågan på mark för bebyggelse dessutom ofta vara stor utmed stränderna kring övriga kust- och kustskärgårdsområden, på Gotland, och vid sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungen och Oresjön. Även längs Oreälven mellan Orsasjön och Skattungen kan efterfrågan vara stor. Det kan dock förekomma delar inom de områden som nyss har nämnts där bebyggelsetrycket är lägre och där efterfrågan på mark således inte är stor. Det innebär att det vid bl.a. merparten av kusten och kustskärgården söder om Forsmark och delar av de stora sjöarna Vänern, Vättern och Mälaren inte kommer att vara möjligt att tillämpa de lättnader som avses gälla inom strandnära utvecklingsområden, eftersom sådana områden bör förutsätta att bebyggelsetrycket är lågt. Även i dessa områden kan det dock förekomma delar där bebyggelsetrycket är lågt, t.ex. runt Vänern eller på vissa öar med nödvändiga funktioner för samhällsservicen för permanentboende i omgivningen.

I flera delar av landet är efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse förhållandevis stor, utan att denna efterfrågan är kopplad till en specifik tätort. Det medför att det finns ett bebyggelsetryck i dessa delar som varken kan anses vara högt eller lågt, utan ett tryck av normalgraden. Enligt regeringens bedömning kan dock efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse i vissa områden anses vara mycket stor och bebyggelsetrycket därmed högt. Det gäller bl.a. delar av västkusten och kusten kring Skåne och Blekinge, delar av Stockholms skärgård, på Öland och Gotland och vid sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, och i delar av Dalarna, bl.a. kring Siljan, Orsasjön, Skattungen och Oresjön. Även längs Oreälven mellan Orsasjön och Skattungen kan efterfrågan vara mycket stor. Även i de områden som nyss har nämnts kan det dock förekomma vissa delar av bebyggelsetrycket är av normalgraden eller lågt och där efterfrågan på mark för bebyggelse således inte är stor. Även utmed delar av Norrlandskusten finns det flera sträckor med stor efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse, vanligtvis inom några mil från centralorterna längs med kusten. En sådan efterfrågan kan även finnas inom och i anslutning till turistorter i fjällen.

Länsstyrelsen i Västernorrland påtalar i sitt remissvar att införandet av lättnader i strandskyddet i närheten av områden med högt bebyggelsetryck riskerar att flytta ut efterfrågan på mark från tätorten och innebära en gradvis exploatering av stränderna. Länsstyrelsen påpekar vidare att för att strandskyddets syften ska kunna uppfyllas även i framtiden bör kriterierna vara sådana att landsbygdsområden på lång sikt inte riskerar att få en brist på strandskyddad mark. Regeringen delar denna bedömning. Regeringen kan konstatera att med den nu föreslagna konstruktionen kommer

bedömningen av efterfrågan på strandskyddad mark inte att vara statisk utan aktualiseras inför ett beslut om upphävande av eller dispens från strandskyddet. Därmed bör det inte finnas någon risk för att det uppstår brist på strandskyddad mark inom de områden som det nu är fråga om.

Lagrådet föreslår att lagtexten, utöver kravet på att bebyggelsestrycket ska vara lågt, även ska återspegla hur kravet förhåller sig till efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse. Bakgrunden till detta är att *Lagrådet* uppfattar att avsikten är att samma faktorer ska ha betydelse vid prövningen enligt 7 kap. 18 c § andra stycket och 18 e § miljöbalken, såvitt gäller bebyggelsestryck och efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse. *Lagrådets* förslag är att det i bestämmelsen bör läggas till att efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse ska vara liten. Regeringen gör bedömningen att efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är en del av det totala bebyggelsestrycket och ingår därmed i bedömningen av om bebyggelsestrycket är lågt. Regeringen utformar därför inte bestämmelsen enligt *Lagrådets* förslag.

Ett område som är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften bör inte kunna vara ett strandnära utvecklingsområde

Utredningens förslag innebär att områden som är av särskild betydelse för strandskyddets syften inte ska kunna omfattas av lättnaderna i strandskyddet. Vilka områden som ska anses ha särskild betydelse för strandskyddets syften ska enligt utredningen avgöras från fall till fall. Som underlag för bedömningen anser utredningen att relevanta miljö kvalitets- och friluftsmål kan användas, i de fall de är preciserade på regional och lokal nivå. Även olika områdesskydd kan utgöra ett stöd för att avgöra om ett område har värden av betydelse för friluftslivet, djur- eller växtlivet. Som exempel på områden som kan anses vara av särskild betydelse för strandskyddets syften nämner utredningen delar av ett område som omfattas av områdesskydd, områden som har särskilt höga värden men som inte omfattas av ett områdesskydd, områden inom 30 meter från vattnet samt vissa ras-, skred-, erosions- och översvämningssärliga områden, särskilt i kust- och skärgårdsområden. Områden eller platser som har särskild betydelse för friluftslivet eller djur- och växtlivet bör enligt utredningen inte kunna ingå i ett landsbygdsområde. Även områden där länsstyrelsen har beslutat att utvidga strandskyddet bör enligt utredningen kunna anses vara områden av särskild betydelse för strandskyddets syften.

Huvuddelen av remissinstanserna har i allmänhet inga invändningar mot utredningens förslag i denna del, men flera remissinstanser har synpunkter på vilka områden som kan anses ha särskild betydelse för strandskyddets syften. Bland annat framför *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Jönköpings län* att ytterligare områden bör kunna anses vara av särskild betydelse och därmed undantagna från att kunna utgöra ett landsbygdsområde, bl.a. områden med utvidgat strandskydd, naturreservat, Natura 2000-områden och andra områden som är skyddade enligt 7 kap. miljöbalken.

Regeringen gör följande bedömning. Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Eftersom strandskyddets syften är långsiktiga är det angeläget att

Prop. 2021/22:168 bevara de miljöer som strandskyddet avser att skydda. Det är särskilt angeläget att skydda de stränder som är av särskild betydelse för strandskyddets syften på grund av deras höga naturvärden eller betydelse för friluftslivet. I likhet med utredningen anser regeringen således att områden som är av särskild betydelse för strandskyddets syften inte ska kunna utgöra strandnära utvecklingsområden. Till skillnad från *Länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Göteborgs universitet* anser regeringen att inte endast områden som saknar eller har liten betydelse för strandskyddets syften bör kunna pekas ut som strandnära utvecklingsområden, eftersom en endast begränsad del av stränderna kan anses uppfylla dessa kriterier. Regeringen delar inte heller utredningens bedömning att områden där länsstyrelsen har beslutat att utvidga strandskyddet enbart av det skälet ska anses vara områden av särskild betydelse för strandskyddets syften.

Eftersom strandskyddets syften är långsiktiga behöver bedömningar av om en plats eller ett område är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften göras utifrån hur förhållandena kan förväntas se ut i ett långsiktigt perspektiv. Bedömningen av om en plats eller ett område är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften behöver göras mot bakgrund av förutsättningarna i varje enskilt fall. Nedan beskrivs olika typer av områden som kan anses vara av särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Beskrivningen är inte uttömmande.

Strandskyddsområden som också omfattas av något annat skydd enligt 7 kap. miljöbalken, undantaget vattenskyddsområden och miljöskyddsområden, bör vanligtvis anses vara av särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Strandskyddsområden inom nationalparker, naturreservat samt växt- och djurskyddsområden kan i princip alltid anses vara av särskild betydelse för strandskyddets syften och bör därmed aldrig kunna utgöra ett strandnära utvecklingsområde. Exempelvis är merparten av Gotlands kust skyddad som naturreservat. Även biotopskyddade områden och Natura 2000-områden kan ofta anses ha särskild betydelse för strandskyddets syften. När det gäller Natura 2000-områden är dock områdets betydelse från strandskyddssynpunkt i hög grad kopplat till orsaken till att området ingår i Natura 2000-nätverket. Om området är utpekade i syfte att skydda en viss art eller naturtyp vars livsbetingelser och bevarandestatus inte på något väsentligt sätt påverkas av åtgärder inom strandskyddsområdet, behöver klassningen som Natura 2000-område inte innebära att området är av särskild betydelse i förhållande till strandskyddets syften. Om kriterierna i övrigt är uppfyllda kan med andra ord ett strandnära utvecklingsområde vara möjligt i ett Natura 2000-område.

Områden av riksintresse för naturvärden eller friluftslivet enligt 3 kap. 6 § eller 4 kap. miljöbalken har ofta stor betydelse för strandskyddets syften. Vissa kustområden är särskilt skyddsvärda, vilket framgår av att de är av riksintresse enligt 4 kap. 2, 3 och 4 §§ miljöbalken. Huruvida ett visst riksintresse innebär att ett område kan anses vara av särskild betydelse för strandskyddets syften behöver bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Bedömningen bör utgå från om de värden som utgör grunden för det aktuella riksintresset är kopplade till förutsättningarna för djur- och växtlivet inom det strandskyddade området som är föremål för bedömning eller den allemansrättsliga tillgången till området.

Långa strandsträckor som är helt opåverkade av exploatering kan ha stora upplevelsevärden och bör i många fall kunna anses vara av särskild

betydelse för strandskyddets syften. Enstaka åtgärder som utförs vid många olika kuster, sjöar och vattendrag, eller långt ifrån varandra vid samma vatten, kan leda till att det långsiktigt inte finns några större sammanhängande områden med orörda strandområden kvar i den omgivande trakten. De sammanhängande opåverkade strandområdena har även en särskild betydelse för växt- och djurlivet eftersom de ger förutsättningar för naturliga processer med få störningar på arter och deras livsmiljöer. Oexploaterade stränder är dessutom viktiga för att ekosystemtjänster ska kunna fungera, bl.a. som buffertzoner mot översvämningar genom dess vattenhållande och vattenfördröjande funktion.

Till skillnad från utredningen och *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser regeringen att översvämnings- eller erosionskänsliga områden inte med automatik bör anses vara av särskild betydelse för något av strandskyddets syften, eftersom frågor om översvämning, ras, skred eller erosion inte kan anses ha en naturlig koppling till dessa syften. Att sådana områden ändå inte bör bebyggas säkerställs genom andra regler, i första hand bestämmelserna i plan- och bygglagen (se 2 kap. 5 §).

Det finns olika underlag som kan användas vid bedömningen av om ett område är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Som exempel kan nämnas ett kartverktyg som länsstyrelserna har tagit fram. Kommunala översiktsplaner, friluftspaner och naturvårdsprogram fyller också en viktig funktion för bedömningar på den lokala nivån.

Vissa kust- eller kustskärgårdsområdets betydelse för strandskyddets syften

Bebyggelsestrycket inom Sveriges kust- och skärgårdsområden är generellt sett högt. Kusten och skärgårdarna hör dessutom till de från strandskydds-synpunkt mest värdefulla strandområdena i landet. Kustområden har stora värden för naturvård, kulturmiljövård, friluftsliv och turism. Ett stort antal internationella och nationella åtaganden ställer krav på åtgärder för att minska påverkan och belastning på kust- och havsmiljön; främst ramdirektivet för vatten, havsmiljödirektivet, art- och habitatdirektivet, miljö-kvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård samt Ett rikt djur- och växtliv, men även åtaganden inom de regionala havsmiljökonventionerna Helcom för Östersjön (konventionen om skydd av Östersjöområdet marina miljö, SÖ 1976:13) och Oskar för Nordostatlanten (konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten, SÖ 1994:25).

Vissa kustområden är särskilt skyddsvärda, vilket framgår av att de är av riksintresse enligt 4 kap. 2, 3 eller 4 § miljöbalken. I 4 kap. 2 § miljöbalken anges de områden som är av riksintresse för turismen och friluftslivet. Många av områdena är kustlandskap där strandskyddet har en viktig funktion att säkerställa tillgången till de riksintressanta miljöerna för friluftslivet. Kust- och skärgårdsområden som bedömts vara obrutna kustområden med stora bevarandevärden pekas ut i 4 kap. 3 § miljöbalken. Med de s.k. högexploaterade kustområden som anges i 4 kap. 4 § miljöbalken avses vissa längre kustavsnitt som är förhållandevis starkt påverkade av tätorter, industrier och fritidsbebyggelse. Dessa kustområden har, liksom de obrutna kusterna, stora värden för naturvården, kulturmiljövården, friluftslivet och turismen. Strandskyddet inom dessa områden säkerställer

Prop. 2021/22:168 bevarandet av såväl de obrutna kuststräckorna som de oexploaterade delarna inom de kustavsnitt som redan är starkt exploaterade.

Den totala längden havsstrandlinje i Sverige som är påverkad av bebyggelse ökade mellan 2015 och 2019 med tre procent. Totalt var nästan 12 500 kilometer havsstrand påverkad av bebyggelse 2019. Det motsvarar drygt 28 procent av den totala svenska havsstrandlinjen (Naturvårdsverket, Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2021). Ökad bebyggelse utmed kusten och i skärgården kommer sannolikt att medföra framtida önskemål om att bygga bryggor, pirar och hamnar som potentiellt har en negativ effekt bl.a. på grunda mjukbottnar. Enligt Miljömålsberedningens betänkande Havet och människan (SOU 2020:83) var 30–40 procent av grunda vågskyddade vikar i Västerhavet och Norra Östersjön påverkade av fysisk exploatering 2016.

Även på land finns mycket höga och varierade naturvärden längs Sveriges kuster. Exempelvis kan nämnas hävdade havsstrandängar som har ett unikt djur- och växtliv med många arter som finns med på rödlistan. Sandstränder och dynområden har ett dynamiskt växt- och djurliv i ständig förändring. Grusstränder, sten- och blockstränder har en annan flora än sandstränder. De karga klippkusterna har en varierande vegetations-täckning och branta havsklippor är omtyckta häckningsplatser för vissa havsfåglar. Längs kusterna finns även strandskogar vilka ofta har präglats av närheten till havet.

Opåverkade kust- och skärgårdsområden hör till de från strandskydds-synpunkt mest värdefulla strandområdena i landet. Grunda vågskyddade mjukbottnar har ofta stor betydelse t.ex. för fiskreproduktion och kan därför anses vara av särskild betydelse för strandskyddets syften. Enstaka exploateringar, även mindre som en enskild brygga, kan i dessa områden få påtaglig påverkan.

Kusten och skärgårdarna hör till de från strandskyddssynpunkt mest värdefulla strandområdena i landet. I kombination med den höga exploateringsgraden vid delar av kusten anser regeringen att lättnader i strandskyddet normalt inte kommer kunna medges inom sådana områden.

5.3 Fler möjligheter till undantag från strandskyddet genom dispens och upphävande

Regeringens förslag: Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett strandnära utvecklingsområde ska prövningsmyndigheten, utöver de särskilda skäl för upphävande av eller dispens från strandskyddet som framgår av 7 kap. 18 c § miljöbalken, få beakta om upphävandet eller dispensen avser

1. ett enstaka en- eller tvåbostadshus, en komplementbyggnad som hör till ett sådant bostadshus eller en åtgärd som behövs för att byggnaderna ska kunna uppföras eller användas för sitt ändamål, eller
2. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs antingen för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av ny eller förändrad sammanhållen bebyggelse eller för småskalig verksamhet som har nytta av ett strandnära läge.

Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för enstaka en- och tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader m.m. ska det beaktas att ett upphävande av eller en dispens från strandskyddet i en sådan situation inte får innebära att den allemansrättsliga tillgången till långa obrutna strandområden i trakten försämras.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens förslag avser prövning inom ett landsbygdsområde i stället för inom ett strandnära utvecklingsområde. Utredningens förslag innebär ett krav på att ett sådant område har redovisats i översiktsplanen för att de särskilda skälen ska kunna tillämpas. Vidare skiljer sig förslagen åt på så sätt att utredningens förslag innebär att det första särskilda skälet ska omfatta färre åtgärder. Utredningen ställer inget krav på att det vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för enstaka en- eller tvåbostadshus ska beaktas om den allemansrättsliga tillgången till långa obrutna strandområden i trakten försämras. Slutligen föreslår utredningen, i motsats till regeringen, att de särskilda skälen ska innefatta en prövning av om området behövs eller behöver tas i anspråk för åtgärden.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget är det ungefär hälften som tillstyrker eller är positiva till förslaget, däribland *Boverket*, *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Säffle kommun*, *Region Kalmar län* och *Lantbrukarnas riksförbund*. Samtidigt är det flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Blekinge län*, *Region Stockholm*, *Byggföretagen*, *Fastighetsägarna* och *IALE – Svenska landskapsekologiska föreningen*, som avstyrker eller är negativa till förslaget.

Flera remissinstanser, bl.a. *Naturvårdsverket* och *Boverket*, anser att förslaget förefaller innebära att landsbygdsområdet måste vara redovisat i översiktsplanen för att de särskilda skälen i förslaget ska kunna tillämpas och menar att avsikten inte verkar ha varit att det ska krävas stöd i översiktsplanen för att de särskilda skälen ska kunna tillämpas. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* föreslår att det i bestämmelsen, likt i dagens bestämmelse om s.k. LIS-områden i 7 kap. 18 e § miljöbalken, ska anges att en översiktsplan ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område. Länsstyrelsen anser vidare att det är bra att det tydliggörs att lättnaden inte avser andra åtgärder som bryggor, båthus, grillplatser m.m. när de utvidgar en redan avgränsad tomtplats, eller en legalt ianspråktagen tomtplats som funnits sedan före strandskyddets inträde. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser att rekvisitet ”behövs” kan behöva bytas ut mot ett annat uttryck, om avsikten inte är att det ska få samma restriktiva tillämpning som enligt motsvarande krav i 7 kap. 18 c § miljöbalken. *Villaägarnas riksförbund* bedömer att de flesta som ansöker om dispens kommer att åberopa de särskilda skälen i förslaget och att de därför kommer att prövas ofta. Riksförbundet framför vidare att det är oklart hur prövande myndigheter ska avgränsa ett landsbygdsområde vid tillämpning av 7 kap. 18 d § miljöbalken om kommunen inte redovisat området i sin översiktsplan. *Lantbrukarnas riksförbund* anser att de tre särskilda skälen är bra eftersom de skapar möjligheter för såväl bostäder som verksamheter. Bland annat *Sveriges Jordägareförbund* anser att det är positivt att förslaget innebär att kravet som innebär att nya bostadshus eller byggnader ska placeras intill ett befintligt bostadshus tas bort. *Region*

Prop. 2021/22:168 *Norrbottnen* anser att i de fall en markägare nekas undantag för att bygga strandnära bör markägaren kompenseras av staten för att stärka den privata äganderätten.

Byggföretagen och *Fastighetsägarna*, som båda avstyrker förslaget, föreslår i stället att miljöbalkens regler i 7 kap. 18 c § om särskilda skäl bör kompletteras med ett nytt särskilt skäl med lydelsen ”området behöver tas i anspråk för tätortsutveckling som stöds av kommunens planering enligt plan- och bygglagen”. *IALE – Svenska landskapsekologiska föreningen* anser att de föreslagna särskilda skälen är alltför vaga och riskerar att bli godtyckligt tillämpade och menar att nu gällande särskilda skäl för dispens är fullt tillräckliga. På liknande sätt anser *Naturskydds-föreningen* att förslaget är alltför tillåtande.

En övervägande del av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag till särskilt skäl avseende enstaka en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader samt åtgärder som hör till bostadsbyggnaden. Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, tillstyrker särskilt den utökade möjligheten att uppföra komplementbyggnader till en- och tvåbostadshus. Flera remissinstanser har synpunkter på bestämmelsens utformning. Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, *Naturvårdsverket* och *Huddinge kommun*, invänder mot formuleringen i bestämmelsen att ett område ”behövs” för bostadshus, och menar att den är svårtolkad. *Naturvårdsverket* bedömer att det särskilda skälet avseende enstaka en- och två bostadshus bör innehålla ett tydligare krav på intresse eller lämplighetsprövning av att den aktuella platsen tas i anspråk och att det är tveksamt om den prövning som ska göras enligt 7 kap. 26 § miljöbalken är tillräcklig. *Länsstyrelsen i Skåne län* har liknande synpunkter om att förslaget inte ger utrymme för sådana avvägningar som prövningsmyndigheten ska göra.

Många myndigheter, däribland ett flertal länsstyrelser, är kritiska mot att förslaget avser enstaka hus och att det inte krävs att sådana enstaka hus uppförs nära annan bebyggelse, eftersom det enligt dem bidrar till spridd bebyggelse. De framför att det av bl.a. samhällsekonomiska och miljömässiga skäl i stället är lämpligt att eftersträva en samlad bebyggelse. *Jokkmokks kommun* anser att det bör vara tydligt att förslaget ska kunna tillämpas för enstaka bostäder i anslutning till befintlig bebyggelse i befintliga områden, för att förhindra att problemen med dagens reglering uppstår även med det nya förslaget. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anser att kravet på närhet till befintligt bostadshus har varit svårtillämpat och att det är positivt att detta krav tas bort.

Vidare har ett flertal remissinstanser synpunkter på vilka övriga åtgärder som omfattas av det särskilda skälet avseende en- och tvåbostadshus. *Lantmäteriet* och *Boverket* menar att bestämmelsen utöver byggnader bör inkludera även typiska tomtplatsfunktioner såsom trädgårdsrabatter och andra planteringar, bersåer, flaggstänger och staket, så att en bostadsfastighet kan avstyckas. *Sollefteå kommun* och *Storumans kommun* har liknande synpunkter om att det särskilda skälet bör möjliggöra avstyckning. Bland annat *Naturvårdsverket* påpekar att det i författningskommentaren anges vissa åtgärder, som inte ska omfattas av förslaget, men att dessa begränsningar inte kommer till uttryck i bestämmelsens föreslagna lydelse. Verket bedömer att det därför finns risk att dessa begränsningar

inte får genomslag i tillämpningen, med följd att konsekvenserna av förslaget kan bli mer långtgående än vad utredningen förutsett. Flera remissinstanser, däribland Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), anser dessutom att bestämmelsen är otydlig bl.a. i fråga om begrepp som komplementbyggnad och ”åtgärder som hör till bostadsbyggnaden”. Domstolen framför också att förslaget enbart innebär lättnader för bostadshus och komplementbyggnader och att systemet kan upplevas som obalanserat om det i samma område är tillåtet att uppföra nya bostadshus men inte att utföra åtgärder som utökar hemfridszonen eller ger ett privatiserande intryck. *Sveriges Fiskevattenägareförbund* anser att åtgärder som bryggor, båthus, m.m. ska omfattas av det särskilda skälet för enstaka bostadshus. *Villaägarnas riksförbund* anser att förslaget till särskilt skäl avseende en- och tvåbostadshus bör tillämpas enhetligt i hela landet för att undvika risken att bestämmelsens tillämpning beror på om respektive kommun väljer att använda reglerna om landsbygdsområden. *Sametinget* anser att utredningen inte beaktat den samiska markanvändningen.

En övervägande del av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på utredningens förslag att man som särskilt skäl får beakta om ett område behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av att uppföra eller utveckla sammanhållen bebyggelse. Länsstyrelsen i Jämtlands län och *Länsstyrelsen i Västerbottens län* avstyrker förslaget eftersom de anser att avgränsningen till 7 kap. 18 c § punkten 5 miljöbalken är otydlig. *Sollefteå kommun* menar att förslaget redan täcks av 7 kap. 18 c § punkten 5 och påtalar att det därför kunde vara enklare att öka differentieringen av det skälet. Flera länsstyrelser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Länsstyrelsen i Uppsala län* invänder mot att bestämmelsen ska kunna användas vid dispensprövning trots att det i skälen för förslaget endast anges att bestämmelsen bör tillämpas när strandskydd upphävs genom detaljplan. Naturvårdsverket anser att bestämmelsens lydelse bör anpassas så att även sådana åtgärder av angeläget allmänt intresse som nämns i författningskommentaren omfattas av bestämmelsen. Verket anser vidare att det bör framgå inte bara av författningskommentaren utan även av bestämmelsens lydelse att en åtgärd långsiktigt bör ge fördelar för samhället för att den ska anses vara ett angeläget allmänt intresse.

En övervägande del av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget att det som särskilt skäl får beaktas om ett område behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som är nödvändiga för en verksamhet, om verksamheten har fördel av ett strandnära läge. *Kammarkollegiet* anser att strandskyddet bör förstärkas i stället för att det införs lättnader. Ett stort antal remissinstanser, bl.a. Naturvårdsverket och flera länsstyrelser, invänder mot att bestämmelsens utformning ger ett för stort tolkningsutrymme, t.ex. i fråga om vad som avses med ”nödvändiga för en verksamhet” och ”fördel av ett strandnära läge”. Flera remissinstanser invänder även mot att det är otydligt vilken behovsbedömning som ska göras enligt bestämmelsen. *Havs- och vattenmyndigheten* anser att det för att undvika överlappning bör tydliggöras hur bestämmelsen förhåller sig till bestämmelsen i 7 kap. 16 § miljöbalken. Länsstyrelsen i Dalarnas län anser att det borde vara enklare i landsbygdsområden att få dispens för bryggor. Bland annat *Norsjö kommun* anser att kravet på fördel av ett strandnära läge medför en begränsning eftersom det

Prop. 2021/22:168 kan finnas verksamheter som inte har en sådan fördel men av andra skäl vill ha ett strandnära läge. Naturturismföretagen vill att det utreds om småskaliga anläggningar för friluftsliv och naturturism ska kunna vara ett särskilt skäl för dispens även i områden som inte klassas som landsbygdsområden. *Skärgårdarnas riksförbund* anser att det föreslagna särskilda skälet bör gälla generellt. *Svenskt friluftsliv* ställer sig frågande till varför bryggor och grillplatser, som aldrig skapar någon hemfridszon, inte omfattas av förslaget.

Skälen för regeringens förslag

I 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken anges de särskilda skäl som får beaktas vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet. I andra stycket av den nuvarande lydelsen anges att det i 7 kap. 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, ett s.k. LIS-område, som avses i 7 kap. 18 e §.

En förutsättning för att i det enskilda fallet kunna upphäva strandskyddet i ett område som omfattas eller avses omfattas av detaljplan eller ge dispens från strandskyddet är att det finns särskilda skäl (se avsnitt 4.2). Huvudregeln är att det är kommunerna som har rätt att upphäva strandskyddet genom en detaljplan (4 kap. 17 § plan- och bygglagen) och att besluta om dispens från strandskyddet (7 kap. 18 § miljöbalken). I vissa fall är det i stället länsstyrelsen som har rätt att upphäva strandskyddet i ett område som avses omfattas av en detaljplan (7 kap. 18 § första stycket 3 miljöbalken) och att besluta om dispens (7 kap. 18 a § miljöbalken).

Enligt nuvarande 7 kap. 18 d § första meningen miljöbalken får vid en prövning avseende strandskyddet inom ett LIS-område som särskilt skäl beaktas om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Det strandnära läget bör enligt förarbetena innebära en sådan fördel för åtgärden att den främjar utvecklingen av landsbygden (prop. 2008/09:119 s. 107). Avsikten är inte att utgå från det strandnära lägets fördel för en enskild persons ekonomiska förhållanden, utan att det ska vara fråga om en mer långsiktig ekonomisk påverkan i ett lokalt eller regionalt perspektiv. Det kan enligt förarbetena vara fråga om mindre anläggningar för turism eller näringsverksamhet, exempelvis campingstugor, kanotuthyrning, strandcafé eller försäljning av fiskprodukter. Det kan även handla om ideell verksamhet med betydelse för det lokala föreningslivet, exempelvis lokaler för sim- eller kanotklubb eller scoutverksamhet. Bestämmelsen avser även byggnader som inrymmer exempelvis bostäder, affärer eller andra servicefunktioner (samma prop. s. 107).

Vid prövning av dispens för ett enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader får man enligt nuvarande 7 kap. 18 d § andra meningen miljöbalken beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus. Frågan blir alltså om byggnaden ska uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus. Syftet med att ställa krav på att en- och tvåbostadshus måste uppföras intill ett befintligt hus för att omfattas av lättnaderna är att bevara orörda strandområden och att skapa en strukturerad och samlad bebyggelse, bl.a. för

möjligheterna att ordna samhällsservice av olika slag. Tanken är att ny bebyggelse ska hållas samman i stället för att spridas på många platser runt ett vattenområde. Endast i undantagsfall, huvudsakligen i glest bebyggda delar av landet, kan ett hus enligt förarbetena anses ligga i anslutning till ett befintligt bostadshus om avståndet är 200 meter (samma prop. s. 108).

Inom strandnära utvecklingsområden bör ytterligare särskilda skäl få beaktas

Med utgångspunkt i utredningens förslag om landsbygdsområden föreslår regeringen en ny bestämmelse, 7 kap. 18 e § miljöbalken, som reglerar innebörden av strandnära utvecklingsområden, se avsnitt 5.2. Inom dessa områden föreslår regeringen liksom utredningen att ytterligare särskilda skäl, utöver de som anges i 7 kap. 18 c § miljöbalken, ska få beaktas vid prövning av upphävande av eller dispens från strandskyddet.

Utredningens förslag kan uppfattas som att de särskilda skälen i förslaget endast får beaktas när ett landsbygdsområde har redovisats i kommunens översiktsplan. Samtidigt anger utredningen tydligt att det liksom i dag, enligt vad som gäller för LIS-områden, bör vara möjligt att i det enskilda fallet pröva om en sökt åtgärd ligger inom ett landsbygdsområde och att en tillämpning av 7 kap. 18 d § miljöbalken inte förutsätter att kommunen i översiktsplanen har redovisat landsbygdsområden. Regeringen konstaterar att översiktsplaner inte är bindande. I likhet med bl.a. Naturvårdsverket och Boverket anser regeringen att förslaget behöver ändras så att det framgår att de särskilda skälen i bestämmelsen får beaktas även inom strandnära utvecklingsområden som inte redovisas i en översiktsplan.

De särskilda skälen för strandnära utvecklingsområden bör inte innefatta en bedömning av om området behövs för åtgärden

Utredningens förslag innebär att det ska bedömas om ”området behövs” för den aktuella åtgärden eller om ”området behöver tas i anspråk” för att tillgodose ett visst intresse. Som *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* påpekar motsvarar den terminologi som utredningen använder det rekvisit som används i 7 kap. 18 c § miljöbalken, vilket enligt förarbetena innefattar en avvägning mellan strandskyddsintresset och den enskildes intresse av att ta området i anspråk (prop. 2008/09:119 s. 54). Domstolen konstaterar vidare att detta rekvisit tillämpas restriktivt i domstolspraxis i enlighet med förarbetena. Enligt domstolen bör det förtydligas om det är avsett att rekvisitet ska tillämpas mindre restriktivt. Mot denna bakgrund anser regeringen att förslaget bör ändras så att det framgår av författningstexten att de särskilda skälen inte innefattar en prövning av behovet av området utan behovet av att åtgärden kommer till stånd. De särskilda skäl för strandnära utvecklingsområden som regeringen föreslår är inte avsedda att innefatta en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Att en sådan avvägning ändå ska göras framgår av 7 kap. 25 och 26 §§ miljöbalken.

Prop. 2021/22:168 *Det nuvarande kravet att ett enstaka en- och tvåbostadshus ska uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus bör tas bort*

Vid dispensprövning av enstaka en- och tvåbostadshus i ett LIS-område kan som nämnts enligt nuvarande 7 kap. 18 d § andra meningen miljöbalken beaktas om huset avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus. Detta krav har kritiserats för att ha haft en hindrande effekt. Detta gäller särskilt i de nordliga länen där bebyggelsestrukturen kan vara så gles att gårdar och hus inte faller inom 200-metersgränsen.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att kravet på att huset ska placeras i anslutning till ett befintligt bostadshus bör tas bort. Regeringen delar utredningens bedömning att det bör innebära utökade möjligheter att bygga bostäder på landsbygden och i små tätorter, särskilt i gles bebyggda områden.

Den allemansrättsliga tillgången till långa obrutna strandområden ska värnas

Naturvårdsverket anser att det är problematiskt att utredningen öppnar för möjligheten att över hela landet bygga enstaka hus vid i dag helt oexploaterade sjöar, kuststräckor och vattendrag. Länsstyrelsen i Kronobergs län och Länsstyrelsen i Södermanlands län anser att förslaget, på grund av ordet enstaka, kan uppfattas som att det uppmuntrar till spridd bebyggelse. Länsstyrelserna anser att spridd bebyggelse bl.a. kan vara negativt för ett områdes friluftsliv och upplevelsevärden. Även Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att enstaka bostäder som regel ska lokaliseras med närhet till befintlig bebyggelse och infrastruktur. Länsstyrelsen framför vidare att det är viktigt att bevara orörda strandområden längs den redan högt exploaterade kusten, om strandskyddets syften ska nås. Regeringen delar remissinstansernas oro för negativ påverkan på friluftslivet och möjligheterna att bevara orörda strandområden. Regeringen bedömer att den allemansrättsliga tillgången till långa obrutna strandområden ska värnas.

För att motverka att en- och tvåbostadshus uppförs inom strandskyddsområde på ett sätt som begränsar upplevelsevärden och möjligheterna för friluftsliv anser regeringen att det vid bedömningen av om det finns särskilda skäl bör beaktas att ett upphävande av eller dispens från strandskyddet inte får försämra den allemansrättsliga tillgången till långa obrutna strandområden i den omgivande trakten. Denna begränsning bör omfatta hela det strandskyddade området, och inte bara den del av området som behövs för att säkerställa en fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet enligt 7 kap. 18 f § första stycket miljöbalken, se vidare nedan. Begränsningen bör tillämpas på områden där strandområdet kring en sjö eller ett vattendrag är obebyggt samt områden vid stora sjöar och långa vattendrag som endast i någon del redan är bebyggda. Den föreslagna regleringen bör dock inte utgöra hinder för enstaka en- eller tvåbostadshus om det i den omgivande trakten eller kommunen finns många sjöar eller vattendrag med obrutna strandområden och den allemansrättsliga tillgången till sådana områden inte försämras av husen. Vid en sådan bedömning bör dock den kumulativa effekten av att flera enstaka en- eller tvåbostadshus uppförs i ett område över tid beaktas.

Utöver att ett sådant krav bidrar till allmänhetens tillträde till stränder och till att bevara orörda strandområden, kan det antas i viss mån begränsa

tillkomsten av en alltför utspridd bebyggelse. I sammanhanget ska framhållas att den omständigheten att det föreslagna särskilda skälet för en- och tvåbostadshus inte kan tillämpas, inte utesluter att åtgärden kan genomföras med stöd av dispens eller upphävande enligt de särskilda skälen i 7 kap. 18 c § miljöbalken.

Inom strandnära utvecklingsområden bör det vara möjligt att tillåta enstaka en- och tvåbostadshus

Utredningen föreslår att det första särskilda skälet ska avse ”enstaka en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnad samt åtgärder som hör till bostadsbyggnaden”. Enligt regeringen bör det liksom i dag vara möjligt att uppföra mer än en komplementbyggnad.

Utredningen föreslår att ”åtgärder som hör till bostadshuset” bör omfatta förberedelsearbeten, el- och avloppsanordningar och liknande men inte sådana anläggningar eller anordningar som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt (jfr 7 kap. 15 § miljöbalken). Som exempel på sådana åtgärder anges trädgårdsrabatter och andra planteringar, bersåer, flaggstänger, grillplatser, staket, bryggor och pirar. Utredningen föreslår att sådana åtgärder även i fortsättningen ska prövas enligt de generella dispensgrunderna i 7 kap. 18 c §.

Avsikten med det föreslagna särskilda skälet är att skapa större möjligheter att uppföra bostadshus i strandnära utvecklingsområden. För att fylla sin funktion anser regeringen, i likhet med flera remissinstanser, att detta särskilda skäl bör omfatta inte enbart åtgärder som behövs för att bostadshus och komplementbyggnader ska kunna uppföras, utan även åtgärder som behövs för att sådana byggnader ska kunna användas för sitt ändamål. Det bör även vara möjligt att uppföra komplementbyggnader efter att bostadshuset är uppfört samt att genomföra åtgärder som behövs för att befintliga byggnader ska kunna användas för sitt ändamål. Som exempel på åtgärder som behövs för att en- eller tvåbostadshus och komplementbyggnader ska kunna användas för sitt ändamål kan nämnas att fälla träd i anslutning till byggnaderna samt att anlägga tillfartsväg, gräsmatta eller rabatter samt uppföra staket. Åtgärder som avser bryggor och pirar omfattas endast av det särskilda skälet om bryggan eller piren är nödvändig för att det ska vara möjligt att ta sig till bostadshuset, t.ex. när lokaliseringen avser en ö. För bryggor och pirar i anslutning till bostadshus som kan nås landvägen kan dispens sökas utifrån de särskilda skälen i 7 kap. 18 c § första stycket 3, eftersom bryggor och pirar är anläggningar som för sin funktion måste ligga vid vattnet.

Regeringen gör bedömningen att dispensmöjligheterna bör vara större för mindre bryggor där bebyggelsestrycket är lågt än för bryggor i områden med ett bebyggelsestryck som är högt eller av normalgraden. För att få dispens krävs dock att bryggan är förenlig med strandskyddets syften. Dispens bör därmed kunna ges för en brygga som inte försämrar livsvillkoren för växter och djur eller allmänhetens tillgång till platsen.

Ett beslut om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet ska enligt 7 kap. 18 f § första stycket inte omfatta det område som behövs för fri passage. Enligt den bestämmelsens andra stycke ska det i ett dispensbeslut anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt.

Inom strandnära utvecklingsområden bör det vara möjligt att tillåta sammanhållen bebyggelse, om det finns ett angeläget allmänt intresse av sådan bebyggelse

Regeringen delar utredningens bedömning att det finns anledning att i ökad utsträckning möjliggöra åtgärder för sammanhållen bebyggelse inom strandnära utvecklingsområden. Åtgärder för detta bör därför utgöra ett särskilt skäl för upphävande av eller dispens från strandskyddet. Som utredningen och bl.a. Naturvårdsverket framhåller bör det särskilda skälet avse åtgärder för sammanhållen bebyggelse som långsiktigt kan ge fördelar för samhället. Till skillnad från Naturvårdsverket anser regeringen däremot att det inte behöver anges i bestämmelsen att åtgärden ska ge långsiktiga fördelar för samhället. Som utredningen föreslår bör bestämmelsen – i likhet med det särskilda skälet i nuvarande 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken – i stället avse ett angeläget allmänt intresse. Utredningens förslag avser inte heller tätortsutveckling utan sammanhållen bebyggelse i landsbygder. Som *Länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Länsstyrelsen i Västerbottens län* konstaterar kan dock många tätorter i dagligt tal anses utgöra landsbygd. Enligt regeringen bör det särskilda skälet för sammanhållen bebyggelse kunna tillämpas även i fråga om små tätorter. Regeringen delar inte *Sollefteå kommuns* uppfattning att förslaget redan täcks av de nuvarande särskilda skälen (jfr 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken). Till skillnad mot vad som gäller i dag finns det i förslaget inte något som hindrar att ett angeläget allmänt intresse av ny eller förändrad bebyggelse kan tillgodoses på någon annan plats för att det särskilda skälet ska gälla.

Flera länsstyrelser påpekar att utredningens förslag avser både upphävanden och dispenser, trots att utredningen anger att det särskilda skälet bara ska tillämpas för upphävanden av strandskyddet. Som *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* påpekar är det särskilda skälet för sammanhållen bebyggelse utformat på ett sådant sätt att det inte alltid kommer att vara nödvändigt att ta fram en detaljplan. Det särskilda skälet bör därför kunna tillämpas för både upphävanden och dispenser.

Som Naturvårdsverket påpekar nämns i författningskommentaren att bestämmelsen kan aktualiseras i fråga om åtgärder som tillgodoser kommunens behov av utveckling av landsbygden, bostadsbebyggelse, olika typer av infrastrukturåtgärder, anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade eller åtgärder som betingas av kulturhistoriska intressen. Regeringen delar verkets bedömning att sådana åtgärder skulle kunna tillgodose ett angeläget allmänt intresse av sammanhållen bebyggelse. För att tydliggöra att det särskilda skälet kan tillämpas för olika typer av åtgärder som tillgodoser det angelägna allmänna intresset av sammanhållen bebyggelse, bör det av bestämmelsen framgå att den avser byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder. Därigenom tydliggörs att det enligt bestämmelsen kan vara möjligt att utföra olika typer av åtgärder, t.ex. infrastrukturåtgärder, som i sig inte utgör en sammanhållen bebyggelse. Ett viktigt syfte med bestämmelsen är att främja att bebyggelse på öar och vid vatten hålls samman, t.ex. till befintliga tätorter och byar, och därigenom skapa ett bättre underlag för infrastruktur, gemensamma VA-lösningar, kollektivtrafik, livsmedelsbutiker och annan lokal service i både offentlig och privat regi.

Regeringen delar utredningens bedömning att det finns skäl att utforma strandskyddsbestämmelserna så att de kan bidra till att skapa möjligheter för vissa verksamheter i strandnära utvecklingsområden. Regeringen delar samtidigt de många samstämmiga remissynpunkter som har inkommit om att det måste vara tydligt vilka åtgärder som i så fall ska utgöra särskilda skäl för upphävande av, eller dispens från, strandskyddet. Avsikten med förslaget är att förbättra förutsättningarna för näringsverksamheter, främst för småföretagare och besöksnäring i landsbygd och i små tätorter, men även för ideella verksamheter.

Regeringen anser att det bör framgå av lagtexten att som särskilt skäl avses endast åtgärder som behövs för småskaliga verksamheter. Med uttrycket småskalig verksamhet avses i detta sammanhang att den verksamhet som bedrivs eller ska bedrivas på platsen påverkar strandskyddets båda syften i liten skala. Det som avses syftar alltså inte på storleken på verksamhetens ekonomiska omsättning eller på verksamhetens ägarstruktur. Att verksamheten ska vara småskalig innebär att den ger upphov till endast begränsade intrång inom strandskyddsområdet och därmed att det även handlar om byggnader eller anläggningar med liten omgivningspåverkan, vilket inbegriper en liten påverkan på bl.a. djur- och växtlivet. Om verksamheten har en avhållande effekt på allmänhetens möjligheter att nyttja strandområdet, t.ex. genom att allmänheten helt eller delvis inte längre kommer att ha tillgång till området, måste denna avhållande effekt vara begränsad.

Exempel på verksamheter som normalt drivs i sådan skala att de utgör småskalig verksamhet är caféer, restauranger och mindre hotellverksamhet, t.ex. i form av s.k. bed and breakfast. Även gröna näringar kan utgöra småskalig verksamhet, förutsatt att verksamheten påverkar strandskyddets båda syften i liten skala.

Verksamheter som förutsätter större byggnader eller anläggningar – och därmed en större omgivningspåverkan – bör inte anses småskaliga på det sätt som avses i detta sammanhang. Att förslaget syftar till att förbättra förutsättningarna för näringsverksamhet för bl.a. småföretagare bör dock inte hindra att även verksamheter som drivs inom ramen för ett större företag eller någon annan driftsform kan utgöra sådan småskalig verksamhet som avses i bestämmelsen.

