

Tillgängliga stränder

– ett mer differentierat strandskydd

*Betänkande av
Utredningen om översyn av strandskyddet*

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:78

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25127-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet Isabella Lövin

Den 4 juli 2019 bemyndigade regeringen chefen för Miljödepartementet att ge en särskild utredare i uppdrag att se över strandskyddet. Regeringen beslutade samtidigt om kommittédirektiv för utredningen (dir.2019:41).

Chefen för Miljödepartementet, statsrådet Isabella Lövin förordnade samma dag samhällsplaneraren Catharina Håkansson Boman att vara särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Utredningen om översyn av strandskyddet (M 2019:01).

Som experter förordnades från och med den 28 november 2019 enhetschefen Sofie Adolfsson Jörby, kommunstyrelseordföranden Robert Bernhardsson, chefsjuristen Sven Boberg, hydrologen Anna Eklund, juristen Olof Ekström, äganderättsexperten Erik Evestam, professor Lena Gipperth, departementssekreteraren Linn Gloppestad, f.d. justitierådet Torgny Håstad, chefsjuristen Lena M Johansson, avdelningschefen Louise Karlberg, förbundsjuristen Johan Larsson, förbundsdirektören Thomas Lennartsson, strategen Lizah Lund, chefsjuristen Stefan Lundin, departementssekreteraren Erika Nilsson, kanslirådet Lina Oskarsson, departementssekreteraren Gunilla Renbjer, departementssekreteraren Linnea Rosenlöf Nilsson, hovrättsrådet Johan Svensson, naturvårdsdirektören Sven Swedberg, utredaren Erik Törnblom och handläggaren Fredrik Werling. Departementssekreteraren Roger Lind förordnades som expert från den 17 januari 2020. Avdelningschefen Therese Jacobson förordnades som expert från den 31 januari 2020.

Den 17 januari 2020 entledigades Linn Gloppestad som expert och den 31 januari 2020 entledigades Louise Karlberg som expert.

Mellan den 22 augusti 2019 och 30 november 2020 har landskapsarkitekten Per-Magnus Nilsson varit huvudsekreterare. Som sekre-

terare anställdes från och med den 16 oktober 2019 juristen Johanna Wiberg Ersborg, som varit förhindrad att delta i arbetet sedan oktober 2020. Som sekreterare anställdes juristen Åsa V. Johansson från och med den 1 januari 2020. Som sekreterare anställdes från den 14 september 2020 direktören Bengt Nyman.

Utredaren överlämnar härmed betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 2020

Catharina Håkansson Boman

/Per-Magnus Nilsson
Johanna Wiberg Ersborg
Åsa V Johansson
Bengt Nyman

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	29
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken	29
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken	35
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:75) om ändring i miljöbalken	36
1.4 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	37
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.	40
2 Utredningens uppdrag och arbete	45
2.1 Utredningens uppdrag.....	45
2.2 Våra utgångspunkter.....	46
2.3 Några reflektioner om vårt uppdrag.....	49
2.4 Utredningens arbetsformer	52
2.5 Betänkandets disposition och redaktionella kommentarer	58
3 Strandskyddsreglerna	61
3.1 Strandskyddets historiska framväxt.....	61
3.1.1 Den första strandskyddslagstiftningen	61

3.1.2	Det generella strandskyddet infördes genom naturvårdslagen	62
3.1.3	Differentiering av strandskyddet	63
3.1.4	Förutsättningar för dispens i områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.....	68
3.1.5	Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag	74
3.2	Strandskyddets syften och förbud.....	76
3.2.1	Var gäller strandskydd?	76
3.2.2	Strandskyddets syften.....	77
3.2.3	Förbuden inom strandskyddsområde.....	78
3.2.4	Undantag för areella näringar.....	79
3.2.5	Undantag för komplementbyggnader	80
3.3	Strandskyddet kan upphävas och åtgärder kan medges dispens.....	81
3.3.1	Generella förutsättningar för att upphäva strandskydd eller medge dispens.....	82
3.3.2	Tillämpning av de generella särskilda skälen	83
3.3.3	Förutsättningar för att upphäva strandskydd och medge dispens inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.....	88
3.3.4	Tillämpningen inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen	93
3.3.5	Intresseprövning	100
3.3.6	Fri passage och tomtplatsavgränsning	103
3.4	Beslut om att upphäva strandskyddet och medgivna dispenser.....	103
3.4.1	Redan ianspråktagen mark vanligaste skälet.....	105
3.4.2	Dispenser avser oftast komplementbyggnader och tillbyggnader.....	106
3.4.3	Statlig överprövning av dispensbeslut.....	107
3.5	Tillsyn.....	109
3.5.1	Avgifter för tillsyn	110
3.5.2	Tillsyn inom strandskyddade områden.....	110
3.6	Fastighetsbildning och strandskydd.....	112

