



Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2013/14:214 Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, 2 följdmotioner med 3 yrkanden och 17 motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 2013.

I propositionen föreslås ändringar i miljöbalken samt en följdändring i plan- och bygglagen (2010:900). Förslaget syftar till att öka förståelsen och acceptansen för strandskyddet och samtidigt förbättra möjligheterna till bebyggelse och andra åtgärder i sådana strandnära områden som angränsar till små sjöar och vattendrag.

Med utgångspunkt i ett fortsatt generellt strandskydd i hela landet föreslås att länsstyrelsen ska få möjlighet att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, om det område som upphävandet avser har liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Förslaget innebär att det blir lättare att upphäva strandskyddet i denna typ av områden än vad som i dag krävs för upphävande i andra strandskyddsområden, där kravet är att det ska vara uppenbart att området helt saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens lagförslag och ställer sig bakom de bedömningar som regeringen har gjort i propositionen. Utskottet föreslår att samtliga motionsyrkanden avslås.

I betänkandet finns två reservationer (MP, V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Bakgrund	5
Propositionens huvudsakliga innehåll	6
Utskottets överväganden	7
Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag	9
Propositionen	9
Motionerna	10
Utskottets ställningstagande	13
Reservationer	23
1. Lagförslagen, punkt 1 (MP, V)	23
2. Ett mer flexibelt strandskydd, punkt 2 (MP)	24
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	26
Propositionen	26
Följdmotionerna	26
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2013	26
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	29

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Lagförslagen

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken

2. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900). Därmed bifaller riksdagen proposition 2013/14:214 punkterna 1 och 2 samt avslår motionerna

2013/14:MJ20 av Jens Holm m.fl. (V) och

2013/14:MJ28 av Helena Leander m.fl. (MP) yrkande 1.

Reservation 1 (MP, V)

2. Ett mer flexibelt strandskydd

Riksdagen avslår motionerna

2013/14:MJ28 av Helena Leander m.fl. (MP) yrkande 2,

2013/14:MJ252 av Sedat Dogru (M),

2013/14:MJ317 av Ulf Berg (M),

2013/14:MJ386 av Bino Drummond (M),

2013/14:MJ411 av Marietta de Pourbaix-Lundin (M),

2013/14:MJ439 av Christian Holm m.fl. (M) yrkande 2,

2013/14:MJ459 av Johan Johansson (M),

2013/14:MJ476 av Annika Qarlsson och Erik A Eriksson (båda C),

2013/14:MJ492 av Matilda Ernkrans m.fl. (S) yrkande 70 och

2013/14:MJ507 av Helena Leander m.fl. (MP) yrkande 1.

Reservation 2 (MP)

3. Områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Riksdagen avslår motionerna

2013/14:MJ227 av Sten Bergheden (M),

2013/14:MJ439 av Christian Holm m.fl. (M) yrkande 1,

2013/14:MJ453 av Emil Källström och Anders Ahlgren (båda C) och

2013/14:MJ473 av Finn Bengtsson m.fl. (M).

4. Ökat kommunalt inflytande

Riksdagen avslår motionerna

2013/14:MJ209 av Anders Andersson (KD) yrkandena 1 och 2,

2013/14:MJ330 av Anders Hansson m.fl. (M) och

2013/14:MJ458 av Camilla Waltersson Grönvall (M).

Stockholm den 10 juni 2014

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Matilda Ernkrans

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Matilda Ernkrans (S), Bengt-Anders Johansson (M), Rune Wikström (M), Johan Löfstrand (S), Johan Hultberg (M), Helén Pettersson i Umeå (S), Åsa Coenraads (M), Jan-Olof Larsson (S), Sara Karlsson (S), Roger Tiefensee (C), Pyry Niemi (S), Christer Akej (M), Helena Leander (MP), Irene Oskarsson (KD), Josef Fransson (SD), Jens Holm (V) och Lars Tysklind (FP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens proposition 2013/14:214 Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tillsammans med 2 följdmotioner med 3 yrkanden och 17 motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2013. Regeringens förslag till riksdagsbeslut och motionsförslagen finns i bilaga 1 och regeringens lagförslag i bilaga 2.