Ett ytterligare krav bör vara att placeringen av byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden i ett strandnära läge innebär nytta för verksamheten. Ett sådant krav gynnar de företag eller föreningar som för sin verksamhet är i behov av att vidta åtgärder inom strandskyddat område samtidigt som det begränsar möjligheterna för verksamheter där ett sådant behov saknas. Ett förtydligande i denna riktning har också efterfrågats av ett flertal remissinstanser.

Fri passage är grundläggande vid dispens och upphävande

Som redovisats avsnitt 4.2 ska ett upphävande av eller en dispens från strandskyddet inte omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet

Prop. 2021/22:168 (7 kap. 18 f § miljöbalken). Avsikten med bestämmelsen är att strandskyddets syften ska kunna tillgodoses även i fortsättningen i denna del av strandområdet (prop. 2008/09:119 s. 112).

Regeringen instämmer i majoriteten av remissinstansernas bedömning att bestämmelsen är betydelsefull för att uppnå strandskyddets syften, dvs. att långsiktigt trygga förutsättningarna för en allemansrättslig tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Regeringen vill understryka att båda dessa syften ska beaktas oberoende av varandra vid bedömningen av hur stort område som ska undantas från beslutet om upphävande eller dispens. Oavsett om en allemansrättslig tillgång till området av något skäl inte är aktuell, ska områdets betydelse för att långsiktigt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet beaktas.

När det gäller den allemansrättsliga tillgången i kravet på fri passage vill regeringen också framhålla att det med fri passage inte enbart avses att allmänheten ska kunna passera förbi byggnader och anläggningar belägna nära stranden. För att bestämmelsen ska få genomslag behöver området i fråga ha en sådan omfattning att det i praktiken inte avhåller allmänheten från att passera (samma prop. s. 112). Det innebär att det vid bedömningen av storleken på det område som behövs för fri passage bör hänsyn tas till möjligheterna att utöva friluftsliv i området mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna. Som regeringen tidigare har uttalat bör det undantagna områdets bredd normalt vara minst några tiotal meter, men detta kan variera beroende på förhållandena på platsen.

5.4 Prövningen i det enskilda fallet underlättas om kommunen redovisar strandnära utvecklingsområden i översiktsplanen

Regeringens förslag: Det ska inte vara en nödvändig förutsättning att kommunen har redovisat strandnära utvecklingsområden i sin översiktsplan för att lätnaderna inom sådana områden ska gälla. Om en sådan redovisning finns i översiktsplanen, ska den dock beaktas vid bedömningen av om en viss plats ligger inom ett strandnära utvecklingsområde. En förutsättning för att översiktsplanen ska kunna ge sådan vägledning ska efter den 11 september 2024 vara att planen är aktuell.

Regeringens bedömning: Bestämmelserna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen bör på sikt fasas ut, men bör kunna användas i redan påbörjade ärenden. Att ett område har pekats ut som lämpligt för landsbygdsutveckling i strandnära läge bör innebära att detta även utgör ett strandnära utvecklingsområde. Genom detaljplaneläggning ges kommunen möjlighet att pröva frågan om att upphäva strandskydd i strandnära utvecklingsområden.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår två alternativa sätt att underlätta byggande inom landsbygdsområden, dels genom ansökan om upphävande hos länsstyrelsen, dels genom utpekande i översiktsplan. Utredningen föreslår att

LIS-områden som omfattas av strandskydd ska gälla som landsbygdsområden, om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande har funnit att redovisningen är förenlig med kraven i miljöbalken i dess lydelse vid tidpunkten för länsstyrelsens granskningsyttrande.

Remissinstanserna: Flera länsstyrelser, bl.a. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* och *Länsstyrelsen i Södermanlands län*, påpekar att kommunen behöver tillhandahålla ett bra underlag vid samråd eller granskning av en översiktsplan för att länsstyrelsen ska kunna bedöma om de landsbygdsområden som kommunen har pekat ut i planförslaget uppfyller kriterierna. Eftersom kriterierna är allmänt hållna, och därigenom kan bli svåra att tillämpa, behövs vägledning. *Region Norrbotten* anser att behovet av planeringsunderlag är otydligt. *Säffle kommun* anser att bevisbördan och behovet av underlag bättre behöver anpassas till kommunernas förutsättningar. *Region Värmlands län* uppfattar att förslaget bygger på en näst intill orimlig bevisbördan på kommunerna. *Region Västerbottens län* anser att arbetet som krävs för att redovisa områden i översiktsplanen, oavsett om det handlar om nuvarande LIS-områden eller de föreslagna landsbygdsområdena, inte står i proportion till nyttan av dem.

Flertalet av remissinstanserna är negativa till förslaget att länsstyrelsen efter ansökan från kommunen ska kunna upphäva strandskyddet i landsbygdsområden, däribland flera länsstyrelser, *Västra Götalandsregionen*, *Naturvårdsverket*, *Tillväxtverket*, *Gislaveds kommun*, *Friluftsförbundet*, *Svenskt Friluftsliv* och *Villaägarnas riksförbund*. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* befarar att förslaget leder till att strandskydd upphävs i stora områden utan helhetssyn, med negativa konsekvenser för strandskyddets syften och en minskad motståndskraft mot klimatförändringar som följd. *Länsstyrelsen i Hallands län* befarar att förslaget riskerar att leda till att strandskydd upphävs godtyckligt. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att förslaget är ogenomtänkt, att fördelarna med förslaget inte överväger risken att strandskydd upphävs i strid med strandskyddets syften och att förslaget riskerar leda till mycket arbete för både kommuner och länsstyrelser. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att förslaget att det ska finnas ytterligare skäl för dispens inom landsbygdsområden som pekas i översiktsplan är tillräckligt för att nå den effekt som önskas. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att förslaget inte behövs mot bakgrund av de övriga lättnader som föreslås inom landsbygdsområden. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* befarar att det underlag som krävs för att pröva om strandskyddet kan upphävas inte kommer att hålla den kvalitet som behövs, om upphävandet inte föregås av en översiktsplaneprocess. Enligt länsstyrelsen medför detta stora osäkerheter och mycket administration för både kommuner och länsstyrelser. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* är tveksam till i vilken utsträckning möjligheten att upphäva strandskyddet i praktiken kommer att kunna användas. Kommunerna har enligt länsstyrelsen redan i dag problem med bristande resurser för att utreda LIS-områden. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att förslaget innebär en risk för att översiktsplanens betydelse som vägledande dokument för en strategiskt hållbar utveckling minskar. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* anser att det är märkligt att länsstyrelsen först ska upphäva strandskyddet i ett landsbygdsområde och sedan ha tillsyn över området för att kunna återinföra strandskyddet när tillräckligt mycket bebyggt. *Naturskyddsföreningen* framhåller att det krävs mycket omfattande inventeringar av

Prop. 2021/22:168 tilltänkta landsbygdsområden om upphävandebeslut ska kunna ske utan negativa effekter på strandskyddets syften.

Säffle kommun, flera regioner *Byggföretagen*, *Sveriges Fiskevattenägareförbund*, *Lantbrukarnas riksförbund* och *Skogsindustrierna* är i huvudsak positiva. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* är positiv till att strandskydd ska kunna upphävas i landsbygdsområden, men anser att upphävandet bör föregås av att sådana områden pekats ut i översiktsplanen. *Boverket* tillstyrker förslaget, men är tveksamt till om länsstyrelserna har tillräckligt med resurser för att hantera dessa ärenden. *Boverket* anser även att det är motsägelsefullt att länsstyrelsen helt eller delvis ska kunna återinföra strandskyddet om förutsättningarna för att upphäva strandskyddet inte längre föreligger. *Region Halland* välkomnar möjligheten att genom ett mer precist och platsanpassat strandskydd underlätta för bostadsbyggande eller utveckling av verksamheter i strandnära läge. *Statskontoret*, *SmåKom*, *Region Värmland* och *Hela Sverige ska leva* är i huvudsak positiva till förslaget, men är kritiska till den roll som länsstyrelsen föreslås ha i besluten om strandskydd. *Statskontoret* anser att länsstyrelserna ska ansvara för att utreda vilka områden som utgör landsbygdsområden. *Svenska Turistföreningen* anser att det är positivt att det är länsstyrelserna som ska fatta beslut om upphävande av strandskyddet i landsbygdsområden eftersom det värnar oberoendet. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Jokkmokks kommun* ser positivt på förslaget, men ser en risk för att utredningsbördan blir för stor för kommuner med begränsade resurser för handläggning och planering. *SKR* anser att det är helt uteslutet att länsstyrelsen ska kunna upphäva redan fattade beslut om att upphäva strandskyddet inom landsbygdsområden.

Länsstyrelsen i Blekinge län, *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och flera regioner är positiva till att befintliga LIS-områden enligt utredningens förslag ska anses vara landsbygdsområden. Enligt *Jokkmokks kommun* innebär förslaget att de resurser som har lagts ned på framtagandet av LIS-områden kan tas tillvara.

Boverket avstyrker att befintliga LIS-områden ska gälla som landsbygdsområden och framhåller att dessa områden har pekats ut utifrån andra förutsättningar. Att ge de områden som har pekats ut i en översiktsplan en annan rättsverkan är problematiskt både principiellt och i praktiken, bl.a. eftersom länsstyrelsens granskningsyttranden har lämnats mot bakgrund av de tidigare reglerna. Enligt *Boverket* vore det bättre att ge kommunerna en väl tilltagen tidsram för att hinna uppdatera sina översiktsplaner och att utpekade LIS-områden får gälla fram tills att kommunerna har hunnit omarbeta sina översiktsplaner. *Länsstyrelsen i Skåne län* konstaterar att förslaget inte fullt ut fångar upp skillnaden mellan kriterierna för LIS-områden respektive kriterierna för landsbygdsområden. Enligt förslaget kan även andra användningar rymmas i ett landsbygdsområde, t.ex. nya friliggande bostadshus, än vad som var möjligt inom ett LIS-område och således har vägts in i prövningen vid utpekandet av dessa. Utredningen har inte belyst konsekvenserna av detta. *Länsstyrelsen i Gotlands län* anser att det är olämpligt att dagens LIS-områden övergår till landsbygdsområden då många av dessa inte kommer att uppfylla de föreslagna kriterierna. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* framhåller att ett av syftena med LIS-områden är att gynna utvecklingen på landsbygden, medan detta perspektiv saknas i utredningens definition

av landsbygdsområden. Att definiera om befintliga LIS-områden till landsbygdsområden blir förvirrande. Länsstyrelsen anser även att det är oklart vilka effekter det får att landsbygdsområden har tillkommit utifrån olika kriterier. Länsstyrelsen i Södermanlands län och Länsstyrelsen i Uppsala län framför liknande synpunkter.

Jokkmokks kommun framhåller att länsstyrelsens granskningsyttranden kan vara formulerade på många olika sätt och att det finns en risk att oklarheter kan uppstå kring hur granskningsyttrandena ska tolkas och vad det innebär för möjligheten att godkänna nuvarande LIS-områden som landsbygdsområden. Sollefteå kommun framhåller att kommunen inte har mäktat med att peka ut LIS-områden som har uppfyllt länsstyrelsens granskningsyttrande varför dessa inte kommer övergå till att utgöra landsbygdsområden.

Skälen för regeringens förslag

Kommunen får i översiktsplanen redovisa strandnära utvecklingsområden

I samband med införandet av systemet med områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden) framhölls fördelarna med att kommunen i översiktsplanen redovisar inom vilka områden där särskilda lättnader i strandskyddet bör gälla vid prövningen i det enskilda fallet (prop. 2008/09:119 s. 56 och 57). Bland dessa fördelar nämndes att översiktsplanen behandlar frågor om användningen av mark- och vattenområden utifrån ett långsiktigt perspektiv. Eftersom även strandskyddets syften är långsiktiga ansågs detta göra planen väl lämpad för hantering av vissa strandskyddsfrågor. Att LIS-områden identifieras inom ramen för översiktsplaneringen ansågs även leda till att frågan kan hanteras inom ramen för ett heltäckande beslutsunderlag som blir föremål för en bred och offentlig prövning. Översiktsplaneprocessen ansågs även garantera insyn och en demokratisk förankring hos medborgare, berörda intressenter och myndigheter och att statens intressen tas till vara.

Regeringen anser, i likhet med flera remissinstanser, att översiktsplanen även i fortsättningen bör vara det forum där kommunen redovisar sin uppfattning om vilka stränder som bör kunna komma i fråga för lättnader i strandskyddet. Regeringen kan visserligen konstatera att erfarenheterna från arbetet med landsbygdsutveckling i strandnära lägen visar att det även finns nackdelar med att använda översiktsplanen för detta ändamål, som att översiktsplaneprocessen kan ta lång tid och översiktsplanen enbart är vägledande. Likafullt anser regeringen att de fördelar med översiktsplanen som lyftes fram vid införandet av systemet med LIS-områden alltså gör sig gällande. Det har inte heller framkommit något bättre alternativ än översiktsplanen som ger regeringen anledning att nu göra en annan bedömning.

I likhet med vad som i dag gäller i fråga om LIS-områden anser regeringen att länsstyrelsen bör vara skyldig att yttra sig om översiktsplanens redovisning av strandnära utvecklingsområden inte är förenlig med bestämmelserna i miljöbalken.

Översiktsplanen är inte bindande utan ska ge vägledning för beslut om bl.a. hur mark- och vattenområden ska användas (se 3 kap. 2 § andra stycket 2 och tredje stycket plan- och bygglagen). Det medför att översiktsplanen i det nuvarande LIS-systemet endast ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats utgör ett område för landsbygdsutveckling i strandnära läge (7 kap. 18 e § andra stycket miljöbalken). Huruvida så verkligen är fallet avgörs dock först vid upphävande- eller dispensprövningen i det enskilda fallet.

Utredningens förslag innebär att vissa lättnader från strandskyddet ska gälla inom områden som uppfyller vissa förutsättningar, däribland att platsen har redovisats som landsbygdsområde i kommunens översiktsplan. Det innebär att översiktsplanen i praktiken skulle ges en bindande verkan vid den efterföljande prövningen.

Regleringen i plan- och bygglagen innebär att riksdagen direkt till kommunerna har delegerat rätten att besluta om översiktsplanen. Att översiktsplanen inte är bindande hänger samman med att planen inte får innehålla normer som faller under bestämmelserna om normgivning i 8 kap. regeringsformen. Översiktsplanen har nämligen inte ansetts utgöra normgivning, utan har betraktats som beslutsunderlag inför kommande rättstillämpning. Att plansystemet i plan- och bygglagen är förenligt med regeringsformens normbegrepp behandlas bl.a. i prop. 1985/86:1 s. 87–93, bostadsutskottets betänkande 1986/87:1 s. 17–39 och Lagrådets två yttranden i det lagstiftningsärendet. Även Översiktsplaneutredningen har behandlat förutsättningarna för en bindande översiktsplan i betänkandet En utvecklad översiktsplanering (SOU 2018:46 del 1 s. 123–144).

Att kommunen i översiktsplanen redovisar vilka områden som enligt kommunens bedömning bör omfattas av vissa lättnader i strandskyddet innebär med nödvändighet en viss osäkerhet om hur frågan kommer att bedömas i det enskilda fallet, eftersom planen inte är bindande. Denna osäkerhet förstärks enligt utredningen av att länsstyrelsen kan upphäva kommunens efterföljande beslut, oavsett om det handlar om en ansökan om dispens eller att genom en detaljplan upphäva strandskyddet. Denna ordning innebär dock att det underlag som behövs för att i översiktsplanen redovisa ett område som lämpligt för landsbygdsutveckling i strandnära läge inte behöver vara lika omfattande, eftersom den slutliga bedömningen av om området är lämpligt för detta ändamål kommer att göras först i det specifika fallet när det är lättare att bedöma hur den önskade åtgärden förhåller sig till förutsättningarna i området.

Det ska inte vara nödvändigt att kommunen i översiktsplanen har pekat ut strandnära utvecklingsområden för att lättnaderna ska gälla

Reglerna om ett differentierat strandskydd behöver utformas på ett sådant sätt att innehållet i översiktsplanen inte får karaktär av normgivning. I likhet med några remissinstanser, däribland Boverket, anser regeringen att författningstexten behöver utformas så att det framgår att det inte är nödvändigt att kommunen måste redovisa sin uppfattning om vilka områden som utgör strandnära utvecklingsområden för att de särskilda skäl som är kopplade till dessa områden ska få användas. Det bör därför

framgå av lagtexten att i det fall översiktsplanen innehåller en redovisning av strandnära utvecklingsområden, ska den ges betydelse vid bedömningen av om en plats ligger inom ett strandnära utvecklingsområde. *Lagrådet* föreslår en i detta avseende tydligare lagtext än den som föreslås i lagrådsremissen. Paragrafen bör därför utformas enligt Lagrådets förslag.

Att översiktsplanen enbart är vägledande innebär att prövningmyndigheten i det enskilda fallet, dvs. i ett ärende som avser prövningen av en fråga som innebär upphävande av eller dispens från strandskyddet, ska bedöma om den sökta åtgärden avses vidtas inom ett strandnära utvecklingsområde eller inte.

I detta sammanhang finns anledning att påminna om att det normalt inte bör finnas anledning att frångå den bedömning som kommunen har gjort genom redovisningen i översiktsplanen, särskilt om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande inte anmärkt mot redovisningen (prop. 2008/09:119 s. 58). Att kommunen i översiktsplanen redovisar vilka områden som motsvarar kriterierna för strandnära utvecklingsområden underlättar således den prövning som behöver göras i det enskilda ärendet, inte minst den prövning av sådana ärenden som kommunen själv behöver göra. Dessutom bör behovet av underlag, dvs. det underlag som behövs i det enskilda fallet för att visa att kriterierna är uppfyllda, vanligtvis vara mindre omfattande när översiktsplanen ger stöd för att det är fråga om ett strandnära utvecklingsområde, jämfört med om översiktsplanen inte ger ett sådant stöd. Att kommunen redovisar strandnära utvecklingsområden i översiktsplanen gör det således enklare för enskilda som ansöker om dispens, men även i de fall kommunen avser att upphäva strandskydd genom detaljplaneläggning. Dessutom bör översiktsplanprocessen i sig leda till att risken minskar för att länsstyrelsen vid sin bedömning av om beslutet behöver överprövas – som länsstyrelsen ska göra enligt 19 kap. 3 b § miljöbalken respektive 11 kap. 10 § plan- och bygglagen – gör en annan bedömning av frågan om kriterierna är uppfyllda än den som kommunen har gjort i översiktsplanen.

Länsstyrelserna och SKR har tillsammans tagit fram skriften *Tidig dialog ökar bostadsbyggandet – samverkan mellan kommun och länsstyrelse* (2017). I skriften beskrivs hur en tidig dialog mellan kommunen och länsstyrelsen skapar förutsättningar för ett smidigare och effektivare arbete med översiktsplaner och detaljplaneläggning. Regeringen anser att det arbetssätt som redovisas i skriften även bör kunna tillämpas i arbetet med att identifiera vilka områden som utgör strandnära utvecklingsområden. Genom att tidigt i processen bjuda in till dialog, identifiera vilka frågor som behöver lösas ut, vilket planeringsunderlag som kan behövas och dokumentera var det finns en samsyn respektive var det finns olika uppfattningar mellan kommunen och länsstyrelsen, bör kommunens arbete kunnat förenklas väsentligt. Den lägesbild som framkommer i en sådan tidig dialog bör även kunna ge kommunen bättre förutsättningar att hantera de prövningar i enskilda fall som kan behöva göras innan kommunen har hunnit redovisa sin uppfattning om vad som utgör strandnära utvecklingsområden i översiktsplanen.

I denna proposition föreslås att lagen (2020:75) om ändring i miljöbalken ska utgå. Genom den lagen, som kommer att träda i kraft den 11 september 2024 om den inte har utgått dessförinnan, införs ett krav i 7 kap. 18 e § andra stycket miljöbalken på att en översiktsplan måste vara aktuell för att kunna ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett LIS-område. Bestämmelserna om LIS-områden föreslås nu fasas ut. Det finns dock även i fråga om strandnära utvecklingsområden behov av motsvarande aktualitetskrav på översiktsplanen. Av förarbetena till lagen (2020:75) om ändring i miljöbalken framgår när det gäller motiven till införande av aktualitetskravet bl.a. följande. Om det har bedömts att en översiktsplan i fråga om ett LIS-område inte är aktuell kan den enligt regeringens uppfattning inte ge samma vägledning för efterföljande prövning i detaljplan eller ett dispensärende som när planen är aktuell. Av det skälet förordar regeringen en ändring av miljöbalken så att det framgår att översiktsplanen ska vara aktuell för att kunna ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett LIS-område (prop. 2019/20:52 s. 54). Vidare framgår av förarbetena att översiktsplanen fortfarande kan fungera som ett viktigt beslutsunderlag, även om den inte längre är aktuell. Detta genom att planen kan innehålla information om planeringsförutsättningarna på platsen. Förslaget att översiktsplanen ska vara aktuell för att kunna ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett LIS-område innebär samtidigt att myndigheten behöver göra en mer omfattande prövning för att kunna bedöma om kriterierna för ett LIS-område är uppfyllda (samma prop. s. 55).

Regeringen gör i detta lagstiftningsärende samma bedömning i fråga om behovet av ett aktualitetskrav på översiktsplanen när det gäller strandnära utvecklingsområden. Den ändring om införande av ett aktualitetskrav för en översiktsplan som lagen (2020:75) om ändring i miljöbalken avsåg att genomföra bör därför komma till uttryck i den nya paragrafen 7 kap. 18 e § miljöbalken. Det bör därför i denna paragraf införas ett krav på att översiktsplanen ska vara aktuell för den ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett strandnära utvecklingsområde.

I likhet med vad som gäller för lagen (2020:75) om ändring i miljöbalken bör kravet på att översiktsplanen ska vara aktuell – för att planen ska kunna ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett strandnära utvecklingsområde – gälla från den 11 september 2024. I fråga om tidpunkten för ikraftträdandet, se avsnitt 12.

Genom detaljplaneläggning kan kommunen pröva frågan om att upphäva strandskydd i strandnära utvecklingsområden

Såväl kommuner som andra aktörer har redan i dag en möjlighet att vända sig till länsstyrelsen med en ansökan om att strandskyddet ska upphävas för ett visst område. Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskydd för ett visst område om det är uppenbart att området saknar betydelse för strandskyddets syften (7 kap. 18 § första stycket 1 miljöbalken). Länsstyrelsen får även besluta att upphäva strandskyddet inom ett område, om strandskyddet gäller en liten sjö eller ett litet vattendrag och områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten. En förutsättning för ett sådant upphävande är att sjöns vattenyta

har en storlek som uppgår till omkring ett hektar eller mindre eller om vattendragets bredd är omkring två meter eller smalare (7 kap. 18 § första stycket 2 och andra stycket miljöbalken). Därutöver får kommunen i en detaljplan upphäva strandskydd inom 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 (4 kap. 17 § plan- och bygglagen). Kommunens möjlighet att upphäva strandskyddet gäller dock inte om upphävandet avser en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg. Kommunens möjlighet att upphäva strandskydd gäller inte heller om området skyddas enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken än bestämmelserna om miljöskyddsområde eller vattenskyddsområde och skyddet har beslutats av någon annan än kommunen (7 kap. 18 § första stycket 3).

Utredningen föreslår att länsstyrelsen – i tillägg till ovannämnda möjligheter – efter ansökan från kommunen ska få upphäva strandskyddet inom landsbygdsområden. Förslaget har mötts av kritik från remissinstanserna, bl.a. för att det finns en risk att strandskyddet upphävs i strid mot syftet med strandskyddet. Flera remissinstanser pekar på väsentliga oklarheter i förslaget. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* är positiv till att strandskydd ska kunna upphävas i landsbygdsområden, men anser att upphävandet bör föregås av att sådana områden pekas ut i översiktsplanen. Regeringen delar i flera avseenden den kritik som förts fram av remissinstanserna.

Utredningsansvaret i förvaltningslagen (2017:900) innebär att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (se 23 § första stycket). Som utredningen konstaterar innebär utredningens förslag ett ansvar för kommunen att, innan en ansökan om att upphäva strandskydd lämnas in till länsstyrelsen, utreda att förutsättningarna är av sådant slag att strandskyddet kan upphävas. Regeringen kan konstatera att redan det nuvarande systemet där kommunerna redovisar LIS-områden i översiktsplanen har kritiserats för att ställa stora krav på underlag och vara administrativt betungande för kommunerna. Såvitt regeringen kan bedöma skulle utredningens förslag emellertid kräva ett väsentligt mer omfattande underlag än i dagens LIS-system. Kommunen skulle inte heller ha möjlighet att finansiera ett sådant arbete genom planavgifter (jfr 12 kap. 9 § plan- och bygglagen). Det finns därför skäl att tro att många mindre kommuner inte kommer kunna ta fram det underlag som krävs. Risken finns därmed att reformen skulle få ett mycket ojämnt genomslag i landet, med små förändringar på vissa håll och förändringar som riskerar strandskyddets syften på andra håll.

Regeringen kan konstatera att förslagen i denna proposition innebär att kommunens möjlighet att i en detaljplan upphäva strandskydd kommer att öka genom de lättnader som avses gälla inom strandnära utvecklingsområden. Förslagen innebär även att kommunen ges möjlighet att täcka sina kostnader för att ta fram det underlag som behövs för att strandskyddet ska kunna upphävas med planavgifter. Genom att kommunen samråder med länsstyrelsen inom ramen för detaljplaneprocessen kan kommunen dessutom på ett tidigt stadium i processen få besked om det finns förutsättningar för att upphäva strandskyddet. Möjligheten att genom detaljplaneläggning upphäva strandskyddet i ett strandnära utvecklingsområde uppnår med andra ord samma syfte som utredningens förslag.

Prop. 2021/22:168 Regeringens förslag säkerställer samtidigt att den användning av mark och vatten som anges i detaljplanen går att förena med strandskyddets syften, medan utredningens förslag innebär att strandskydd kommer att kunna upphävas utan att långsiktiga markanvändningen läggs fast i förhållande till dessa syften. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det inte finns skäl att ge länsstyrelsen utökad möjlighet att på ansökan från kommunen generellt upphäva strandskyddet inom strandnära utvecklingsområden på det sätt som utredningen föreslagit.

Ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen bör innebära att detta även utgör ett strandnära utvecklingsområde

Regeringens förslag innebär att det nuvarande systemet med LIS-områden ska ersättas av strandnära utvecklingsområden där särskilda lättnader i strandskyddet ska gälla. Erfarenheterna från kommunernas arbete med att redovisa LIS-områden i översiktsplanerna innebär att det sannolikt kommer att ta några år innan dessa kommuner har reviderat sina översiktsplaner så att dessa i stället anger vilka områden som enligt kommunernas bedömningar uppfyller kriterierna för strandnära utvecklingsområden. Regeringens förslag är dock utformat så att det inte är nödvändigt att kommunen i översiktsplanen har pekat ut strandnära utvecklingsområden för att lättnaderna ska kunna tillämpas i det enskilda fallet (se ovan i detta avsnitt).

Utredningens förslag innebär att nu gällande LIS-områden i vissa fall även ska ge vägledning i fråga om vilka områden som utgör sådana landsbygdsområden där särskilda lättnader ska gälla i förhållande till bestämmelserna om strandskydd. Det ska enligt förslaget gälla om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande har funnit att redovisningen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken i den lydelse som gällde vid tidpunkten för länsstyrelsens granskningsyttrande. Utredningen har inte närmare redogjort för sina motiv bakom förslaget, men utredningen framhåller bl.a. att förslaget innebär att redan påbörjade byggprojekt inte behöver omprövas, vilket hade kunnat innebära olägenheter för företag och enskilda.

Regeringens förslag innebär att vad som ska utgöra ett strandnära utvecklingsområde kommer att utgå från andra kriterier än vad som i dag gäller för LIS-områden. Regeringen anser därför, i likhet med flera remissinstanser, att det inte är lämpligt att de LIS-områden som har pekats ut i en översiktsplan med automatik ska utgöra strandnära utvecklingsområden, på det sätt som utredningen föreslår. Som bl.a. Boverket påpekar anser regeringen att det kan vara problematiskt att ge ett LIS-område en annan rättsverkan än den som avsågs när området pekades ut i översiktsplanen. Som *Jokkmokks kommun* framhåller kan länsstyrelsens granskningsyttranden dessutom vara formulerade på olika sätt och det finns därigenom en risk att det uppstår oklarheter kring hur granskningsyttrandena ska tolkas.

Att ett område har pekats ut som lämpligt för landsbygdsutveckling i strandnära läge bör enligt regeringens uppfattning likafullt innebära att detta även utgör ett strandnära utvecklingsområde. Att området uppfyller dessa kriterier behöver dock prövas i det enskilda fallet vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet.

Att gällande LIS-områden inte med automatik kommer att gälla som strandnära utvecklingsområden medför inte att de resurser som har lagts ned på peka ut LIS-områden kommer att ha varit förgäves. Enligt regeringens uppfattning kan kommunen förväntas ha stor nytta av det arbete som legat till grund för att peka ut LIS-områden i arbetet med att identifiera strandnära utvecklingsområden, bl.a. när det gäller det underlagsmaterial som kommunen har tagit fram. Kommunen kan baserat på dessa underlag tillämpa de lättnader i strandskyddet som bör gälla för strandnära utvecklingsområden.

5.5 Förstärkt strandskydd inom vissa områden

Regeringens förslag: Inom områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet eller inom områden där bebyggelsestrycket är högt eller där efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är mycket stor ska det vid tillämpningen av vissa av miljöbalkens upphävande- och dispensgrunder beaktas att ett upphävande av eller en dispens från strandskyddet i ett sådant område inte får innebära att den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden försämrats. Detta ska gälla vid tillämpning av de särskilda skäl som innebär att man vid prövningen får 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, eller
4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens men formuleras och avgränsas på annat sätt. Utredningen föreslår att alla de särskilda skälen i 7 kap. 18 c § första stycket ska tillämpas särskilt restriktivt, dvs. även skälet som avser att det område som upphävandet eller dispensen avser behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området och skälet som avser att det område som upphävandet eller dispensen avser behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse. Till skillnad från regeringen föreslår utredningen att en särskilt restriktiv tillämpning ska gälla om både exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor i området. Utredningen föreslår att den särskilt restriktiva tillämpningen i områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet enbart ska gälla i vattenområden.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som yttrar sig är kritiska mot utformningen av förslaget och anser att förslaget inte kommer att ge avsedd effekt. Flera remissinstanser anser att utredningen inte har presenterat några förslag som innebär en förstärkning av strandskyddet i realiteten. Bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Kammarkollegiet*, *Länsstyrelsen i Uppsala län* och *Naturskyddsföreningen*

Prop. 2021/22:168 ifrågasätter om utredningen har fullgjort sitt uppdrag enligt direktiven och lämnat förslag som bibehåller eller, där det behövs, förstärker strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden.

Några länsstyrelser och vissa andra myndigheter, bl.a. *Sveriges lantbruksuniversitetet*, tillstyrker förslaget. Många remissinstanser anser att det behövs ett stärkt strandskydd i vissa områden, särskilt i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark stor samt i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Bland annat *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Länsstyrelsen i Kalmar län*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Naturvårdsverket*, *Naturturismföretagen*, *Tillväxtverket* och *Naturskyddsföreningen* har uttryckt att det behövs ett stärkt skydd i vissa områden men att förslaget behöver utvecklas.

Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. flera länsstyrelser, flera kommuner och regioner, *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Fastighetsägarna*, *Villaägarna*, *Byggföretagen*, *Sveriges Jordägareförbund*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Stockholms universitet*, *Göteborgs universitet* och *Svenska Turistföreningen (STF)*, avstyrker eller är kritiska till förslaget. De bedömer att förslaget inte innebär en förstärkning utan endast ett förtydligande eftersom det som enligt förslaget ska regleras redan gäller. De anser att det framstår som oklart vad en ytterligare restriktivitet kommer att innebära. Flera remissinstanser, bl.a. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, poängterar att tillägget om särskild restriktivitet borde vara obehövligt eftersom en tolkning utifrån strandskyddets långsiktiga syften per automatik gör det svårt att överhuvudtaget medge dispens eller upphävande i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark är stor. Många remissinstanser, t.ex. *Naturskyddsföreningen* och *Länsstyrelsen i Stockholms län*, befarar att förslaget kommer att få motsatt effekt än den avsedda och i stället försvaga eller till och med urholka strandskyddet i de områden som inte omfattas av den föreslagna förstärkningen. Flera remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, menar att förslaget är illa underbyggt. Enligt domstolen är det osannolikt att oönskad exploatering skulle bero på att domstolspraxis inte är tillräckligt sträng. Det är troligare att områden bebyggs utan att dispens söks, att enskilda får felaktiga besked om att dispens inte krävs för en viss åtgärd och att felaktiga dispensbeslut inte överprövas. Dessa förklaringar kräver helt andra analyser och åtgärder än de som redovisats i betänkandet.

Flertalet remissinstanser, bl.a. *Havs- och vattenmyndigheten* och *Naturvårdsverket*, anser att förslaget leder till tillämpningsproblem eftersom det är oklart hur förslaget förhåller sig till den intresseavvägning som ska göras enligt 7 kap. 26 § miljöbalken. *Stockholms universitet* anser att det även strider mot lagens systematik att införa en intresseavvägning i 7 kap. 18 c § miljöbalken eftersom intresseavvägningar ska göras, först efter att det konstaterats att särskilda skäl föreligger, i enlighet med 7 kap. 25 och 26 §§ miljöbalken. Det medför enligt universitet att 7 kap. 26 § miljöbalken förlorar sin funktion. Universitetet föreslår i stället ett nytt andra stycke i 7 kap. 26 § miljöbalken eller att ett förstärkt skydd av områden av särskild betydelse för den biologiska mångfalden och ekosystemfunk-

tioner som alternativ kan uppnås genom att de särskilda skälen för dispens begränsas.

Flera kommuner och bl.a. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att förslaget kommer att leda till en mer komplicerad handläggning av dispensansökningar eftersom man även behöver utreda vad som är ett område med hög exploateringsgrad. *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att det hade varit bättre att i stället närmare ange vilken typ av områden som avses. Naturvårdsverket anser att utredningens förslag om att exploateringsgraden och exploateringsstrycket ska bedömas inom en radie om 1–3 kilometer omkring den aktuella platsen är en alltför snäv och statisk syn på vilken betydelse ett område har för strandskyddets syften. Naturvårdsverket anser att det i stället behöver göras en helhetsbedömning av förhållandena i ett större perspektiv. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att det är otydligt om även områden utanför de största städerna och storstadslänen kommer klassas som, relativt sett, starkt exploaterade och menar att det finns en risk för att bebyggelse, i stället för att koncentreras, sprids ut över en större yta vilket leder till en större negativ inverkan på strandskyddets syften och en sämre resurshushållning. Vissa remissinstanser, bl.a. *Friluftsförbundet, Svenskt Friluftsliv* och STF, påpekar att det för särskild restriktivitet inte bör krävas att både exploateringsgraden är hög och att bebyggelsestrycket är högt utan att det bör räcka att ett av rekvisiten är uppfyllt.

Att det är särskilt viktigt att stärka skyddet för vattenområden vid kust och skärgård lyfts fram av många remissinstanser t.ex. Havs- och vattenmyndigheten, *Länsstyrelsen i Kalmar län* och *Länsstyrelsen i Värmlands län*. Bland annat SKR anser dock att vattenområden av särskild betydelse för växt- och djurlivet hellre bör skyddas på andra sätt än genom strandskydd, förslagsvis genom ett biotopskydd som är avsett och utformat just för det ändamålet.

Ett flertal remissinstanser anser att inte bara vattenområden utan även områden på land av betydelse för djur- och växtlivet ska omfattas av förslaget om särskild restriktivitet i vissa områden. Exempelvis *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *Länsstyrelsen i Jönköpings län* framför att det stärkta skyddet bör komplettera den restriktivitet som utarbetats i praxis för områden som är särskilt skyddsvärda, t.ex. biotopskyddsområden, områden med höga natur- eller kulturvärden, riksintressen och växt- och djurskyddsområden, och önskar att även den utarbetade praxisen ska kodifieras i lagtexten. Även *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att lagtexten utöver vattenområden behöver beskriva officiella skydd som Natura 2000, naturreservat, riksintresseområden för naturvård och friluftsliv, biotopskyddade områden och områden med utökat strandskydd men också områden som inte har officiellt skydd, som exempelvis grunda mjukbottnar.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) påpekar liksom många andra remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och STF, att de flesta av de särskilda skälen inte kan tillämpas särskilt restriktivt och att ”skärpningen” därmed blir ett slag i luften. Det ifrågasätts om åtgärder som tydligt uppfyller punkten 1 kan hanteras restriktivare eftersom punkten avser områden som per definition ska sakna betydelse för strandskyddets syften. Sådana områden borde inte samtidigt kunna vara särskilt värdefulla. *Länsstyrelsen i Skåne län* menar att det måste finnas möjlighet

Prop. 2021/22:168 att lämna dispens för t.ex. komplementbyggnader eller anläggningar inom redan ianspråktagen, bebyggd tomtmark. Något annat skulle vara en alltför stor inskränkning i den enskildes möjlighet att utnyttja sin mark samtidigt som det skulle vara av ytterst begränsad betydelse för att säkerställa strandskyddet långsiktigt. Länsstyrelsen anser att ett tillägg i lagtexten som förtydligar att man vid prövningen även ska beakta ett områdes orördhet samt kumulativa effekter hade varit ett mer relevant sätt att förstärka skyddet för värdefulla vattenområden.

Visita och *Naturturismföretagen* befarar att förslaget kommer att leda till en onödigt stor restriktivitet. Anläggningar för småskalig naturturism och friluftsliv behöver kunna anläggas även i hårt exploaterade områden. *Skärgårdarnas riksförbund* anser inte heller att det finns något behov av förstärkningar av strandskyddet, ens i starkt exploaterade områden. Det behövs möjlighet att utveckla boenden och verksamheter i skärgården. Huvuddelen av de dispenser som ges rör utbyggnader eller renoveringar av befintliga hus på befintliga tomter. Förslaget innebär att ett område som redan är ianspråktaget och inte har någon betydelse för strandskyddets syften ändå ska hanteras med särskild restriktivitet. Förbundet, liksom SKR, anser att det orimligt att vattennära områden som redan är bebyggda och ianspråkta inte ska kunna få fortsätta att utvecklas.

Örnsköldsviks kommun anser att praxis avseende punkten 2 bör ge utrymme för att bedöma vilken sorts väg som är avskiljande utifrån aktuellt område eftersom det skiljer avsevärt mellan vad som anses vara en stor väg på landsbygden och en stor väg i en större stad.

Affärsverket Svenska kraftnät förordar att punkten 5 ska undantas från kravet eftersom det i utredningar och planeringar av nya transmissionsnätanläggningar sker överväganden för att hitta den passage som är lämpligast i förhållande till människan, natur- och kulturmiljön, elsäkerhetsaspekter m.m. Striktare restriktioner skulle kunna få negativ påverkan på möjligheten till framkomlighet när många intressen konkurrerar med varandra. *Göteborgs universitet* menar att förslaget kan komma att medföra att dispensgrunderna 5 och 6, som förutsätter bedömningar av hur angeläget ett intresse är, kommer att tillämpas mindre strikt i normalfallet, vilket medför en försämring av skyddet.

Centrum för rättvisa framhåller att utredningen inte har berört frågan om att en nekad strandskyddsdispens utgör ett ingrepp i egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen och efterlyser ett klagorand i lagmotiven om att regeringsformens krav på en fristående proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet ska beaktas.

Skälen för regeringens förslag

Strandskyddet behöver stärkas i vissa områden

Strandområden vid städer och större tätorter har generellt sett en hög exploateringsgrad, en hög befolkningstäthet och ett högt bebyggelsetryck. Mest framträdande är de tre storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö, men liknande förhållanden finns i många större tätorter. Befolkningsutvecklingen och urbaniseringen innebär att städer förstoras och förtätas. I delar av landet fortsätter dessutom fritidshusbebyggelsen att utvecklas i hög grad samtidigt som efterfrågan på ny mark för sådan bebyggelse är hög, inte minst längs kusten. Längs med kusten finns

samtidigt ofta en mycket känslig natur, bl.a. när det gäller grunda mjukbottnar. Även kring flera av de större sjöarna råder det stor efterfrågan på mark för ny bebyggelse samtidigt som värdena från strandskyddssynpunkt är särskilt höga.

I områden där den allemansrättsliga tillgången till strandområden är eller börjar bli begränsad, ska många människor dela på ett begränsat utrymme. Tillväxten av bebyggelsen leder i sin tur till ett minskat utrymme för djur och växter.

Enligt miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv ska tätortsnära natur som är värdefull för friluftslivet och den biologiska mångfalden värnas. Enligt miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö och friluftsmålen Tillgång till natur för friluftsliv och Attraktiv tätortsnära natur ska befolkningen ha tillgång till grönområden och ett tätortsnära landskap med höga friluftsliv-, natur- och kulturmiljö värden. Enligt 2019 års utvärdering av friluftsmålen tyder dock mycket på att den tätortsnära naturen minskar till följd av ökande tätortsbefolkning och ny bebyggelse. Naturvårdsverket har i sin uppföljning 2021 av miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv uppmärksammat att läget för den biologiska mångfalden fortsatt är utsatt. I sin uppföljning samma år av miljö kvalitetsmålet Hav i balans samt Levande kust och skärgård har Naturvårdsverket uppmärksammat att exploateringstakten längs kusten fortsatt är hög. Enligt uppföljningen är de för ekosystemen viktiga grundområdena (0–6 meters vattendjup) särskilt påverkade. Naturvårdsverket uppmärksammar i sin uppföljning av miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag att trycket på vattennära boende fortsatt är högt, och att nya strandområden fortsätter att exploateras.

Regeringen anser att det finns ett behov av att ytterligare stärka och förtydliga strandskyddet, särskilt i högexploaterade områden där den allemansrättsliga tillgången till strandområden är eller riskerar att bli begränsad och i områden där utrymmet för djur och växter minskar. I likhet med utredningen anser regeringen att ett förstärkt och förtydligt strandskydd är särskilt angeläget i storstadsområdena och i anslutning till andra större tätorter samt i områden som är av särskild betydelse för djur- och växtlivet.

Ett stärkt skydd behövs enligt regeringens mening även i delar av kust- och skärgårdsområdena och i delar av områdena vid de större sjöarna där det råder mycket stor efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse. En sådan skärpning av strandskyddet behöver dock balanseras mot behovet av att nödvändig samhällsservice måste kunna komma till stånd, t.ex. på öar i skärgårdar som fyller en särskild funktion i sådant avseende. Detta kan inkludera offentlig eller viss kommersiell verksamhet såsom småskaliga livsmedelsbutiker, serviceställen, postutlämning, apotek, vårdcentraler eller skolor.