4	Miljö- och landsbygdspolitiken viktiga utgångspunkter vid en förändring av strandskyddet	115
4.1	Den svenska landsbygdspolitiken	116
4.1.1	Målen för den svenska landsbygdspolitiken	116
4.1.2	Näringsverksamhet och företagande i landsbygder	119
4.1.3	Attraktiva bostäder och finansieringsförutsättningar för byggandet	121
4.2	Miljökvalitetsmålen och förutsättningarna för friluftsliv, djur- och växtliv	128
4.2.1	Ett rikt växt- och djurliv	129
4.2.2	Hav i balans samt levande kust och skärgård	130
4.2.3	Levande sjöar och vattendrag	134
4.2.4	Myllrande våtmarker	137
4.2.5	God bebyggd miljö	137
4.2.6	Grundvatten av god kvalitet	138
4.2.7	Etappmål för Biologisk mångfald och Hållbar stadsutveckling	139
4.2.8	Målen för friluftslivspolitikerna	140
4.3	Utredningens slutsatser	141
5	Befolkningsutveckling och exploatering av stränderna .	143
5.1	Befolkningsutveckling och befolkningstäthet	144
5.1.1	Stora variationer i både tätbefolkade och glesbefolkade kommuner	145
5.1.2	De mest tätbefolkade kommunerna finns i Stockholms län	146
5.1.3	De mest glesbefolkade kommunerna finns i de nordligaste länen	146
5.1.4	Många bor i städer och utmed kusten	147
5.2	Tätorter och exploateringstryck	149
5.2.1	Vad är en tätort?	150
5.3	Exploatering av stränderna	152
5.3.1	Skillnader och likheter mellan storstadslänen och de nordligaste länen	160

5.3.2	De mest och de minst exploaterade kommunerna	161
5.3.3	Fastlandskusten är generellt sett den mest exploaterade strandtypen.....	163
5.3.4	Liten ökning generellt av exploateringsgraden sedan 2013.....	165
5.3.5	Exploateringsgrad vid fastlandskusten och på havsöar	167
5.3.6	Exploateringsgrad vid sjöar och vattendrag.....	168
5.3.7	Behov av nybyggnad av bostäder	171
5.4	Exploateringsstryck	173
5.5	Utredningens slutsatser	175
6	Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort	179
6.1	Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort.....	180
6.1.1	Gällande bestämmelser	180
6.1.2	Vilka är problemen?	181
6.1.3	Utredningens överväganden.....	182
6.1.4	Utredningens förslag	186
6.2	Strandskydd vid anlagda vatten	189
6.2.1	Gällande bestämmelser	189
6.2.2	Bakgrund och problem	190
6.2.3	Utredningens överväganden och förslag	192
6.3	Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller.....	195
6.3.1	Var gäller strandskyddet och hur tillämpas det?.....	196
6.3.2	Alternativa möjligheter	199
6.3.3	Utredningens överväganden och förslag	201
6.4	Enklare att ändra gamla förordnanden om strandskyddets omfattning.....	203
6.4.1	Bakgrund.....	203
6.4.2	Problemsbeskrivning och behovet av klarlägganden och ändringar.....	204

6.4.3	Utredningens överväganden och förslag.....	205
6.5	Strandskydd och äldre planer	206
6.5.1	Gällande rätt	206
6.5.2	Bakgrund och problem.....	206
6.5.3	Utredningens överväganden, bedömning och förslag.....	210
6.6	Undantaget för de areella näringarna.....	211
6.6.1	Gällande rätt	212
6.6.2	Frågor som framförts till utredningen.....	213
6.6.3	Utredningens överväganden och bedömning	215
6.7	Utvidgning av strandskyddet	217
6.7.1	Gällande rätt och bakgrund	217
6.7.2	Utredningens bedömning	219
7	Ett mer differentierat strandskydd	221
7.1	Hinder för att bygga i landsbygdsområden.....	222
7.1.1	LIS-bestämmelserna har inte fått avsedd effekt ..	222
7.1.2	Systemet är inte tillräckligt effektivt.....	223
7.2	Några inledande utgångspunkter för förslagen.....	225
7.2.1	Starkare koppling till strandskyddets syften	225
7.2.2	Ett lokalt och regionalt perspektiv	225
7.2.3	Fri passage är grundläggande	226
7.2.4	Våra förslag underlättar byggande på landsbygd, men bara utifrån strandskyddsbestämmelserna	226
7.3	Two alternativa sätt att underlätta byggandet inom landsbygdsområden	227
7.3.1	Gällande bestämmelser.....	228
7.3.2	Problem med nuvarande bestämmelser.....	229
7.3.3	Överväganden om möjliga lösningar.....	233
7.3.4	Utredningens överväganden och förslag.....	235
7.3.5	Upphäva strandskyddet i landsbygdsområden	237
7.3.6	Redovisa landsbygdsområden i översiktsplan.....	241
7.4	Kriterier för landsbygdsområden.....	242
7.4.1	Gällande bestämmelser.....	242