Rådande rättsläge säkerställs i områden av särskild betydelse för djur- och växtliv

Av uttalanden i förarbetena till 2009 års ändring av strandskyddsreglerna framgår att strandskyddet är ett allmänt intresse som är så starkt att utgångspunkten är att strandskyddet i normalfallet har företräde framför andra allmänna eller enskilda intressen och att möjligheten att besluta om undantag från strandskyddet ska tillämpas med stor restriktivitet (prop.

Prop. 2021/22:168 2008/09:119 s. 53). Även av tidigare förarbeten, t.ex. till miljöbalken, framgår att när det gäller möjligheten att få undantag från strandskyddet ska tillämpningen vara lika restriktiv som regeringens tillämpning och praxis varit dithills. De exempel på omständigheter som kan utgöra särskilda skäl att göra undantag från förbuden enligt miljöbalkspropositionen är i huvudsak situationer där strandskyddsintresset inte alls eller endast obetydligt skadas (prop. 1997/98:45 del 2 s. 88–92).

Av 7 kap. 18 c § miljöbalken framgår vilka särskilda skäl som får beaktas vid prövningen av ett upphävande av eller dispens från strandskyddet. Av förarbetena till denna bestämmelse anges bl.a. att det vid prövningen ska göras en intresseavvägning enligt 7 kap. 25 §, vilket innebär att hänsyn ska tas även till enskilda intressen. Vidare anges att en dispens därutöver, enligt 7 kap. 26 §, ska vara förenlig med strandskyddets syften (prop. 2008/09:119 s. 104). Enligt författningskommentaren till 7 kap. 18 c § första stycket 3 behövs en noggrann prövning i förhållande till strandskyddets båda syften (prop. 2008/09:119 s. 105). Vidare anges att stor restriktivitet i synnerhet bör gälla i områden som är tillgängliga för allmänheten och i områden som är särskilt värdefulla för djur- och växtlivet, t.ex. grunda mjukbottnar, landhöjningsområden och strandängar, och i tätbebyggda områden. Det måste enligt förarbetena klarläggas vilket intresse den enskilde har av en dispens, vilken omfattning åtgärden måste ha för att den ska fylla sin funktion, vilka ytterligare effekter som måste påräknas, t.ex. muddringsarbeten eller förändrade strömningsförhållanden, och om behovet av anläggningen kan tillgodoses på något annat sätt utanför strandskyddsområdet. Vidare anges att bedömningen av behovet får ske utifrån förhållandena i det enskilda fallet.

I förarbetsuttalandena till 7 kap. 26 § miljöbalken anges bl.a. att den bestämmelsen ger uttryck för en mycket restriktiv syn på möjligheterna till dispens. Det uttalas att en dispens i realiteten innebär att undantag medges till förmån för ett enskilt intresse i ett fall där det allmänna intresset generellt bedöms väga tyngre. Det förhållandet att syftet med strandskyddet har vidgats till att avse även skydd för djur- och växtarter bör enligt uttalandet innebära att tyngden hos det allmänna intresset ökat ännu mera. Vidare anges att det naturligtvis kan finnas sådana fall där allmänintresset inte behöver hävdas med samma styrka som i flertalet fall. För dessa fall ska det finnas kvar en öppning för dispens (prop. 1997/87:45 del 2 s. 98).

Enligt Mark- och miljööverdomstolens praxis har den omständigheten att en tänkt åtgärd ligger inom ett område som är av riksintresse för naturvård eller friluftsliv utgjort skäl att vara särskilt restriktiv vid dispensprövningen (se Mark- och miljööverdomstolens domar den 3 juli 2012 i mål nr M 7831-11, den 13 juni 2013 i mål nr M 804-13, den 30 oktober 2014 i mål nr M 1899-14 samt MÖD 2002:68 och MÖD 2006:33).

Som framgår ovan innebär gällande rätt att stor restriktivitet ska gälla vid prövningen av frågor om upphävande av eller dispens från strandskyddet med stöd av 7 kap. 18 c § miljöbalken, i synnerhet i områden som är särskilt värdefulla för djur- och växtlivet. Enligt praxis råder en särskild restriktivitet vid dispensprövningen bl.a. i de fall då platsen för en tänkt åtgärd ligger inom ett område som är av riksintresse för naturvård eller friluftsliv.

Regeringen anser att ett viktigt led i att stärka strandskyddet är att säkerställa och förtydliga gällande rättsläge vad avser djur- och växtlivet. Utredningen föreslår att det av lagtexten ska framgå att de särskilda skälen i 7 kap. 18 c § första stycket ska tillämpas särskilt restriktivt i vissa fall. I lagrådsremissen föreslog regeringen i stället att stor restriktivitet ska gälla vid tillämpningen av vissa av de särskilda skälen, bl.a. inom områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet.

Lagrådet har lagtekniska invändningar mot lagrådsremissens förslag. Lagrådet menar att förslaget utgör en handlingsregel riktad till tillämparen om hur denna ska tolka en regel i en viss situation, utan att regeln i fråga blivit föremål för ändring. I praktiken innebär detta en uppmaning eller ett direktiv till tillämparen att tolka regeln i enlighet med vad som sägs i förarbetena.

Regeringen delar Lagrådets bedömning kring den lagtekniska utformningen av förslaget i lagrådsremissen. Regeringen anser att det i stället bör införas en ny bestämmelse som tydliggör att det ska vara ett starkare strandskydd i vissa områden än i andra. I dessa områden bör det, vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för upphävande eller dispens, beaktas att den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden inte får försämrats. Regeringen bedömer att detta innebär att skyddet för områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet blir lika starkt som när en tolkning av gällande bestämmelser görs med stor restriktivitet. Med denna formulering tydliggörs på motsvarande sätt att det är särskilt angeläget att skydda områden som är värdefulla för strandskyddets syften. Detta innebär inte någon ändring av gällande rättsläge avseende den restriktivitet som gäller inom områden av särskild betydelse för friluftslivet, t.ex. inom områden som är av riksintresse för friluftsliv. Någon ändring avseende den restriktivitet som enligt praxis gäller inom områden av särskild betydelse för djur- och växtliv är inte heller avsedd.

Stärkt strandskydd inom områden där bebyggelsestrycket är högt eller efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse mycket stor

I miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45 del 1 sid. 322) uttalas att det vid prövningen av strandskyddsdispenser måste uppmärksammas att strandskyddets syften är långsiktiga och att områden som för tillfället verkar vara av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden. I propositionen framgår att det sålunda är väsentligt att såväl mindre återstående obebyggda delar av hårdexploaterade kuster och insjöstränder bevaras, likväl som stora sammanhängande orörda områden. Det måste också, enligt propositionen, uppmärksammas att dispenser på sikt stegvis kan leda till sammantaget betydande nackdelar för strandskyddsintressena på sätt som redan skett genom att stora delar av landets stränder exploaterats. I normalfallet bör alltså inte ytterligare strandområden tas i anspråk (prop. 1997/98:45, del 1, s. 322).

Enligt domstolspraxis gäller också generellt vid dispensprövning att man bör ta hänsyn till den samlade effekten av en omfattande dispensgivning, vilket särskilt får betydelse i tätortsnära områden (MÖD 2003:119). För att en dispens ska kunna bli aktuell krävs särskilda skäl. En dispens ska enligt 7 kap. 26 § miljöbalken även vara förenlig med

föribudets syfte vilket i detta fall sammanfaller med strandskyddets syften som är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Kravet på att en dispens ska vara förenlig med strandskyddets syften är som ovan nämnts mycket högt ställt. Detta innebär alltså redan i dag att en dispens inte får innebära att sådana områden som är av särskild betydelse för strandskyddets syften minskas. Inom exploaterade områden kan det dock finnas platser som är av liten eller ingen betydelse för något av strandskyddets syften, vilket innebär att det enligt dagens praxis finns ett något större utrymme för upphävande eller dispens om just den del av området som upphävandet eller dispensen avser saknar eller har liten betydelse för strandskyddets syften. I sådana delar av området som är värdefulla för strandskyddets syften bör dock utrymmet för dispenser även fortsättningsvis vara mycket litet.

När det gäller upphävanden för vilka det krävs särskilda skäl är det fråga om sådana områden som avses detaljplaneras och det krävs då enligt nuvarande bestämmelser att intresset av att ta området i anspråk väger tyngre än strandskyddsintresset för att ett upphävande ska kunna bli aktuellt (se 7 kap. 18 § miljöbalken och 4 kap. 17 § plan- och bygglagen). Det krav som ställs i 7 kap. 26 § miljöbalken är inte tillämpligt för upphävanden. Den ökande exploateringen av strandnära områden ger enligt regeringen anledning att ytterligare skärpa och förtydliga kraven för när det ska anses finnas särskilda skäl för upphävande av eller dispens från strandskyddet i sådana områden där trycket på tillgång till de strandskyddade områdena är hårt och dessa områden riskerar att minska. Motsvarande krav som i områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet bör mot denna bakgrund ställas även inom områden där bebyggelsestrycket är högt eller där efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är mycket stor.

Även i denna del bör bestämmelsen, mot bakgrund av Lagrådets synpunkter, utformas som en ny regel innebärande att det vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för upphävande eller dispens ska beaktas att den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden inte får försämrats. Regeringens förslag om att detta ska gälla i de fall bebyggelsestrycket är högt eller efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är mycket stor är en utvidgning i förhållande till utredningens skärpningsförslag. Utredningen föreslår att kraven på särskild restriktivitet ska gälla om både exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor. Regeringen anser till skillnad från utredningen att det finns skäl att förstärka strandskyddet även i områden där exploateringsgraden inte är hög, om bebyggelsestrycket är högt eller efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är mycket stor.

Områden med högt bebyggelsestryck eller där det råder mycket stor efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse

Vad som avses med bebyggelsestryck redovisar regeringen i avsnitt 5.2. Av vad som framgår i det avsnittet följer att stora delar av Sverige har ett bebyggelsestryck som inte är högt. I det följande finns exempel på områden där bebyggelsestrycket kan vara högt.

Exempel på områden där bebyggelsestrycket kan vara högt är i närheten av de stora tätorterna – vars befolkning överstiger ca 40 000 invånare – där det ofta kan finnas ett högt bebyggelsestryck upp till omkring någon mil från tätorten. I sådana större tätorter är det allmänna intresset av att skydda den allemansrättsliga tillgången till strandområden typiskt sett särskilt påkallad. Detta gäller i synnerhet vissa strandområden inom eller i närheten av dessa tätorter där det alltjämt förekommer helt eller delvis orörda strandmiljöer. Det gäller även tätortsnära strandmiljöer som ännu inte har exploaterats i sådan grad att området har tappat sin betydelse för strandskyddets syften. Sådana områden är av stor betydelse för att bevara den allemansrättsliga tillgången och säkerställa goda förutsättningar för djur- och växtliv.

Inom de tre storstadsområdena, dvs. centralorterna Stockholm, Göteborg och Malmö med kranskommuner, kan bebyggelsestrycket inom hela det område som ligger inom normalt pendlingsavstånd från centralorten anses vara högt. Som beskrivits ovan (avsnitt 5.2) finns det även i storstadslänen områden där bebyggelsestrycket är lågt eller av normalgraden. Prövningen av ett enskilt fall måste därför utgå från förutsättningarna i det aktuella fallet.

Som regeringen framhåller i avsnitt 5.2 finns det delar av landet där efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är förhållandevis stor, utan att denna efterfrågan är kopplad till en specifik tätort. I vissa områden kan denna efterfrågan vara mycket stor. Det gäller bl.a. delar av västkusten och kusten kring Skåne och Blekinge, delar av Stockholms skärgård, på Öland och Gotland och vid sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, och i delar av Dalarna, bl.a. kring Siljan, Orsasjön, Skattungen och Oresjön. Bebyggelsestrycket kan dock variera och bedömningen måste därför göras från fall till fall.

Områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet

Till skillnad från utredningen anser regeringen att lagtexten uttryckligen bör ange att det som ska beaktas för att bedöma om det finns särskilda skäl enligt vissa grunder för upphävande av eller dispens från strandskyddet inte bara bör gälla vattenområden utan samtliga områden som är av särskild betydelse för djur- och växtlivet. En sådan reglering stöds av flera remissinstanser. Som ovan nämnts ska enligt Mark- och miljööverdomstolens praxis särskild restriktivitet råda vid prövningen, bl.a. inom områden som är av riksintresse för naturvård eller friluftsliv. Genom att införa bestämmelsen om att det vid bedömningen av om vissa av de särskilda skälen för upphävande eller dispens är för handen ska tas ytterligare hänsyn i områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet i lagtexten blir det tydligare att detta ska gälla. Utöver områden av riksintresse för bl.a. naturvården kan områden som omfattas av något annat områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken vara av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Dessa områden sammanfaller av naturliga skäl i hög grad med de områden som är av särskild betydelse för strandskyddets syften (jfr avsnitt 5.2).

Mot bakgrund av att strandskyddets syften är långsiktiga måste bedömningen av om ett område är av särskild betydelse för djur- och växtlivet göras utifrån hur förhållandena kan förväntas se ut i ett långsiktigt

Prop. 2021/22:168 perspektiv. Nedan beskrivs exempel på vissa slag av områden som typiskt sett kan vara av särskild betydelse för djur- och växtlivet.

Strandskyddsområden som också omfattas av något annat skydd enligt 7 kap. miljöbalken, undantaget vattenskyddsområden och miljöskyddsområden, bör som utgångspunkt anses vara av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Strandskyddade områden inom nationalparker, naturreservat samt växt- och djurskyddsområden bör alltid anses vara av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Även strandskyddsområden som ligger inom områden av riksintresse för naturvården bör som utgångspunkt anses vara av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Vissa områden vid bl.a. kusterna är särskilt skyddsvärda, vilket framgår av att de med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena i sin helhet är av riksintresse (4 kap. 1–8 §§ miljöbalken). Dessa områden är ofta av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Bedömningen i det enskilda fallet får göras utifrån vilka värden som utgör grunden för det aktuella riksintresset.

Större sammanhängande strandområden som är opåverkade av exploatering är viktiga för växt- och djurlivet eftersom de ger förutsättningar för naturliga processer med få störningar på arter och deras livsmiljöer. Sådana områden bör därför i många fall kunna anses vara av särskild betydelse för djur- och växtlivet.

Kusten och skärgårdarna hör till de från strandskyddssynpunkt mest värdefulla strandområdena i landet. Ett stort antal internationella och nationella åtaganden ställer krav på åtgärder för att minska påverkan och belastning på kust- och havsmiljön; främst ramdirektivet för vatten, havsmiljödirektivet, art- och habitatdirektivet, miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård samt Ett rikt djur- och växtliv, men även åtaganden inom de regionala havsmiljökonventionerna Helcom för Östersjön och Oskar för Nordostatlanten.

I vattenområden vid kusterna har grunda mjukbottnar ofta höga naturvärden. Särskilt viktiga typer kan vara trösklade och otrösklade grunda vikar, laguner, sund, ålgräsängar m.m. Grunda mjukbottnar i havet har ofta stor betydelse t.ex. för fiskreproduktion och kan därför anses vara av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Enstaka, även mindre exploateringar som en enskild brygga, kan i dessa områden få påtaglig påverkan. Grunda mjukbottnar finns även i sjöar och kan ha samma betydelse för växt- och djurliv som i marina miljöer.

Även i strandnära områden på land finns mycket höga och varierade naturvärden längs stora delar av Sveriges kuster. Sådana områden bör kunna anses vara av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Exempelvis kan nämnas hävdade havsstrandängar som har ett unikt djur- och växtliv med många arter som finns med på rödlistan. Sandstränder och dynområden har ett dynamiskt växt- och djurliv i ständig förändring. Grusstränder, sten- och blockstränder har en annan flora än sandstränder. De karga klippkusterna har en varierande vegetationstäckning och branta havsklippor är omtyckta häckningsplatser för vissa havsfåglar. Längs kusterna finns även strandskogar vilka ofta har präglats av närheten till havet. Inte bara betydelsen i dag utan även i framtiden är av intresse, där den kumulativa effekten av ingrepp i strandskyddade område naturligtvis blir extra stor i redan exploaterade områden.

Utredningen föreslår att kravet på särskild restriktivitet ska gälla samtliga dispensgrunder som anges i 7 kap. 18 c § första stycket. Till skillnad från utredningen anser regeringen att det inte finns skäl att göra det svårare än i dagsläget att upphäva strandskydd eller ge dispens från förbuden, om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området (punkt 6, tidigare punkt 5) eller behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse (punkt 7, tidigare punkt 6). En sådan reglering skulle kunna riskera att påverka den intresseavvägning som ska göras enligt 18 § i oönskad riktning, vilket *Affärsverket Svenska kraftnät* påpekar. Möjligheten till utveckling och nödvändig samhällsservice för permanentboende på centrala öar i skärgårdar behöver också kunna beaktas. Regeringen anser i likhet med *Skärgårdarnas riksförbund* att det behövs möjlighet att utveckla verksamheter i skärgårdar. Att nödvändig samhällsservice kan erbjudas även i kustområden och skärgårdar kan utgöra antingen ett sådant angeläget allmänt intresse som omfattas av punkten 6 eller ett sådant mycket angeläget enskilt intresse som omfattas av punkten 7. Regeringen anser även med anledning av detta att dessa särskilda skäl för upphävande av och dispens från strandskyddet inte ska omfattas av den nya bestämmelsen. Därmed bör inte de föreslagna skärpningarna minska möjligheterna till lokal utveckling på centrala platser eller områden av betydelse för lokal service och verksamhet. Möjligheter till utveckling i anslutning till redan exploaterade områden kan skapa bättre förutsättningar för att långsiktigt värna strandskyddet i andra mindre exploaterade delar. Det är dock angeläget att dessa dispensgrunder även fortsättningsvis tillämpas med samma restriktivitet som i dag.

Av 7 kap. 18 c § första stycket 1 miljöbalken följer att prövningsmyndigheten vid prövningen av en fråga om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet får beakta om det område som upphävandet eller dispensen avser redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. Komplementbyggnader i nära anslutning till en huvudbyggnad eller en ersättningsbyggnad för samma ändamål som en befintlig eller nyligen avlägsnad byggnad kan enligt förarbetena vara skäl för dispens (prop. 2008/09:119 s. 105). Bestämmelsen gör det möjligt att bygga på platser där strandskyddets syften redan är utsläckta. Att någon olovligen har tagit marken i anspråk utgör dock inte skäl att tillämpa grunden för upphävande eller dispens. Enligt utredningen är det vanligt att dispenser som ges med stöd av detta skäl ofta utgör etablerade tomtplatser runt bostadshus.

Många remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, påpekar att det inte är möjligt att tillämpa denna grund för dispens mer restriktivt. Remissinstanserna menar att antingen är området ianspråktaget eller så är det inte det. Regeringen ser dock ett behov av att understryka att den avvägning och bedömning som trots allt görs i frågan om ett område kan anses vara ianspråktaget eller inte, bör göras med stor försiktighet även i områden där bebyggelsestrycket är högt eller där efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är mycket stor. Den nya

Prop. 2021/22:168 bestämmelsen om att prövningsmyndigheten inom sådana områden ska beakta att ett upphävande av eller en dispens från strandskyddet inte får innebära att den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden försämrats bör därför omfatta även denna dispensgrund. På så sätt klargörs att det behöver stå klart att området redan har tagits i anspråk på ett sådant sätt att det uppenbart saknar betydelse för strandskyddets syften för att det ska anses finnas särskilda skäl för upphävande eller dispens enligt 7 kap. 18 c § första stycket 1 miljöbalken.

Av 7 kap. 18 c § första stycket 2 miljöbalken följer att prövningsmyndigheten vid prövningen av en fråga om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet får beakta om det område som upphävandet eller dispensen avser genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen. I linje med vad *Örnsköldsviks kommun* framhåller kan det på landsbygden, där det råder god tillgång på stränder, vara av begränsad betydelse för strandskyddets syften att exempelvis en väg, järnväg eller bebyggelse skär av en del av strandområdet. Det kan i det enskilda fallet utgöra ett särskilt skäl till undantag från förbuden. I tätorter med liten tillgång till naturområden och stränder blir förhållandena annorlunda. Ett strandområde i en tätortsmiljö kan också vara nog så viktigt för friluftslivet och utgöra en viktig zon för djur- och växtliv, även om området avskiljs från strandlinjen av t.ex. en väg. För att stärka skyddet i de särskilt värdefulla områdena bör det nya kravet även omfatta denna grund för upphävande och dispens. I ett sådant fall bör dock en kompensationsåtgärd i form av t.ex. en ekodukt eller en passage som gör det möjligt för både djur och människor att passera, kunna medföra att tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden inte försämrats och särskilda skäl för upphävande eller dispens bör därmed kunna finnas även i ett område av särskild betydelse för djur- och växtlivet och i ett område med högt bebyggelsetryck. Ett område som är helt avskilt från stranden på grund av omfattande bebyggelse närmast vattnet bör enligt regeringen i regel inte heller anses utgöra ett sådant värdefullt strandområde som omfattas av bestämmelsen.

Av 7 kap. 18 c § första stycket 3 miljöbalken följer att prövningsmyndigheten vid prövningen av en fråga om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet får beakta om det område som upphävandet eller dispensen avser behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området. Av förarbetena framgår att vid prövningen av om exempelvis en brygga behövs för en näringsverksamhet, ska hänsyn kunna tas till om det skulle medföra orimliga merkostnader eller tidsförluster om bryggan skulle lokaliseras utanför området. Hänsyn ska också kunna tas till om det är fråga om en brygga som är avsedd för gemensamt nyttjande av flera boende i ett närområde (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 88–92 och prop. 2008/09:119 s. 53).

Regeringen ser anledning att förtydliga strandskyddet i områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet och stärka strandskyddet i områden med högt bebyggelsetryck eller där efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är mycket stor även när det gäller sådana anläggningar som för sin funktion måste ligga vid vattnet. Det bör därför

vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för upphävande och dispens med stöd av denna grund beaktas att den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden inte får försämrans. I tätbebyggda områden finns ofta redan bryggor som kan användas av allmänheten och det är i första hand befintliga bryggor som bör utnyttjas. När det gäller bryggor i icke privatiserad zon är sådana i regel allemansrättsligt tillgängliga men kan i värdefulla vattenområden påverka förutsättningarna för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv negativt. Det framgår av tidigare förarbeten att t. ex. grunda mjukbottnar, landhöjningsområden och strandängar är av särskild betydelse för djur och växtliv (2008/2009:119 s 105). Bryggor som utökar ett ianspråktaget område i ett för strandskyddets syften värdefullt område kan i vissa fall anses försämra den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden. Bedömningen måste dock göras i det enskilda fallet.

Av 7 kap. 18 c § första stycket 4 miljöbalken följer att prövningsmyndigheten vid prövningen av en fråga om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet får beakta om det område som upphävandet eller dispensen avser behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området. Även i dessa fall anser regeringen att tillämpningen behöver skärpas i vissa områden. Kravet på att den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden inte får försämrans bör därför beaktas även när det gäller pågående verksamheter inom områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet eller där bebyggelsestrycket är högt eller efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är mycket stor. Särskilda skäl bör även med beaktande av dessa hänsyn kunna finnas om verksamheten främjar allmänhetens tillgång till strandområdet, exempelvis i form av kanotuthyrning eller liknande turistverksamhet för friluftsliv. Regeringen ser därför, till skillnad från *Visita* och *Naturturismföretagen*, inte anledning att befara att förslaget kommer att leda till en onödigt stor restriktivitet. Om utvidgningen avser en verksamhet inom ett område där bebyggelsestrycket är högt eller inom ett område där efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är mycket stor men som inte är av särskild betydelse för djur- och växtliv, bör särskilda skäl även med beaktande av dessa hänsyn kunna anses finnas, om verksamheten utvidgas i riktningen bort från stranden.

Reglerna om den intresseprövning som ska göras i förhållande till enskilda intressen eller strandskyddets syften ändras inte

Vid prövningen av frågor om strandskydd ska en intresseavvägning göras, vilket innebär att hänsyn ska tas även till enskilda intressen (7 kap. 25 § miljöbalken). Bestämmelsen är ett uttryck för den s.k. proportionalitetsprincipen. Principen är uttryckligen reglerad i 5 § tredje stycket förvaltningslagen. Av den bestämmelsen framgår att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Förenklat innebär principen att en ingripande åtgärd ska vara

Prop. 2021/22:168 ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel (prop. 2016/17:180 s. 61). Proportionalitetsprincipen kommer också till uttryck i bl.a. 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen, som anger att varje medborgares egendom är tryggad bl.a. genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Kravet på att det vid bedömningen av om det finns särskilda skäl i vissa fall ska beaktas att den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden inte får försämrats är inte avsett att ersätta proportionalitetsbedömningen men ger uttryck för att strandskyddsintresset väger särskilt tungt i de utpekade områdena. Detta bör ges betydelse vid proportionalitetsbedömningen och motiverar en större restriktivitet vid bedömningen av om ett upphävande av eller en dispens från strandskyddet kan medges. Det ändrar dock inte principerna för bedömningen enligt 7 kap. 25 § miljöbalken.

Förslaget innebär inte heller någon ändring av kravet att en dispens måste vara förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken. Den bestämmelsen innebär att dispens kan nekas om åtgärden inte är förenlig med något av strandskyddets syften, trots att det finns särskilda skäl. Med en särskilt restriktiv tillämpning av 7 kap. 26 § miljöbalken innebär detta att en dispens kan nekas i områden där bebyggelsestrycket är högt om åtgärden inte är förenlig med strandskyddets syften, trots att det anses finnas särskilda skäl. Inom sådana områden med stort rekreativvärde eller områden med höga värden för djur- och växtlivet bör restriktiviteten naturligtvis även fortsättningsvis vara särskilt stor.

Genomförande av klimatanpassningsåtgärder

Klimatanpassningsåtgärder kan behövas för att minska risken för ras, skred, erosion och översvämning. Kommunerna men även bl.a. fastighetsägare kan behöva utföra klimatanpassningsåtgärder för att skydda investeringar som har lång livslängd inom sektorer som bedöms som sårbara och samhällsviktiga. Det kan förutom bebyggelse handla om vattenförsörjning, avloppssystem, elförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenleder, vägar och järnvägar. Mot bakgrund av klimatförändringarna kan behovet av att vidta klimatanpassningsåtgärder förväntas öka över tid.

Till skillnad från utredningen anser regeringen att det inte finns anledning att införa något nytt särskilt skäl i 7 kap. 18 c § första stycket för klimatanpassningsåtgärder, eftersom det redan bör finnas utrymme för att medge strandskyddsdispens för väl avvägda klimatanpassningsåtgärder inom ramen för de befintliga särskilda skälen för strandskyddsdispens.

Vid utförande av klimatanpassningsåtgärder som kräver undantag från strandskyddet genom dispens kan det särskilda skäl som anges i 7 kap. 18 c § första stycket 3 aktualiseras. Detta särskilda skäl avser en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området. Denna bestämmelse är inte begränsad till anläggningar som uppförs i syfte att tillgodose allmänna intressen utan är även tillämplig för enskilda intressen. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för dispens eller upphävande enligt denna grund kommer

även det nya kravet på att prövningsmyndigheten ska beakta att den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden inte får försämrats att gälla. Detta bör leda till ett snävare tillämpningsområde för detta särskilda skäl även för klimat- anpassningsåtgärder.

Regeringen bedömer dock att klimatanpassningsåtgärder som har föregåtts av ett gediget utredningsunderlag och som är väl avvägda mot övriga allmänna och enskilda intressen normalt bör vara så angelägna att det finns särskilda skäl för att ge dispens enligt de särskilda skäl som för närvarande regleras i punkterna 5 och 6. Dessa dispensgrunder kommer enligt regeringens förslag inte att omfattas av den nya bestämmelsen om förstärkt strandskydd i vissa områden. Mot bakgrund av detta bedömer regeringen att den föreslagna bestämmelsen om förstärkt strandskydd i vissa områden inte försvårar genomförandet av angelägna klimat- anpassningsåtgärder.

6 Små insjöar och smala vattendrag

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

Länsstyrelsen kan besluta om att utvidga strandskyddsområdet vid en liten insjö eller ett smalt vattendrag om det är av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften.

Som ett särskilt skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta om det område som upphävandet eller dispensen avser är strandskyddat för att det ligger vid en liten insjö eller ett smalt vattendrag, om inte länsstyrelsen har beslutat att utvidga strandskyddsområdet.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår att strandskydd inte ska gälla vid insjöar som är mindre än en hektar och vattendrag som är smalare än två meter samt att länsstyrelsen ska ha en möjlighet att i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska kunna återinföras vid sådana sjöar och vattendrag om de har särskild betydelse för strandskyddets syften.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser framför invändningar mot, eller har synpunkter på, utredningens förslag att strandskyddet inte ska gälla vid sjöar som är mindre än ett hektar och vattendrag som är smalare än två meter. En övervägande del av dessa remissinstanser, däribland *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Naturvårdsverket*, *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, *Länsstyrelsen i Hallands län*, *Länsstyrelsen i Jämtlands län*, *Länsstyrelsen i Kalmar län*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *Arjeplogs kommun* och *Östhammars kommun*, framhåller i stället möjligheten att minska det område som omfattas av strandskydd vid små sjöar och små vattendrag. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser att det finns skäl att

Prop. 2021/22:168 anta att ett upphävande av det generella strandskyddet vid de minsta sjöarna och vattendragen kan bidra till en ökad acceptans och förståelse för strandskyddsreglerna, åtminstone inom landsbygdsområden, men anser samtidigt att utredningen inte på ett övertygande sätt avfärdat alternativen med att minska det strandskyddade området eller att införa mer generösa skäl för dispens kring mindre sjöar och vattendrag. Vidare ifrågasätter domstolen utredningens slutsats att förslaget kommer att innebära färre tillämpningsproblem.

Majoriteten av kommunerna, flera regioner, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* samt ett antal länsstyrelser tillstyrker förslaget helt eller delvis, men flera av dessa remissinstanser efterfrågar tydliga anvisningar om hur storleken på sjöar och vattendrag ska beräknas. Som skäl för att utredningens förslag bör genomföras anför remissinstanserna genomgående bl.a. att ett genomförande av utredningens förslag skulle öka acceptansen för strandskyddsreglerna samt leda till en ökad tydlighet i fråga om var strandskyddet gäller.

En övervägande del av länsstyrelserna framhåller att det finns svårigheter förknippade med att helt upphäva strandskyddet vid små sjöar och små vattendrag. Flera remissinstanser, däribland Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) och Naturvårdsverket, påpekar t.ex. att bestämmelsen om fri passage inte gäller om strandskyddet tas bort. Länsstyrelsen i Dalarnas län framhåller att fri passage invid små sjöar och vattendrag måste finnas kvar för att det ska vara möjligt att nå aktuella miljömål och för att bibehålla biologisk mångfald.

En invändning mot förslaget som framförs av ett stort antal remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Karlstads universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Havs och vattenmyndigheten* och *Naturskyddsföreningen*, är att förslaget innebär betydande negativa konsekvenser för livsvillkoren för djur- och växtlivet på land och i vatten. Bland annat *Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Kammarkollegiet* påpekar att det inte finns något samband mellan ett vattendrags bredd respektive ett vattenområdes yta och de värden vattendraget eller vattenområdet har för den biologiska mångfalden. Många mindre vattenområden har höga naturvärden, särskilt i strandzonen. Strandzonen kan dessutom utgöra en spridningskorridor – en s.k. grön infrastruktur – för djur- och växtlivet vilket bl.a. Havs- och vattenmyndigheten och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* påpekar. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* och *Naturskyddsföreningen* understryker att små vattendrag har en avgörande ekologisk betydelse även för de större vatten som finns nedströms i avrinningsområdet. Även vattenkvalitén i större sjöar och vattendrag är beroende av att strandmiljöerna i små biflöden inte exploateras i någon högre grad. *Karlstad universitet* beskriver att små vattendrag utgör 80–90 procent av den totala längden av världens vattendrag och att de bidrar med filtrering av näringsämnen, pesticider, tungmetaller och sediment, och på så sätt bidrar till att rena dricksvattnet. Sportfiskarna framför att en ökad exploatering ökar belastning på små sjöar och små vattendrag genom t.ex. utsläpp av dagvatten och enskilda avlopp. *Länsstyrelsen i Hallands län* påtalar att många av de vattendrag som är smalare än två meter i Halland är strömmande vattendrag och därför mycket viktiga för havsöring och för flodpärlmussla. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* och *Länsstyrelsen i*

Västerbottens län påpekar att små sjöar och små vattendrag kan vara känsligare för påverkan än stora, just på grund av sin ringa storlek. Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att ett borttagande av strandskyddet för dessa vatten skulle göra det svårare att nå Sveriges miljömål samt internationella mål där en ökning av skyddad natur efterfrågas. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* bedömer att ett generellt upphävande av skyddet för stränder kommer att öka konflikterna kring artskyddet i dessa typiskt sett artrika miljöer.

När det gäller alternativa skyddsformer påtalar *Länsstyrelsen i Väster-norrlands län* att biotopskydd enbart skyddar småvatten och våtmarker i jordbrukslandskap och att skyddet inte omfattar strandzonen och närmiljön kring vattnet. Ett antal remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Jämtlands län*, *Länsstyrelsen i Västerbottens län*, Länsstyrelsen i Västernorrlands län och *Stockholms universitet*, framhåller att förslaget inte innebär en differentiering av strandskyddet, vilket ingick i utredningens uppdrag, utan att det i stället innebär att strandskyddet tas bort även vid små sjöar och små vattendrag i högexploaterade områden med hög befolknings-täthet, trots att sådana områden kan utgöra viktiga rekreatiomsområden. Länsstyrelsen i Skåne län framhåller att det enligt nuvarande regelverk finns möjlighet att i det enskilda fallet upphäva strandskyddet vid små sjöar och små vattendrag och att detta säkerställer en flexibilitet i skyddet.

Bland annat *Länsstyrelsen i Gävleborgs län*, Länsstyrelsen i Hallands län och *Länsstyrelsen i Uppsala län* understryker att en inventering och bedömning av länets små sjöar och små vattendrag skulle kräva mycket tid och resurser och anser därför att det är avgörande att det avsätts ekonomiska medel till länsstyrelserna för ett sådant arbete. Flera länsstyrelser, se avsnitt 5.2, framhåller att eventuella strandnära exploateringar kan komma att beröra både kända och okända fornlämningar, vilket i sådant fall kommer att påverka länsstyrelsernas kulturmiljöarbete.

Skälen för regeringens förslag

Behov av att förändra reglerna om strandskydd vid små sjöar och smala vattendrag

År 2014 infördes en möjlighet för länsstyrelserna att i det enskilda fallet upphäva strandskyddet vid sjöar vars vattenyta uppgår till högst omkring en hektar eller vattendrag vars bredd är omkring två meter eller smalare och området betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten (7 kap. 18 § första stycket 2 miljöbalken). Bestämmelsen kompletterade länsstyrelsens möjlighet att i det enskilda fallet upphäva strandskydd i de fall det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften (7 kap. 18 § första stycket 1 miljöbalken). Länsstyrelsen har en möjlighet att själv initiera ett ärende om upphävande av strandskydd vid små sjöar och smala vattendrag, men ett ärende kan även initieras av både kommuner och andra aktörer. Beslut om upphävande av strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag har främst kommit att aktualiseras efter en ansökan till länsstyrelsen av enskilda i anslutning till önskemål om att få uppföra en ny byggnad eller vidta andra åtgärder som omfattas av förbuden i 7 kap. 15 § miljöbalken.

Ett upprätthållande av förståelsen för och acceptansen av strandskyddslagstiftningen är beroende av att regelverket är utformat på ett ändamåls-

Prop. 2021/22:168 enligt sätt i förhållande till dess syften. Regeringen bedömer att 2014 års reform av strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag inte har fått det genomslag som var tänkt. Detta beror bl.a. på att ett upphävande på denna grund vanligen görs först på initiativ av en extern sökande, vilket i sin tur medför att eftersträvad förutsebarhet inte har uppnåtts. Den som vill bygga eller vidta andra åtgärder inom strandskyddat område måste vanligen ha kontakt med både länsstyrelsen och kommunen för beslut om upphävande av strandskyddet. Dessutom behöver en ansökan göras till kommunen när det gäller bygglov eller andra åtgärder som kräver förprovning av kommunen.

Begränsat strandskydd vid små insjöar och smala vattendrag

Utredningens förslag innebär att strandskydd inte längre ska gälla vid små sjöar och smala vattendrag. Det kan likställas vid ett generellt upphävande av strandskyddet i dessa områden. Utredningen redovisar i sin konsekvensanalys att konsekvenserna av att strandskyddet tas bort vid dessa vatten mildras av att kravet i 7 kap. 18 f § på att lämna en zon för fri passage fortsatt ska gälla, men lämnar inget förslag som möjliggör det. Regeringen delar utredningens uppfattning att till frågan om hur ett differentierat, effektivt, ändamålsenligt och legitimt strandskydd kan uppnås hör bl.a. de bestämmelser som gäller strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag. En majoritet av kommunerna, flera regioner, SKR samt ett antal länsstyrelser tillstyrker förslaget helt eller delvis. Liksom en majoritet av remissinstanserna anser regeringen att strandskyddet kring små vatten och smala vattendrag bör begränsas i syfte att stärka legitimiteten för strandskyddsbestämmelserna. Många remissinstanser ifrågasätter dock om det är ändamålsenligt att undanta alla små sjöar och smala vattendrag från strandskydd. Det har även framhållits att fri passage bör upprätthållas även vid små sjöar och smala vattendrag.

Som flera remissinstanser påpekar är en sjös yta eller ett vattendrags bredd inte korrelerad med de värden vattendraget eller sjön har för den biologiska mångfalden. Tvärtom har små sjöar och smala vattendrag ofta höga naturvärden. De är dessutom särskilt känsliga för exploatering eftersom påverkansområdet är stort i förhållande till vattenområdets storlek.

Regeringen anser dock att det, för att öka acceptansen för reglerna, finns ett behov av att väsentligt begränsa strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag.

Länsstyrelsen i Dalarnas län framhåller att fri passage måste finnas vid små sjöar och små vattendrag för att det ska vara möjligt att nå aktuella miljömål och för att bibehålla biologisk mångfald. Regeringen delar denna bedömning. Regeln om fri passage skulle inte bli tillämplig om strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag avskaffas helt i enlighet med utredningens förslag.

Liksom många remissinstanser anser regeringen att strandskyddet vid små vatten som huvudregel bör minskas avsevärt, men anser det angeläget att ha kvar ett strandskyddat område närmast stranden så att fri passage kan säkerställas vid en prövning av upphävande av eller dispens från strandskyddet, så som utredningen angett i sin konsekvensanalys. Detta förväntas ge ökad acceptans för strandskyddet. Bestämmelsen om fri passage finns i 7 kap. 18 f § miljöbalken och är begränsad till fall då det

finns eller planeras byggnader eller anläggningar på platsen. Bestämmelsen ska vid en prövning om upphävande av eller dispens från strandskyddet säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna. Avsikten med bestämmelsen om fri passage är att strandskyddets syften ska kunna tillgodoses även i fortsättningen i denna del av strandskyddsområdet (prop. 2008/09:119 s. 112). Avsnitt 4.2 innehåller en närmare redogörelse för syftet med och tolkningen av bestämmelsen. Där framgår bl.a. att regeringen tidigare har uttalat att det undantagna områdets bredd normalt bör vara minst några tiotals meter men att detta kan variera beroende på förhållandena på platsen (prop. 2008/09:119 s. 112).

Lagrådet avstyrker förslaget, så som det formulerats i lagrådsremissen, om att i stället för huvudregeln om 100 meters strandskydd endast säkerställa fri passage vid små sjöar och smala vattendrag. Det är, enligt *Lagrådets* mening, uppenbart att ett så oklart regelverk kommer att skapa problem för de markägare, andra enskilda och myndigheter som ska tillämpa det. Enligt *Lagrådet* vore det enklare att tillämpa lagstiftningen om området för fri passage angavs till viss storlek. Ett annat alternativ vore enligt *Lagrådet* att införa en regel om rätt till dispens från strandskyddet vid små insjöar och smala vattendrag.

Mot bakgrund av *Lagrådets* synpunkter anser regeringen att strandskyddet vid små sjöar och vattendrag bör specificeras till att avse ett till ytan bestämt område. På så sätt blir regelverket tydligare och tillämpningen mer förutsebar för markägare och enskilda. Regeringen bedömer att det med ett strandskydd som gäller intill 25 meter från strandlinjen finns ett tillräckligt omfattande område som kan utnyttjas som zon för fri passage mellan byggnaderna eller anläggningarna och strandlinjen vid en prövning av upphävande eller dispens från strandskyddet. Genom förslaget begränsas storleken på det område som skyddas i väsentlig omfattning, vilket underlättar för boende och verksamheter på landsbygden. Utredningen konstaterar att det i elva län redan i dag finns omfattande undantag från strandskyddet vid små vatten. De länsvisa förordnandena om upphävande av strandskyddet påverkas inte av ändringen (se avsnitt 8). Ett beslut om att dispens har medgetts eller att strandskyddet har upphävts vid en liten insjö eller smalt vattendrag i området från strandlinjen intill 25 meter, som har fattats innan lagändringarna trätt i kraft, bör enligt regeringens bedömning fortsätta att gälla. I vissa fall har länsstyrelsen beslutat om utvidgat strandskydd vid små sjöar och vattendrag med höga strandskyddsvärden. I dessa fall bör länsstyrelsens beslut om utvidgat strandskydd fortsätta att gälla. Begränsat strandskydd bör således inte inträda vid sådana små insjöar och smala vattendrag vid vilka det fattats beslut om utvidgat strandskydd. Utvidgning av strandskyddet får göras i en viss omfattning från strandlinjen. Tidigare beslut om utvidgning bör därför även med de nya reglerna anses omfatta hela området mellan strandlinjen och den yttre gräns för utvidgningen som anges i beslutet.

För att uppnå avsikten med bestämmelsen, nämligen att strandskyddet inte ska vara mer omfattande än vad som krävs för att säkerställa fri passage, bedömer regeringen att förslaget bör kombineras med ett nytt särskilt skäl som gör det betydligt lättare än i dag att få dispens från eller upphäva strandskyddet vid en liten insjö eller ett smalt vattendrag.

Prop. 2021/22:168 Tillsammans med regeringens förslag om förtydligt strandskydd inom områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet och förstärkt strandskydd inom områden där bebyggelsestrycket är högt eller efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse mycket stor innebär detta sammanvägt en ökad differentiering av strandskyddet genom att skyddet blir starkare i särskilt värdefulla områden och svagare där skyddsvärdena inte är stora, vilket bl.a. *Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län* och *Stockholms universitet* efterfrågar (se avsnitt 5.5).