7.4.2	Problem med dagens bestämmelser	243
7.4.3	Utredningens överväganden.....	246
7.4.4	Förslag om kriterier för landsbygdsområden.....	248
7.5	Särskilda skäl för dispens i landsbygdsområden	257
7.5.1	Gällande bestämmelser	257
7.5.2	Bestämmelserna försvårar byggande av bostäder	257
7.5.3	Utredningens överväganden.....	258
7.5.4	Utredningens förslag	262
7.6	Stärkt skydd i vissa områden	265
7.6.1	Gällande bestämmelser	266
7.6.2	Problem	268
7.6.3	Utredningens överväganden.....	270
7.6.4	Utredningens förslag	274
7.7	Enklare att vidta klimatanpassningsåtgärder	276
7.7.1	Gällande bestämmelser	276
7.7.2	Bakgrund och problem	277
7.7.3	Utredningens överväganden och förslag	278
8	Effektivare tillsyn inom strandskyddade områden	281
8.1	Ökad och mer effektiv tillsyn	281
8.1.1	Gällande rätt	282
8.1.2	Erfarenheter från strandskyddstillsynen	283
8.1.3	Skärpta regler och ökade åtgärder för miljötillsyn.....	286
8.1.4	Mer resurser för vägledning och utbildning	287
9	Ikraftträdande och genomförande	289
9.1.1	Ikraftträdande.....	289
9.1.2	Genomförande	290
10	Ekonomiska och andra konsekvenser.....	295
10.1	Vilka är kraven på en konsekvensanalys och hur har den genomförts?	296
10.1.1	Redovisning enligt kommittéförordningen.....	296

10.1.2	Redovisning enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.....	297
10.1.3	Redovisning enligt utredningens direktiv.....	298
10.2	Problembild och syfte med förslagen.....	299
10.3	Alternativa lösningar.....	300
10.3.1	Nollalternativet.....	300
10.3.2	Övervägda alternativ som valts bort.....	303
10.4	Vilka berörs av förslagen?.....	304
10.5	Kostnader och andra konsekvenser för staten, kommuner och regioner.....	304
10.5.1	Länsstyrelsen.....	305
10.5.2	Naturvårdsverket.....	310
10.5.3	Kommunerna.....	312
10.5.4	Regionerna.....	315
10.5.5	Boverket.....	315
10.5.6	Lantmäteriet.....	316
10.5.7	Finansiering av våra förslag.....	316
10.6	Konsekvenser för företag och enskilda.....	317
10.6.1	Företag.....	317
10.6.2	Konsekvenser för enskilda.....	323
10.7	Övriga konsekvenser.....	326
10.7.1	Konsekvenser för djur-, växt- och friluftsliv.....	326
10.7.2	Konsekvenser för samhällets motståndskraft mot klimatförändringar.....	335
10.7.3	Konsekvenser för nuvarande och framtida behov för dricksvattenförsörjning.....	335
10.7.4	Konsekvenser för landsbygdsutvecklingen.....	337
10.7.5	Konsekvenser för strandskyddet vid upphävande av äldre planer.....	340
10.7.6	Förslagets påverkan på den kommunala självstyrelsen.....	341
10.7.7	Konsekvenser för Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	343
10.7.8	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	344

10.7.9	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	344
10.7.10	Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	344
10.7.11	Behöver särskilda hänsyn tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och behovet av informationsinsatser?.....	345
10.7.12	Hur de föreslagna åtgärderna kan utvärderas.....	345
10.8	Utredningens slutsatser	345
11	Författningskommentar	347
11.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	347
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.....	363
11.3	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	363
11.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.	366
	Särskilda yttranden	371
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:41.....	407
Bilaga 2	Strandnära bebyggelse.....	419

Sammanfattning

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

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

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

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

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

kartredovisning av strandskyddet och samordning mellan dispensprövning och fastighetsbildning. Delegationen beskrev dessa problemområden mer i detalj och pekade på behovet av en översyn av reglerna.