Möjlighet att utvidga strandskyddet vid små insjöar och smala vattendrag

Länsstyrelsen kan i dag i det enskilda fallet besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Av bestämmelsens förarbeten framgår att ett beslut om utvidgat strandskyddsområde behöver grundas på hänsyn till berörda områdets värden samt till nuvarande och förväntade behov av tillgängliga strandområden (prop. 2008/2009:119 s. 99). Beslut om utvidgat strandskyddsområde kan enligt förarbetena komma att avse

1. områden som omfattas av annat områdesskydd, t.ex. naturreservat, som inte innebär samma skydd för strandområden som bestämmelserna om strandskydd,
2. riksintresseområden enligt 3 kap. 6 § andra stycket och 4 kap. 2–8 §§ som är relevanta för strandskyddet,
3. kust- och skärgårdsområden som inte redan har förlorat i betydelse på grund av exploatering,
4. grunda havsbottnar av betydelse för flora och fauna,
5. välbesökta friluftsområden eller områden som har tydlig potential att bli det och som riskerar att gå förlorade utan ett nybyggnadsförbud,
6. tätortsnära strövområden, eller
7. ekologiskt känsliga områden som inte omfattas av annat områdesskydd.

Länsstyrelsens möjlighet att besluta om utvidgat strandskydd omfattar även utvidgning av strandskydd vid små sjöar och smala vattendrag. Som framgår ovan anser regeringen att det, för att öka acceptansen för reglerna, finns ett behov av att tydligt begränsa strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag, något som även bör få genomslag i förhållande till förutsättningarna att besluta om utvidgat strandskydd vid dessa vatten. Det bör därför ställas högre krav på områdets värden för strandskyddets syften för att ett område vid en liten insjö eller ett smalt vattendrag ska kunna komma i fråga för en utvidgning av strandskyddet, än i andra fall. Nyansskillnaden bör tydliggöras genom att det av lagtexten framgår att ett utvidgande av strandskyddet vid ett sådant område ska vara av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften. Områden vid små sjöar och smala vattendrag som kan komma i fråga för utvidgning är områden som hyser mycket betydande naturvärden eller fyller en funktion av särskild betydelse för det rörliga friluftslivet. Regeringen bedömer att det med föreslaget regelverk i normalfallet inte kommer att finnas skäl att

utvidga strandskyddet vid en liten insjö eller ett smalt vattendrag till mer än högst 100 meter. Utvidgning av strandskyddet vid små insjöar och smala vattendrag kan till exempel komma i fråga i de fall det behövs ett område som är större än 25 meter för att säkerställa fri passage om det området som behövs för fri passage är av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften. Ett sådant område ska begränsas till det som behövs för säkerställande av sådan passage.

Ett nytt särskilt skäl för upphävande av eller dispens från strandskyddet vid små insjöar och smala vattendrag

För att strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag inte ska bli alltför långtgående i det enskilda fallet ser regeringen ett behov av att införa ett nytt särskilt skäl som får beaktas vid prövningen av frågor om upphävande av och dispens från strandskyddet. Ett sådant särskilt skäl gör det betydligt lättare att upphäva eller få dispens från strandskyddet så länge fri passage säkerställs. Detta skäl bör dock av naturliga skäl endast gälla sådana små insjöar och smala vattendrag som inte omfattas av utvidgat strandskydd. Kravet enligt 7 kap. 18 f § miljöbalken att lämna zoner för fri passage och bevarande av goda livsvillkor närmast strandlinjen gäller även för de upphävanden och dispenser som beslutas enligt den nu föreslagna ändringen. Vid prövningen ska, om den gäller enskilda, även 7 kap. 25 § miljöbalken tillämpas. Om prövningen avser en dispensprövning gäller också 7 kap. 26 § miljöbalken.

På samma sätt som är fallet vid tillämpning av de särskilda skäl som i dag anges i 7 kap. 18 c § miljöbalken bör det nu föreslagna särskilda skälet kunna tillämpas både vid kommunens och länsstyrelsens prövning av ansökningar om dispenser från strandskyddet och vid upphävande av strandskyddet genom detaljplan. På så sätt får kommunen en ny grund för att upphäva strandskyddet i detaljplan.

Bestämmelsen kommer att gälla parallellt med länsstyrelsens möjlighet att enligt 7 kap. 18 § miljöbalken upphäva strandskyddet vid en liten sjö eller ett litet vattendrag. Motiven till avgränsningen av vad som räknas som små sjöar och vattendrag framgår av förarbetena till den bestämmelsen (se prop. 2013/14:214 s. 18). Regeringen ser inte något behov av ytterligare bestämmelser om hur dessa insjöar och vattendrag ska avgränsas vilket vissa remissinstanser efterfrågat. Det bör dock göras några språkliga ändringar i paragrafen som inte har någon betydelse i sak.

7 Vissa anlagda insjöar och vattendrag ska kunna undantas från strandskydd

Regeringens förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter om att strandskydd inte ska gälla vid insjöar eller vattendrag som har anlagts eller restaurerats i huvudsakligt syfte att

1. minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön,
2. genomföra en klimatanpassningsåtgärd, eller
3. skapa bättre förutsättningar för djur- och växtlivet.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att strandskydd inte ska gälla vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975. Övergödningsutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 2020:10) att undantag från strandskyddet ska gälla för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser tillstyrker utredningens förslag, bl.a. flera länsstyrelser och ett stort antal kommuner, liksom *Boverket*, *Tillväxtverket*, *Lantmäteriet*, *Statens jordbruksverk*, *Statens fastighetsverk*, *Lantbrukarnas riksförbund*, *Naturskyddsföreningen* och *Sveriges Fiskevattenägareförbund*. Vissa av dessa myndigheter förspråkar att det ska införas en möjlighet att återinföra skyddet för områden som är av särskild betydelse för strandskyddets syften. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* anser att förslaget skulle bidra till ökad acceptans för strandskyddslagstiftningen och mindre tillämpningsproblem eftersom markens lämplighet från allmän synpunkt ändå alltid ska prövas enligt plan- och bygglagen, däribland ska risker för människors hälsa och säkerhet, olyckor, översvämning och erosion beaktas.

Många remissinstanser, bl.a. flera kommuner och länsstyrelser, pekar på svårigheten att utreda vilka vatten som har anlagts före 1975. *Länsstyrelsen i Skåne län* menar att utredningen kraftigt har underskattat den arbetsinsats som skulle krävas vid en eventuell lagändring och poängterar att ett vatten relativt snabbt kan ändra karaktär och få ett naturligt utseende och funktion, vilket gör det svårt att avgöra om vattnet är anlagt eller naturligt.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, anser att strandskydd ska råda vid anlagda vatten, men att länsstyrelsen bör ha möjlighet att i det enskilda fallet upphäva strandskyddet om det gäller vid ett anlagt vatten och områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten.

Ett stort antal remissinstanser, bl.a. flera länsstyrelser och kommuner, *Fastighetsägarna*, *Sveriges Jordägareförbund*, *Sveriges Kommuner och Regioner* och *Visita* förordar ett generellt undantag från strandskyddet för anlagda vatten oavsett tillkomst. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att alla konstgjorda vatten borde omfattas av undantaget om de anses sakna betydelse för strandskyddets syften, även om de är större än två meter, såsom dagvattendammar och större diken. *Byggföretagen* menar att annan skyddslagstiftning, t.ex. naturreservat, kulturresevat och användande av biotopskydd, kan tillämpas i de fall ett anlagt vatten är av nationellt eller regionalt intresse.

Flera remissinstanser, bl.a. *Region Kronoberg* och *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, pekar på att det behövs en tydlig definition av vilka vatten som anses vara anlagda och därför inte ska omfattas av strandskydd. Det riskerar annars att inte bli likartade bedömningar i landet.

Kammarkollegiet, *Havs- och vattenmyndigheten* och *Naturvårdsverket* avstyrker förslaget eftersom det saknas närmare beskrivning av omfattningen av det föreslagna undantaget och vad som ska omfattas av begreppet anlagda vatten. Utredningens förslag riskerar att leda till svåra gränsdragningsfrågor eftersom det inte alltid går att dra gränsen mellan vad som är ett anlagt vatten och ett naturligt vatten, eller en kombination

av båda. Natur- och friluftsvärden kan vara minst lika stora vid restaurerade akvatiska miljöer som vid naturliga.

Havs- och vattenmyndigheten anser att ett undantag inte bör gälla retroaktivt utan bara för framtida anlagda vatten. Denna syn delas av *Länsstyrelsen i Västerbottens län* och *Länsstyrelsen i Jämtlands län*.

Länsstyrelsen i Skåne län anser bl.a. att förslaget att helt avskaffa strandskyddet kring anlagda våtmarker och vatten som dragits om är alltför långtgående eftersom det innebär att strandzonen kan exploateras och privatiseras ända fram till vattenlinjen och även ut i själva vattenområdet. De vatten som är större än ett hektar skulle då helt sakna skydd eftersom de inte heller omfattas av biotopskyddet som de mindre småvattnen gör. Problemet skulle kunna avhjälpas genom att det t.ex. tydligt definieras vad som avses med anlagt vatten och att naturliga vattendrag som har restaurerats inte ska omfattas.

Många remissinstanser, bl.a. Sveriges Jordägarförbund, *Länsstyrelsen i Gävleborgs län*, *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Region Kalmar län*, anser att det finns behov av lättnader i strandskyddsreglerna för att främja miljöförbättrande åtgärder och klimatanpassningsåtgärder, bl.a. i form av anläggande av bevattningsdammar och andra småvatten för att hålla kvar vatten i landskapet. Länsstyrelsen i Stockholms län och Naturvårdsverket lyfter fram Övergödningsutredningens förslag att ett generellt undantag från strandskyddet ska införas för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön (SOU 2020:10). Länsstyrelsen delar Övergödningsutredningens ståndpunkt att nyttan av att fler våtmarker och dammar anläggs på jordbruksmark överväger de negativa konsekvenserna av ett slopat strandskydd för denna kategori. Det är också många kommuner som instämmer i detta. Naturvårdsverket påtalar att sådana våtmarker dock ofta saknar öppen vattenyta och att det därför kan antas att en stor del av denna typ av våtmarker därmed inte omfattas av strandskydd, då de varken är insjöar eller vattendrag. Naturvårdsverket poängterar också att den föreslagna bestämmelsen antyder att strandskydd alltid gäller för vatten som har anlagts före 1975, t.ex. att 100 år gamla markavvattningsdiken skulle omfattas av strandskydd, vilket skulle utgöra en ändring av Mark- och miljööverdomstolens praxis som inte är lämplig. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* ifrågasätter inte att det kan finnas behov av lättnader för att möjliggöra anläggandet av mindre våtmarker och dammar som syftar till att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön, men anser att det är mindre tydligt varför förändringen ska omfatta alla typer av anlagda vatten. Som utredningen konstaterar kan vissa anlagda vatten, t.ex. täktsjöar, ha stor betydelse för friluftslivet.

Övergödningsutredningens förslag om ett generellt undantag från strandskyddet för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön har överlag fått ett positivt mottagande av remissinstanserna. *Naturvårdsverket*, *Havs- och vattenmyndigheten* och *Boverket* avstyrker dock förslaget och menar att det ännu inte är tillräckligt utrett, även om de ser behovet av lättnader i strandskyddet för denna typ av våtmarker och dammar. Samtliga kommuner som yttrat sig är positiva till förslaget. Det är även länsstyrelserna, även om *Länsstyrelsen i Dalarnas län* påpekar att det främst är biologisk mångfald och inte övergödning som är huvud-

Prop. 2021/22:168 anledningen till anläggande av våtmarker. *Länsstyrelsen i Gotlands län* menar att alla anlagda våtmarker har positiv effekt på övergödningen även om det inte varit huvudsyftet med anläggningen. *Länsstyrelsen i Skåne län* menar att det skulle räcka med ett differentierat strandskydd. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Trafikverket*, *Stockholms universitet*, *SMHI*, *Lantbrukarnas Riksförbund*, *Sportfiskarna* och *Världsnaturfonden WWF* är positiva till förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Behov av undantag för vissa anlagda sjöar och vattendrag

Det generella strandskyddets syfte att bevara stränderna avser inte bara livsmiljöer för känsliga och hotade arter, utan är förebyggande och framåt-syftande. Det ger möjlighet till utveckling mot höga naturvärden i områden som inte hyser sådana värden i dag. Det har också betydelse för att bevara spridningskorridorer och livsmiljöer för olika arter, och ökar möjligheten att upprätthålla strandmiljöernas viktiga ekologiska funktioner. Samtidigt förutsätter upprätthållandet av och förståelsen och acceptansen för en lagstiftning dels att den är ändamålsenlig för att uppfylla sina syften, dels att den i enlighet med proportionalitetsprincipen inte går längre än vad som behövs för att just uppfylla dessa syften. Upprätthållandet av en fungerande strandskyddslagstiftning bygger således ytterst på att den är väl avvägd och motiverad.

Hur begreppen insjöar och vattendrag ska tolkas i förhållandet till artificiella vattenförekomster har inte närmare utvecklats i förarbetena. Enligt den praxis som utvecklats finns det vissa anlagda vatten som i dag inte omfattas av strandskydd medan andra gör det. Flera remissinstanser anser att utredningens förslag om att undanta anlagda vatten från strandskydd riskerar att leda till svåra gränsdragningsfrågor eftersom såväl vattendrag som sjöar kan vara påverkade av mänsklig aktivitet, t.ex. genom uträtning, fördjupning, breddning och kulvertering. Det ifrågasätts också om det är ändamålsenligt att undanta alla typer av anlagda vatten som anlagts efter 1975. Som många remissinstanser påpekar är det svårt och i vissa fall inte ens möjligt att dra gränsen mellan vad som är ett naturligt vatten och ett anlagt vatten eller en kombination av båda. Det hela kompliceras av att det finns många olika typer av anlagda vatten som tillkommit av många olika anledningar. Regeringen instämmer med bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* som påpekar att det inte är tydligt varför utredningens förslag ska omfatta alla typer av anlagda vatten.

Av utredningen och remissvaren framgår att det ofta råder viss oklarhet angående när strandskydd gäller eller inte gäller och att bestämmelserna tillämpas olika i olika delar av landet. Vissa länsstyrelser har också utnyttjat möjligheten att, med stöd av såväl tidigare bestämmelser om generella upphävanden som beslut i enskilda fall enligt nuvarande reglering, upphäva strandskyddet medan andra länsstyrelser inte har gjort det.

I praxis har vid tolkningen av begreppen insjöar och vattendrag uttalats att strandskyddet inte omfattar helt konstgjorda vattenområden som saknar koppling till naturligt strömmande vatten. Sådana vatten har alltså inte ansetts utgöra sådana insjöar eller vattendrag vid vilka strandskydd råder. Mark- och miljööverdomstolen har exempelvis bedömt att en anlagd

badsjö som saknade tillförsel av naturligt vatten och i stället fylldes på med ledningar inte var en insjö i den mening som avses i 7 kap. 13 § miljöbalken (MÖD 2020:5). Samma domstol har också funnit att en anlagd våtmark som var under igenväxande och saknade in- och utlopp varken var att anse som en insjö eller ett vattendrag i lagens mening (dom den 14 oktober 2013 i mål nr F 5418-13). Domstolen har vidare ansett att ett markavvattningsdike som endast anlagts för att avvattna åkermark inte heller var ett vattendrag i den mening som avses i 7 kap. 13 § miljöbalken (dom den 11 juni 2015 i mål nr M 10756-14).

Mot bakgrund av denna praxis anser regeringen det klarlagt att strandskydd inte gäller vid konstgjorda vattenområden som inte ingår i något naturligt system för tillförsel av vatten. Strandskydd gäller alltså inte vid dammar som anlagts endast i syfte att samla upp dagvatten och som saknar anknytning till någon naturlig vattenkälla. Det finns således inte något behov av att göra undantag för dagvattendammar eftersom dessa ändå inte omfattas av strandskydd. Med dagvatten har i förarbetena till lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster angetts att det vanligtvis avser tillfälliga flöden av exempelvis regnvatten, smältvatten, spolvatten och framträngande grundvatten (prop. 2005/06:78 s. 44). Mark- och miljööverdomstolen har uttalat att med dagvatten menas vanligtvis regn och smältvatten från snö och is som rinner av från hårdgjorda ytor såsom tak, vägar, parkeringsplatser och dylikt (dom den 10 januari 2014 i mål nr M 2257-13).

När det gäller markavvattningsdiken som endast anlagts för att avvattna åkermark gäller enligt praxis att de inte omfattas av strandskydd, men det kan i enskilda fall förhålla sig annorlunda om diket ligger nedströms något naturligt vattendrag som exempelvis en bäck.

För våtmarker kan bedömningen av om de omfattas av strandskydd eller inte också bli olika beroende på hur de anlagts och dess fysiska utformning.

Regeringen anser att den praxis som växt fram som innebär en prövning från fall till fall fortsatt bör gälla som huvudregel för insjöar och vattendrag som har anlagts eller som anläggs. Detta är även i linje med vad utredningen föreslagit ska gälla för sjöar och vattendrag som anlagts före 1975. Regeringen ser dock att det kan finnas behov av undantag från denna huvudregel.

Redan i dag finns det anlagda insjöar och vattendrag vid vilka strandskyddet har upphävts. Bestämmelserna om upphävande tillämpas olika i olika delar av landet. Av beredningsunderlaget framgår att tio av 21 länsstyrelser enligt 7 kap. 18 § miljöbalken har beslutat att upphäva strandskyddet i vissa områden. Vissa anlagda vatten omfattas av sådana beslut om undantag från strandskyddet. De länsstyrelser som tillämpar undantagen gör det på olika sätt. Det skiljer sig därför mellan länen vilka typer av insjöar och vattendrag som saknar strandskydd.

Många anlagda insjöar och vattendrag som i dag omfattas av strandskydd har stor betydelse för friluftslivet och är av väsentlig betydelse för djur- och växtliv, t.ex. täktsjöar. Regeringen anser därför till skillnad från utredningen att strandskydd fortfarande bör råda vid sådana insjöar och att det inte är lämpligt att göra ett generellt undantag från strandskydd för alla typer av konstgjorda sjöar och vattendrag.

Flera länsstyrelser lyfter fram att det kan finnas problem med att få fram dokumentation för att visa när ett vatten är anlagt. Regeringen anser även mot bakgrund av detta att det inte är en lämplig lösning att generellt undanta de insjöar och vattendrag som anlagts efter 1975 från strandskydd. Eftersom det även framöver kommer att skapas insjöar och vattendrag som kan komma att få stor betydelse utifrån strandskyddets syften anser regeringen inte heller att det är lämpligt att införa någon annan tidsgräns för när insjön eller vattendraget ska ha anlagts för att omfattas av bestämmelser om undantag från strandskydd för anlagda vatten.

Regeringen anser dock liksom utredningen och de flesta remissinstanserna att det finns ett behov av att undanta vissa typer av anlagda vatten från strandskydd, i syfte att främja att fler vatten av dessa slag anläggs. Många remissinstanser framhåller att det tydligt bör avgränsas, och förtydligas i lagen, vilka anlagda insjöar och vattendrag som ska undantas från strandskydd. Regeringen finner mot bakgrund av detta att en mer ändamålsenlig lösning än den utredningen föreslår är att undanta vissa särskilt utpekade typer av sådana anlagda vatten som utgör insjöar och vattendrag. Detta bör ske genom en generell reglering om undantag av vissa typer av anlagda sjöar och vattendrag.

Avgränsningen av undantaget för anlagda sjöar och vattendrag

Som tidigare konstaterats omfattas i dag många uppdämda insjöar och omgrävda eller flyttade vattendrag av strandskydd. Såsom många remissinstanser påpekar har ofta även vatten som skapats eller påverkats av människan stora naturvärden och är av stor betydelse för friluftslivet.

Det är av olika anledningar angeläget att nya sjöar och vattendrag anläggs och att de som finns inte försvinner. Våtmarker fyller många funktioner i landskapet. De renar vattnet och minskar näringsbelastningen och utgör livsmiljö för en mångfald av djur och växter som är beroende av våta och fuktiga partier i landskapet. Dessutom kan de ha en vattenhushållande funktion i landskapet. De utjämnar flödestopporna i vattendrag samtidigt som de med sin buffrande förmåga åstadkommer ett tillflöde även under torra perioder, vilket motverkar att vattendragen torkar ut. De kustnära våtmarkerna är även viktiga lek- och rekryteringslokaler för fisk. Många ursprungliga våtmarker i Sverige har försvunnit genom historisk utdikning och uppodling. Regeringen anser det angeläget att fler våtmarker restaureras och anläggs.

Enligt Övergödningsutredningens betänkande Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10) kan strandskydd ha en hämmande effekt på viljan att anlägga våtmarker. Samtidigt pekar Övergödningsutredningen på att även anlagda våtmarker kan ha betydelse för det lokala friluftslivet och innebära att ny biologisk mångfald uppkommer. Övergödningsutredningen föreslog mot bakgrund av detta ett generellt undantag från strandskydd för våtmarker och dammar som anläggs eller har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön (SOU 2020:10 s. 17 och 185–188).

Liksom många remissinstanser, bl.a. *Naturvårdsverket*, *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* och flera länsstyrelser, anser regeringen att det kan finnas behov av lättnader i strandskyddet för att främja

anläggandet av sådana vatten som motverkar övergödning. Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Länsstyrelsen i Kalmar län*, framhåller också att det finns ett liknande behov för vatten som anlagts som åtgärder för klimatanpassning, exempelvis bevattningsdammar och andra småvatten som anläggs för att hålla kvar vatten i landskapet och även för vatten som anläggs för att skapa bättre förutsättningar för djur- och växtliv, exempelvis viltvatten.

Vissa av de våtmarker och andra vatten som anläggs blir insjöar eller vattendrag som skulle omfattas av strandskydd. Regeringen ser därför ett behov av att anpassa strandskyddsreglerna så att de inte ska hämma viljan att anlägga eller återställa våtmarker och andra sjöar och vattendrag.

I sammanhanget bör beaktas att småvatten och våtmarker i jordbruksmark omfattas av generellt biotopskydd. Dammar anlagda för bevattningsändamål omfattas dock inte av biotopskydd och torde inte heller hysa några större naturvärden eller vara särskilt lämpliga för friluftsliv. Det är med största sannolikhet inte heller många sådana dammar som utgör en insjö eller ett vattendrag i den mening som avses i 7 kap. 13 § miljöbalken. Skogsstyrelsen och en kommun kan vidare besluta om biotopskyddsområde för mindre vattendrag och småvatten med omgivande mark i skogen. Det finns även möjlighet att skydda värdefulla områden genom andra skyddsbestämmelser i 7 kap. miljöbalken. För det fall ett sådant område som undantas från strandskyddet är särskilt skyddsvärt av någon anledning kan annan skyddslagstiftning tillämpas. Det kan exempelvis röra sig om natur- eller kulturresevat eller djur- och växtskyddsområden.

Ytterligare behov av undantag för anlagda vatten som omfattas av strandskydd kan hanteras genom länsstyrelsens möjlighet att enligt 7 kap. 18 § miljöbalken i enskilda fall upphäva strandskyddet under vissa förutsättningar.

Under vilka förutsättningar insjöar och vattendrag ska undantas från strandskyddet bör preciseras närmare i förordning. Mot denna bakgrund föreslås att regeringen ska få meddela föreskrifter om att strandskydd inte ska gälla för insjöar och vattendrag som har anlagts eller restaurerats i huvudsakligt syfte att

- minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön,
- genomföra en klimatanpassningsåtgärd, eller
- skapa bättre förutsättningar för djur- och växtlivet.

8 Möjligheten att upphäva tidigare förordnanden om upphävande av strandskyddet och att i vissa fall införa strandskydd

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att ett förordnande om upphävande av strandskyddet som har meddelats med stöd av 7 kap. 15 § första stycket miljöbalken i dess lydelse mellan den 1 juli 1999 och

den 30 juni 2009 ska upphöra att gälla. Sådana föreskrifter ska endast få avse förordnanden i den del de avser områden som har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.

Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet få besluta att strandskydd ska gälla inom ett område som omfattas av ett förordnande som har upphört att gälla genom sådana föreskrifter. Ett sådant beslut ska bara få fattas om området annars inte skulle omfattas av strandskydd till följd av att området vid utgången av juni 1975 ingick i en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan. Ett beslut om att ett område ska omfattas av strandskydd ska gälla omedelbart, även om det överklagas.

Regeringens bedömning: Länsstyrelsen bör bemyndigas att meddela föreskrifter om att förordnanden ska upphöra att gälla. Inför beslut om sådana föreskrifter bör beslutande myndighet dels förelägga markägare och andra med särskild rätt till marken att yttra sig över förslaget, dels samråda med berörda kommuner. Motsvarande förfarande bör användas inför länsstyrelsens beslut i enskilda fall om att ett område ska omfattas av strandskydd.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning, med den skillnaden att det i utredningens förslag inte tydliggörs att bestämmelsen avser rätt att meddela föreskrifter om upphävande av förordnanden respektive rätt att fatta beslut i enskilda fall om att strandskydd ska gälla. Utredningens förslag om rätt att besluta att strandskydd ska gälla är inte begränsat till områden som annars inte skulle omfattas av strandskydd till följd av att området vid utgången av juni 1975 ingick i en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan och innehåller inte heller någon bestämmelse om att ett sådant beslut ska gälla omedelbart, även om det överklagas.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. Flera av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Boverket*, *Kammarkollegiet*, *Länsstyrelsen i Uppsala län*, *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, *Härnösands kommun*, *Skogsindustrierna* och *Segeåns Vattendragsförbund och Vattenråd*, är positiva till förslaget eller har som t.ex. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* inget att invända mot förslaget. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* välkomnar förslaget att strandskydd ska kunna återinföras i vissa områden vid havskusten där det generella strandskyddet i nuläget är upphävt. Ett antal andra remissinstanser, bl.a. *Naturvårdsverket*, *Länsstyrelsen i Kronobergs län*, *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, *Västerviks kommun*, *Svenskt Friluftsliv* och *Friluftsförbundet*, vill gå längre än förslaget och anser att alla förordnanden om upphävande av strandskyddet bör upphävas. *Länsstyrelsen i Blekinge län*, *Länsstyrelsen i Hallands län* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län* menar att ett generellt upphävande skulle möjliggöra ett behövligt omtag nationellt när det gäller förordnanden som tidigare har beslutats. Samtidigt avstyrker flera remissinstanser förslaget, bl.a. *Krokoms kommun*, *Värmdö kommun*, *Region Norrbotten* och *Byggföretagen*.

Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) och *Länsstyrelsen i Stockholms län* tillstyrker förslaget, men föreslår på olika sätt att länsstyrelsernas möjlighet att upphäva förordnanden om upphävt strandskydd inte ska begränsas till förordnanden fattade under den tidsperiod som utredningen föreslår. Även *Länsstyrelsen i Skåne län* tillstyrker förslaget men anser att en övergångsbestämmelse behövs om att förordnanden

meddelade med stöd av 15 § naturvårdslagen i dess lydelse efter den 30 juni 1994 fortsatt gäller och ska anses meddelade med stöd av miljöbalken, för att förtydliga att de kan upphävas med stöd av det föreslagna bemyndigandet.

Karlskrona kommun anser att det ska krävas särskilda skäl för att återinföra strandskydd och att berörda kommuner och markägare ges möjlighet att medverka i processen. *Sveriges Fiskevattenägareförbund* anser på liknande sätt att en förutsättning för att ett förordnande ska kunna upphävas, är att det berörda området har särskild betydelse för strandskyddets syften. *Storumans kommun* anser att om äldre förordnanden ska upphävas är det viktigt att det ges tid att antingen peka ut minst samma areal som landsbygdsområden eller att kommunerna i sin prövning får tillämpa kriterier för landsbygdsområden. Kommunen anser vidare att det finns en risk att förslaget medför en differentiering på ett sätt som står i motsats till utredningsuppdraget och anger att för att åstadkomma en förändring i grunden skulle samtliga förordnanden om upphävt strandskydd behöva upphävas eller omprövas enligt de nya bestämmelserna. På liknande sätt framför *Naturvårdsverket*, *Länsstyrelsen i Örebro län* och *Höganäs kommun* att eftersom det enligt förslaget blir frivilligt för länsstyrelserna att upphäva sina förordnanden, riskerar förslaget att befästa icke likvärdiga förutsättningar över landet och att skapa en otydlighet för allmänheten och myndigheter. *Gagnefs kommun* anser däremot att upphävanden i enlighet med förslaget kommer att underlätta den kommunala handläggningen eftersom förordnandena ofta utgörs av otydliga och svårbedömda underlag. Enligt *Naturvårdsverket* är det tveksamt om de äldre förordnandena till fullo ryms inom den delegation som länsstyrelserna hade. *Naturskyddsföreningen* framför att förslaget innebär att dagens skillnader mellan länen kvarstår och ifrågasätter därför om de föreslagna förändringarna leder till att strandskyddets legitimitet stärks. *Malmö kommun* anser att den exploatering som har skett och fortsatt kommer kunna ske i ett område där strandskyddet har upphävts medför att det inte kommer att vara relevant att återinföra strandskyddet i området, eftersom de värden som fanns längs den tidigare orörda strandzonen är svåra att få tillbaka.

Sammanslutningen *Region 10 – Inlandskommuner i samverkan* anser att förslaget riskerar att medföra dels en försämring för kommunernas utveckling av områden vid strandlinje, dels en markant försämring för framtida utveckling av befintlig bebyggelse i områden där undantag från strandskyddet upphävs. *Arjeplogs kommun*, *Karlskrona kommun* och *Gislaveds kommun* anser att beslut i dessa ärenden ska föregås av samråd med berörda kommuner. Bland andra *Jokkmokks kommun*, *Region Norrbotten* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anser att konsekvenserna av förslaget inte är tillräckligt utredda och bedömer att förslaget skulle kunna få långtgående konsekvenser för den kommunala planeringen och för enskilda. *Hällefors kommun* menar att förslaget riskerar att bidra till att förståelsen för strandskyddet minskar. *Byggföretagen* och *Fastighetsägarna* anser att förslaget skapar en osäkerhet som hämmar investeringsviljan och *Sveriges Jordägareförbund* framför att förslaget skulle skapa oförutsebarhet för berörda markägare.

När strandskyddet den 1 juli 1975 blev generellt gällande ändrades samtidigt bemyndigandet i 15 § naturvårdslagen (1964:822). Det tidigare bemyndigandet innebar att länsstyrelsen fick förordna att visst strandområde skulle vara strandskyddsområde för att trygga allmänhetens tillgång till platser för bad och friluftsliv, vilket var strandskyddets dåvarande syfte. Bemyndigandet i dess lydelse efter den 30 juni 1975 innebar i stället att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde fick förordna om att ett strandområde som uppenbarligen saknade betydelse för bad och friluftsliv inte skulle omfattas av strandskydd. Det kunde enligt uttalanden i förarbetena gälla exempelvis vid obetydliga bäckar och tjärnar (prop. 1974:166 s. 95). Genom denna möjlighet kunde det generella strandskyddets omfattning differentieras. Samtidigt ändrades flera andra bestämmelser i naturvårdslagen så att bemyndigandena i dessa bestämmelser riktades till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde, i stället för som tidigare till länsstyrelsen. Av förarbetena (samma prop. s. 117) framgår att dessa ändringar gjordes på grund av att det enligt 1974 års regeringsform inte är tillåtet att riksdagen överläter normgivningsbefogenheter till en av riksdagen utpekad förvaltningsmyndighet under regeringen. Ändringen i 15 § naturvårdslagen, i fråga om vem som bemyndigades att förordna om att strandområden inte skulle omfattas av strandskydd, hade alltså sin grund i att bestämmelsen ansågs utgöra ett normgivningsbemyndigande.

År 1994 ändrades 15 § naturvårdslagen och strandskyddet fick ytterligare ett syfte. Syftet med strandskyddet var inte längre bara att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv, utan även att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för växt- och djurlivet. Även efter denna ändring fick länsstyrelsen förordna att strandområden som uppenbart saknade betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skulle omfattas av strandskydd. I samband med lagändringen infördes en övergångsbestämmelse som innebar att länsstyrelsen skulle ompröva tidigare förordnanden om upphävt strandskydd utifrån den nya lydelsen. Förordnanden som inte omprövats före utgången av juni 1999 skulle upphöra att gälla.

Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 och naturvårdslagens bestämmelser om strandskydd överfördes till 7 kap. miljöbalken. Enligt 7 kap. 15 § miljöbalken i den dåvarande lydelsen fick regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde, liksom tidigare, förordna att ett strandskyddsområde som uppenbart saknade betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skulle omfattas av strandskydd. I 11 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken (införandelagen) infördes en övergångsbestämmelse motsvarande den från 1994. I 11 § införandelagen regleras således att förordnanden som meddelats enligt 15 § andra stycket första meningen naturvårdslagen (1964:822) i dess lydelse före den 1 juli 1994 skulle omprövas senast den 30 juni 1999. Av övergångsbestämmelsen följer att sådana förordnanden som inte omprövats innan dess, upphört att gälla.

År 2009 ändrades strandskyddslagstiftningen och bestämmelsen i 7 kap. 15 § miljöbalken flyttades till 7 kap. 18 § första stycket 1 och fick en delvis ny lydelse. Ändringarna i bestämmelsen innebar att länsstyrelsens bemyndigande från regeringen i 11 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd

enligt miljöbalken m.m. om att meddela förordnanden om att områden inte ska omfattas av strandskyddet ersattes av en bestämmelse i lag som gav länsstyrelsen rätt att i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett område. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2009.

Från 1975 till 2009 hade alltså regeringen och länsstyrelserna med stöd av normgivningsbemyndigande möjlighet att meddela föreskrifter i form av förordnanden om att områden inte skulle omfattas av strandskydd. Sådana förordnanden om upphävt strandskydd som beslutats enligt naturvårdslagen i dess lydelse efter den 30 juni 1994 eller, från den 1 januari 1999, enligt miljöbalken i dess lydelse före den 1 juli 2009 samt förordnanden som beslutats enligt naturvårdslagen i dess lydelse före den 1 juli 1994 och som omprövats mellan den 1 juli 1994 och den 30 juni 1999, är fortsatt gällande och kan i nuläget inte upphävas av vare sig regeringen eller länsstyrelserna eftersom det sedan den 1 juli 2009 saknas ett sådant normgivningsbemyndigande.

Ungefär hälften av länsstyrelserna har med stöd av tidigare bemyndiganden meddelat förordnanden om upphävt strandskydd. Dessa förordnanden varierar i utformning och omfattning. I vissa län innebär förordnandena att strandskyddet är upphävt för en betydande del av de områden som annars skulle ha omfattats av det generella strandskyddet.

Länsstyrelsernas möjlighet att upphäva äldre förordnanden om upphävt strandskydd

Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att det är mycket olyckligt att områden med höga eller till och med mycket höga värden för strandskyddet inte kan skyddas på grund av äldre förordnanden. *Länsstyrelsen i Uppsala län* framför att förutsättningarna för områdena kan ha ändrats väsentligt sedan förordnandena beslutades. Som en följd av att länsstyrelserna enligt tidigare bemyndiganden kunde meddela förordnanden om att områden inte skulle omfattas av strandskydd, kunde länsstyrelserna med stöd av samma bemyndigande även besluta om att upphäva tidigare beslutade förordnanden. Bemyndigandet gav således länsstyrelserna möjlighet att anpassa strandskyddet efter rådande förhållanden eftersom ett upphävande av ett förordnande som huvudregel innebar att strandskydd började gälla. Sedan länsstyrelsernas bemyndigande att meddela förordnanden upphävdes den 1 juli 2009, har länsstyrelserna inte längre möjlighet att upphäva sina äldre förordnanden om upphävt strandskydd. Eftersom länsstyrelserna redan tidigare med stöd av bemyndigandet i 15 § naturvårdslagen och sedermera i 7 kap. 15 § miljöbalken haft möjlighet att upphäva sina förordnanden, delar regeringen inte *Krokoms kommuns* uppfattning att det skulle anses strida mot lagstiftarens intentioner att på nytt ge länsstyrelserna möjlighet att upphäva sina äldre förordnanden.

Av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget är det en majoritet som antingen tillstyrker förslaget eller som vill gå längre och menar att samtliga förordnanden om upphävt strandskydd ska upphävas. Bland annat *Naturvårdsverket* och *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att samtliga förordnanden bör upphöra att gälla för att få till stånd en mer likvärdig tillämpning av strandskyddsreglerna över landet. *Naturvårdsverket* anser att förslaget riskerar att befästa icke likvärdiga förutsättningar över landet och *Länsstyrelsen i Kronobergs län* menar att även om

Prop. 2021/22:168 länsstyrelserna har god kunskap om regionala skillnader och behov, förefaller förordnandena inte vara grundade på regionala förutsättningar i någon större utsträckning. Regeringen instämmer i att det är viktigt med en likvärdig behandling av strandskyddet i Sverige och anser att differentiering av strandskyddet bara bör ske på objektiva grunder. En förutsättning för att genom förordnande upphäva strandskyddet var att området uppenbart saknade betydelse för strandskyddets syften (se ovan i detta avsnitt). Strandskydd bör som regel gälla i strandområden som har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften och om ett sådant område omfattas av ett förordnande om upphävt strandskydd, bör förordnandet därför upphävas. Samtidigt konstaterar regeringen att enbart den omständigheten att förordnandena har fått olika utformning och omfattning i olika län och enbart avser ungefär hälften av länen, inte med nödvändighet innebär att samtliga områden som förordnandena omfattar har betydelse för strandskyddets syften. Regeringen delar Länsstyrelsen i Kronobergs läns bedömning att länsstyrelserna har god kunskap om förhållandena i sina respektive län. Därför är det enligt regeringen i nuläget mer lämpligt att länsstyrelserna får möjlighet att upphäva förordnanden om upphävt strandskydd än att alla förordnanden upphävs.

Med stöd av det föreslagna bemyndigandet avser regeringen att meddela föreskrifter om bemyndigande till länsstyrelserna. Förutsatt att länsstyrelserna faktiskt bedömer att förordnandena avser områden som saknar betydelse för strandskyddets syften och utifrån den bedömningen också upphäver förordnanden i den del de avser områden av betydelse för strandskyddet, kan förslaget bidra till mer likvärdiga förutsättningar i landet. Det bör dock påpekas att länsstyrelsernas möjligheter att med stöd av förslaget skapa ett mer ändamålsenligt strandskydd och bidra till mer likvärdiga förutsättningar är begränsade, eftersom förslaget inte kan tillämpas på samtliga gällande förordnanden utan bara innebär en möjlighet att upphäva förordnanden meddelade under en viss tidsperiod (se följande avsnitt).

Flera remissinstanser, bl.a. *Jokkmokks kommun, Region Norrbotten, Region 10 – Inlandskommuner i samverkan, SKR och Byggföretagen*, framför att förslaget riskerar att få långtgående negativa konsekvenser för den kommunala planeringen och för enskilda, att det riskerar att försämra förutsättningarna för utvecklingen av strandområden som i dag omfattas av förordnanden om upphävt strandskydd eller att förslaget skapar en osäkerhet som hämmar investeringsviljan. Jokkmokks kommun, Region Norrbotten och SKR anser även att konsekvenserna av förslaget inte är tillräckligt utredda. Med anledning av dessa synpunkter vill regeringen framhålla att förslaget enbart innebär en möjlighet att upphäva förordnanden om upphävt strandskydd. Ett förordnande får bara upphävas om området är av betydelse för strandskyddet. Inför ett beslut om föreskrifter om att ett förordnande ska upphöra att gälla, vilket som huvudregel innebär att strandskydd kommer att gälla, ska vidare en intresseavvägning göras, vilket innebär att hänsyn ska tas även till enskilda intressen (7 kap. 25 § miljöbalken). Bestämmelsen är ett uttryck för den s.k. proportionalitetsprincipen, se avsnitt 4.2. Om ett förordnande upphävs kvarstår självklart nuvarande möjligheter till upphävande av och dispens från strandskyddet. Länsstyrelserna har också tidigare haft möjlighet att upphäva tidigare meddelade förordnanden. Möjligheten har utnyttjats i

begränsad omfattning. Mot den bakgrunden förefaller det inte sannolikt att förslaget skulle få till följd att strandskyddet utökas väsentligt genom att tidigare förordnanden upphävs. Det kan i stället antas att länsstyrelserna framför allt kommer att utnyttja det föreslagna bemyndigandet för att upphäva förordnanden avseende områden som numera tydligt har betydelse för strandskyddets syften. Därtill ger förslaget bara möjlighet att upphäva förordnanden meddelade under en viss tidsperiod. Likt utredningen bedömer regeringen därför att konsekvenserna av förslaget kan antas bli begränsade (se avsnitt 14.6).

Regeringen delar utredningens uppfattning att ett beslut om föreskrifter om att ett förordnande ska upphöra att gälla bör föregås av noggranna utredningar, samråd med de kommuner som berörs och att berörda enskilda ges möjlighet att yttra sig. Det är av vikt att berörda kommuner involveras i god tid, bl.a. så att kommunerna ges möjligheter att överväga behovet av att upphäva strandskyddet i detaljplanelagda områden som omfattas av ett förordnande som länsstyrelsen överväger att upphäva. I sammanhanget bör nämnas utredningens förslag till ändring i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Utredningens förslag innebär att länsstyrelsen innan den fattar beslut om att upphäva ett förordnande är skyldig att dels ge markägare och andra med särskild rätt till marken möjlighet att yttra sig över förslaget till beslut (24 §), dels samråda med den eller de kommuner som berörs (25 §). Regeringen bedömer att dessa förslag förbättrar förutsebarheten och möjligheterna till inflytande för såväl kommuner som enskilda och avser därför att reglera dessa skyldigheter i förordning. *Gagnefs kommun* påpekar att de äldre förordnandena om upphävt strandskydd ofta är otydliga och svårbedömda. Regeringen delar kommunens bedömning att det kan underlätta kommunernas arbete om sådana förordnanden upphävs. Regeringen anser vidare att upphävanden av förordnanden kan medföra att det blir tydligare var strandskydd gäller, vilket i sin tur bidrar till ökad förståelse för strandskyddet.

Förordnanden före den 1 juli 1999

Utredningen föreslår att länsstyrelserna ska kunna besluta om att upphäva tidigare förordnanden enligt 7 kap. 15 § första stycket miljöbalken i dess lydelse från den 1 juli 1999. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att förslaget i stället bör utformas så att länsstyrelsen får upphäva tidigare förordnanden enligt 7 kap. 15 § miljöbalken i dess lydelse från den 1 januari 1999. På liknande sätt ser *Länsstyrelsen i Skåne län* ett behov av en övergångsbestämmelse som fastställer att förordnanden beslutade med stöd av 15 § naturvårdslagen andra stycket i dess lydelse efter den 1 juli 1994 fortsatt gäller och att de ska anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken så att det blir tydligt att möjligheten att upphäva tidigare förordnanden med stöd av den föreslagna bestämmelsen även omfattar sådana förordnanden. Som nämnts ovan är det inte bara förordnanden enligt 7 kap. 15 § miljöbalken i dess lydelse efter den 30 juni 1999 som kan gälla i dag. Även tidigare förordnanden enligt 7 kap. 15 § första stycket miljöbalken eller enligt motsvarande bestämmelse i naturvårdslagen kan vara gällande. Utredningen redovisar inte hur det förhåller sig med den saken i praktiken och redogör inte heller

Prop. 2021/22:168 närmare för skälen att begränsa bemyndigandet till att enbart avse förordnanden enligt 7 kap. 15 § första stycket i dess lydelse från den 1 juli 1999. Några remissinstanser lämnar synpunkter som tyder på att de utgått ifrån att den föreslagna möjligheten att upphäva äldre förordnanden om upphävt strandskydd skulle vara tillämplig för samtliga förordnanden och inte enbart sådana meddelade enligt miljöbalken i dess lydelse efter den 30 juni 1999.

Regeringen gör följande bedömning såvitt gäller frågan om att ge länsstyrelserna möjlighet att upphäva förordnanden som beslutats före den 1 juli 1999. Bestämmelsen i 7 kap. 15 § miljöbalken i dess ursprungliga lydelse ändrades inte den 1 juli 1999, vilket utredningens förslag kan gesken av. I själva verket har bemyndigandet att meddela förordnanden inte ändrats i sak mellan den 1 juli 1994 och den 30 juni 2009. Förordnanden från denna tidsperiod har inte heller varit föremål för någon obligatorisk omprövning. Mot den bakgrunden saknas det enligt regeringen i princip skäl att göra skillnad på förordnanden enligt naturvårdslagen i dess lydelse efter den 30 juni 1994 respektive förordnanden enligt miljöbalken i dess lydelse före den 1 juli 2009. Såvitt gäller förordnanden enligt naturvårdslagen i dess lydelse före den 1 juli 1994, måste dessa, för att gälla, ha omprövats före den 1 juli 1999. Även om dessa förordnanden alltså ska ha genomgått en förnyad bedömning i samband med att de omprövades, är det nu så länge sedan att de aktuella områdenas betydelse för strandskyddet kan ha ändrats eller omvärderats. Det kan t.ex. handla om ändrade förhållanden såsom ett ökat exploateringsstryck eller om att områdets biologiska betydelse bedöms annorlunda.

Beslut om undantag från strandskyddet efter den 30 juni 2009

Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) anser att det även bör vara möjligt att upphäva upphävanden av strandskyddet som har tillkommit efter 2009. Som nämnts ändrades bemyndigandet om upphävande av strandskyddet den 1 juli 2009 och sedan dess har länsstyrelserna möjlighet att i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i stället för att som tidigare meddela förordnanden.

Regeringen anser att det finns anledning att göra skillnad på å ena sidan upphävanden meddelade genom föreskrifter i form av förordnanden och å andra sidan upphävanden genom beslut i det enskilda fallet, dvs. förvaltningsbeslut. Förutsättningarna för att upphäva ett förvaltningsbeslut respektive generella föreskrifter skiljer sig åt. Frågan om och under vilka förutsättningar ett förvaltningsbeslut om upphävt strandskydd kan upphävas beror bl.a. på om beslutet är att se som ett gynnande förvaltningsbeslut. Utredningen lämnar inte något förslag om att länsstyrelserna ska få möjlighet att upphäva sina beslut om upphävande av strandskyddet enligt 7 kap. 18 § första stycket 1 miljöbalken i dess lydelse efter den 30 juni 2009. Utredningen redogör inte heller för om länsstyrelserna enligt det nuvarande bemyndigandet har möjlighet att upphäva sådana beslut eller, för det fall det inte är möjligt, förutsättningarna för att införa ett sådant bemyndigande. Frågan kräver därför att ett kompletterande beredningsunderlag tas fram och ryms inte inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Utredningen föreslår, utöver ett bemyndigande att upphäva förordnanden, en möjlighet att införa strandskydd. Enligt utredningen är syftet med förslaget såvitt gäller införande av strandskydd att länsstyrelsen, för ett område som omfattas av ett tidigare förordnande och aldrig har omfattats av strandskydd, ska kunna upphäva förordnandet och införa strandskydd. Regeringen konstaterar dock att när ett förordnande om upphävt strandskydd upphör att gälla, gäller som huvudregel strandskydd enligt 7 kap. 13 § miljöbalken. Däremot kan ett område vara undantaget från strandskydd även efter att ett förordnande om upphävt strandskydd har upphävts, om det följer av andra bestämmelser eller beslut att området inte omfattas av strandskydd. Som exempel kan dels nämnas att ett detaljplanlagt område kan vara undantaget från strandskyddet, dels att det följer av 10 § införandelagen att områden som vid utgången av juni 1975 ingick i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan inte omfattas av strandskydd, om det inte bestäms något annat.

Regeringen bedömer att länsstyrelsen bör få möjlighet att besluta att strandskydd ska gälla i sådana områden som enligt 10 § införandelagen inte omfattas av strandskydd, om ett förordnande om undantag från strandskyddet upphävs. Möjligheten bör begränsas till den situationen att ett område inte omfattas av strandskydd till följd av 10 § införandelagen. Bestämmelsen bör alltså inte ge rätt att införa strandskydd i ett område om skälet till att området inte omfattas av strandskydd är ett annat än 10 § införandelagen. Ett beslut om att strandskydd ska gälla enligt förslaget kan vidare bara avse områden som omfattas av förordnanden som har upphört att gälla genom föreskrifter meddelade med stöd av det föreslagna normgivningsbemyndigandet. Beslutet kan därför bara avse områden som har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Trots detta kan det finnas skäl att inte fatta beslut om att strandskydd ska gälla inom ett sådant område. Om det skulle finnas förutsättningar att upphäva strandskyddet i ett område kan det enligt regeringen vara ett skäl att inte fatta ett beslut om att strandskydd ska gälla i området.

Ett sådant beslut omfattar ett avgränsat område och kan beröra markägare och nyttjanderättshavare inom detta område. Att beslutet inverkar på de skyddsändamål som strandskyddet har innebär däremot inte att allmänheten kan anses berörd på ett sådant ingripande sätt som brukar krävas för att det ska vara fråga om ett normbeslut. Beslutet har rättsverkningar inom ett så avgränsat geografiskt område och beträffande en så bestämd och avgränsad personkrets att det bör anses vara ett förvaltningsbeslut.

Denna bedömning stämmer överens med såväl den bedömning som gjordes i förarbetena till 2009 års ändringar av strandskyddet (prop. 2008/09:119 s. 51) som det synsätt som brukar anläggas i fråga om rättsverkningarna av en detaljplan, dvs. att planen innehåller bestämmelser som är bindande för en avgränsad personkrets (sakägarna) inom ett avgränsat geografiskt område. I förarbetena till 1987 års plan- och bygglag görs bedömningen att en detaljplan inte kan anses utgöra normbeslut som omfattas av bestämmelserna om normgivning i 8 kap. regeringsformen (plansystemets förenlighet med regeringsformens normbegrepp behandlas

Prop. 2021/22:168 bl.a. i prop. 1985/86:1 s. 87–93, Bostadsutskottets betänkande 1986/87:1 s. 17–39 och Lagrådets två yttranden i lagstiftningsärendet).

I bestämmelsen bör det tydliggöras att beslut om att strandskydd ska gälla endast får fattas för ett område som omfattats av ett sådant förordnande om undantag som enligt föreskrifter ska upphöra eller har upphört att gälla.

För att förhindra åtgärder som strider mot strandskyddets syften, bör ett sådant beslut gälla omedelbart, även om det överklagas.

9 Ändringar i plan- och bygglagen

Regeringens förslag: En kommun ska i en översiktsplan få redovisa strandnära utvecklingsområden i stället för områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår dock att de områden där särskilda lättnader i strandskyddet ska gälla i stället ska benämnas landsbygdsområden.

Remissinstanserna yttrar sig i allmänhet inte om ändringarna i plan- och bygglagen. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* framhåller att förslaget innebär att det inte längre ska vara obligatoriskt att i översiktsplanen redovisa områden där lättnader i strandskyddet ska gälla. Enligt tingsrätten är detta rimligt då inte alla kommuner har möjlighet att leva upp till kriterierna. Tingsrätten anser dock att det inte finns några liknande bestämmelser i regleringen av översiktsplanen. Tingsrätten anser även att det ska ställas krav på att det ska framgå av översiktsplanen hur kommunen anser att strandskyddets syften ska tillgodoses och att det ska framgå av lagen att länsstyrelsen under planprocessen ska verka för att dessa syften tillgodoses.

Skälen för regeringens förslag: Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och ska bl.a. ge vägledning för beslut om dels hur mark- och vattenområden ska användas, dels hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Planen är inte bindande (3 kap. 1–3 §§ plan- och bygglagen). Av översiktsplanen ska bl.a. framgå sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

Utredningens förslag innebär att det inte längre ska vara obligatoriskt att redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge. I stället ska det vara frivilligt att peka ut landsbygdsområden där lättnader i strandskyddet ska gälla. Som tidigare anförts anser regeringen att dessa områden i stället bör benämnas strandnära utvecklingsområden (avsnitt 5.1).

Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) framför synpunkter med innebörden att det inte skulle stämma överens med hur kraven på översiktsplanens innehåll är utformade i övrigt om det skulle bli frivilligt för kommunen att redovisa strandnära utvecklingsområden. Regeringen anser dock att det inte skulle strida mot logiken i plan- och bygglagen att i lagen slå fast att kommunen i översiktsplanen får redovisa strandnära

utvecklingsområden. En sådan reglering medför inte att kommunen skulle vara förhindrad att i översiktsplanen behandla andra frågor än de som uttryckligen nämns i 3 kap. plan- och bygglagen. Regeringen anser dock, i likhet med utredningen, att det bör vara frivilligt för kommunen att i översiktsplanen redovisa strandnära utvecklingsområden, inte minst eftersom det i vissa kommuner inte kommer att vara möjligt att redovisa sådana områden. Eftersom kommunens redovisning medför skyldigheter för bl.a. länsstyrelsen anser regeringen att det är lämpligt att i plan- och bygglagen synliggöra att kommunen har möjlighet att redovisa sådana områden (jfr prop. 2020/21:174 s. 63 för ett liknande resonemang i fråga om bestämmelserna i 5 kap. 10 §). Regeringen anser således att utredningens förslag kan godtas.

Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) anser även att det ska ställas krav på att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen anser att strandskyddets syften ska tillgodoses. Regeringen konstaterar att behovet av en sådan redovisning diskuterades redan vid införandet av LIS-systemet. I förarbetena gjordes dock bedömningen att kraven på redovisning i översiktsplanen borde begränsas till att avse vilka områden som enligt kommunens bedömning uppfyllde de föreslagna kriterierna för områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Det ansågs inte vara lämpligt att komplicera regelverket i onödan eller att tynga kommunerna med krav som inte var nödvändiga för att genomföra förslaget om ett differentierat strandskydd (prop. 2008/09:119 s. 60). Regeringen finner inte skäl att nu göra någon annan bedömning i detta avseende. Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte heller finns behov av att i lagen ställa krav på att länsstyrelsen ska verka för att strandskyddets syften ska tillgodoses på det sätt som tingsrätten förordat.

10 Tillkommande utredningsbehov och uppdrag

Regeringens bedömning: Strandskyddsbestämmelserna och effekterna av dem bör utvärderas. Utvärderingen bör redovisas senast fem år efter det att bestämmelserna har trätt i kraft. Det bör även utredas hur undantag från strandskyddet för de areella näringarna på ett mer ändamålsenligt sätt kan genomföras i lagstiftningen.

Berörda myndigheter bör få i uppdrag att genomföra samordnade åtgärder för att öka digitaliseringen av strandskyddet.

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår en årlig uppföljning av effekterna av strandskyddsbestämmelserna.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna instämmer i att det bör ske en uppföljning och utvärdering av strandskyddsbestämmelserna. Flera av remissinstanserna tillstyrker utredningens bedömning att Naturvårdsverket bör vara ansvarig myndighet för uppföljningen och att uppföljning bör ske årligen. *Lantbrukarnas riksförbund* menar å andra

sidan att en kontrollstation med stor lokal förankring behöver tillsättas, exempelvis fem år efter ändringar har genomförts. *Boverket* anser att det inte enbart ska röra sig om en kvantitativ uppföljning och utvärdering utan att det är lika viktigt med en mer kvalitativ bedömning av hur strandskyddets syften överlag har påverkats av förslagets effekter. *Naturvårdsverket* ser brister i förslagen om utökad uppföljning och pekar bl.a. på att den del av utredningens förslag som handlar om att upphäva strandskyddet i vissa områden inte fångas upp av den föreslagna uppföljningen.

Merparten av remissinstanserna tillstyrker förslaget om en utredning av behovet av författningsändringar vad gäller undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken. Ett antal remissinstanser menar att undantaget för de areella näringarna är otydligt och svårt att tillämpa. Ett flertal remissinstanser påpekar att det s.k. omsättningskravet i de nu gällande bestämmelserna gör att möjligheterna till undantag är begränsade, och att det borde bli enklare att tillämpa undantaget för småskaliga verksamheter som ofta har en positiv påverkan på bl.a. natur- och kulturmiljön och öppna landskap. Flera remissinstanser framför att bl.a. anläggningar för besöksnäring, däribland fisketurism, bör omfattas av undantaget. Flera länsstyrelser anser att en sådan utredning bör se över de problem som finns med framför allt skogsbruk som är den verksamhet som i särklass har störst påverkan på ett stort antal vatten. *Trafikverket* framför att en översyn skulle behöva ske även i fråga om andra undantag, t.ex. utökade förutsättningar för undantag för byggande av enskilda vägar i samband med byggande av allmän väg eller järnväg. Flera remissinstanser beklagar att utredningen inte lämnat författningsförslag i denna del och påpekar vikten av att en utredning om undantaget för de areella näringarna genomförs skyndsamt.

Huvuddelen av remissinstanserna är positiva till en ökad digitalisering. Ett flertal kommuner framför att ett digitalt underlag i fråga om strandskyddets omfattning skulle underlätta handläggningen av enskilda ärenden. Flera remissinstanser invänder dock mot utredningens bedömning om hur detta bör genomföras. Bland annat har ett flertal länsstyrelser framfört gemensamma synpunkter om att frågan är komplex och kräver ytterligare genomförandetid och finansiering. Vidare framhålls att länsstyrelsen bör få en samordnande roll för digitaliseringen. Detta bör föregås bl.a. av att föreskrifter och vägledning på området tas fram av Naturvårdsverket samt att Lantmäteriet, i samarbete med länsstyrelserna och Naturvårdsverket, ges i uppdrag utreda den digitala infrastrukturen. Även Naturvårdsverket påtalar att frågan är komplex och efterlyser en mer genomförbar inriktning på uppdraget. *Lantmäteriet* anför att det är angeläget att redovisningen av strandskyddets utbredning finns lättillgänglig för såväl myndigheter som enskilda medborgare, samt påpekar nyttan av en nationell digital strandskyddsredovisning. Myndigheten stödjer tanken att länsstyrelserna bör få i uppdrag att klarlägga och fastställa var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* framhåller att det behöver fastslås hur en digital illustration förhåller sig till verkligheten och anser att det är lämpligt att ge Naturvårdsverket föreskriftsrätt för hur strandskyddet ska tolkas i verkligheten och redovisas på karta. *Boverket* anser att målsättningen bör vara att den digitala informationen om var strandskyddet gäller ska vara juridiskt bindande och nationellt tillgänglig, vilket skulle kräva

Skälen för regeringens bedömning

Uppföljning och utvärdering av strandskyddsbestämmelserna

Det behövs en uppföljning för att säkerställa att de ändrade strandskyddsbestämmelserna får önskad effekt. I en sådan uppföljning bör ingå att bedöma påverkan av de ändrade strandskyddsbestämmelserna i förhållande till strandskyddets syften och i vilken utsträckning de bidragit till landsbygdsutveckling och ökat lokalt inflytande, samt påverkan på berörda miljö kvalitetsmål, besöksnäringen och de areella näringarna. Utvärderingen bör bl.a. omfatta frågan om hur beviljade dispenser har påverkat strandskyddets syften. Som framgår av avsnitt 4.2 har regeringen i nuläget inte tillgång till strandskyddsstatistik som visar var i länen dispenser ges och vad som kännetecknar de områden som berörs. Av uppföljningen bör det därför framgå om dispensererna främst ges i hårt exploaterade områden eller på landsbygden.

En bedömning av effekterna av en regeländring förutsätter att berörda bestämmelser tillämpats i sådan omfattning att mer generella slutsatser kan dras. Utredningen har bedömt att det bör göras en årlig uppföljning av effekten av de ändrade bestämmelserna. Regeringen bedömer att det efter ett år kommer att saknas tillräckligt underlag för ett sådant ställningstagande och anser att en första uppföljning och redovisning kan genomföras först fem år efter det att de nya bestämmelserna trätt i kraft. Uppföljningsarbetet bör initialt bedrivas som ett uppdrag till berörda myndigheter och bör inledas i anslutning till ikraftträdandet. Underlag från uppdraget bör bli föremål för en utvärdering som genomförs med bred förankring. För att uppfylla detta bör utvärderingen av tillämpningen och effekterna av strandskyddsbestämmelserna genomföras i dialog med representanter för kommuner, Sveriges Kommuner och Regioner, länsstyrelser, regioner och berörda myndigheter. Dialogen bör även omfatta samråd med representanter som är berörda av tillämpningen av strandskyddsreglerna såsom exempelvis representanter för organisationer för fastighetsägare, näringsliv inklusive areella näringar, friluftsliv och naturvårdsintressen. En sådan inriktning på uppföljningsarbetet skulle omhänderta de synpunkter som bl.a. *Naturvårdsverket* framför om att en uppföljning bör fånga upp alla delar av de ändrade strandskyddsbestämmelserna.

Det finns vidare skäl att efter några år utvärdera tillämpningen av den möjlighet som länsstyrelsen föreslås få att upphäva vissa äldre förordnanden om upphävande av strandskydd, se avsnitt 8.

Ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna

Regeringen instämmer med utredningen och huvuddelen av remissinstanserna att det bör utredas vidare hur undantag från strandskyddet för de areella näringarna på ett mer ändamålsenligt sätt kan genomföras i lagstiftningen. En sådan analys bör omfatta en översyn av det s.k. omsättningskravet, särskilt i förhållande till syftet med strandskyddet och berörda miljö kvalitetsmål.

För att uppnå en ökad effektivitet och legitimitet av strandskyddet är det av grundläggande betydelse att information om strandskyddets utbredning är tillförlitlig, enhetlig och lättillgänglig. Regeringen delar därför utredningens och remissinstansernas uppfattning att uppgifter om strandskyddets omfattning bör tillgängliggöras genom digitalisering. En digitalisering av uppgifter om strandskyddet bör ske utifrån en enhetlig nationell strategi och i nära samordning mellan berörda myndigheter. Berörda myndigheter bör ges i uppdrag att genomföra samordnade åtgärder för att öka digitaliseringen av strandskyddet.

11 Tillsyn och kontroll för ett rättssäkert, enhetligt och välfungerande strandskydd

Regeringens förslag: Länsstyrelsen ska alltid pröva en kommuns beslut om dispens från strandskydd som avser ett kust- eller kustskärgårdsområde från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust, eller i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden, om kommunen vid prövningen har beaktat de särskilda skäl som får tillämpas inom strandnära utvecklingsområden.

Regeringens bedömning: En väl fungerande tillsyn, tillsynsvägledning och kontroll är en förutsättning för att säkerställa en rättssäker och enhetlig tillämpning av de befintliga och nya bestämmelserna om strandskydd.

Utredningens förslag och bedömning: Utredningen lämnar inte något förslag som motsvarar regeringens. Utredningens bedömning om behovet av en väl fungerande tillsyn och tillsynsvägledning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket bör få ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser.

Remissinstanserna: En övervägande del av remissinstanserna tillstyrker utredningens bedömning. Ett flertal länsstyrelser invänder dock mot att resurser ska tilldelas enbart Naturvårdsverket. Detta eftersom det är länsstyrelserna och inte Naturvårdsverket som har ansvaret för kommunernas tillsynsvägledning. Enligt länsstyrelserna, som också är operativa tillsynsmyndigheter i skyddade områden, behöver de därför få riktade resurser för tillsynsarbetet. Länsstyrelserna framför vidare gemensamma synpunkter om att bestämmelsen i 26 kap. 8 § miljöbalken som ger länsstyrelsen möjlighet att förelägga en kommun att avhjälpa en brist i kommunens tillsyn, kan kompletteras med en bestämmelse om föreskriftsrätt för Naturvårdsverket att ta fram föreskrifter om strandskyddstillsyn. Sådana föreskrifter kan på en mer detaljerad nivå ange vad som ska planeras, göras och följas upp. Även *Naturvårdsverket* framhåller att länsstyrelserna har en viktig roll att vägleda kommunerna i tillsynsarbetet. Naturvårdsverket anser därför att det är väl så viktigt att resurser avsätts både till länsstyrelser och kommuner för tillsynsarbetet. Vidare föreslår myndigheten en

justering av 26 kap. 12 § miljöbalken i syfte att ge ökad befogenhet för tillsynsmyndigheten att kunna ingripa även mot äldre överträdelser av strandskyddsbestämmelserna.

En övervägande del av de kommuner som svarat på remissen tillstyrker utredningens förslag men framhåller att det bör avsättas resurser även till länsstyrelserna. Ett flertal kommuner framför att även kommunerna bör få resurser från staten för strandskyddstillsyn. *Krokoms kommun* och *Båstads kommun* framför liknande synpunkter om att en planerad tillsyn i stor utsträckning kommer öka kommunens utgifter och behöva finansieras med skattemedel. *Båstads kommun* anser vidare att om det ställs ökade krav på en planerad tillsyn bör staten därför kompensera kommunen för merkostnaden. *Habo kommun* anser att om ambitionen är att kommunerna ska jobba mer med tillsyn av strandskydd borde finansiering säkerställas på annat sätt än genom skatt, t.ex. på motsvarande sätt som gäller för sanktionsavgifter enligt plan- och bygglagen. Både *Naturturismföretagen* och *Segeåns Vattendragsförbund och Vattenråd* påpekar att det krävs insatser för kompetensutveckling och utbildning hos kommunerna.

Ett antal kommuner samt *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anser att fokus i nuläget i första hand bör ligga på att få till stånd en begriplig och tillämpbar strandskyddslagstiftning samt en fungerande vägledning. Därefter kan en satsning på tillsyn över systemet vara lämplig.

Vänerns tingsrätt (mark- och miljödomstolen) anför bl.a. att det bör övervägas att samla tillsyn hos färre myndigheter med bättre förutsättningar för samordnade bedömningar över landet, förslagsvis hos länsstyrelserna. *Statskontoret* ser ett potentiellt behov av tillsyn över att lagstiftningen efterlevs i landsbygdsområden vid upphävande av eller dispens från strandskyddet. Detta gäller behovet av tillsyn över att lagstiftningen efterlevs när det gäller att området mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna ska förbli orört och att bestämmelsen om fri passage efterlevs. Även *Gagnef kommun* ser att behovet av sådan tillsyn kommer att öka. *Svensk Försäkring* anser att det inte räcker med att öka tillsynen utan att det även måste finnas tydliga sanktioner för de kommuner som bryter mot strandskyddsreglerna genom att lättvindigt ge dispens.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Med tillsyn avses främjande och kontrollerande åtgärder som riktas direkt mot ett tillsynsobjekt och som syftar till att se till att enskilda följer reglerna. Med tillsynsvägledning avses utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynen samt råd och stöd till tillsynsmyndigheterna. I syfte att säkerställa en enhetlig och rättssäker tillämpning av de befintliga och nya strandskyddsbestämmelserna behöver tillsynen prioriteras av berörda myndigheter. En mer enhetlig och rättssäker tillämpning och tillsyn medför dessutom att regelverket blir mer förutsebart, vilket är av avgörande betydelse för den lokala acceptansen och legitimiteten av strandskyddsbestämmelserna. En tydlig och ändamålsenlig tillsynsvägledning är i sin tur en förutsättning för en effektiv tillsyn.

Om en kommun ger dispens från de förbud som gäller inom strandskyddsområdet ska kommunen enligt 19 kap. 3 a § miljöbalken skicka beslutet till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska enligt 19 kap. 3 b § pröva kommunens beslut, om det finns skäl att anta att det inte finns förutsättningar för dispens eller om en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet. Länsstyrelsen ska inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen besluta om en sådan prövning ska ske eller inte. Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att ge dispens från strandskyddet om det inte finns förutsättningar för dispensen. Länsstyrelsens kontroll av beslutade dispenser utgör ett viktigt verktyg för ett fungerande strandskydd.

Kust- eller kustskärgårdsområden från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust och i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden kan enligt 7 kap. 18 e § första stycket 4 miljöbalken inte utgöra LIS-områden. Följaktligen omfattas dessa områden i dag inte av de utökade möjligheterna till dispens från strandskyddet som gäller enligt 7 kap. 18 d §. Regeringen föreslår inte att någon motsvarande begränsning ska gälla i fråga om strandnära utvecklingsområden. Kusten och skärgårdarna hör dock till de från strandskyddssynpunkt mest värdefulla strandområdena i landet. Som framgår av avsnitt 5.2 bedömer regeringen att detta, i kombination med den höga exploateringsgraden vid kusten, innebär att lättnader i strandskyddet normalt inte kommer att kunna medges inom sådana områden.

Även om det därför kan antas bli ovanligt att en kommun bedömer att ett kust- och kustskärgårdsområde från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust och i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden är ett strandnära utvecklingsområde anser regeringen att det finns skäl att stärka den statliga kontrollen av kommunala dispensbeslut som avser dessa områden. Detta bör ske genom att länsstyrelsen alltid ska pröva sådana dispensbeslut i sak, om dispensen har getts med beaktande av de särskilda skäl som endast får tillämpas inom strandnära utvecklingsområden. På så sätt säkerställs att kommunen får återkoppling på sin tillämpning, men förslaget kan också leda till att domstolarna utvecklar en praxis som ger vägledning för både kommunernas och länsstyrelsernas dispensgivning.

Regeringen utgår från att länsstyrelserna handlägger dessa ärenden så skyndsamt som möjligt och håller de som berörs av besluten underrättade om handläggningen. Skulle länsstyrelsen få in ett överklagande av samma dispensbeslut, bör detta naturligtvis inte föranleda två separata prövningar av länsstyrelsen, utan överklagandet bör lämpligen prövas samtidigt som länsstyrelsens överprövningsärende.

Tillsyn och kontroll behövs för ett fungerande strandskydd

I fråga om brister i efterlevnaden av strandskyddsbestämmelserna hänvisar utredningen bl.a. till Naturvårdsverkets och Boverkets utvärdering av strandskyddsreglerna 2013, där det framkom att samtliga länsstyrelser bedömer att strandskyddsreglerna överträds. Av rapporten framgår vidare att det finns skillnader mellan olika myndigheters hantering av dispensärenden, vilket undergräver rättssäkerheten och acceptansen för reglerna.

Länsstyrelsen har här en central roll att spela såväl som tillsynsmyndighet, tillsynsvägledande myndighet och som överprövande myndighet. Även kommunerna i egenskap av tillsynsmyndigheter och Naturvårdsverket som tillsynsvägledande myndighet har viktiga roller i att säkerställa efterlevnaden och bidrar därmed till en ökad acceptans och rättssäkerhet.

Flera remissinstanser framför att det finns behov av ändrat regelverk för tillsynen. När detta lagstiftningsärende beslutas avser regeringen att påbörja ett arbete för att utvärdera tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna och effekterna av bestämmelserna, se avsnitt 10.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den lagändring som innebär att en översiktsplan ska vara aktuell ska träda i kraft den 11 september 2024. Övriga ändringar i miljöbalken och ändringarna i plan- och bygglagen ska träda i kraft den 1 juli 2022.

När det gäller de ändringar i miljöbalken som träder i kraft den 1 juli 2022 ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet. För sådana mål och ärenden ska dock även de nya bestämmelserna om strandnära utvecklingsområden tillämpas. När det gäller den ändring i miljöbalken som träder i kraft den 11 september 2024 ska äldre bestämmelser fortfarande gälla vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet i mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

I fråga om ändringar i plan- och bygglagen ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för ärenden om översiktsplaner som har påbörjats före ikraftträdandet.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022.

Remissinstanserna: Flera länsstyrelser, däribland *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, *Länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Länsstyrelsen i Västerbottens län*, framhåller att det behövs vägledning och informationsinsatser innan lagändringarna träder i kraft. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Uppsala län* och *Länsstyrelsen i Västmanlands län* framför att det är viktigt att det inte blir en för kort övergångsperiod, eftersom det krävs både ekonomiska och personella resurser för att det inte ska bli en övergång till den nya lagstiftningen som äventyrar de värden som strandskyddet syftar till att skydda. Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att lagändringarna bör träda i kraft tidigast när det digitala underlaget är klart (jfr avsnitt 11). Även *Norrälje kommun* efterfrågar att kartmaterialet är klart innan lagen träder i kraft. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* och Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att digitalisering och ikraftträdande bör ske i en parallell process under en period som är mer rimlig i förhållande till de omfattande insatser som kommer att krävas. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*,

Prop. 2021/22:168 *Länsstyrelsen i Östergötlands län och Höganäs kommun framför liknande synpunkter om behov av övergångsbestämmelser så att länsstyrelsen får möjlighet att under en viss tid inventera och fatta beslut om att strandskyddet ska råda innan strandskyddet vid små sjöar och vattendrag upphör att gälla (jfr avsnitt 6). Länsstyrelsen i Västra Götalands län framhåller bl.a. att det finns en stor risk för att små sjöar och vattendrag påverkas på ett betydande sätt om de först tappar skyddet och det sedan ska återinföras, och föreslår därför en övergångsperiod om tre år efter att lagstiftningen har trätt i kraft.*

Skälen för regeringens förslag

Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt

Regeringen anser att huvuddelen av lagändringarna bör träda i kraft som snart som möjligt. Det bedöms vara den 1 juli 2022.

Kravet att översiktsplanen ska vara aktuell för att ge vägledning om var lätnader i strandskyddet bör gälla bör införas vid en senare tidpunkt

Sedan den 1 april 2020 gäller nya bestämmelser i plan- och bygglagen som innebär ett tydligare krav på att kommunen regelbundet ska ta ställning till översiktsplanens aktualitet. Bestämmelserna innebär att kommunen minst en gång per mandatperiod i en s.k. planeringsstrategi ska bedöma i vilken utsträckning översiktsplanen är aktuell. Kommunfullmäktige ska anta en planeringsstrategi senast 24 månader efter ett ordinarie val (se 3 kap. 23 § plan- och bygglagen). Kravet på planeringsstrategi inträder första gången den 11 september 2024, dvs. 24 månader efter det ordinarie valet 2022. Bestämmelserna i plan- och bygglagen innebär att en översiktsplan med automatik kommer att upphöra att vara aktuell, om kommunen inte inom den angivna tiden antar en planeringsstrategi (se 3 kap. 24 § plan- och bygglagen).

Om översiktsplanen inte är aktuell ger den inte samma stöd för efterföljande planering. Av det skälet får vissa förenklingar i lagen användas, t.ex. vid detaljplanläggning, endast om översiktsplanen är aktuell (jfr prop. 2019/20:52 s. 52 och 53). Även kravet på att översiktsplanen måste vara aktuell för att dessa förenklingsmöjligheter ska få användas inträder därmed för första gången efter det ordinarie valet 2022, dvs. 2024.

Mot bakgrund av detta anser regeringen att kravet på översiktsplanens aktualitet, även i fråga om vägledning för bedömningen av om en plats ligger inom ett strandnära utvecklingsområde, bör inträda från samma tidpunkt som motsvarande krav i plan- och bygglagen. En sådan ändring av bestämmelsen bör därför träda i kraft först den 11 september 2024.

Äldre bestämmelser bör i huvudsak gälla för mål och ärenden som inlett före ikraftträdandet

De nuvarande bestämmelserna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden) tillämpas såväl i mål och ärenden om dispenser som i ärenden som avser upphävande av strandskydd. Frågor om upphävande av strandskydd prövas bl.a. genom detaljplanläggning enligt plan- och bygglagen.

Ibland kan det ta lång tid från det att kommunen har påbörjar arbetet med att ta fram ett förslag till detaljplan till dess att förslaget kan antas, inte sällan flera år. Ofta är det även förenat med stora kostnader att ta fram ett planförslag och det planeringsunderlag som behövs för planläggningen.

Om planområdet omfattas av strandskydd kan bestämmelserna om LIS-områden vara en avgörande förutsättning för om strandskyddet kommer att kunna upphävas och därigenom om detaljplanen kommer kunna genomföras. Även om regeringens förslag om strandnära utvecklingsområden är utformat så att de nya bestämmelserna ska kunna tillämpas även utan ett uttryckligt stöd i översiktsplanen, kan det i vart fall inte uteslutas att det i vissa fall skulle kunna försvåra eller omöjliggöra pågående processer om bestämmelserna om LIS-områden skulle upphävas med förhållandevis kort framhållning. Det skulle i så fall kunna leda till att redan gjorda investeringar i pågående planärenden går förlorade, s.k. förgävesprojektering.

För att förhindra att redan påbörjade insatser inte kan slutföras eller att pågående planläggning försenas anser regeringen att bestämmelserna om LIS-områden bör kunna tillämpas även efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna vid prövningen av en fråga om upphävande av strandskydd i sådana ärenden som har inletts före ikraftträdandet. Liksom i tidigare lagstiftningsärenden bör ett planärende vanligtvis anses ha inletts inom kommunen vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats (jfr prop. 2013/14:126 s. 234).

Ett liknande synsätt bör gälla i fråga om mål och ärenden om dispenser som har inletts före ikraftträdandet. I sådana mål och ärenden handlar det emellertid om att den som ansöker om dispens inte ska behöva påverkas negativt om prövningen i sak sker först efter att de föreslagna bestämmelserna har trätt i kraft, t.ex. om prövningen drar ut på tiden. De förutsättningar som gäller vid den tidpunkt när ansökan görs bör således även gälla när prövningsmyndigheten avgör målet eller ärendet.

Utgångspunkten bör därför vara att äldre bestämmelser ska gälla för prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Trots denna utgångspunkt anser regeringen att det bör vara möjligt att även i mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet tillämpa de nya bestämmelserna om strandnära utvecklingsområden, när dessa har trätt i kraft. Detta beror på att det annars kan uppstå situationer där den önskade åtgärden skulle kunna tillåtas i förhållande till de nya bestämmelserna, men där de bestämmelser som gäller i dag hindrar åtgärden. Det skulle bl.a. kunna aktualiseras i samband med detaljplaneläggning, där det kan ta lång tid från det att planärendet inleds till dess att den färdiga detaljplanen antas. Det har tidigare förekommit att kommuner väljer att avsluta pågående planärenden för att omedelbart inleda nya ärenden, för att på så sätt få möjlighet att tillämpa de nya bestämmelserna. Det finns således därför en risk att en övergångsbestämmelse som enbart anger att äldre bestämmelser ska gälla för prövningen av ärenden som har inletts före ikraftträdandet skulle kunna leda till onödig administration. Mot denna bakgrund anser regeringen att även de nya bestämmelserna om strandnära utvecklingsområden bör få tillämpas i sådana mål och ärenden som inletts före ikraftträdandet, när de nya bestämmelserna börja gälla den 1 juli 2022.

I fråga om införandet av kravet att översiktsplanen ska vara aktuell i miljöbalken bör, på motsvarande sätt som gäller för övriga ändringar i

Prop. 2021/22:168 miljöbalken, äldre bestämmelser fortfarande gälla vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet i mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Även i fråga om ändringarna i plan- och bygglagen bör på motsvarande sätt äldre bestämmelser fortfarande gälla för ärenden om översiktsplaner som har påbörjats före ikraftträdandet.

13 Konsekvenser

1. Konsekvenser om förslagen inte kommer till stånd

Strandskyddet reformerades under 2009 och 2014 och därefter har ett antal utvärderingar av reglerna skett. Den årliga statistiken över strandskyddsbeslut visar att antalet beviljade dispenser ökade kraftigt mellan 2011 och 2019 – närmare bestämt med 56 procent. 2011 beviljades strandskyddsdispenser för 4 998 åtgärder, att jämföra med 8 214 beviljade åtgärder 2020. Det indikerar att tidigare reformer av strandskyddet har inneburit lättnader i strandskyddet som också har fått genomslag i praktiken. Oaktat det finns en uppfattning om att strandskyddsreglerna i alltför hög utsträckning hindrar att strandskyddsområden tas i anspråk för bebyggelse, verksamheter och annan exploatering, särskilt i landsbygdsområden. Det finns även en uppfattning om att ett mindre starkt strandskydd skulle leda till en positiv utveckling av landsbygden. Samtidigt bedömer utredningen om översyn av strandskyddet (SOU 2020:78 s. 119) att natur- och kulturmiljövärden är en viktig del av landsbygdens attraktionskraft för såväl boende som besökare. Besöksnäringen uppges växa på landsbygden, inte minst när det gäller naturturismen. Ett starkt strandskydd kan således även bidra till att bevara attraktiva boendemiljöer och skapa förutsättningar för en positiv utveckling på landsbygden. Som regeringen konstaterar i propositionen Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden (prop. 2008/09:119 s. 31) höjer allemansrättsligt tillgängliga stränder inom rimligt avstånd ett områdes värde och kan bidra till byggande av ett attraktivt boende för många.

Strandskyddsdelegationen tillsattes för att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats när det gäller frågor som berör tillämpningen av strandskyddsreglerna. Strandskyddsdelegationen framförde 2015 att strandskyddet, så som det tillämpades, föreföll vara starkt i glesbygd men svagare i tätbebyggda områden, vilket inte var avsikten med de förändringar som riksdagen beslutade om 2009. Även i Naturvårdsverkets rapport Miljömålen Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2021 – Med fokus på statliga insatser anges att utbyggnad och exploatering i strandzonen och grunda vattenmiljöer fortsätter framför allt runt större städer.

Bilden är dock inte entydig. Enligt indikatorn Exploatering av stränder vid sjöar och vattendrag till miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag sker en fortsatt utbyggnad i strandnära områden över hela landet. De flesta nya byggnader ligger inom 50 meter från en redan

befintlig byggnad. Cirka en tredjedel av dessa byggnader uppfördes mellan 2014–2019 inom tätbebyggda områden.

Kommunerna har under 2012–2020 meddelat dispenser för totalt 10 607 åtgärder som avser bostadshus och fritidshus. Av de medgivna åtgärderna utgjorde 44 procent nyetableringar av bostadshus. När det gäller nyetableringar av bostadshus beviljades endast 17 procent av dispensererna i Stockholms och Västra Götalands län jämfört med 41 procent i de fem norrlandslänen Gävleborg, Jämtland, Norrbotten, Västerbotten och Västernorrland under 2012–2020. Av det totala antalet medgivna tillståndspliktiga åtgärder (dvs. inte enbart byggnader) som beviljas i Sverige beviljades dock ca 35 procent av åtgärderna i Stockholms och Västra Götalands län under 2012–2020.

Regeringen har i nuläget inte tillgång till strandskyddsstatistik som visar var i länen dispensererna ges, vilka naturtyper som påverkas och vad som kännetecknar de områden som berörs. Det är därmed oklart om dispensererna inom respektive län främst ges i redan exploaterade områden eller på landsbygden samt på vilket sätt strandskyddets syften påverkas.

Regeringens förslag innebär att det nuvarande systemet med strandnära utvecklingsområden (s.k. LIS-områden) ska ersättas av strandnära utvecklingsområden, där det ska finnas utökade möjligheter att upphäva eller ge dispens från strandskyddet. Det kommer inte längre att vara nödvändigt att beakta i vilken mån de utpekade utvecklingsområdena är lämpliga för utveckling av landsbygden, vilket har visat sig vara svårt att bedöma. Enligt förslaget ska bidraget till landsbygdsutveckling varken behöva vägas in i kriterierna för strandnära utvecklingsområden eller i de särskilda skälen för upphävande eller dispens i sådana områden. Om förslaget inte genomförs kommer svårigheterna att påvisa att en åtgärd i strandskyddsområde bidrar till utveckling av landsbygden att bestå och det kommer finnas mer begränsade möjligheter att upphäva eller ge dispens från strandskydd i landsbygdsområden.

Vid insjöar som är ett hektar eller mindre och vattendrag som är två meter eller smalare vid normalt medelvattenstånd, föreslår regeringen att strandskyddsområdet minskas till 25 meter och att det blir lättare att få dispens eller upphäva det återstående strandskyddet vid sådana vatten under förutsättning av att fri passage säkerställs, om inte länsstyrelsen har utvidgat strandskyddet för det aktuella området. Om förslaget inte genomförs kommer möjligheterna att vidta åtgärder inom 100 meter från en liten sjö eller ett smalt vattendrag även fortsättningsvis att begränsas.

Förslaget innebär vidare att regeringen får meddela föreskrifter om att strandskydd inte ska gälla vid insjöar eller vattendrag som har anlagts eller restaurerats för vissa huvudsakliga syften. Om förslaget inte genomförs riskerar de gällande bestämmelserna att motverka att fler vatten av dessa slag anläggs.

I propositionen föreslås också att strandskyddet ska förstärkas och förtydligas. Inom områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet och inom områden där bebyggelsestrycket är högt eller där efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är mycket stor ska vid bedömningen av om det finns särskilda skäl beaktas att ett upphävande eller en dispens från strandskyddet i ett sådant område inte får innebära att den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och

Prop. 2021/22:168 vattenområden försämras. Om förslaget inte genomförs kommer strandskyddet inte att stärkas och förtydligas i dessa områden.

Förslagen i propositionen syftar till att strandskyddets styrka ska variera över landet med hänsyn till tillgången till stränder och exploateringstryck. Som beskrivs ovan ska det bli enklare att upphäva eller ge dispens från strandskydd i områden som har karaktär av landsbygd med god tillgång till obebyggda stränder medan strandskyddet ska vara starkare i områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet och inom områden där bebyggelsestrycket är högt eller där efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är mycket stor. Förslagen avses också öka strandskyddsreglernas legitimitet, bl.a. genom att minska strandskyddsområdet vid små insjöar och smala vattendrag och införa ett nytt särskilt skäl för upphävande av eller dispens från strandskyddet vid små sjöar och smala vattendrag i 7 kap. 18 c § miljöbalken.