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

Dagens reglering i miljöbalken behöver ändras eller kompletteras så att olika områdets varierande skyddsbehov får genomslag. För att balansera de olika intressen som berörs behövs enligt direktivet en väl avvägd differentiering med fortsatt starkt strandskydd i områden som redan är starkt exploaterade. Vi ska analysera hur effektivt olika typer av regleringar bidrar till berörda intressen och ökar det lokala inflytandet, utan att strandskyddets syften riskeras.

Vad är strandskydd?

Strandskydd är nära förknippat med den svenska allemansrätten, som numera är 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 läm-

nas. 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 fritids-husbebyggelse, 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 innebär 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 innebär 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 högexploaterade 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 ottydligt 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 exploateringsstryck.

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 landsbygdspolitiska 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 finan-

siella 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. Miljökvalitetsmålen inrättades med det generella strandskyddet som en viktig förutsättning. Att de landsbygdspolitiska målen har stöd i miljökvalitetsmålen utgör en viktig utgångspunkt för utredningens förslag. Vår ambition har varit att lämna förslag som underlättar strandnära byggande inom landsbygdsområden samtidigt som strandskyddets syften inte ska äventyras. På så sätt har vi haft för avsikt att söka en balans mellan landsbygdspolitiken och miljö- och friluftsmålen i våra förslag.

En annan viktig ambition har varit att skapa en logisk och väl-motiverad 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 exploaterings-tryck 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 minska till 50 meter vid vattendrag mellan 1 och 6 meters bredd. Förslaget ledde inte till några lagstiftningsåtgärder.

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

Vi föreslår nu att strandskydd inte ska gälla vid insjöar med en vattenyta som uppgår till 1 hektar eller mindre eller vattendrag som

är 2 meter eller smalare. Vi anser att generellt ta bort strandskyddet vid de minsta sjöarna och vattendragen bör leda till en ökad acceptans och mindre tillämpningsproblem och därigenom sammantaget bättre och mer ändamålsenligt skydd. Förslaget har som målsättning att anpassa omfattningen av strandskyddet för att säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt strandskydd som också ger legitimitet.

För att ta tillvara strandskyddets syften behöver det dock finnas möjlighet att införa skydd vid små sjöar och vattendrag som har särskild betydelse för något av de båda syftena. Länsstyrelsen får därför i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla vid insjöar som är 1 hektar och mindre samt vattendrag som är 2 meter och smalare, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas. Strandskydd ska heller inte gälla vid anlagda vatten (sjöar, dammar och våtmarker) som har tillkommit efter 1975.

Ett mer differentierat strandskydd

Strandskyddet är redan i dag differentierat på flera olika sätt. Med det generella strandskyddet som infördes 1975 har det successivt utvecklat 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 vidtas 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 strandskyddsbestämmelserna. Slutsatsen är att LIS-systemet inte är tillräckligt effektivt. Det finns problem som påverkar effektiviteten i alla delar av LIS-systemet.

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

Möjligheterna att få dispens regleras genom de särskilda skälen i miljöbalken. Problemet påverkar bestämmelsernas ändamålsenlighet och effektivitet.

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

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

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

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

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

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

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

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

Strandskyddet bör bli mer förutsägbart och enklare att administrera

Länsstyrelserna bör få i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län. Såväl högexploaterade som lågexploaterade län har undantagit strandskydd i olika utsträckning. Att besluten ibland baseras på gamla, tryckta kartor som inte uppdateras gör också att tillämpningen försvåras och det kan bli otydligt var strandskydd gäller. 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 rättssäkert, inte minst för den enskilde.

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

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

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

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

Effektivare tillsyn inom strandskyddade områden

En rättvis tillämpning av strandskyddsreglerna och tillsyn av efterlevnaden framhålls i våra direktiv som viktigt för att skyddet ska uppfattas som legitimt. Vi ska utgå från att det fortsatt finns ett behov av en ändamålsenlig och effektiv statlig tillsyn och kontroll av tillämpningen av förändrade strandskyddsregler. Tillsynen ska värna strandskyddets syften och säkerställa ett differentierat och legitimt strandskydd.

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

Ikraftträdande och genomförande

Våra förslag om förändringar i lagar och förordningar ska enligt det så kallade Januariavtalet träda i kraft den 1 januari 2022. Äldre bestämmelser gäller för ärenden och mål som har påbörjats före ikraftträdandet. De delar av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden) som omfattas av strandskydd ska

gälla som landsbygdsområden. Det ska gälla under förutsättning att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande har funnit att redovisningen är förenlig med bestämmelserna i dess lydelse vid tidpunkten för länsstyrelsens yttrande.

Vi anser att effekterna av de föreslagna ändringarna bör följas upp årligen och utvärderas av Naturvårdsverket. Den årliga uppföljningen av meddelade 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 förenklningar 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.