Allt sedan 1950-talets strandlag har lagstiftaren försökt att utforma ett strandskydd som hanterar konflikten mellan bevarande och tillgänglighet å ena sidan, och exploatering och lokal utveckling å den andra. Om förslagen i propositionen inte genomförs riskerar olika områdens varierande skyddsbehov enligt dagens synsätt att inte att få genomslag i den utsträckning som eftersträvas. En annan effekt av om förslagen inte genomförs bedöms vara att legitimiteten för reglerna inte skulle öka.

13.1 Konsekvenser för staten

Länsstyrelserna

Förslagen i propositionen förväntas leda till en ökad arbetsbelastning för länsstyrelserna. Bland annat förväntas en ökad ärendetillströmning för länsstyrelserna i de län där det finns strandnära utvecklingsområden som är attraktiva för byggande enligt de nya särskilda skälen i 7 kap. 18 d § miljöbalken. Vidare föreslås att länsstyrelsen alltid ska pröva en kommuns beslut om dispens från strandskydd, om kommunen har tillämpat de särskilda skäl som gäller för strandnära utvecklingsområden och dispensen avser ett särskilt skyddsvärt kust- eller kustskärgårdsområde. Förslaget innebär att arbetsbelastningen för de länsstyrelser som omfattas av krav på särskild kontroll av meddelade dispenser inom vissa kust- och kustskärgårdsområden kan antas öka något. Länsstyrelsen prövar överklaganden av beslut om strandskyddsdispens i ärenden där kommunen är första prövningsinstans. Det ökade antalet upphävande- och dispensärenden förväntas leda till ett ökat antal överklagade ärenden. Inledningsvis kan det också antas att tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna kommer att medföra en högre arbetsbelastning för länsstyrelserna eftersom det kommer att saknas praxis om hur bestämmelserna ska tillämpas.

Även länsstyrelsernas arbetsbelastning i fråga om att utöva tillsyn och ge tillsynsvägledning kommer att öka. Länsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning i länet och 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 i de fall kommunen avser att upphäva

strandskyddet genom bestämmelser i en detaljplan. Länsstyrelsen har dessutom en granskningsfunktion enligt 19 kap. 3 a och b §§ miljöbalken i fråga om strandskyddsdispenser som beslutas av kommunen. På motsvarande sätt har länsstyrelsen en granskningsfunktion enligt plan- och bygglagen i de fall kommunen avser att upphäva strandskyddet genom bestämmelse i en detaljplan med stöd av 4 kap. 17 § plan- och bygglagen.

Uppdraget att genomföra samordnade åtgärder för att öka digitaliseringen av strandskyddet innebär en ökad arbetsbelastning för länsstyrelserna. I fråga om övriga delar av förslaget om tillkommande utredningsbehov och uppdrag kommer regeringen att konkretisera åtgärderna i det löpande regeringsarbetet. En fullständig analys av övriga delar av förslagen är möjlig först när de konkreta åtgärderna har presenterats.

Förslaget kan förväntas medföra en ökad mängd strandnära exploateringar. Människan har i alla tider levt och verkat nära vatten och strandnära områden är därför särskilt rika på kultur- och fornlämningar. Dessa är också av betydelse för det rörliga friluftslivet. Det saknas i nuläget en heltäckande bild av kultur- och fornlämningar utmed insjöar och vattendrag och därmed finns det brister i kunskapsunderlaget. Förslaget kan innebära ett ökat behov för länsstyrelserna att ta fram kunskapsunderlag och handlägga ärenden enligt 2 kap. kulturmiljölagen (1988:950) för att säkerställa att inga fornlämningar skadas i samband med strandnära exploateringar.

Med små insjöar och smala vattendrag menas sådana sjöar vars vattenyta uppgår till ett hektar eller mindre eller vattendrag vars bredd är två meter eller smalare. De nya reglerna kan under en övergångsperiod förväntas generera fler frågor från kommunerna. I de län – såsom Stockholms, Västra Götalands, Skåne och Uppsala län – som har förordnat om upphävande av strandskydd vid vissa typer av små sjöar och smala vattendrag och samtidigt återinfört strandskydd för vissa platser kommer de besluten fortsätta att gälla. På vissa platser där det anses behövas ett större strandskyddat området har länsstyrelsen möjlighet att besluta om utvidgat strandskydd. Det bedöms innebära arbete med bl.a. inventering. Samtidigt förväntas de ändrade bestämmelserna i fråga om strandskydd vid små insjöar och smala vattendrag minska länsstyrelsernas arbetsbelastning, eftersom dispens och upphävande som huvudregel i minskad utsträckning kommer att behövas för byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder vid små insjöar och smala vattendrag.

När det gäller förslaget om förstärkt strandskydd inom vissa typer av områden kan konstateras att upphävande av och dispens från strandskydd redan i dag ska ske mycket restriktivt inom denna typ av områden. Förslaget bedöms därför inte leda till en högre arbetsbelastning eller andra konsekvenser av större betydelse för länsstyrelserna. Det förstärkta strandskyddet förväntas i viss mån kunna bidra till länsstyrelsernas arbete med att nå de nationella miljökvalitetsmålen och målen för friluftspolitiken samt andra internationella åtaganden.

Länsstyrelsernas förvaltningsanslag (anslag 5:1, Länsstyrelserna m.m., utg. omr. 1 Rikets styrelse) har ökats med 39,5 miljoner kronor 2022 för bl.a. tillsyn, vägledning och kunskapsunderlag inom strandskydd. För 2023 beräknas anslaget ökas med 39,5 miljoner kronor och fr.o.m. 2024 med 30 miljoner kronor för samma ändamål (prop. 2021/22:1 utg.omr. 1

Prop. 2021/22:168 avsnitt 9.7.1, bet. 2021/22:KU1, rskr. 2021/22:67). Den ökade arbetsbelastningen för länsstyrelserna bedöms rymmas inom dessa förstärkningar tillsammans med länsstyrelsernas befintliga ekonomiska ramar.

Övriga statliga myndigheter

Förslagen i propositionen kommer att leda till ett ökat behov av tillsynsvägledning. I frågor som rör tillämpningen av strandskyddreglerna i miljöbalken har Naturvårdsverket det övergripande ansvaret att, i samverkan med länsstyrelserna, ge tillsynsvägledning. 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 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 eller ett smalt vattendrag.

Uppdraget att genomföra samordnade åtgärder för att öka digitaliseringen av strandskyddet innebär en ökad arbetsbelastning för Naturvårdsverket och övriga berörda myndigheter. I fråga om övriga delar av förslaget om tillkommande utredningsbehov och uppdrag kommer regeringen att konkretisera åtgärderna i det löpande regeringsarbetet. En fullständig analys av övriga delar av förslagen är möjlig först när de konkreta åtgärderna har presenterats.

Naturvårdsverkets förvaltningsanslag (anslag 1:1, Naturvårdsverket utg.omr. 20 Allmän miljö- och naturvård) har ökat med 8 miljoner kronor fr.o.m. 2022 för bl.a. tillsyn, vägledning och kunskapsunderlag avseende strandskydd (prop. 2021/22:1 utg.omr. 20 avsnitt 3.26.1, bet. 2021/22:MJU1, rskr. 2021/22:110). Naturvårdsverkets ovan redovisade ökade arbetsbelastning bedöms rymmas inom denna förstärkning tillsammans med befintliga ekonomiska ramar.

Lantmäteriets förvaltningsanslag (anslag 1:6 Lantmäteriet, utg. omr. 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik) har ökat med 5 miljoner kronor fr.o.m. 2022 för att möjliggöra digitalisering av strandskyddet (prop. 2021/22:1 utg.omr. 18 avsnitt 3.7.6, bet. 2021/22:CU1, rskr. 2021/22:79).

Även Boverket kan i egenskap av central tillsynsvägledande myndighet inom plan- och byggområdet förväntas få en marginellt högre arbetsbelastning till följd av de föreslagna regeländringarna. Den ökade arbetsbelastningen bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. Riksantikvarieämbetet är tillsynsvägledande myndighet när det gäller kulturmiljölagstiftningen och kan också förväntas få en marginellt högre arbetsbelastning. Riksantikvarieämbetets ökade arbetsbelastning bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Den förväntade ärendetillströmningen bedöms medföra en ökad arbetsbelastning för mark- och miljödomstolarna. Framför allt inledningsvis kan antas att tillämpningen av de nya bestämmelserna kommer att innebära en högre arbetsbelastning för domstolarna då det kommer att saknas praxis. Den ökade arbetsbelastningen bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Regeringens förslag innebär att det nuvarande systemet med landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden) ska ersättas av strandnära utvecklingsområden, där det ska finnas utökade möjligheter att upphäva eller ge dispens från strandskydd. Det kommer inte att vara nödvändigt att kommunen har pekat ut strandnära utvecklingsområden i översiktsplanen för att lättnaderna ska kunna tillämpas i det enskilda fallet.

Att ett område har pekats ut som lämpligt som LIS-område bör enligt regeringens uppfattning normalt innebära att området även utgör ett strandnära utvecklingsområde. Att området uppfyller dessa kriterier behöver dock prövas i det enskilda fallet, men kommunerna kan förväntas ha stor nytta av det arbete som legat till grund för att peka ut LIS-områden i sitt arbete med att identifiera strandnära utvecklingsområden. Det gäller framför allt det underlagsmaterial som kommunerna har tagit fram.

Regeringens förslag innebär att det inte kommer att vara nödvändigt att beakta i vilken mån de utpekade utvecklingsområdena är lämpliga för utveckling av landsbygden, vilket har visat sig vara svårt att bedöma. Enligt förslaget ska bidraget till landsbygdsutveckling varken behöva vägas in i kriterierna för strandnära utvecklingsområden eller i de särskilda skälen för upphävande eller dispens i sådana områden. Det bedöms underlätta kommunernas arbete jämfört med i dag.

En annan svårighet för kommunerna med nuvarande bestämmelser för LIS-områden har varit att bedöma om området är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Detta har också medfört att utpekade LIS-områden omfattar förhållandevis små arealer mark och vatten. De i propositionen föreslagna kriterierna för strandnära utvecklingsområden, som innebär att områden som är av särskild betydelse för strandskyddets syften inte får pekas ut som strandnära utvecklingsområden, bedöms vara lättare att tillämpa för kommunerna och ge större möjligheter att peka ut sådana områden.

Införandet av strandnära utvecklingsområden antas leda till fler upphävande- och dispensärenden som prövas enligt 7 kap. 18 d § miljöbalken. För en övervägande del av de dispensärenden som kan aktualiseras enligt de särskilda skälen i bestämmelsen är det den kommunala nämnden som är prövningsmyndighet i första instans. Den ökade ärendetillströmningen kommer att medföra en ökad belastning på dessa kommuner. Tydliggörandet av de särskilda skälen för upphävande av eller dispens från strandskyddet förväntas dock leda till att prövningen av enskilda ärenden blir enklare. I ett inledande skede kan antas att avsaknaden av praxis samt eftersläpning i utpekandet av strandnära utvecklingsområden i översiktsplaner, kommer att medföra en viss ökad arbetsbelastning för dessa kommuner. Regeringens förslag bedöms dock totalt sett inte innebära en ökad arbetsbelastning för kommunerna. Oavsett om förslagen i propositionen totalt sett innebär en ökad eller minskad arbetsbelastning för kommunerna är den ekonomiska effekten svår att beräkna, eftersom kommunerna själva har rätt att besluta om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

När det gäller det minskade strandskyddsområdet vid små insjöar och smala vattendrag påverkas kommunerna olika beroende på om

Prop. 2021/22:168 strandskyddet sedan tidigare delvis har upphävts genom äldre, länsvisa förordnanden. I kommuner där det inte finns sådana förordnanden bör antalet dispensärenden minska jämfört med i dag. Samtidigt kan de nya reglerna förväntas generera fler frågor från allmänheten under en övergångsperiod. Sammantaget bedöms förslaget inte leda till någon ökad arbetsbörda för kommunerna.

Förslagen i propositionen förväntas medföra ett ökat behov av tillsyn av strandskyddet, t.ex. vad gäller information till enskilda och företag. Kommunerna ansvarar för tillsynen över huvuddelen av Sveriges strandskyddsområden. Naturvårdsverket och länsstyrelserna ska bidra med tillsynsvägledning. En tydlig och ändamålsenlig tillsynsvägledning är en förutsättning för en effektiv tillsyn. Genom Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas arbete med tillsynsvägledning, tillsyn och kontroll förväntas bättre förutsättningar för mer tillsyn och mer effektiv tillsyn. Kommunernas arbete med strandskyddstillsyn bedöms därigenom till stor del underlättas och stärkas genom insatser för tillsynsvägledning. Kommunerna har som ovan nämnts rätt att ta ut avgifter för att finansiera den kommunala strandskyddstillsynen.

I de kommuner där det finns strandnära utvecklingsområden eller det inte sedan tidigare finns länsvisa förordnanden om upphävt strandskydd vid små sjöar och mindre vattendrag kommer förslagen medföra möjligheter för planläggning, byggande och andra åtgärder. Detta kan ge ökade förutsättningar för dessa kommuner att utveckla kommunen för att göra den mer attraktiv för invånare, företag, turister och andra besökare.

Förslaget om förstärkt strandskydd inom vissa typer av områden bedöms medföra en ökad tydlighet i fråga om förutsättningarna för dispens. Förslaget innebär också att kommunerna får stöd i att fortsatt bevara områden som är viktiga för den allemansrättsliga tillgången till strandområden och för djur- och växtlivet. Dessutom kan det förstärkta strandskyddet bidra till kommunernas arbete med att nå de nationella miljökvalitetsmålen och målen för friluftspolitiken samt andra internationella åtaganden.

När det gäller förslaget om att regeringen får meddela föreskrifter om att strandskydd inte ska gälla vid insjöar eller vattendrag som har anlagts eller restaurerats för vissa syften bedömer regeringen att förslaget på sikt kommer att förenkla och effektivisera kommunernas handläggning av ärenden som gäller de aktuella typerna av insjöar och vattendrag. Förslaget bedöms även innebära ett ökat intresse hos kommuner att anlägga vatten, t.ex. våtmarker.

Förslaget som möjliggör att äldre förordnanden om upphävande av strandskydd ska upphöra att gälla medför inga konsekvenser för kommunerna förrän länsstyrelsen med stöd av bemyndigandet upphäver ett sådant förordnande. Om ett förordnande upphävs med stöd av den föreslagna bestämmelsen, kan det påverka den kommunala planeringen. Som nämnts i avsnitt 8 är det viktigt att berörda kommuner involveras i god tid, med hänsyn till att kommunerna kan behöva överväga att upphäva strandskyddet i detaljplanlagda områden som omfattats av ett förordnande. Regeringen avser att meddela föreskrifter om att länsstyrelsen innan den meddelar föreskrifter om att förordnanden om upphävt strandskydd ska upphöra att gälla ska samråda med berörda kommuner. På så sätt får kommunerna möjlighet att både påverka

länsstyrelsens föreskrifter och att anpassa sin planering efter de ändrade förutsättningarna. Utifrån de förordnanden som regeringen har kännedom om har en stor del av de nu gällande förordnandena meddelats före den 1 juli 1999 och kan alltså inte upphävas med stöd av den föreslagna bestämmelsen. Förslagets konsekvenser för kommunerna bedöms därför som små.

På längre sikt innebär de nya reglerna att kommunernas motståndskraft mot klimatförändringar kan förväntas minska genom att bebyggelse och annan exploatering i strandnära lägen förväntas öka. Vidare ökar risken för påverkan på ytvattentäkter, vilket kan påverka kommunernas dricksvattenförsörjning negativt.

13.3 Konsekvenser för företag

Förslaget i 7 kap. 18 d § andra stycket 2 a och b miljöbalken innebär att det tydliggörs att särskilda skäl för upphävande eller dispens finns för byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs antingen för att tillgodose ett angeläget intresse av ny eller förändrad sammanhållen bebyggelse eller för småskalig verksamhet som har nytta av ett strandnära läge. Enligt den nuvarande regleringen har bedömningen av om en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden inneburit oklarhet och medfört skilda tolkningar vilket har gjort den svårt att tillämpa. Den föreslagna förändringen bedöms därför medföra att det blir lättare för företag att åberopa 7 kap. 18 d § miljöbalken. Att dagens LIS-områden kommer kunna användas i redan påbörjade ärenden bedöms minska risken för att det uppstår olägenheter för företag till följd av förändringen.

Företag inom byggbranschen kan förväntas påverkas positivt av de ökade möjligheterna för upphävande eller dispens för ny eller förändrad sammanhållen strandnära bebyggelse. För småskaliga verksamheter som har nytta av ett strandnära läge kommer det bli enklare att få dispens för byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för verksamheten inom strandnära utvecklingsområden. Det kan t.ex. handla om företag inom besöksnäring och turism, caféer och restauranger, hotellverksamhet i form av s.k. bed and breakfast, jakt och fiske, eller för småskaliga gröna näringar såsom djurhållning eller annan livsmedelsproduktion. Företag som verkar inom näringar som har fördel av ett strandnära läge kan således också påverkas i positiv riktning. Samtidigt kan företag som är beroende av attraktiviteten hos orörda strand- och vattenmiljöer eller strandnära kulturmiljöer påverkas i negativ riktning. Upplevelsevärden och förutsättningarna för friluftsliv kan förväntas påverkas med en kumulativa effekter som varierar utifrån flera faktorer såsom tillgång på allemansrättslig mark och olika stark efterfrågan på att uppföra byggnader och anläggningar.

Förslaget bedöms inte leda till ökade administrativa kostnader för företag.

13.4 Konsekvenser för enskilda och för friluftslivet

Tyngdpunkten i förslagen i propositionen är regler som innebär att det blir lättare för den som har rådighet över ett strandnära område att vidta åtgärder där, bl.a. genom att regler för strandnära utvecklingsområden införs och genom att strandskyddsområdet minskas från 100 till 25 meter invid små insjöar och smala vattendrag. Det bedöms således bli enklare för enskilda som äger fastigheter som är belägna inom sådana områden att bebygga och på annat sätt förfoga över sina fastigheter. Dispens får dock även fortsättningsvis endast ges om det är förenligt med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken.

Däremot förväntas övriga enskilda som inte har tillgång till en strandfastighet på en viss plats – dvs. den breda allmänheten – i huvudsak att påverkas negativt av ökat strandnära byggande genom minskad tillgång till strandnära områden, påverkan på landskapsbilden och minskade möjligheter till utblickar, bad och annat friluftsliv. Enskilda riskerar även att drabbas av mindre rent vatten, inklusive dricksvatten, samt ökad risk för översvämningar om de ekosystemtjänster som är kopplade till oexploaterade stränder försvagas.

En exploatering i ett strandnära läge är i många fall en åtgärd som består över överskådlig tid. Det innebär att konsekvenserna av att strandskyddet minskas eller upphävs växer successivt över lång tid för varje ny åtgärd som vidtas. Upplevelsevärden och förutsättningarna för friluftsliv kan därför förväntas påverkas av de kumulativa effekter som varierar utifrån flera faktorer såsom tillgång på allemansrättslig mark och olika stark efterfrågan på att uppföra byggnader, anläggningar och andra anordningar.

När det gäller strandnära utvecklingsområden mildras de negativa konsekvenserna för allmänheten och friluftslivet av kraven på att dessa områden ska ha en god tillgång på obebyggt strandskyddat område, att bebyggelsestrycket ska vara lågt, och att området inte ska vara av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Det kan förväntas att reglerna om strandnära utvecklingsområden kommer att leda till en mer utspridd bebyggelsepåverkan jämfört med dagens LIS-områden, eftersom det inte längre kommer att krävas att enstaka en- eller tvåbostadshus uppförs i anslutning till ett befintligt bostadshus. Den effekten mildras av att det vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för ett upphävande av eller en dispens från strandskyddet i strandnära utvecklingsområden ska beaktas att den allemansrättsliga tillgången till långa obrutna strandområden i trakten inte får försämrats av ett en- eller tvåbostadshus. Även när det gäller förslaget om minskat strandskyddsområde vid små insjöar och smala vattendrag innebär förslaget att tillgängligheten till orörda strand- och vattenmiljöer för enskilda minskar jämfört med i dag. Denna effekt är mindre i de långa där strandskyddet redan delvis är upphävt genom äldre förordnanden.

Strandnära utveckling kan i vissa fall även ha en positiv inverkan på enskildas allmänrättsliga tillgång till strandområden om dessa områden blir mer tillgängliga, t.ex. för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Strandnära utveckling som leder till ett ökat utbud av service kan också medföra ökad tillgänglighet och positiva konsekvenser för allmänheten och friluftslivet.

Propositionen innehåller även förslag som syftar till att förtydliga och förstärka strandskyddet. Inom områden som antingen är av särskild betydelse för djur- och växtlivet, eller där bebyggelsestrycket är högt eller efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är mycket stor ska vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för upphävande eller dispens i vissa fall beaktas att den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden inte får försämrans. För dessa områden gäller ett motsatt resonemang jämfört med de ovan redovisade konsekvenserna av ett minskat strandskydd. De föreslagna skärpningarna och förtydligandena bedöms vara till fördel för friluftslivet och de flesta enskilda eftersom de bl.a. syftar till att skydda de återstående strandområden som är allemansrättsligt tillgängliga. Enskilda gynnas också av att de ekosystemtjänster som strandområdena bidrar med värnas.

I bl.a. storstadsregionerna, i anslutning till andra större tätorter och i attraktiva fritidshusområden innebär förslaget skärpningar och förtydliganden av rådande praxis. I dessa områden kan det bli svårare för fastighetsägare att få dispens inom strandskyddsområdet. En proportionalitetsbedömning enligt 7 kap. 25 § miljöbalken ska dock liksom tidigare alltid göras. Inskränkningar i enskildas rätt att använda sig av mark eller vatten får inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Förslagen i propositionen gör det möjligt för regeringen att generellt undanta vissa typer av anlagda eller restaurerade vatten från strandskyddsreglerna. Det bedöms kunna leda till ett mer proportionerligt strandskydd och därmed till att enskildas acceptans för reglerna ökar. Förslaget bedöms även innebära ett ökat intresse hos enskilda att anlägga vatten, t.ex. våtmarker. Mot bakgrund av den avgränsning som föreslås av vilken typ av anlagda vatten som ska kunna omfattas av föreskrifter om undantag, bedöms inte möjligheten till friluftsliv minska eller allemansrättsliga värden på annat sätt gå förlorade om förslaget om anlagda och restaurerade vatten genomförs.

När det gäller det föreslagna bemyndigandet medför ändringen inga konsekvenser för enskilda förrän regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av bemyndigandena upphäver förordnanden om upphävt strandskydd. För den som äger strandnära mark i ett område som omfattas av ett förordnande medför dock ändringarna en återgång till vad som gällde före den 1 juli 2009, dvs. att ägaren inte kan utgå från att förordnandet fortsätter att gälla. Det är med stöd av det föreslagna normgivningsbemyndigandet bara möjligt att upphäva förordnanden meddelade enligt 7 kap. 15 § första stycket miljöbalken i dess lydelse mellan den 1 juli 1999 och den 30 juni 2009 (se avsnitt 8). Det får alltså till följd att möjligheten att upphäva förordnanden inte kommer att avse samtliga gällande förordnanden. Regeringen bedömer, utifrån de förordnanden som regeringen har kännedom om, att en stor del av de nu gällande förordnandena har meddelats före den 1 juli 1999 och alltså inte kan upphävas med stöd av den föreslagna bestämmelsen. Konsekvenserna av förslaget bedöms därför som små.

Kuster, sjöar, stränder och vattendrag har stor betydelse för friluftslivet. Vattnet i sig har ett upplevelsevärde och är även en förutsättning för många aktiviteter. Att kunna vandra utmed stränder och vattendrag, bada, fiska, skåda sjöfågel eller åka skridskor kräver att stränderna är tillgängliga. I

Prop. 2021/22:168 heläkersbygd, där möjligheterna för det rörliga friluftslivet är begränsade, kan även grävda diken vara viktiga för möjligheten att röra sig till fots på allemansrättslig grund i landskapet. År 2012 fastställdes tio mål för friluftspolitiken. Eftersom förslagen sammantaget bedöms innebära att strandskyddet minskar i omfattning och styrka finns en risk att även arealen attraktiv natur kommer att minska över tid för friluftslivet. Strandskyddet är relevant för flera av friluftsmålen och förslagen kan komma att påverka möjligheten att nå framför allt mål 4 som gäller tillgång till natur för friluftsliv, men även mål 1 om tillgänglig natur för alla, mål 3 om allemansrätten och mål 5 om attraktiv tätortsnära natur.

13.5 Konsekvenser för miljön

Huvuddelen av förslagen i propositionen innebär att strandskyddet försvagas, vilket bedöms leda till negativa konsekvenser för livsvillkoren för djur- och växtlivet på land och i vatten. Områden som är värdefulla för djur- och växtliv kan komma att bebyggas. Ett försvagat strandskydd kan även leda till andra negativa konsekvenser för miljön, såsom sämre vattenkvalitet och dricksvattenkvalitet på grund av minskad vattenrenande funktion i strandzonen. Ett försvagat strandskydd kan även leda till ökad näringsbelastning, grumling och spridning av giftiga ämnen för att exploatering av strandzonen t.ex. kan komma att leda till ökade utsläpp av dagvatten. Vidare kan möjligheten för växt- och djurarter att sprida sig och röra sig i landskapet minska. Risken att våtmarker påverkas negativt ökar ju närmare öppet vatten en exploatering görs. Bebyggelse och annan exploatering i sådana områden innebär normalt dränering vilket skadar våtmarkens funktion för kolinlagring, vattenbalansering, vattenrening och biologisk mångfald.

Eftersom bebyggelse och andra anläggningar i strandnära lägen totalt sett förväntas öka innebär förslagen att samhällets motståndskraft mot klimatförändringar successivt riskerar att minska. Det beror på att bebyggelse och anläggningar i ökad utsträckning kan förväntas lokaliseras till lägen med större risk för översvämning. Denna risk begränsas dock av att risken för översvämning ska beaktas vid planläggning och prövning av bebyggelse enligt plan- och bygglagen (jfr 2 kap. 5 § den lagen). Att samhällets motståndskraft mot klimatförändringar successivt riskerar att minska beror också på att opåverkade stränder fungerar som en buffertzona mot översvämningar genom deras vattenhållande och vattenfördröjande funktion.

Förslaget om strandnära utvecklingsområden innebär att möjligheten att upphäva eller få dispens från strandskydd utökas. För det första får prövningsmyndigheten beakta om upphävandet eller dispensen avser en ett enstaka en- eller tvåbostadshus, en komplementbyggnad som hör till ett sådant bostadshus eller en åtgärd som behövs för att byggnaderna ska kunna uppföras eller användas för sitt ändamål inom de områden som uppfyller kriterierna för strandnära utvecklingsområden. För det andra får prövningsmyndigheten beakta om upphävandet eller dispensen avser byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för att antingen tillgodose ett angeläget allmänt intresse av ny eller förändrad

sammanhållen bebyggelse, eller att bedriva småskalig verksamhet som har nytta av ett strandnära läge inom dessa områden. Bestämmelsen omfattar även ändrad användning av befintliga byggnader.

Det kommer därmed att bli lättare att få dispens för ändrad användning av befintliga byggnader inom strandnära utvecklingsområden. Detta innebär att många hus vid vatten som i dag förfaller för att det inte finns ekonomiska förutsättningar för att underhålla dem kan rustas upp och få nya användningsområden inom ramen för reglerna. På så sätt kan kulturmiljöer finnas kvar och utvecklas. En utökad dispensgivning kan dock även innebära en negativ påverkan på existerande strandnära kulturmiljöer om inte hänsyn tas till de värden de representerar.

Hur stora konsekvenserna blir för miljön är mycket svåra att kvantifiera eftersom de negativa effekterna är kumulativa över tid. Faktorer som minskar de negativa konsekvenserna är att ett strandnära utvecklingsområde ska vara ett område där tillgången till obebyggt strandskyddat område är god såväl inom området som i den omgivande trakten, att bebyggelsestrycket ska vara lågt och att området inte ska vara av särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Andra faktorer som minskar de negativa konsekvenserna av bestämmelserna om strandnära utvecklingsområden är att tillämpningen av dem inte får innebära att den allemansrättsliga tillgången till långa obrutna strandområden i trakten försämras, att kravet på fri passage ska upprätthållas och att dispenser och upphävanden ska prövas mot strandskyddets syften i varje enskilt fall.

I propositionen föreslås också att strandskyddsområdet vid små insjöar och smala vattendrag minskas från 100 till 25 meter och det blir lättare att få dispens från eller upphäva det återstående strandskyddet vid sådana sjöar. Detta gäller under förutsättning att länsstyrelsen inte har beslutat att utvidga strandskyddsområdet på platsen och att fri passage säkerställs. När det gäller konsekvenserna för miljön av förslaget om små insjöar och smala vattendrag kan konstateras att mindre sjöar och vattendrag står för en stor andel av sötvattensstränderna i landet. Storleken på en sjö eller ett vattendrag är inte avgörande för dess biologiska värden. Små sjöar och vattendrag kan vara känsligare för påverkan än stora, just på grund av sin ringa storlek. Ett litet ingrepp kan därför få betydelse och påverka sjön eller vattendraget. Konsekvenserna blir störst lokalt, där själva exploateringen görs och livsmiljöer för växter och djur försvinner eller förändras. Förändringar högt upp i ett avrinningsområde, där vattendragen i allmänhet är små, kan dock även medföra konsekvenser nedströms, i form av t.ex. förändrad hydrologi eller ökad risk för grumling och förorening. De negativa konsekvenserna för miljön bedöms dock i huvudsak uppstå i ungefär hälften av länen där strandskyddet vid små sjöar och vattendrag inte redan har upphävts i varierande omfattning. Detta begränsar den inverkan förslagen om små sjöar och smala vattendrag förväntas få på miljön i dessa län.

Förslaget om att regeringen ska få meddela föreskrifter om att insjöar och vattendrag inte ska omfattas av strandskydd om de har anlagts eller restaurerats i huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön, genomföra en klimatanpassningsåtgärd, eller skapa bättre förutsättningar för djur- och växtliv kan innebära både positiva och negativa konsekvenser för miljön. Negativa konsekvenser uppstår om förslaget leder till ökad exploatering som medför att biotoper försvinner

Prop. 2021/22:168 eller försämras. Positiva konsekvenser uppstår om förslaget leder till att fler små vatten anläggs i huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön, genomföra en klimatanpassningsåtgärd eller skapa bättre förutsättningar för djur- och växtliv. Många anlagda vatten omfattas i dag inte av bestämmelserna om strandskydd. För sådana vatten medför förslaget ingen förändring.

Några av förslagen i propositionen syftar till att strandskyddet ska förtydligas eller förstärkas. Strandskyddet föreslås stärkas i hög-exploaterade områden där utrymmet för djur och växter minskar och förtydligas i områden som är av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Reglerna om upphävanden av och dispens från strandskydd ska redan i dag tillämpas restriktivt. Förslaget att stor restriktivitet ska gälla i dessa områden vid tillämpning av de särskilda skälen i 7 kap. 18 c § första stycket 1–4 miljöbalken bedöms dock leda till positiva konsekvenser för miljön, bl.a. genom den ökade tydligheten och en mer likartad tillämpning i hela landet.

När det gäller möjligheten att upphäva tidigare förordnanden om upphävande av strandskyddet och att i vissa fall införa strandskydd medför de föreslagna ändringarna inga miljömässiga konsekvenser förrän regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av bemyndigandena beslutar att upphäva förordnanden om upphävt strandskydd. Föreskrifter om att upphäva förordnanden om upphävt strandskydd kan bidra till att den allemansrättsliga tillgängligheten till berörda strandområden ökar och att goda livsvillkor för djur och växter i dessa områden bevaras.

Förekomsten av strandskyddet har bl.a. inneburit att behovet av att inventera och avgränsa fornlämningar har varit lågt i strandnära miljöer och det saknas därför fullständiga inventeringar över kultur- och fornlämningar nära vatten. Om exploatering sker i strandnära områden utan att det dessförinnan har genomförts inventeringar och avgränsningar av fornlämningar enligt 2 kap. kulturmiljölagen finns det en risk för att fornlämningar skadas eller förstörs.

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. För målet Levande sjöar och vattendrag är det en positiv utveckling endast i fem län (Jämtland, Kronoberg, Norrbotten, Västerbotten och Västra Götaland). Andelen bebyggelsepåverkad strandlinje vid sjöar och vattendrag har ökat enligt indikatorn Strandlinje längs sjöar och vattendrag som är påverkad av bebyggelse 2014–2019.

Strandskyddet är även relevant för vissa av Sveriges internationella eller EU-rättsliga åtaganden, exempelvis ramdirektivet för vatten, havsmiljödirektivet, art- och habitatdirektivet, konventionen för biologisk mångfald och åtaganden inom de regionala havsmiljökonventionerna Helcom för Östersjön och Oskar för Nordostatlanten. Exempelvis kan ny bebyggelse leda till morfologiska förändringar som äventyrar möjligheten att uppnå de miljökvalitetsnormer som fastställts enligt ramdirektivet för vatten. Eftersom förslagen sammantaget bedöms innebära att

strandskyddet minskar i omfattning och styrka kan förutsättningarna för att uppnå relevanta miljömål eller relevanta internationella eller EU-rättsliga åtaganden försämrats. Prop. 2021/22:168

13.6 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Förslaget att ersätta systemet med LIS-områden med strandnära utvecklingsområden bedöms innebära ett ökat kommunalt inflytande. Ett sådant inflytande säkerställs genom ett system som ger möjlighet för såväl långsiktig planering som utrymme för bedömningar i det enskilda fallet. Genom att utforma systemet så att tydliga kriterier slås fast, dels i fråga om vilka områden som bör vara föremål för mer flexibel tillämpning, dels i fråga om vilka skäl som får beaktas vid en sådan tillämpning, uppnås en enhetlig, förutsägbar och förutsägbart tillämpning på kommunal nivå.

Förslagen om förstärkt strandskydd inom vissa områden kan innebära att kommunens rådighet över den fysiska planeringen till viss del begränsas. Syftet är att skydda områden som är av särskild betydelse för växt- och djurlivet samt att värna den allemansrättsliga tillgången till strandområden. Även förslaget att införa en möjlighet att upphäva tidigare förordnanden om upphävande av strandskyddet och att i vissa fall införa strandskydd kan innebära att kommunens rådighet över den fysiska planeringen till viss del begränsas. Syftet med förslaget är att områden som har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften ska kunna omfattas av strandskydd. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att förslagen utgör ett proportionerligt och berättigat ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

7 kap. 13 a §

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att strandskydd inte ska gälla vid anlagda eller restaurerade insjöar eller vattendrag. Det är endast anlagda eller restaurerade sjöar och vattendrag som har en koppling till ett naturligt vattenområde eller vattenflöde som avses. Om sådana vatten saknar koppling till naturligt vatten är det inte fråga om insjöar och vattendrag i den mening som avses i 13 § och de omfattas därför inte av strandskyddsbestämmelserna. Föreskrifter meddelade med stöd av bemyndigandet får endast avse insjöar eller vattendrag som anlagts eller restaurerats med vissa huvudsakliga syften.

De vatten som kan undantas ska vara av ett slag som lätt kan identifieras. Föreskrifterna kan avgränsas till att avse insjöar och vattendrag av viss storlek men kan även avse vissa typer av åtgärder.

Enligt *första punkten* får sådana föreskrifter meddelas för insjöar eller vattendrag som har anlagts eller restaurerats i huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön. Exempel på vatten som kan omfattas av detta är våtmarker och dammar som har anlagts för detta syfte.

Av *andra punkten* framgår att föreskrifter får meddelas för insjöar eller vattendrag som har anlagts eller restaurerats i huvudsakligt syfte att genomföra en klimatanpassningsåtgärd. Det kan t.ex. handla om bevattningsdammar och andra småvatten som anlagts för att hålla kvar vatten i landskapet.

Enligt *tredje punkten* får föreskrifter meddelas för insjöar eller vattendrag som har anlagts eller restaurerats i huvudsakligt syfte att skapa bättre förutsättningar för djur- och växtlivet. Det kan exempelvis röra sig om viltvatten eller vissa våtmarker.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

7 kap. 14 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om strandskyddsområdet.

Andra stycket får ett nytt innehåll som innebär att vid insjöar som är ett hektar eller mindre och vattendrag som är två meter eller smalare vid normalt medelvattenstånd begränsas strandskyddet till att omfatta området intill 25 meter från strandlinjen både på land och i vattnet. Inom ett sådant strandskyddsområde gäller begränsat strandskydd. Begränsningen gäller i förhållande till vad som gäller för andra insjöar och vattendrag enligt första stycket. Om länsstyrelsen har beslutat att utvidga strandskyddsområdet, enligt 14 a § första stycket 2 eller enligt äldre bestämmelser om utvidgat strandskydd, gäller inte begränsat strandskydd. Utvidgning av strandskyddet får göras i en viss omfattning från strandlinjen. Tidigare beslut om utvidgning bör därför även med de nya reglerna anses omfatta hela området mellan strandlinjen och den yttre gräns för utvidgningen som anges i beslutet. Av 18 c § första stycket 5 framgår att ett särskilt skäl för upphävande av eller dispens från strandskyddet är att området är strandskyddat för att det ligger vid en liten insjö eller ett smalt vattendrag där begränsat strandskydd råder. Bestämmelser om små insjöar och smala vattendrag finns även i 18 §. För mer om avgränsningen av små insjöar och smala vattendrag, se prop. 2013/14:214 s. 18, 19, 23 och 24. Bestämmelserna i nuvarande andra och tredje styckena flyttas till 14 a §.

Bestämmelsen utformas med beaktande av *Lagrådets* synpunkter. Övervägandena finns i avsnitt 6.

7 kap. 14 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att länsstyrelsen i det enskilda fallet får utvidga ett strandskyddsområde.

Första punkten motsvarar delar av nuvarande 14 § andra stycket.

I *andra punkten* införs en bestämmelse som innebär att länsstyrelsen får utvidga ett strandskyddsområde vid en liten insjö eller ett smalt vattendrag,

om det är av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften. Om strandskyddsområdet har utvidgats gäller inte längre begränsat strandskydd enligt 14 § andra stycket och inte heller det särskilda skäl som enligt 18 c § första stycket 5 annars får beaktas vid prövningen av upphävande av eller dispens från strandskyddet vid små insjöar och smala vattendrag. Bestämmelsen kan t.ex. användas för att utvidga ett strandskyddsområde vid en liten insjö eller smalt vattendrag i närheten av en tätort för att säkerställa allmänhetens tillgång till området. Den kan också användas i det fall ett område som är större än 25 meter behövs för att säkerställa fri passage om det området som behövs för fri passage är av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften. Kravet på att ett utvidgande ska vara av särskild betydelse för att säkerställa något av strandskyddets syften innebär att tröskeln är högre för att utvidga strandskyddet vid små insjöar och smala vattendrag än för att besluta om en utvidgning i andra fall, där det i stället enligt första punkten är tillräckligt att utvidgningen behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Områden vid små sjöar och smala vattendrag som kan komma i fråga för utvidgning är områden som hyser mycket betydande naturvärden eller fyller en funktion av särskild betydelse för det rörliga friluftslivet

Andra stycket motsvarar nuvarande 14 § andra stycket i den del som anger att ett strandskyddsområde får utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd.

Tredje stycket motsvarar nuvarande 14 § tredje stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

7 kap. 18 §

I paragrafen anges förutsättningarna för när länsstyrelsen i det enskilda fallet får upphäva strandskyddet i ett område.

I paragrafen görs endast språkliga ändringar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

7 kap. 18 c §

Paragrafen anger vilka särskilda skäl som får beaktas vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet.

I paragrafens *första stycke* införs en ny femte punkt och de punkter som tidigare numrerades 5 och 6 får nya nummer 6 och 7.

Enligt *femte punkten* får som särskilt skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet beaktas om det område som upphävandet eller dispensen avser ligger vid en liten insjö eller ett smalt vattendrag. En förutsättning för tillämpning är att begränsat strandskydd råder på platsen. Bestämmelsen är således inte tillämplig om länsstyrelsen har beslutat att utvidga strandskyddsområdet vid den lilla insjön eller smala vattendraget. Detta särskilda skäl för upphävande av eller dispens från strandskyddet ska tillämpas extensivt och en ansökan som regel kunna medges så länge fri passage i den mening som avses i 18 f § säkerställs.

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke* som anger att inom områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet eller där bebyggelsetrycket är högt eller där efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är mycket stor,

Prop. 2021/22:168 ska det vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl enligt första stycket 1–4 beaktas att ett upphävande av eller en dispens från strandskyddet i ett sådant område inte får innebära att den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden försämras. Med strand- och vattenområde avses endast det strandskyddade området.

Bestämmelsen är inte avsedd att medföra någon ändring av rättsläget vad avser grunderna för upphävande eller dispens när det gäller områden som är av särskild betydelse för djur- och växtlivet, där tillämpningen redan präglas av stor restriktivitet vilket får till följd att den långsiktiga tillgången till värdefulla strand- och vattenområden inte försämras.

Bebyggelsetrycket i ett område är kopplat till efterfrågan på tidigare oexploaterad mark som kan tas i anspråk för bebyggelse. Bebyggelsetrycket är gemensamt för trakten eller närområdet och varierar således inte från en fastighet till en annan. Även om det av något skäl inte går att bebygga den fastighet prövningen avser – och att det således inte heller finns någon efterfrågan på den specifika fastigheten – kan det ändå finnas ett högt bebyggelsetryck inom det område där fastigheten ligger.

Avsikten med att det vid bedömningen av om det finns särskilda skäl ska beaktas att ett upphävande av eller en dispens från strandskyddet i ett sådant område inte får innebära att den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden försämras är att tydliggöra att de särskilda skälen ska tillämpas med stor restriktivitet inom de områden som anges i bestämmelsen. Hänsyn ska då tas till att strandskyddets syften är långsiktiga och att strand- och vattenområden som är värdefulla ur strandskyddssynpunkt ska ha ett starkare strandskydd än områden som inte är lika värdefulla ur strandskyddssynpunkt. Här avses båda strandskyddets syften.

Bestämmelsen är tillämplig vid en bedömning av det särskilda skälet i första stycket 1, dvs. när det är fråga om att området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. För att ett område ska anses sakna betydelse för strandskyddets syften krävs, utöver bedömningen av påverkan inom det ianspråktagna området, att ett upphävande av eller en dispens från strandskyddet inom området inte heller har en negativ påverkan på strandskyddets syften i det närmast angränsade området utanför det ianspråktagna området. Ett exempel på när det typiskt sett inte finns särskilda skäl för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet, vid beaktande av att den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden inte får försämras, är bl.a. när det är fråga om förtätning på redan ianspråktagen mark inom en tätort och upphävandet eller dispensen har negativ påverkan på en intilliggande park eller ett grönområde som har betydelse för strandskyddets syften. Är intilliggande område däremot en hårdgjord yta, t.ex. en parkeringsplats, eller ett industriområde försämrar förtätningen inte den långsiktiga tillgången till värdefulla strand- eller vattenområden. Åtgärden i fråga kan t.ex. innebära en delvis ändrad storlek, utformning, eller användning av en byggnad eller anläggning förutsatt att ändringen inte har en, utifrån förbudens syften, negativ påverkan på strandskyddets syften i angränsande områden. Därmed kan det, även med en tillämpning med stor restriktivitet, finnas särskilda skäl för att upphäva strandskyddet eller medge en dispens för t.ex. en

byggnation eller en annan åtgärd inom ett ianspråktaget område, såvida åtgärden inte har en negativ påverkan på ett intilliggande värdefullt strand- eller vattenområde.

Bestämmelsen ska tillämpas vid en bedömning av det särskilda skälet i första stycket 2, dvs. när det är fråga om ett område som genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen. I tätortsmiljö där det råder brist på naturområden kan ett sådant område ha höga värden för friluftsliv och utgöra en viktig zon för djur- och växtliv, även om området avskiljs från strandlinjen av en t.ex. en väg. Ett exempel på när det, även med beaktande av att den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden inte får försämrats, bör kunna finnas särskilda skäl för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet i ett sådant avskilt område är när den avskiljande verkan kompenseras. Det kan ske genom att det byggs en ekodukt eller en passage som gör det möjligt för både djur och människor att passera. Ett område som redan är helt avskilt från vattnet på grund av bebyggelse närmast vattnet har typiskt sett inte heller så höga värden för strandskyddet att de träffas av den nya bestämmelsen.

Bestämmelsen ska tillämpas vid bedömningen av det särskilda skälet i första stycket 3, dvs. när det är fråga om att området behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området. I tätbebyggda områden finns ofta redan bryggor som kan användas av allmänheten och det är i första hand befintliga bryggor som bör utnyttjas. I sammanhanget bör beaktas att bryggor i icke privatiserad zon i allmänhet är allemansrättsligt tillgängliga. Kravet på att den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden inte får försämrats ska beaktas vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl har främst betydelse när det gäller bryggor i områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet och då särskilt för att skydda grunda mjukbottnar. Sådana kan även finnas i områden med högt bebyggelsetryck eller där det råder mycket stor efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse.

Bestämmelsen ska tillämpas vid bedömningen av det särskilda skälet i första stycket 4, dvs. när det är fråga om att området behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området. Även med beaktande av kravet på att den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden inte får försämrats bör sådana verksamheter som främjar allmänhetens tillgång till strandområdena, t.ex. kanotuthyrning eller småskalig turistverksamhet, kunna tillåtas. Att kravet på att den långsiktiga tillgången till eller förutsättningarna för att bevara värdefulla strand- och vattenområden inte får försämrats beaktas hindrar normalt sett inte heller en utvidgning av verksamheten om den utvidgas i riktningen bort från stranden.

Det tidigare andra stycket flyttas till *tredje stycket*. I stycket görs en följdändring med anledning av att 18 d och 18 e §§ upphör och återinförs.

Paragrafen utformas med anledning av synpunkter från *Lagrådet*.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5 och 6.

Paragrafen är ny och innehåller de särskilda skäl som, utöver de särskilda skälen i 18 c §, får beaktas inom ett strandnära utvecklingsområde. Beträffande innebörden av uttrycket ”strandnära utvecklingsområde” hänvisas till kommentaren till 18 e §. Bestämmelsen innebär lättnader i strandskyddet för byggnader och verksamheter m.m. inom sådana områden.

Första stycket 1 avser enstaka en- eller tvåbostadshus, komplementbyggnader som hör till ett sådant bostadshus samt sådana åtgärder som behövs för att byggnaderna ska kunna uppföras eller användas för sitt ändamål. Med en- eller tvåbostadshus avses även användning som fritidshus. Det är inte nödvändigt att komplementbyggnader uppförs eller andra åtgärder vidtas samtidigt som huvudbyggnaden uppförs, utan dispens kan även ges eller strandskydd upphävas för ytterligare komplementbyggnader eller andra åtgärder i anslutning till ett befintligt en- eller tvåbostadshus.

Med åtgärder som behövs för att byggnaderna ska kunna uppföras avses förberedelsearbeten, el- och avloppsanordningar och liknande. Med åtgärder som behövs för att byggnaderna ska kunna användas för sitt ändamål avses sådana åtgärder som behövs för att byggnaderna ska kunna brukas som bostäder eller bostadskomplement och för att sådana tomtplatsfunktioner som krävs i anslutning till byggnaderna ska kunna anordnas (jfr 8 kap. 9–11 §§ plan- och bygglagen (2010:900)). Som exempel kan nämnas att fälla träd i anslutning till byggnaderna samt att anlägga tillfartsväg, gräsmatta eller rabatter samt uppföra staket. Med stöd av bestämmelsen är det även möjligt att ändra användningen av en befintlig byggnad och i stället använda den som ett en- eller tvåbostadshus eller en sådan komplementbyggnad som avses i punkten, även om byggnaden vid tidpunkten för prövningen används för något annat ändamål.

Åtgärder som avser bryggor eller pirar omfattas av bestämmelsen endast i den utsträckning åtgärden behövs för att byggnaderna ska kunna uppföras eller användas för sitt ändamål. Så kan anses vara fallet om bostadsbyggnaden är belägen på en ö, där bryggan eller piren är en nödvändighet för att byggnaden ska kunna nås. Däremot omfattas inte bryggor eller pirar i anslutning till bostadshus som kan nås landvägen. Åtgärder som avser sådana bryggor eller pirar ska liksom tidigare prövas enligt de generella dispensgrunderna i 18 c §.

Första stycket 2 omfattar byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som behövs för något av de syften som anges i a) eller b). Med stöd av bestämmelsen är det även möjligt att ändra användningen av en befintlig byggnad. Endast åtgärder för vilka det finns ett reellt behov för dessa syften omfattas av bestämmelsen.

Punkten a) omfattar sådana byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som behövs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av ny eller förändrad sammanhållen bebyggelse. Med sammanhållen bebyggelse avses bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark (jfr 1 kap. 4 § plan- och bygglagen). För att det ska vara fråga om en ny eller förändrad sammanhållen bebyggelse av ett angeläget allmänt intresse bör den avsedda bebyggelsen långsiktigt ge fördelar för samhället.

Åtgärder som kan komma i fråga enligt bestämmelsen är åtgärder som tillgodoser kommunens behov av sammanhållen bebyggelse. Det kan bl.a. handla om att anlägga eller komplettera en befintlig sammanhållen bebyggelse med nya bostäder, kommunala serviceanläggningar, andra kommunala anläggningar för t.ex. friluftsliv och idrott eller annan lokal service, t.ex. försäljning av livsmedel, som tillgodoser ett angeläget allmänt intresse. Det kan även handla om åtgärder som underlättar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området.

Punkten b) omfattar sådana byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som behövs för småskalig verksamhet, om verksamheten har nytta av ett strandnära läge. Med verksamhet avses företagande eller ideella föreningars verksamhet. Företagande måste syfta till att ge inkomst av något slag, men det krävs inte inkomst av någon viss omfattning. Verksamheten kan t.ex. bestå i besöksnäring och turism, jakt, idrott, friluftsliv eller småskaliga gröna näringar såsom djurhållning eller annan livsmedelsproduktion. Verksamheten kan vara specialiserad eller diversifierad.

Med uttrycket småskalig avses i detta sammanhang att den verksamhet som bedrivs eller ska bedrivas på platsen påverkar strandskyddets båda syften i liten skala. Rekvisitet småskalig syftar alltså inte på storleken på verksamhetens ekonomiska omsättning eller på verksamhetens ägarstruktur. Att verksamheten ska vara småskalig innebär att den ger upphov till endast begränsade intrång inom strandskyddsområdet och därmed att det även handlar om byggnader eller anläggningar m.m. med liten omgivningspåverkan, vilket inbegriper en liten påverkan på bl.a. djur- och växtlivet. Om verksamheten har en avhållande effekt på allmänhetens möjligheter att nyttja strandområdet, t.ex. genom att allmänheten helt eller delvis inte längre kommer att ha tillgång till området, måste denna avhållande effekt vara begränsad. Exempel på verksamheter som normalt drivs i sådan skala att de utgör småskalig verksamhet i den betydelse som avses i punkten b) är caféer, restauranger och hotellverksamhet i form av s.k. bed and breakfast. Även gröna näringar kan utgöra småskalig verksamhet, förutsatt att verksamheten påverkar strandskyddets båda syften i liten skala.

Verksamheter som förutsätter större byggnader eller anläggningar – och som därigenom har en större omgivningspåverkan – är inte småskaliga på det sätt som avses i punkten b).

Bestämmelsen hindrar inte att även verksamheter som drivs inom ramen för ett större företag eller någon annan driftsform kan bedriva småskalig verksamhet i den betydelse som avses här.

Verksamheten måste ha nytta av ett strandnära läge. Det kan t.ex. handla om företag eller föreningar som för sin verksamhet är i behov av att vidta åtgärder inom strandskyddat område. Även om ett strandnära läge inte kan anses nödvändigt för en viss verksamhet, kan verksamheten ändå sägas ha nytta av ett strandnära läge, om det strandnära läget medför tydliga och konkreta fördelar för verksamheten. Det skulle t.ex. kunna röra sig om att ett café kan bedrivas i närheten av en badplats eller att ett bed and breakfastboende kan erbjuda båtar eller fiskemöjligheter. Andra verksamheter som kan ha nytta av ett strandnära läge kan exempelvis vara företagande inom besöksnäringen eller relaterat till friluftslivet såsom mindre campinganläggningar, båt- och kanotuthyrningar, restauranger, försäljning av fiskprodukter eller produkter för friluftslivet. I fråga om ideella föreningars

Prop. 2021/22:168 verksamheter skulle exempelvis en båt-, sim- eller kanotklubb eller scoutverksamhet, kunna ha nytta av byggnader eller anläggningar i ett strandnära läge. Enbart den omständigheten att ett strandnära läge kan antas medföra konkurrensfördelar i allmänhet jämfört med andra lokaliseringar, är däremot inte tillräckligt för att det särskilda skälet ska kunna tillämpas.

Av *andra stycket* följer att det vid bedömning av om det finns särskilda skäl enligt första stycket 1, dvs. när det är fråga om ett enstaka en- eller tvåbostadshus, en komplementbyggnad som hör till ett sådant bostadshus eller åtgärder som behövs för att byggnaderna ska kunna uppföras eller användas för sitt ändamål, ska beaktas att ett upphävande av eller en dispens från strandskyddet i en sådan situation inte får innebära att den allemansrättsliga tillgången till långa obrutna strandområden i trakten försämras.

Uttrycket långa obrutna strandområden i trakten tar sikte på områden där hela strandområdet är obebyggt. Även områden som i någon del redan är bebyggda kan anses utgöra långa obrutna strandområden. För sådana vatten som redan delvis är bebyggda, bör den obrutna delen av strandområdet omfatta tio kilometer eller mer för att det obrutna strandområdet ska anses vara långt. Bestämmelsen är utformad så att dessa strandområden endast undantagsvis kan komma i fråga för enstaka en- eller tvåbostadshus, nämligen när den allemansrättsliga tillgången till långa, obrutna strandområden i trakten inte försämras. Ett exempel på när *andra stycket* inte utgör hinder för en sådan byggnad eller åtgärd som avses i första stycket 1 är om det i trakten finns många vatten med obrutna strandområden och den allemansrättsliga tillgången till sådana områden inte försämras av ett en- eller tvåbostadshus. Vid en sådan bedömning ska den kumulativa effekten, på grund av att flera enstaka en- eller tvåbostadshus uppförs i ett område över tid, beaktas så att inte den allemansrättsliga tillgången till stränder försämras och att det även fortsättningsvis finns tillgång till långa obrutna strandområden i trakten.

Bestämmelsen i *andra stycket* gäller hela det strandskyddade området och inte bara den del av området som behövs för att säkerställa en fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet enligt 18 f § första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

7 kap. 18 e §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett område ska utgöra ett strandnära utvecklingsområde vid tillämpningen av 18 d § och 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900). Samtliga förutsättningar i första stycket måste vara uppfyllda för att ett område ska utgöra ett strandnära utvecklingsområde. Inom strandnära utvecklingsområden får enligt 18 d § särskilda bestämmelser tillämpas för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet. Enligt 4 kap. 17 § plan- och bygglagen ska bestämmelserna i 7 kap. 18 c–18 g §§ miljöbalken tillämpas i fråga om en detaljplanebestämmelse som innebär att strandskyddet upphävs inom ett område som omfattas av planen. Definitionen av ett strandnära utvecklingsområde tillämpas alltså även vid upphävande genom en sådan detaljplanebestämmelse.

Eftersom strandskyddets syften är långsiktiga ska bedömningen av om kriterierna i denna paragraf är uppfyllda göras utifrån hur förhållandena kan förväntas se ut i ett långsiktigt perspektiv. Bedömningen ska göras utifrån en uppskattning av vilka effekter på lång sikt som en tillämpning av lättnaderna i 18 d § kan ha på strandskyddets syften.

Av *första stycket 1* följer att ett strandnära utvecklingsområde ska vara ett område där tillgången till obebyggt strandskyddat område är god, såväl inom området som i den omgivande trakten. Att tillgången till obebyggt strandskyddat område ska vara god innebär att det ska finnas tillräckligt med obebyggt strandskyddat område för att strandskyddets båda syften fortfarande ska kunna tillgodoses, dvs. för att långsiktigt säkerställa såväl den allemansrättsliga tillgången till strandområden som bevarandet av goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Med obebyggt strandskyddat område avses såväl obebyggda strandskyddade landområden som oexploaterade strandskyddade vattenområden.

Bedömningen av om ett område uppfyller kriteriet ska utgå från såväl tillgången till obebyggt strandskyddat område i det avsedda strandnära utvecklingsområdet som den samlade tillgången till obebyggda strandskyddade stränder i den omgivande trakten. Med trakten avses i detta sammanhang en del av kommunen. I vissa fall, t.ex. om området är beläget i närheten av en kommungräns, ska även förhållandena i angränsande kommuner beaktas vid bedömningen.

Tillgången till obebyggd strandskyddat område ska bedömas utifrån exploateringsgrad och befolkningstäthet. Vad som är god tillgång till obebyggt strandskyddat område måste bedömas från fall till fall, utifrån förhållandena i området och i trakten. Det innebär en bedömning av hur mycket utrymme som bör finnas för friluftslivet, djur och växter samt var utrymmena behöver finnas. Tillgången till obebyggt strandskyddat område är god om exploateringsgraden och befolkningstätheten är så låg att ytterligare exploatering kan genomföras utan risk för att på lång sikt äventyra strandskyddets syften.

Utgångspunkten ska vara att ju större del av ett strandskyddat område som är bebyggt, desto mindre del återstår för friluftslivet och för djur- och växtlivet och desto värdefullare är kvarvarande stränder. Ju fler personer som bor i ett område, desto mindre areal av strandområde finns per person. Vid bedömningen av tillgången till obebyggt strandskyddat område bör behoven av och förutsättningarna för friluftslivet analyseras, liksom livsvillkoren för djur och växter i det aktuella området.

Av *första stycket 2* följer att bebyggelsestrycket måste vara lågt för att ett område ska kunna utgöra ett strandnära utvecklingsområde. I 4 kap. 2 § första stycket 4 a och 3 § 2 plan- och bygglagen (2010:900) används uttrycket stor efterfrågan på området för bebyggande. För mer om vad som avses med detta se prop. 1985/86:1 s. 556. Dessa bestämmelser kan utöver ledning vad gäller uttrycket efterfrågan på mark för bebyggelse även ge viss ledning vid bedömningen av bebyggelsestrycket enligt punkten 2, men bedömningen måste göras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet och utifrån aktuella uppgifter.

Bebyggelsestrycket i området är kopplat till efterfrågan på tidigare oexploaterad mark som kan tas i anspråk för bebyggelse. Bebyggelsestrycket är gemensamt för trakten eller närområdet och varierar således inte från en fastighet till en annan. Även om det av något skäl inte går att

Prop. 2021/22:168 bebygga den fastighet prövningen avser – och att det således inte heller finns någon efterfrågan på den specifika fastigheten – kan det ändå finnas ett bebyggelsetryck inom det område där fastigheten ligger. Områden som saknar bebyggelsetryck kan i detta sammanhang jämföras med ett lågt bebyggelsetryck.

Områden med bebyggelsetryck finns framför allt i närheten av tätorter, eftersom intresset av att uppföra ny bebyggelse oftast finns inom och i anslutning till befintliga tätorter. Det område runt tätorten som omfattas av bebyggelsetrycket är bl.a. kopplat till tätortens storlek. Exempel på områden där bebyggelsetrycket är av sådan styrka att de inte kan komma i fråga för strandnära utvecklingsområden finns i avsnitt 5.2.

Enligt *första stycket 3* får ett strandnära utvecklingsområde inte vara ett område som är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Vilka områden som ska anses vara av särskild betydelse för något av strandskyddets syften enligt bestämmelsen behöver bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

Nedan beskrivs olika typer av områden som ska eller kan anses vara av särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Beskrivningen är inte uttömmande.

Om en plats eller ett område omfattas av ett annat områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, undantaget vattenskyddsområden och miljöskyddsområden, är utgångspunkten att platsen eller området ska anses vara av särskild betydelse för något av strandskyddets syften enligt 13 § andra stycket. Nationalparker, naturreservat och djur- och växtskyddsområden ska i sin helhet anses vara av särskild betydelse för strandskyddets syften.

Biotopskyddade områden och Natura 2000-områden kan ofta anses vara av särskild betydelse för strandskyddets syften. När det gäller Natura 2000-områden är dock områdets betydelse från strandskyddssynpunkt i hög grad kopplat till orsaken till att området ingår i Natura 2000-nätverket. Om området är utpekad i syfte att skydda en viss art eller naturtyp vars livsbetingelser och bevarandestatus inte på något väsentligt sätt påverkas av åtgärder inom strandskyddsområdet, behöver klassningen som Natura 2000-område inte innebära att området är av särskild betydelse i förhållande till strandskyddets syften.

Områden av riksintresse för naturvärden eller friluftslivet enligt 3 kap. 6 § eller 4 kap. miljöbalken har ofta stor betydelse för strandskyddets syften. Huruvida ett visst riksintresse innebär att området är av särskild betydelse för strandskyddets syften behöver bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Bedömningen ska utgå från de värden som utgör grunden för riksintresset och avse om dessa värden är kopplade till förutsättningarna för djur- och växtlivet på den plats som prövningen avser eller den allemansrättsliga tillgången till området.

Långa strandsträckor som är helt opåverkade av exploatering kan ha stora upplevelsevärden och bör vanligtvis kunna anses vara av särskild betydelse för strandskyddets syften.

Av *andra stycket*, som utformas enligt *Lagrådets* förslag, framgår att om en översiktsplan innehåller en redovisning av strandnära utvecklingsområden ska översiktsplanen beaktas vid bedömningen av om en plats ligger inom ett strandnära utvecklingsområde. Enligt 3 kap. 5 a § plan- och bygglagen får kommunen i en översiktsplan redovisa strandnära utvecklingsområden. Om platsen ingår i ett redovisat område och länsstyrelsen i sitt

granskningsyttrande inte har haft några invändningar mot redovisningen i den delen, bör det normalt vara tillräckligt för att bestämmelserna i 18 d § ska vara tillämpliga. Även i en sådan situation kan det dock inträffa att det i ett ärende framkommer omständigheter som tydligt talar för att kommunens redovisning av området bör ifrågasättas, t.ex. att området omfattas av biotopskydd.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2 och 5.4.

7 kap. 18 i §

Paragrafen, som är ny, avser möjligheten att upphäva vissa äldre förordnanden om upphävande av strandskydd och att i vissa fall införa strandskydd i dessa områden.

I *första stycket* bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att förordnanden om att ett område inte ska vara omfattat av strandskydd enligt 7 kap. 15 § första stycket miljöbalken i dess lydelse från den 1 juli 1999 till den 30 juni 2009 ska upphöra att gälla. Ett sådant förordnande kan bara upphävas i den del det avser områden som har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Som en följd av att ett förordnande om upphävt strandskydd upphör att gälla kommer strandskydd i normalfallet att gälla för området enligt 14 §. Om det följer av ett annat beslut eller en annan bestämmelse att området inte ska omfattas av strandskydd kommer dock området inte att omfattas av strandskydd. Som exempel på ett beslut som kan medföra att strandskyddet inte gäller efter att ett förordnande har upphävts, kan nämnas den situationen att en kommun i en detaljplan har upphävt strandskyddet. Ett exempel på en bestämmelse som på motsvarande sätt kan medföra att ett område inte omfattas av strandskydd är 10 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken (införandelagen). Enligt den bestämmelsen omfattas strandområden som vid utgången av juni 1975 ingick i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan inte av strandskydd enligt miljöbalken, om det inte bestäms något annat.

I *andra stycket* anges att länsstyrelsen i det enskilda fallet får besluta att strandskydd ska gälla inom ett område som omfattas av ett förordnande som har upphört att gälla genom föreskrifter enligt första stycket. Länsstyrelsens möjlighet att fatta ett sådant beslut gäller om området annars, till följd av att området vid utgången av juni 1975 ingick i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan, inte skulle omfattas av strandskydd. Bestämmelsen i andra stycket är alltså tillämplig när det följer av 10 § införandelagen att området inte omfattas av strandskydd. Som en följd av att beslut om att strandskydd ska gälla bara får fattas för områden som berörs av föreskrifter enligt första stycket, kan ett sådant beslut bara avse områden som har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Trots att ett område har betydelse för strandskyddets syften, kan det finnas skäl att inte fatta beslut om att strandskydd ska gälla inom ett sådant område. Så kan vara fallet om det skulle finnas förutsättningar att upphäva strandskyddet på annan grund, t.ex. att området omfattas eller avses att omfattas av detaljplan. Så kan också vara fallet om ett enskilt intresse väger tyngre än det allmänna intresset som strandskyddet representerar enligt den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt 25 §.

Prop. 2021/22:168 Av *tredje stycket* framgår att ett beslut enligt andra stycket ska gälla omedelbart, även om det överklagas.
Övervägandena finns i avsnitt 8.

19 kap. 3 b §

Paragrafen, som avser länsstyrelsens skyldighet att utöva statlig kontroll av vissa kommunala beslut, ändras så att kontrollen blir obligatorisk i fråga om dispenser från strandskyddsbestämmelserna som avser vissa kust- och kustskärgårdsområden.

I *första stycket 1 a* anges att länsstyrelsen ska pröva en kommuns beslut om dispens från förbuden i 7 kap. 15 §, om beslutet har fattats med beaktande av de särskilda skäl som får beaktas inom strandnära utvecklingsområden och avser ett kust- eller kustskärgårdsområde från gränsen mot Norge till Forsmark. Detsamma gäller enligt *punkten 1 b* om beslutet avser ett kust- eller kustskärgårdsområde utmed Ölands kust eller, enligt *punkten 1 c*, om beslutet avser ett kust- eller kustskärgårdsområde i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden. Bestämmelsen i första stycket 1 innebär att länsstyrelsen alltid ska pröva sådana kommunala beslut i sak. Den statliga kontrollen är således obligatorisk.

De kust- och kustskärgårdsområden som omfattas av bestämmelsen är desamma som de områden som enligt den nuvarande lydelsen av 7 kap. 18 e § första stycket 4 inte kan anses utgöra landsbygdsområden i strandnära lägen, jfr prop. 2008/09:119 s. 111. Utgångspunkten för kust- och kustskärgårdsområdena är att bestämmelsen omfattar de strandskyddsområden som ansluter till saltvatten eller bräckt vatten. Landområdet sträcker sig 100 meter från strandlinjen, eller maximalt 300 meter om strandskyddsområdet är utvidgat. Strandskyddsområdena längs öar utanför kusten omfattas av bestämmelsen. Detsamma gäller vikar och fjordar vid kusten. För ett vattendrag som mynnar ut vid kusten omfattar bestämmelsen det vattenområde som finns 100–300 meter innanför kustlinjen. För Höga kusten sträcker sig det område som omfattas från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden. Det innebär att större delen av Ångermanälvens mynningsvik, dvs. strandområdet från Veda upp till Nyland och vidare ner till Klockestrand, inte omfattas. Det betyder att Ångermanälvens mynningsvik omfattas av bestämmelsen, men inte de öar som ligger söder om Storfjärden. Den del av mynningsviken som är mellan Klockestrand och Höga kustenbrons norra landfäste och som ingår i världsarvet Höga kusten omfattas. I norr går gränsen vid Skatauddens sydspets, vilket innebär att Näskefjärden omfattas av bestämmelsen, liksom Norra Ulvön med närliggande mindre öar.

Av bestämmelsen i *första stycket 2* framgår att övriga kommunala beslut som avses i 3 a §, dvs. sådana beslut som inte omfattas av första punkten, ska prövas av länsstyrelsen under vissa omständigheter. Enligt *punkten 2 a*, som motsvarar den nuvarande lydelsen av första stycket 1, ska beslutet prövas om det finns skäl att anta att det inte finns förutsättningar för dispens. I *punkten 2 b*, som motsvarar den nuvarande lydelsen av första stycket 2, anges att beslutet ska prövas om det finns skäl att anta att en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i ärendet.

Bestämmelsen i *andra stycket* ändras på så sätt att det tydliggörs att det endast är i fråga om en kommuns beslut som avses i första stycket 2 som länsstyrelsen har en tidsfrist om tre veckor inom vilken ett ställningstagande måste göras kring om överprövning enligt första stycket ska göras eller inte.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 juli 2022.

Enligt *punkt 2 första meningen* ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet. En ansökan om dispens bör anses ha inletts vid den tidpunkt när ansökan kommer in till prövningsmyndigheten. Ett ärende om detaljplan i vilket kommunen beslutar att upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i planen, bör i stället anses ha inletts vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats. I den mån planärendet har inletts med ett detaljplaneprogram bör ärendet dock anses ha inletts först vid den tidpunkt då kommunen beslutar att upprätta detaljplanen (jfr prop. 2013/14:126 s. 234). När det är länsstyrelsen som ska pröva om strandskyddet kan upphävas till följd av att ett område avses att omfattas av en detaljplan (jfr 7 kap. 18 § första stycket 3), bör emellertid ärendet anses ha inletts när en ansökan om upphävande kommer in till länsstyrelsen. Detsamma bör gälla när en ansökan om dispens prövas av mark- och miljödomstolen inom ramen för ett mål om t.ex. vattenverksamhet enligt 11 kap.

Av den *andra meningen* följer att även de nya bestämmelserna i 7 kap. 18 d och 18 e §§ om strandnära utvecklingsområden ska tillämpas – utöver bestämmelserna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen i den nuvarande lydelsen av dessa paragrafer – när det är fråga om ett mål eller ärende som har inletts före den 1 juli 2022. Det innebär att frågan om strandskydd kan upphävas eller dispens kan ges ska prövas utifrån såväl den nuvarande som den nya lydelsen av 7 kap. 18 d och 18 e §§ från denna tidpunkt. Det är inte nödvändigt att det finns särskilda skäl enligt båda lydelserna för att strandskyddet ska kunna upphävas eller dispens ges. Om det redan vid prövningen av den nuvarande lydelsen framkommer att det finns särskilda skäl, behöver prövningen således inte även göras i förhållande till den nya lydelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 12.

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

Genom lagen upphävs lagen (2020:75) om ändring i miljöbalken som annars hade trätt i kraft den 11 september 2024.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4 och 12.

14.3 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

7 kap. 18 e §

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett område ska utgöra ett strandnära utvecklingsområde.

Ändringen i *andra stycket* innebär att om en aktuell översiktsplan innehåller en redovisning av strandnära utvecklingsområden ska den aktuella översiktsplanen beaktas vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område. Bestämmelser om när översiktsplanen är aktuell finns i 3 kap. 25 § plan- och bygglagen (2010:900). Att översiktsplanen kan vara helt eller delvis aktuell framgår av 3 kap. 23 § första stycket 2 samma lag.

Kravet på att det är den aktuella översiktsplanen som ska beaktas gäller enbart den del av planen som har betydelse vid bedömningen av om en plats är lämplig som strandnära utvecklingsområde. Planens vägledande funktion påverkas alltså inte av att planen inte är aktuell i någon annan del än den som har betydelse vid en sådan bedömning (jfr prop. 2019/20:52 s. 53–55).

Övervägandena finns i avsnitt 5.4 och 12.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 11 september 2024, vilket innebär att kravet på att översiktsplanen ska vara aktuell inte börjar gälla förrän vid den tidpunkt då kommunen senast ska ha antagit en planeringsstrategi enligt 3 kap. 23 § plan- och bygglagen (2010:900).

Enligt *punkt 2* ska äldre bestämmelser fortfarande gälla vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet i mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Ett ärende om detaljplan i vilket kommunen beslutar att upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i planen, bör anses ha inletts vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats. I den mån planärendet har inletts med ett detaljplaneprogram bör ärendet emellertid anses ha påbörjats först vid den tidpunkt då kommunen beslutar att upprätta detaljplanen (jfr prop. 2013/14:126 s. 234).

När länsstyrelsen prövar om strandskyddet kan upphävas till följd av att ett område avses att omfattas av en detaljplan (jfr 7 kap. 18 § första stycket 3), bör ärendet anses ha inletts när en ansökan om upphävande inkommer till länsstyrelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 12.

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

3 kap. 5 §

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

Paragrafen ändras genom att första stycket 3 tas bort. Övriga ändringar är enbart redaktionella. Prop. 2021/22:168

Övervägandena finns i avsnitt 9.

3 kap. 5 a §

Paragrafen är ny och innebär att kommunen i översiktsplanen får redovisa strandnära utvecklingsområden.

Paragrafen motsvarar i huvudsak den nuvarande lydelsen av 5 § första stycket 3, men i förhållande till vad som gällt i fråga om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen har det förtydligats i punkten att kommunen själv får välja om den vill redovisa sådana strandnära utvecklingsområden som avses i 7 kap. 18 e § miljöbalken. Inom sådana områden gäller särskilda bestämmelser vid prövningen av om det finns särskilda skäl för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet.

Kommunen får endast redovisa strandnära utvecklingsområden som är förenliga med bestämmelserna i 7 kap. 18 e § miljöbalken.

I arbetet med att ta fram redovisningen ska kommunen även beakta sådana andra allmänna och enskilda intressen som den ska ta hänsyn till vid planläggningen för att säkerställa att mark som tas i anspråk för att bebyggas är lämplig för ändamålet från allmän synpunkt, bl.a. genom att ta hänsyn till intresset av att bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. risken för olyckor, översvämning, ras, skred och erosion (jfr 2 kap. 4 och 5 §§).

Kommunen ska redovisa strandnära utvecklingsområden på en karta för att översiktsplanen ska ge tillräcklig vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område (jfr 7 kap. 18 e § andra stycket miljöbalken).

Övervägandena finns i avsnitt 9.

3 kap. 10 §

Paragrafen anger länsstyrelsens uppgifter under samrådet.

Första stycket 3 följdändras med anledning av att strandnära utvecklingsområden ersätter områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (se 7 kap. 18 d och 18 e §§ miljöbalken).

Övervägandena finns i avsnitt 9.

3 kap. 16 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att länsstyrelsen under gransknings-tiden ska avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Andra stycket 3 följdändras med anledning av att strandnära utvecklingsområden ersätter områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (se 7 kap. 18 d och 18 e §§ miljöbalken).

Övervägandena finns i avsnitt 9.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 juli 2022.

Enligt *punkt 2* ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för ärenden om översiktsplaner som har påbörjats före ikraftträdandet. Ett ärende om

Prop. 2021/22:168 översiktsplan bör anses ha påbörjats vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats (jfr prop. 2013/14:126 s. 234). Bestämmelsen utgör dock inget hinder mot att kommunen i översiktsplanen även redovisar sådana strandnära utvecklingsområden som avses i den nya lydelsen av 3 kap. 5 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 12.

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

Prop. 2021/22:168
Bilaga 1

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 skålen 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 regler-

Vad är strandskydd?

Strandskydd är nära förknippat med den svenska allemansrätten, som numera är stadfäst 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.

Prop. 2021/22:168
Bilaga 1

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 exploateringsstryck. 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 exploateringsstryck.

I södra delen av landet är det överlag högre exploateringsgrad, högre befolkningstäthet och högre exploateringsstryck. 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 exploateringsstrycket 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

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 klimat-
anpassningsåtgärder som kan motivera en differentiering av strand-
skyddet. 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 strand-
skyddet 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. Problem 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 rätts-
säkert, inte minst för den enskilde.

Gammalt kartmaterial försvårar digitaliseringen av strandskyddet men
visar samtidigt att den måste ges högsta prioritet. Uppdraget till läns-
styrelserna 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 tolknings-
utrymmet 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 författnings-
ändringar när det gäller undantaget för de areella näringarna i strandskydds-
bestämmelserna 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 efter-
levnaden 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 dispensbeslut 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

¹ Senaste lydelse av

18 e § 2011:393

18 g § 2010:902

18 h § 2009:532.

² Senaste lydelse 2009:532.

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

En kommun får

1. ansöka om att strandskyddet ska upphävas inom ett landsbygdsområde enligt 18 § tredje stycket, 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.

³ Senaste lydelse 2014:892.

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.

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

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet

⁴ Senaste lydelse 2009:532.

⁵ Senaste lydelse 2009:532.

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 g §

I fråga om strandskydd som har upphävts för ett område genom en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900)

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 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)

⁶ Senaste lydelse 2009:532.

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.

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.

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 §

I 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 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 *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 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 *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 Senaste lydelse 2020:76.

³ Senaste lydelse 2020:76.

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

Prop. 2021/22:168
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, Eksjö kommun, Enköpings kommun, Eskilstuna kommun, Fastighetsägarna Sverige, Folkhälsomyndigheten, 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 landskapsekologiska föreningen, Jokkmokks kommun, Jönköpings kommun, Kammarkollegiet, Karlskoga kommun, Karlskrona kommun, Karlstad kommun, Karlstads universitet, Kristianstads kommun, Krokoms kommun, Kungsbacka kommun, Kävlingeåns vattenråd, Lantbrukarnas Riksförbund, Lantmäteriet, Linköpings kommun, 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 regelnämnd NNR, Nätverket Rätt Strandskydd, 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 fastighetsverk, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Statskontoret, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra), Stockholms kommun, Stockholms universitet, Storums kommun, Strömsunds kommun, Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, 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, 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, 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 Lindesberg, 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 Vagge-ryds 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 Intresse-

föreningars 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, 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, Domstolsverket, Ekologiska lantbrukarna, Faluns kommun, Flens kommun, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Fortifikationsverket, Fältbiologerna, Förbundet för Sveriges småbrukare, Föreningen för Samhällsplanering, Greenpeace Sverige, Hushållningssällskapet, Hälsofrämjandet, Hästnäringens Nationella Stiftelse, IVL Svenska Miljöinstitutet, Justitiekanslern, Jägarnas riksförbund, Kulturmiljöfrämjandet, Kungl. Tekniska högskolan, Kungsörs kommun, Kustbevakningen, Linnéuniversitetet, Livsmedelsverket, LRF Skogsägarna, Melleruds kommun, Metria AB, Nationellt Kompetenscentrum för Vattenbruk, Naturskoleföreningen i Sverige, Region Gävleborg, Region Uppsala, Riksdagens ombudsmän - JO, Riksrevisionen, Scouterna, Statens energimyndighet, 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, Umeå universitet, Väst kuststiftelsen, Östersunds kommun

Sammanfattning av betänkandet Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning (SOU 2020:10)

Bakgrund

Kväve och fosfor är gödande ämnen som ingår i naturliga kretslopp i mark och vatten. Vid för höga koncentrationer orsakar kväve och fosfor övergödning i vattenmiljön.

Övergödningseffekter yttrar sig bland annat som igenväxning av sjöar och vattendrag, algbloomningar i sjöar och hav och förändrade ekosystemfunktioner. I förlängningen leder övergödningen till syrebrist i bottenvatten och sediment.

De källor som framför allt bidrar till övergödningen är jordbruk, skogsbruk, enskilda avlopp, avloppsreningsverk, tätorter via dagvatten och industrier. En källa som dessutom har uppmärksammats senaste tiden är hästhållningen. Näring tillförs även från s.k. internbelastning av fosfor från sediment i sjöar och kustvatten, vilket lokalt kan ha stor påverkan.

Trots en medvetenhet om övergödningens problematiken och att många olika åtgärder genomförts, uppnår Sverige inte miljökvalitetsmålet Ingen övergödning eller miljömålen i EU:s ramdirektiv för vatten. För att uppnå nationella, EU-rättsliga och internationella mål behöver åtgärdsarbetet mot näringsläckage till vattenmiljöer fortsätta och öka ytterligare. Fler fysiska åtgärder behövs, som t.ex. rening av enskilda avlopp, skydds zoner, fosfordammar, våtmarker och blå fånggrödor.

Allas ansvar och målkonflikter

Övergödningen finns för att olika aktörer vill uppfylla andra mål, på ett sätt som står i konflikt med målet god vattenstatus.

Utredningens förslag syftar till att hantera sådana målkonflikter. Det är inte samma sak som att upphäva dem. Olika samhällsmål kommer alltid att, i viss mån, stå i konflikt med varandra. Våra förslag till styrmedel syftar till att olika mål ska kunna uppfyllas, och konflikter överbryggas, så långt som möjligt.

Utredningsuppdraget

Utredningens uppdrag har varit att föreslå hur övergödningen av kustvatten, sjöar och vattendrag effektivt kan minska genom stärkt lokalt åtgärdsarbete. Detta innefattar att analysera drivkrafter bakom det lokala åtgärdsarbetet, vilka styrmedel som bidrar till att stärka åtgärdsarbetet och hur arbetet kan finansieras. Utredningen har även haft i uppdrag att analysera förutsättningarna för återföring av näringsämnen från kustvatten och sjöar i syfte att minska övergödningen.

Därtill har utredningen haft i uppdrag att lämna förslag på etappmål som kan bidra till att vi når miljökvalitetsmålet Ingen övergödning samt vissa

Hur vi har arbetat

Vi har fokuserat på att involvera så många aktörer som möjligt med anknytning till övergödningsfrågan och lokalt åtgärdsarbete. Syftet med detta har varit att ta till vara på befintlig kunskap och befintliga erfarenheter och att analysera, utveckla och överväga förslag i en såväl bred som fördjupad dialog med berörda aktörer. I det inledande skedet av utredningens arbete anlätades flera externa uppdragstagare i syfte att få in underlag i olika frågor.

Vi har upplevt att själva utredningsprocessen, oavsett de förslag vi presenterar, har förstärkt fokus på övergödningsproblematiken och alternativa lösningar.

Våra förslag

Nedan redovisas de förslag som utredningen lämnar. Förslagen rör i huvudsak nya etappmål i miljömålssystemet, samordning av lokalt åtgärdsarbete, åtgärder för att stärka lokalt åtgärdsarbete, en stärkt finansiering och uppföljning samt vidare utredningsbehov.

Nya etappmål i miljömålssystemet

Utredningen föreslår tre nya etappmål inom det svenska miljömålssystemet. Etappmålens funktion är att öka takten i åtgärdsarbetet och fungera som viktiga steg på vägen för att nå ett eller flera miljökvalitetsmål. Utredningens etappmålsförslag rör enskilda avlopp, gödselanvändning samt våtmarker.

Etappmål om enskilda avlopp

Utredningen föreslår ett etappmål som innebär att alla enskilda avlopp i kust- och sjönära områden senast 2030 ska vara utrustade med godkänd reningsteknik. Syftet med etappmålet är att öka åtgärdstakten av bristfälliga enskilda avlopp i särskilt känsliga områden för att minska näringsläckage till sjöar, kustvatten och hav.

Det är särskilt viktigt att avloppsvatten i kust- och sjönära områden har fungerande reningsteknik. I dessa områden är miljön ofta hårt belastad av flera utsläppskällor och retentionen i landskapet är ofta dålig. Dessutom är många fritidsfastigheter med enskilda avlopp i kust- och sjönära områden belägna nära vattnet.

Etappmål om effektivare gödselanvändning

Utredningen föreslår att andelen mineralgödsel, av den totala gödselanvändningen, ska minska till 2030.

För att minska den mängd näring som tillförs kretsloppet behöver den näring som redan finns i kretsloppet återanvändas mer effektivt. Allt i syfte att uppnå ett hållbart kretslopp. Stallgödsel produceras av de djur som människan håller och näringen från stallgödsel bör så långt möjligt återföras till kretsloppet genom att den används för att odla grödor. En alltför omfattande tillförsel av mineralgödsel kan antas ha en hämmande effekt på en effektiv användning av stallgödsel. Det föreslagna etappmålet ska bidra till att kretsloppsanpassa gödselanvändningen i Sverige.

Etappmål om våtmarker

Utredningen föreslår att arealen våtmarker ska öka till 2030 så att det motsvarar behovet som pekats ut inom vattenförvaltningen. Etappmålet syftar till att öka arealen våtmarker med huvudsakligt syfte att öka näringsretentionen i landskapet. Detta etappmål ska ses som ett steg på vägen att nå miljökvalitetsmålet Ingen övergödning men kommer även att innebära steg på vägen att nå flera andra miljökvalitetsmål, särskilt Myllrande våtmarker och Ett rikt växt- och djurliv. Det föreslagna etappmålet knyter även an till flera delar av generationsmålet.

Samordning av lokalt åtgärdsarbete

Utredningen föreslår att kommunerna tar fram lokala åtgärdsplaner för övergödningssambandade insatser inom sina avrinningsområden. Genom att upprätta lokala åtgärdsplaner menar utredningen att kommunernas fokus på vattenkvalitetsfrågor och övergödning kommer att stärkas. De lokala åtgärdsplanerna ska ses som planerings- och genomförandeverktyg och ska enligt vårt förslag inte regleras i författning.

Utredningen föreslår också att de länsstyrelser och kommuner, där det finns ett behov, ska ha en åtgärdssamordningsfunktion. Flera av de kommuner som har lyckats med sitt arbete med vattenfrågor har någon form av samordnare anställd av kommunen. Funktionen kallas ibland vattensamordnare, ibland åtgärdssamordnare och det varierar vilken organisatorisk tillhörighet funktionen har. Utredningens genomgång av lokala åtgärdsprojekt visar att en lokal samordningsfunktion är en viktig drivkraft för att få till stånd fler vattenvårdsprojekt och fler fysiska åtgärder.

För att ge stöd åt den lokala samordningen föreslår utredningen att Havs- och vattenmyndigheten får i uppgift att tillhandahålla en central stöd-funktion för lokalt åtgärdsarbete.

Strandskydd och biotopskydd

Våtmarker och dammar med vattenspegel som är anlagda av människan omfattas av det generella strandskyddet. Detta har medfört en intresse-

konflikt mellan de intressen som strandskyddet ska värna och de intressen som privata markägare kan ha. Enligt utredningens erfarenhet har strandskyddet en hämmande effekt på anläggandet av nya våtmarker eftersom strandskyddet medför begränsningar i hur markägaren får utnyttja sin mark.

Utredningen föreslår därför ett generellt undantag från strandskyddet för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön. Utredningen föreslår också att motsvarande undantag från biotopskyddet ska gälla för våtmarker och dammar som har anlagts med detta syfte. Syftet med undantagen är att stimulera att fler våtmarker och dammar anläggs i jordbrukslandskapet, där risken för näringsläckage är som störst.

Bättre förutsättningar för odlare av blå fånggrödor

Utredningen föreslår att kravet på tillstånd till vattenverksamhet enligt miljöbalken inte ska gälla för odling av sjöpungror och alger, s.k. blå fånggrödor. Andra verksamheter som redan i dag omfattas av undantaget är bl.a. odling av musslor. Utredningen ser inte något skäl till att odling av olika blå fånggrödor som tar upp näringsämnen ur vattnet ska behandlas olika.

Kravet på tillstånd till vattenverksamhet enligt miljöbalken har lyfts fram som det enskilt största hindret för att starta odlingar av sjöpungror och alger på västkusten. Administrationen av ansökningsförfarandet, kostnaderna och en ofta tidskrävande process har medfört att utvecklingen av vattenbruk har bromsats upp. Med utredningens förslag blir förutsättningarna för att starta och bedriva odling av blå fånggrödor bättre.

Utredningen föreslår även att kustnära kommuner ska ange vilka vattenområden som är lämpliga för odling av blå fånggrödor i översiktsplanen.

Finansiering och uppföljning

Utredningen föreslår att uppföljningen av de stöd som betalas ut enligt förordningen om statligt stöd till vattenvårdsprojekt, det s.k. LOVA-stödet, förstärks samt att LOVA-anslaget utökas när en bättre uppföljning är på plats.

Utredningen har erfarit att de flesta aktörer är positiva till LOVA och att detta system överlag fungerar bra, även om det finns invändningar. Utredningen rekommenderar därför att finansieringen till LOVA ökar. Men parallellt med detta bör uppföljning och utvärderingsinsatser öka.

Utredningen föreslår att Jordbruksverket fortsätter arbetet med att göra ersättningarna inom landsbygdsprogrammet mer resultatbaserade. De övergödningssrelaterade miljöersättningarna i landsbygdsprogrammet bör i ökad utsträckning relatera den enskildes ersättning till den uppnådda utsläppsminskningen. Utredningens bedömning är att modellbaserade resultatbaserade ersättningar kan vara en framkomlig väg.

Utredningen har identifierat ett par områden där det finns behov av att se över nuvarande regelverk samt utforma nya regler.

Markavvattningsföretag

Utredningen föreslår att reglerna om markavvattningsföretag ses över i syfte att förenkla förfarandet kopplat till omprövning och avveckling av markavvattningsföretag.

Nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare

Utredningen föreslår att regeringen ger Jordbruksverket i uppdrag att i samarbete med Sveriges lantbruksuniversitet ta fram underlag till nya bestämmelser om miljöhänsyn för hästhållare. Utredningen lämnar inga författningsförslag eftersom frågan om det närmare innehållet i de nya bestämmelserna behöver utredas ytterligare. Utredningen bifogar underlag till nya bestämmelser i bilaga 4. Bakgrunden till att det finns ett behov av nya bestämmelser är bl.a. att de krav på hantering av stallgödsel som gäller för jordbruksföretag inte omfattar alla hästar eftersom en stor del av hästarna finns utanför jordbruksföretag. Dessutom produceras den största andelen hästgödsel utanför jordbruket, vilket innebär att en stor del av den resurs som hästgödseln utgör inte tas till vara.

Stöd till näringsupptag från havet

Utredningen föreslår att stöden till upptag av näringsämnen från havet utvecklas i riktning mot resultatbaserade stöd.

Redan i dag finns möjlighet att få ekonomiskt stöd till projekt som syftar till att nå miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning och som innefattar åtgärder för att ta upp näring ur hav, sjöar och vattendrag genom odling av blå fånggrödor. Bidrag får dock inte sökas av vinstdrivande föreningar eller företag.

Ett resultatbaserat stöd ger olika metoder och tekniker möjlighet att konkurrera med varandra och det skapar ett incitament för att utveckla och vidareutveckla olika metoder för upptag av näringsämnen från havet. Liksom för landsbygdsprogrammet bör möjligheten att beräkna förväntade resultat via modellering prioriteras.

Andra överväganden

En del av de förslag som övervägts, har utredningen valt att inte gå fram med. Det handlar framför allt om en nationell plan mot övergödning med följdförslag, samt ett förslag om att inrätta ett nationellt hästregister. Se vidare bilaga 5.

En nationell plan mot övergödning

Utredningen bedömer att det finns ett behov av en nationell helhetssyn och en nationell plan i övergödningsfrågan. En sådan helhetssyn skulle kunna formuleras i en nationell plan mot övergödning. Det övergripande syftet med den nationella planen bör vara att ge vägledning i svåra frågor där avvägningar behöver göras mellan intresset att nå målet Ingen övergödning och andra samhällsintressen, t.ex. livsmedelsproduktionen.

Den nationella planen bör främst vara ett inriktningsdokument för de myndigheter och kommuner som arbetar inom förvaltningen med myndighetsutövning, prövning och kontroll. Den nationella planen bör dessutom tjäna som ett vägledningsdokument för verksamhetsutövare vid planering, organisering och utförande av näringsverksamhet och annan miljöpåverkande verksamhet.

Utredningens bedömning är att det dessutom finns ett behov av nationella prioriteringar och avvägningar för att stärka lokalt åtgärdsarbete. En nationell plan mot övergödning bör fungera som en samlad strategi och vägledning för övriga insatser mot övergödning och fungera som ett stöd för beslutsfattande myndigheter, exempelvis vid beslut om att bevilja ekonomiskt stöd till åtgärdsprojekt. De prioriteringar och avvägningar som behöver göras på nationell nivå är enligt utredningens bedömning i huvudsak följande.

- Avvägning mellan målkonflikter, t.ex. mellan miljökvalitetsmål och livsmedelsproduktion.
- Prioritering av geografiska områden där åtgärdsbehoven är som störst.
- Övriga prioriteringar för användning av statens resurser.

I dag finns förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för en majoritet av de vattenförekomster som har problem med övergödning. Dessa planer och åtgärdsprogram tas fram inom vattenförvaltningen. En annan statlig utredning har nyligen presenterat förslag på en ny vattenförvaltningsorganisation och en ny modell för att förvalta vatten. Mot bakgrund av bl.a. dessa omständigheter går inte denna utredning fram med förslaget om en nationell plan mot övergödning men konstaterar att det framöver kan bli aktuellt att överväga en nationell plan.

Ett nationellt hästregister

Utredningens bedömning är att det finns ett behov av underlag för tillsynsmyndigheterna om var hästar hålls. Tillsynsmyndigheterna behöver underlag dels för att kunna bedöma var risken för näringsläckage är som störst, dels för att kunna prioritera och effektivisera tillsynsarbetet. Ett nationellt hästregister skulle kunna fungera som ett sådant stöd och utredningen har därför övervägt att föreslå en registreringsplikt för hästar med skyldighet att informera om var hästen hålls.

I april 2021 ska en ny EU-förordning om djurhälsa börja tillämpas i Sverige. Förordningen innebär att alla medlemsländer ska upprätta en central databas över alla anläggningar med landlevande djur, bl.a. alla hästdjur. Jordbruksverket kommer att vara värmyndighet för databasen i Sverige. Uppgifter i databasen kommer att vara tillgängliga för tillsyns-

myndigheter. Mot bakgrund av detta saknas det enligt utredningen för närvarande skäl att lämna förslag om ytterligare register för hästar.

Prop. 2021/22:168
Bilaga 4

Betänkandets lagförslag (SOU 2020:10)

Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

dels att det ska införas en ny paragraf, 7 kap. 16 a §, med följande lydelse,

dels att 11 kap. 11 § 2 punkten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

16 a §

Förbuden i 15 § gäller inte för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön.

11 kap.

11 §¹

Tillstånd enligt detta kapitel behövs inte för

1. vattentäkt för en en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning,

2. utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur, eller *sjöpungrar och alger*, eller

3. utförande av anläggningar för utvinning av värme, om åtgärden inte avser vattentäkt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2020:10)

Prop. 2021/22:168
Bilaga 6

Efter remiss har yttranden kommit in från Boverket, Ekonomistyrningsverket, Enköpings kommun, Falkenbergs kommun, Folkhälsomyndigheten, Formas (Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande), Gotlands kommun, Göteborgs universitet, Havs- och vattenmyndigheten, Hela Sverige Ska Leva, Helsingborgs kommun, Hushållningssällskapens förbund, Hästnäringens Nationella Stiftelse, Statens Jordbruksverk, Kalmar kommun, Katrineholms kommun, Kommerskollegium, Köpings kommun, Lantbrukarnas riksförbund, Lidköpings kommun, Linköpings kommun, Livsmedelsverket, Lunds kommun, 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 Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Malmö kommun, Matfiskodlarna, Mälarens vattenvårdsförbund, Mörrumsåns vattenråd, Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Naturvårdsverket, Norrköpings kommun, Nyköpings kommun, Nyköpingsårnas vattenvårdsförbund, Piteå kommun, Sjöfartsverket, Skara kommun, Skogsindustrierna, Skogsstyrelsen, Skärgårdarnas riksförbund, SMHI, Stockholms kommun, Stockholms universitet, Östersjöcentrum, Strömstads kommun, Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Ridsportförbundet, Svenskt Vatten, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Lantbruksuniversitet, Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund, Sydsvatten, Södertörns högskola, Förvaltningsakademin, Trafikverket, Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Uppsala kommun, Uppsala universitet, Utredningen om översyn av strandskyddet (M2019:01), VA-guiden, Vattenmyndigheten för Bottenvikens vattendistrikt, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns vattendistrikt, Länsstyrelsen i Kalmar län, Vattenmyndigheten för Västerhavets vattendistrikt, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Världsnaturfonden i Sverige, Västerviks kommun, Västerås stad, Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Örebro kommun, Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen.

Därutöver har yttranden inkommit från Centerpartiets hästnätverk, Lovang Lantbrukskonsult AB, Statens veterinärmedicinska anstalt, Stockholms universitet, Svensk Travsport, Sveriges förening för pura raza española, VA-guiden AB. Därutöver har synpunkter inkommit från en privatperson och samlat från en stor grupp av privatpersoner.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Agrifood Economics Centre, Baltic Sea 2020, Bohuskustens vattenvårdsförbund, Ecoloop AB, Ekologgruppen i Landskrona AB, Ekologiska lantbrukarna, Försvarsinspektören för hälsa och miljö, Havsmiljöinstitutet, Hudiksvalls kommun, Karlskrona kommun, Karlstads universitet, Kävlinge kommun, Lokal Utveckling Sverige, Lunds tekniska högskola, Luleå tekniska universitet, Nynäshamns kommun, Orust kommun, Race for the Baltic, Ridskolornas Riksorganisation, Riksrevisionen, Sandvikens kommun, Stockholms universitet, Score, Svealands kustvattenvårdsförbund, Svenskt Näringsliv, Svenskt Växtskydd, Sveriges Jordbruksarrendatorer, Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund, Transportstyrelsen, Tyréns AB, Umeå universitet, Vattenmyndigheten för Bottenhavets vattendistrikt, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Vaxholms kommun, VVS-entreprenörerna, Väners vattenvårdsförbund, Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Vätternvårdsförbundet, Växjö kommun, WSP Sverige AB, Ystads kommun, Återvinningsindustrierna, Östersjöstiftelsen, Östhammars kommun.

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken¹

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

dels att 7 kap. 14, 15, 16 och 18 c §§, 18 kap. 1 § och 19 kap. 1 och 3 b §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 7 kap. 13 a, 14 a, 18 d, 18 e och 18 i §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

13 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att strandskydd inte ska gälla vid insjöar eller vattendrag som har anlagts eller restaurerats i huvudsakligt syfte att

- 1. minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön,*
- 2. genomföra en klimatanpassningsåtgärd, eller*
- 3. skapa bättre förutsättningar för djur- och växtlivet.*

14 §²

Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde).

Vid sjöar som är ett hektar eller mindre och vattendrag som är två meter eller smalare vid normalt medelvattenstånd ska i stället endast fri passage i den mening som avses i 18 f § säkerställas.

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.

¹ Senaste lydelse av

7 kap. 18 d § 2009:532

7 kap. 18 e § 2011:393.

² Senaste lydelse 2009:532.

*Ett beslut om att utvidga strand-
skyddsområdet ska gälla omedel-
bart även om det överklagas.*

14 a §

*Länsstyrelsen får i det enskilda
fallet besluta att*

*1. utvidga ett strandskydds-
område, om det behövs för att
säkerställa något av strandskyddets
syften, eller*

*2. införa ett strandskyddsområde
och utvidga detta i ett område som
avses i 14 § andra stycket, om
området är av särskild betydelse
för strandskyddets syften.*

*Ett strandskyddsområde får
utvidgas till högst 300 meter från
strandlinjen vid normalt medel-
vattenstånd. Ett beslut om att
utvidga eller införa ett strand-
skyddsområde ska gälla omedel-
bart även om det överklagas.*

15 §³

Inom ett strandskyddsområde får
inte

*Inom ett strandskyddsområde eller
ett område som avses i 14 § andra
stycket får inte*

1. nya byggnader uppföras,
2. byggnader eller byggnaders användning ändras eller andra anläggningar eller anordningar utförs, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt,
3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utförs för byggnader, anläggningar eller anordningar som avses i 1 och 2, eller
4. åtgärder vidtas som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

16 §⁴

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

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 strandskydds-

³ Senaste lydelse 2009:532.

⁴ Senaste lydelse 2012:441.

eller vidtas inom strandskydds- området *eller ett område som avses i 14 § andra stycket,*

Prop. 2021/22:168
Bilaga 7

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.

18 c §⁵

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, eller

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

Inom områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet, eller inom områden där bebyggelsestrycket är högt eller där efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är mycket stor ska vid tillämpning av första stycket 1–4 stor restriktivitet gälla.

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

⁵ Senaste lydelse 2009:532.

18 d §

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett strandnära utvecklingsområde får man, utöver de särskilda skäl som anges i 18 c § första stycket, beakta om upphävandet eller dispensen avser

1. ett enstaka en- eller tvåbostadshus, en komplementbyggnad som hör till ett sådant bostadshus eller en åtgärd som behövs för att byggnaderna ska kunna uppföras eller användas för sitt ändamål, eller

2. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för

a) att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av ny eller förändrad sammanhållen bebyggelse, eller

b) småskalig verksamhet, om verksamheten har nytta av ett strandnära läge.

Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl enligt första stycket 1 ska det beaktas att ett upphävande av eller en dispens från strandskyddet i en sådan situation inte får innebära att den allemansrättsliga tillgången till långa obrutna strandområden i trakten försämras.

18 e §

Med strandnära utvecklingsområde avses vid tillämpningen av 18 d § och 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900) ett område

1. där tillgången till obebyggt strandskyddat område är god, såväl inom området som i den omgivande trakten,

2. där bebyggelsestrycket är lågt, och

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

En översiktsplan enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett strandnära utvecklingsområde.

18 i §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att ett förordnande som har meddelats med stöd av 7 kap. 15 § första stycket denna balk i dess lydelse från den 1 juli 1999 till den 30 juni 2009 ska upphöra att gälla. Sådana föreskrifter får endast avse förordnanden i den del de avser områden som har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla inom ett område som omfattas av ett förordnande som har upphört att gälla genom föreskrifter enligt första stycket. Ett sådant beslut får fattas om området annars inte skulle omfattas av strandskydd till följd av att området vid utgången av juni 1975 ingick i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan.

Ett beslut enligt andra stycket ska gälla omedelbart, även om det överklagas.

18 kap.

1 §⁶

Regeringen prövar efter överklagande

1. beslut av statliga myndigheter i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturreservat, naturminnen, strandskyddsområden, miljöskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning,

1. beslut av statliga myndigheter i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av nationalparker, naturreservat, kulturreservat, naturminnen, strandskyddsområden, *områden som avses i 7 kap. 14 § andra stycket*, miljöskyddsområden eller vatten-

⁶ Senaste lydelse 2017:782.

2. beslut av försvarsinspektören för hälsa och miljö enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken,

3. beslut av länsstyrelsen enligt 17 kap. 8 § att tillåta en mindre avvikelser, och

4. andra beslut för vilka det är föreskrivet att de ska överklagas till regeringen.

19 kap.

1 §⁷

Förvaltningsmyndigheterna och kommunerna prövar ärenden enligt vad som är föreskrivet i balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturreservat, naturminnen, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning, får överklagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Kommuners beslut i frågor som rör bildande, ändring eller upphävande av naturreservat, kulturreservat, naturminnen, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden, *områden som avses i 7 kap. 14 § andra stycket* eller vattenskyddsområden, utom frågor om ersättning, får överklagas hos länsstyrelsen om inte annat är särskilt föreskrivet. Kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Länsstyrelsens och andra statliga myndigheters beslut i särskilda fall får överklagas hos mark- och miljödomstol enligt 21 kap. 1 § andra stycket. Detsamma gäller beslut av en annan myndighet än regeringen om att bilda, ändra eller upphäva ett biotopskyddsområde.

3 b §⁸

Länsstyrelsen ska pröva en kommuns beslut som avses i 3 a §, om det finns skäl att anta att

1. det inte finns förutsättningar för tillåtandet eller dispensen, eller

Länsstyrelsen ska pröva en kommuns beslut som avses i 3 a §, om

1. *beslutet ger dispens från bestämmelserna i 7 kap. 15 § med beaktande av de särskilda skäl som anges i 7 kap. 18 d § och avser ett kust- eller kustskärgårdsområde*

a) från gränsen mot Norge till Forsmark,

b) utmed Ölands kust, eller

⁷ Senaste lydelse 2010:923.

⁸ Senaste lydelse 2018:1407.

2. en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i frågan om tillåtande eller dispens.

Länsstyrelsen ska inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen ta ställning till om det finns något sådant prövningsskäl som anges i första stycket och besluta i frågan om en prövning ska ske eller inte. Länsstyrelsens beslut får inte överklagas.

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut, om det inte finns förutsättningar för tillåtandet eller dispensen.

c) i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden, eller

2. beslutet inte omfattas av 1 och det finns skäl att anta att

a) det inte finns förutsättningar för tillåtandet eller dispensen, eller

b) en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i frågan om tillåtande eller dispens.

I fråga om en kommuns beslut som avses i första stycket 2 ska länsstyrelsen inom tre veckor från den dag då kommunens beslut kom in till länsstyrelsen ta ställning till om det finns något sådant prövningsskäl som anges i första stycket och besluta i frågan om en prövning ska ske eller inte. Länsstyrelsens beslut får inte överklagas.

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

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet. För sådana mål och ärenden ska dock även 7 kap. 18 d och 18 e §§ i den nya lydelsen tillämpas.

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 miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 18 e § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt förslaget i avsnitt 2.1 Föreslagen lydelse

7 kap.

18 e §¹

Med *strandnära utvecklingsområde* avses vid tillämpningen av 18 d § och 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900) ett område

1. där tillgången till obebyggt strandskyddat område är god, såväl inom området som i den omgivande trakten,

2. där bebyggelsestrycket är lågt, och

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

En översiktsplan enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett strandnära utvecklingsområde.

En *aktuell* översiktsplan enligt 3 kap. 1 och 25 §§ plan- och bygglagen ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett strandnära utvecklingsområde.

1. Denna lag träder i kraft den 11 september 2024.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet i mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2022:000.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)
dels att 3 kap. 5, 10 och 16 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det 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 strandnära utvecklingsområden enligt 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

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 *strandnära utvecklingsområden* är förenlig med 7 kap. 18 e § 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.

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 *strandnära utvecklingsområden* inte är förenlig med 7 kap. 18 e § 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 juli 2022.

² Senaste lydelse 2020:76.

³ Senaste lydelse 2020:76.

Prop. 2021/22:168 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ärenden om översiktsplaner
Bilaga 7 som har påbörjats före ikraftträdandet.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-12-16

Närvarande: Justitieråden Mahmut Baran, Leif Gäverth och Malin Bonthron

En ökad differentiering av strandskyddet

Enligt en lagrådsremiss den 10 november 2021 har regeringen (Miljödepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (2020:75) om ändring i miljöbalken,
3. lag om ändring i miljöbalken,
4. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Johan Hjalmarsson och kanslirådet Catharina Adlercreutz.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Beredningsunderlag

Förslagen i lagrådsremissen bygger på en politisk kompromiss uppnådd efter förhandlingar som ägt rum efter det att underliggande beredningsunderlag (främst Strandskyddsutredningens betänkande, SOU 2020:78, i vissa delar kompletterat av Övergödningsutredningens betänkande SOU 2020:10) har remitterats. I relativt stor utsträckning finns trots det tillräckligt beredningsunderlag för merparten av de förslag som läggs fram. I vissa delar, som Lagrådet återkommer till i det följande, kan dock detta inte sägas vara fallet. Lagstiftningen rörande strandskydd är redan i dag förhållandevis svårtillgänglig. Av det skälet blir det särskilt bekymmersamt när beredningsunderlag saknas eftersom det är mycket svårt att överblicka de rättsliga konsekvenserna av de ändringar som föreslås.

Strandskyddsutredningens förslag har utsatts för hård kritik från flera remissinstanser för att inte i tillräcklig omfattning ha penetrerat vissa väsentliga frågeställningar. Vissa remissinstanser har också framfört att utredningens slutsatser i några viktiga hänseenden vilar på en felaktig rättslig analys.

Beträffande de av riksdagen antagna miljökvalitetsmålen, särskilt målet ”Levande sjöar och vattendrag”, har några remissinstanser anfört att det i betänkandet överhuvudtaget inte finns något underlag som motiverar att livsvillkoren för växter och djurlivet vid mindre insjöar och vattendrag inte skulle äventyras vid ett generellt slopande av strandskyddet i sådana områden. I detta miljökvalitetsmål uttalas bl.a. att sjöars, stränders och vattendrags stora värden för natur- och kulturupplevelser samt bad- och friluftsliv ska värnas och utvecklas hänsynsfullt och långsiktigt och att

fiskar och andra arter som lever i eller är direkt beroende av sjöar och vattendrag ska kunna fortleva i livskraftiga bestånd. Det framhålls vidare bl.a. att gynnsam bevarandestatus ska upprätthållas för livsmiljöer för hotade, sällsynta eller hänsynskrävande arter samt för naturligt förekommande biotoper med bevarandevärden. Vidare betonas att hotade arter ska ha möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras. Det uttalas också att biologisk mångfald ska bevaras och återskapas i sjöar och vattendrag.

I lagrådsremissens konsekvensbeskrivning avseende miljön (avsnitt 14.12) instämmer regeringen i att förslaget kommer att få negativa konsekvenser för växt- och djurliv. Regeringen uttalar vidare att de negativa effekterna bedöms uppstå i huvudsak i hälften av länen där strandskyddet vid små sjöar och vattendrag inte redan har upphävts i varierande omfattning. Slutsatsen regeringen drar av detta är att därmed förväntas ingen betydande negativ inverkan uppstå för möjligheten att uppnå relevanta miljömål eller för Sveriges internationella eller EU-rättsliga åtaganden på området. Regeringen kommenterar i någon mån dessa frågor även i avsnitt 6.

Enligt Lagrådets mening är det svårt att följa regeringens resonemang att upphävandet av det generella strandskyddet vid insjöar som är ett hektar eller mindre och vid vattendrag som är två meter eller smalare inte skulle få en betydande inverkan vad gäller bl.a. möjligheterna att uppnå de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen. Snarare tyder regeringens ovan angivna uttalande på motsatsen. Då frågan inte har behandlats närmare av utredningen och regeringen inte heller har presenterat någon annan utredning, utan snarare endast framfört en åsikt i frågan, anser Lagrådet att frågan inte är tillfredställande belyst.

Regeringen anför vidare under avsnitt 4.3 att den inte har tillgång till strandskyddsstatistik som visar var i länen dispenser från strand-skydd ges och vad som kännetecknar de områden som berörs. Det anføres att det därmed är oklart om dispensererna inom respektive län främst ges i hårt exploaterade områden eller på landsbygden samt på vilket sätt strandskyddets syften påverkas.

Att det har funnits de nu beskrivna typerna av brister i det remitterade beredningsunderlaget gör lagstiftningsärendet sammantaget problematiskt.

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

7 kap. 13 a §

I paragrafen föreslås att regeringen ska få meddela föreskrifter om att strandskydd inte ska gälla vid insjöar eller vattendrag som har anlagts eller renoverats i huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön, genomföra en klimatanpassningsåtgärd, eller skapa bättre förutsättningar för djur- och växtlivet.

Förslaget har inte remitterats i den utformning det har i lagrådsremissen. I utredningen fanns dock ett förslag om att strandskydd inte skulle gälla vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975. De syften som anges i lagrådsremissens förslag har vidare antingen funnits med i ett tidigare förslag från Övergödningsutredningen eller härrör från synpunkter från remissinstanser. Mot denna bakgrund, och med beaktande av att det

är fråga om en bemyndigandebestämmelse, anser Lagrådet att beredningsunderlaget ändå kan accepteras och att förslaget i denna del således kan godtas.

Prop. 2021/22:168
Bilaga 8

7 kap. 14–16 §§

Enligt 7 kap. 13 § första stycket gäller strandskydd vid havet och vid insjöar och vattendrag.

I 14 § finns bestämmelser om strandskyddets omfattning. I första stycket anges huvudregeln, att strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd, och det anges att detta område benämns strandskyddsområde. I andra och tredje styckena finns bestämmelser om möjlighet för länsstyrelsen att utvidga strandskyddsområdet.

I lagrådsremissen föreslås att nuvarande andra och tredje styckena formuleras om och flyttas och ersätts med ett nytt andra stycke. I det nya stycket anges att vid sjöar som är ett hektar eller mindre och vattendrag som är två meter eller smalare vid normalt medelvattenstånd ska i stället endast fri passage i den mening som avses i 18 f § säkerställas.

Av 18 f § framgår bl.a. att ett beslut om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet som huvudregel inte ska 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.

Inom ett strandskyddsområde får som huvudregel inte nya byggnader uppföras, byggnader eller byggnaders användning ändras eller andra anläggningar eller anordningar utföras, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt, grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för sådana byggnader, anläggningar eller anordningar eller åtgärder vidtas som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter (15 §). Vissa undantag finns i 16 § och enligt 17 § kan föreskrifter om ytterligare undantag meddelas.

I lagrådsremissen föreslås att 15 och 16 §§ ska ändras så att motsvarande regler kommer att gälla inom ett sådant område för fri passage som avses i 14 § andra stycket.

De regler om fri passage som finns i 18 f § tillämpas i dag när beslut fattas om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet. Enligt paragrafen ska, som nämnts, ett sådant beslut 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. I paragrafen anges vidare att detta inte gäller om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion. Slutligen anges att det i ett dispensbeslut ska anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet.

I Strandskyddsutredningens betänkande föreslogs i denna del att 7 kap. 13 § skulle ändras så att strandskydd inte skulle gälla vid insjöar och vattendrag av motsvarande storlek som i lagrådsremissens förslag. Någon lagregel om att säkerställa fri passage enligt 18 f § föreslogs inte. Däremot finns det i konsekvensavsnittet i betänkandet skrivningar som ger intrycket

av att utredningen utgick från att en sådan regel ändå skulle gälla till följd av redan existerande regelverk. Flera remissinstanser har påpekat att med utredningens förslag blir bestämmelsen om fri passage inte tillämplig och någon remissinstans har ansett att fri passage måste finnas vid små sjöar och vattendrag för att det ska finnas möjlighet att nå aktuella miljömål och för att bibehålla biologisk mångfald. Vissa remissinstanser förespråkar som alternativa lösningar att strandskyddsområdet minskas i storlek vid små sjöar och vattendrag eller att möjligheterna till dispens i dessa fall ökas. Regeringen utgår i lagrådsremissen från att utredningens förslag inte skulle säkerställa fri passage vid små sjöar och vattendrag och det är bakgrunden till det förslag som läggs fram avseende 14 §.

Av det anförda följer att det i någon utsträckning finns beredningsunderlag för det förslag som läggs fram i denna del. Emellertid har det specifika lagförslag som läggs fram inte remitterats. Detta är problematiskt eftersom förslaget är behäftat med en rad oklarheter och brister. Dessa leder bl.a. till ovisshet om regelns innebörd och hur den ska tillämpas.

Till att börja med kan konstateras att det inte anges uttryckligen i lagtexten att det alltså kommer att råda strandskydd avseende det område som rätten till fri passage omfattar. Med tanke på att det i paragrafens första stycke anges att strandskyddet omfattar ett visst område och i andra stycket att vid aktuella sjöar och vattendrag ska i stället fri passage säkerställas är en rimlig tolkning att det ändå kommer att råda ett strandskydd i ett begränsat område, dvs. avseende området för fri passage.

Lagrådsremissens förslag innebär, som framgått, att reglerna om vad som är förbjudet inom ett strandskyddsområde kommer att gälla även inom ett område för fri passage vid en mindre sjö eller vattendrag. Det kan noteras att vissa av de åtgärder som inte får vidtas är sådana som en markägare annars kan vidta utan något särskilt tillstånd från myndighets-håll. Vid föredragningen har upplysts att exempelvis utplacering av trädgårdsmöbler eller gräsklippning kan strida mot strandskyddet. Det blir således av stor relevans för enskilda markägare att veta hur stort området för fri passage är. Även den allmänhet som ska kunna använda sig av området behöver förstås veta detta. Oklarhet kring områdets storlek riskerar också att det eftersträvade skyddet för djur- och växtliv hotas.

Av den i lagrådsremissen föreslagna lagtexten kan inte utläsas hur stort området för fri passage ska vara. Det framgår inte heller av den existerande 18 f §. I lagrådsremissen hänvisas beträffande storleken till tidigare förarbetsuttalanden och domstolsavgöranden. Enligt uttalanden i äldre förarbeten bör det undantagna områdets bredd normalt vara minst några tiotals meter men det anges att detta kan variera beroende på förhållandena på platsen. I ett rättsfall ansågs strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt när en detaljplan lämnade ett ca 40 meter brett område närmast stranden orört. Det kan anmärkas att fri passage bl.a. avser att säkerställa allemansrättslig tillgång till strandområdet, varmed inte bara avses en rätt för allmänheten att passera förbi byggnader och anläggningar belägna nära stranden, utan även möjligheter att utöva friluftsliv inom området (se avsnitt 4.2 i lagrådsremissen).

Redan av detta följer att det inte går att dra några säkra slutsatser om hur stort område som måste säkerställas för fri passage. I allmänmotiveringen uttalar vidare att fri passage inte ska gälla om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade

byggnadernas eller anläggningarnas funktion. Uttalandet knyter an till lagtexten i 18 f §, där en sådan bestämmelse finns. Bestämmelserna i 18 f § tillämpas emellertid i ärenden om upphävande eller dispens från strandskyddet. Enligt paragrafen ska det i ett dispensbeslut anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet. Den nu föreslagna lagregeln i 14 § andra stycket ska i stället, som framgått, tillämpas av alla och envar.

Det är, enligt Lagrådets mening, uppenbart att ett så oklart regelverk kommer att skapa problem för de markägare, andra enskilda och myndigheter som ska tillämpa det. Lagrådet har i det föregående konstaterat att området för fri passage, såsom bestämmelsen är utformad utgör ett område där strandskydd råder. Det är däremot inte ett strandskyddsområde, eftersom ett sådant enligt definitionen i 14 § första stycket är av den storlek som där anges. Det är mot den bakgrunden antagligen inte straffsanktionerat att vidta ej tillåtna åtgärder inom området för fri passage. Detta eftersom straffansvar enligt 29 kap. 2 § inträder för den som i ett strandskyddsområde med uppsåt eller av oaktsamhet uppför en byggnad eller vidtar någon annan åtgärd som är förbjuden enligt 15 §. Vid föredragningen har upplysts att regeringens uppfattning är att straffbestämmelsen inte slår till i dessa fall. Däremot ska det vara möjligt att utfärda förelägganden mot den som har brutit mot regelverket. Det kan också konstateras att enligt bemyndigandet i 30 kap. 1 § finns möjlighet att i förordning belägga överträdelser med miljöstraffsavgift, även om några bestämmelser som träffar nu aktuell situation inte finns i gällande förordning om sådana sanktionsavgifter.

Ytterligare en oklarhet i sammanhanget är hur förslaget ska tillämpas i förhållande till det gällande regelverket om upphävande och dispens från strandskyddet. Enligt 18 § första stycket 2 får länsstyrelsen i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet om det gäller vid en liten sjö eller ett litet vattendrag och områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten. I paragrafens andra stycke anges att ett upphävande 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. Det är således till övervägande del fråga om sjöar och vattendrag av samma storlek som de där endast fri passage ska behöva säkerställas enligt det nya andra stycket i 14 §. Vidare kan en kommun, förutom i vissa undantagsfall, ge dispens från förbuden i 15 § om det finns särskilda skäl (18 b §).

Strandskyddsutredningen föreslog att bestämmelsen i 18 § första stycket 2 skulle tas bort eftersom den inte behövdes när strandskyddet togs bort vid sådana sjöar och vattendrag. Något sådant förslag läggs inte fram i lagrådsremissen. En slutsats som skulle kunna dras är att det alltjämt kommer att vara möjligt att ansöka om upphävande av strandskyddet i dessa fall (eller om dispens enligt 18 b §). Det skulle kunna vara till nytta för den enskilde som därigenom möjligen skulle kunna få ett svar på hur stort området för fri passage ska vara i det aktuella fallet eller få prövat om det går att avstå från att säkerställa fri passage i området närmast strandlinjen på grund av planerade byggnaders eller anläggningars funktion (jfr 18 f §). Samtidigt anges i inledningen till 18 f § att ett beslut om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet inte ska omfatta området för fri passage. Detta talar emot att det skulle vara möjligt att

ansöka om upphävande eller dispens avseende just det området. Frågan, som inte behandlas i lagrådsremissen, får betraktas som mycket oklar.

Oklarheterna kring innebörden av det föreslagna nya andra stycket i 14 § och hur detta ska tillämpas riskerar att medföra stora praktiska problem för och konflikter mellan markägare och enskilda. En markägare kan möjligen få besvarat i ett bygglovsärende (i de fall bygglov krävs) om planerad bebyggelse är förenlig med kravet på att säkerställa fri passage. Det är dock långt ifrån säkert att en sådan prövning verkligen kommer att göras i bygglovsärendet; frågan har inte behandlats i lagrådsremissen. Skulle så inte vara fallet ökar problematiken. Detta eftersom den enskilde med största sannolikhet kommer att tro att en sådan prövning har skett i bygglovsärendet. Som framgår ovan är det vidare inte endast byggnation som måste undvikas i ett område för fri passage.

Det föreslagna regelverket skulle, enligt Lagrådets mening, bli enklare att tillämpa om området för fri passage angavs till en viss storlek, på samma sätt som strandskyddsområdet. Ett annat alternativ skulle kunna vara att ersätta det liggande förslaget med en regel om rätt till dispens från strandskyddet vid sjöar och vattendrag av nu aktuell storlek. Det kan konstateras att Strandskyddsutredningen behandlade varianter på båda dessa tänkbara lösningar. Dessa ansågs dock av utredningen inte medföra tillräckligt stora lättnader i regelverket.

Oklarheterna och bristerna i förslaget till det nya andra stycket i 14 § och följdändringarna i 15 och 16 §§ är sådana att det krävs kompletterande utredning och remittering för att åtgärda dem. I dess nuvarande form avstyrker Lagrådet att förslaget läggs till grund för lagstiftning.

7 kap. 18 c §

Paragrafen anger vilka särskilda skäl som får beaktas vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet. I lagrådsremissen föreslås ett nytt andra stycke där det anges att inom områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet eller inom områden där bebyggelsestrycket är högt eller där efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är mycket stor, ska vid tillämpning av första stycket 1–4 stor restriktivitet gälla.

Bestämmelserna om upphävande av eller dispens från strand-skyddet är av undantagskaraktär. Regler av sådan karaktär ska normalt tillämpas restriktivt. I nu aktuellt fall krävs dessutom för reglernas tillämpning att det föreligger särskilda skäl och som sådana skäl ska endast de i paragrafen uppräknade omständigheterna beaktas. Dagens reglering innebär alltså att restriktiviteten är högre än vad som följer redan av bestämmelsernas karaktär av undantagsregler.

Genom den föreslagna bestämmelsen ska restriktiviteten vid tillämpningen av dispensgrunderna höjas ytterligare om vissa förutsättningar är för handen. Valet av uttrycket ”stor restriktivitet” beror enligt lagrådsremissen på att det ligger närmare hur denna restriktivitet kommit till uttryck i tidigare förarbeten än det av utredningen föreslagna uttrycket ”särskilt restriktivt”.

Uttrycket restriktivitet med eller utan de förstärkande orden stor, stark, särskild eller hög förekommer i förarbeten och praxis men har – såvitt känt – inte tidigare använts i lagtext. Det är i stället utformningen av rättsregeln

i fråga och det sammanhang den förekommer i som normalt ger uttryck för om, och i vilken grad, en restriktiv tillämpning är motiverad. En bestämmelse om ett undantag från en huvudregel anses, som framgått, normalt ge uttryck för att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Begrepp som ”särskilda skäl”, ”synnerliga skäl” ”uppenbart” och ”klart framgår” används i dessa fall regelmässigt i lagtext för att reglera vilken grad av restriktivitet som ska gälla vid tillämpningen. I förarbetena till en sådan bestämmelse framhålls då att valda uttryck innebär att restriktivitet av en viss grad ska beaktas vid tillämpningen.

Uttrycket ”stor restriktivitet” i en lagregel – såsom i detta fall – utgör en handlingsregel riktad till tillämparen om hur denne ska tolka en regel i en viss situation utan att regeln i fråga har blivit föremål för en ändring. Gränserna för den restriktiva tolkningen dras i stället genom utförliga förarbetsuttalanden. I praktiken innebär detta en uppmaning eller ett direktiv till tillämparen att tolka regeln i enlighet med vad som sägs i förarbetena. Beträffande den första dispensgrunden noteras t.ex. att det i remissen anges att det ska krävas att området redan har tagits i anspråk på ett sådant sätt att det uppenbart saknar betydelse för strandskyddets syften för att det vid en tillämpning med stor restriktivitet ska finnas särskilda skäl för upphävande eller dispens.

Lagrådet anser mot bakgrund av det anförda att det bör av utformningen av själva rättsregeln i fråga framgå vilken grad av restriktivitet som är påkallad när vissa förutsättningar är för handen. Vid en sådan utformning bör ett vedertaget uttryck, exempelvis – åtminstone för någon eller några av dispensgrunderna – ”uppenbart”, användas för att förmedla den grad av restriktivitet som anses vara motiverad. Utifrån det resonemang som förs i allmänmotiveringen kan olika uttryck behöva användas för de olika dispensgrunderna.

7 kap. 18 e §

Den föreslagna nya paragrafen innehåller bestämmelser om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett område ska utgöra ett strandnära utvecklingsområde. I förslaget till ny 18 d § finns angivet vissa särskilda skäl för upphävande av eller dispens från strandskyddet som får beaktas om ansökan avser en del av eller åtgärder inom ett sådant strandnära utvecklingsområde. De strandnära utvecklingsområdena ersätter de områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som regleras i gällande 18 d och 18 e §§.

Med strandnära utvecklingsområde avses ett område 1. där tillgången till obebyggt strandskyddat område är god, såväl inom området som i den omgivande trakten, 2. där bebyggelsestrycket är lågt, och 3. som inte är av särskild betydelse för något av strand-skyddets syften.

När det gäller punkt 2 framgår av allmänmotiveringen att även efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse ska beaktas vid bedömningen. Vid en rent språklig tolkning av lagtexten borde den omständigheten i och för sig kunna beaktas inom ramen för en prövning av huruvida bebyggelsestrycket är lågt. Emellertid riskerar den föreslagna lydelsen av det nya andra stycket i 18 c § att hindra en sådan tolkning. Där föreslås nämligen en bestämmelse om vad som ska gälla inom områden där bebyggelsestrycket är högt eller där efterfrågan på mark för fritidshus-

bebyggelse är mycket stor. Även om bestämmelsen alltså gäller den motsatta situationen finns det en uppenbar risk att den slutsatsen dras att efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse inte har någon betydelse vid bedömningen av bebyggelsestrycket, eller åtminstone inte alltid har det. Lagrådet uppfattar motivtexten så att avsikten är att samma faktorer ska ha betydelse enligt 18 c och 18 e §§ såvitt gäller bebyggelsestryck och efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse. Mot den bakgrunden föreslår Lagrådet att 18 e § första stycket 2 formuleras på följande sätt.

2. där bebyggelsestrycket är lågt och efterfrågan på mark för fritidshusbebyggelse är liten, och

I avsnitt 5.2 i allmänmotiveringen anges vidare i resonemanget kring vad som ska utgöra strandnära utvecklingsområden, att möjligheten till utveckling och nödvändig samhällsservice för permanentboende på centrala öar i skärgården behöver beaktas. Enligt Lagrådets mening ger den föreslagna lagtexten inte någon möjlighet att beakta den omständigheten vid bedömningen av om ett område utgör ett strandnära utvecklingsområde. Frågan bör klargöras i den fortsatta beredningen.

I 18 e § andra stycket föreslås en bestämmelse enligt vilken en översiktsplan enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett strandnära utvecklingsområde. Samtidigt föreslås en ändring i plan- och bygglagen som innebär att en kommun får redovisa strandnära utvecklingsområden i en översiktsplan (3 kap. 5 a §). Vid föredragningen har upplysts att den nu aktuella bestämmelsen i miljöbalken inte är avsedd att reglera kommunernas skyldigheter avseende översiktsplaner utan endast ska säkerställa att om en översiktsplan innehåller en redovisning av strandnära utvecklingsområden så ska det ges betydelse vid prövningen enligt miljöbalken. Lagrådet anser att detta skulle komma till tydligare uttryck om andra stycket formuleras enligt följande.

Om en översiktsplan enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen innehåller en redovisning av strandnära utvecklingsområden, ska översiktsplanen beaktas vid bedömningen av om en plats ligger inom ett strandnära utvecklingsområde.

Motsvarande ändring bör göras i lagförslaget i avsnitt 2.3 i lagrådsremissen.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2022

Närvarande: statsminister Andersson, ordförande, och statsråden Johansson, Hallengren, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Ernkrans, Hallberg, Thorwaldsson, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Elger, Farmanbar, Danielsson

Föredragande: statsrådet Dahlgren

Regeringen beslutar proposition En ökad differentiering av strandskyddet