Regeringen har hört Lagrådet som ansåg att det som avses med små sjöar och vattendrag bör framgå av lagtexten. Regeringen har utformat förslaget i enlighet med Lagrådets synpunkt.

Bakgrund

Under 2009 beslutades ändringar i strandskyddsreglerna som syftade bl.a. till en ökad samordning av miljöbalken med plan- och bygglagen samt ett ökat lokalt och regionalt inflytande över strandskyddet. Bland annat ändrades ansvaret för prövningen av dispenser på så sätt att kommunerna som huvudregel övertog ansvaret för prövningen från länsstyrelserna. Kommunerna fick också rätt att i förekommande fall i sina översiktsplaner redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, i vilka vissa lättnader i strandskyddet infördes. I miljöbalken gjordes förtydliganden i syfte att uppnå en mera enhetlig rättstillämpning, bl.a. med avseende på strandskyddets syften, förutsättningarna för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet och bibehållande av en fri passage för allmänheten närmast strandlinjen. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2009, utom vissa bestämmelser om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som trädde i kraft den 1 februari 2010.

Regeringen gav den 20 december 2012 Naturvårdsverket och Boverket i uppdrag att göra en utvärdering och översyn av tillämpningen och utfallet av de strandskyddsregler som trädde i kraft 2009 och 2010 samt att vid behov föreslå ändringar av reglerna. I uppdraget ingick att bl.a. särskilt analysera och redogöra för konsekvenserna av att införa lättnader i strandskyddet vid små sjöar och vattendrag utanför högexploaterade områden. Uppdraget redovisades i en rapport i september 2013. Rapporten har remissbehandlats.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i miljöbalken samt en följdändring i plan- och bygglagen (2010:900). Förslaget syftar till att öka förståelsen och acceptansen för strandskyddet och samtidigt förbättra möjligheterna till bebyggelse och andra åtgärder i sådana strandnära områden som angränsar till små sjöar och vattendrag.

Med utgångspunkt i ett fortsatt generellt strandskydd i hela landet föreslås att länsstyrelsen ska få möjlighet att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, om det område som upphävandet avser har liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Förslaget innebär att det blir lättare att upphäva strandskyddet i denna typ av områden än vad som i dag krävs för upphävande i andra strandskyddsområden, där kravet är att det ska vara uppenbart att området helt saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2014.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Det svenska strandskyddet är tillsammans med allemansrätten unikt i ett internationellt perspektiv. Strandskyddsbestämmelserna skapar förutsättningar för allmänhetens tillgång till naturupplevelser och för bevarandet av biologisk mångfald i strandnära områden.

Strandskyddsbestämmelserna har en lång historia och går ytterst tillbaka till 1947 års byggnadslag (1947:385), som gav länsstyrelsen möjligheter att förbjuda bebyggelse i vissa områden som behövde skyddas. 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). 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.). 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 mera enhetlig rättstillämpning. Avsikten var bl.a. att utveckla ett ändamålsenligt strandskydd som beaktar behovet av utveckling i hela Sverige utan att ett långsiktigt hållbart skydd av strändernas natur- och friluftsvärden äventyras.

Strandskyddets syften och innebörd

Strandskyddet regleras i dag primärt i 7 kap. 13–18 h §§ miljöbalken. Strandskydd gäller vid havet samt vid insjöar och vattendrag i hela landet. Strandskyddets syften är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (13 §). Det s.k. 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 §).

Strandskyddet innebär enligt 15 § ett förbud mot att inom strandskyddsområdet uppföra nya byggnader eller vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. 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.

I 16 § 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 i särskild ordning tillåts av regeringen 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 får regeringen eller länsstyrelsen under vissa förutsättningar också meddela föreskrifter om att förbuden inte ska gälla kompletteringsåtgärder till huvudbyggnader.

Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag och avslår två motionsyrkanden om avslag på propositionen (MP, V). Vidare avslår riksdagen motioner om lätnader i strandskyddet vid små sjöar och vattendrag och om synnerliga skäl för dispens (MP), proportionalitetsprincipens tillämpning (M), justeringar av strandskyddet (S), ett mer flexibelt strandskydd och områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (M, C) och ökat kommunalt inflytande (M, KD).

Jämför reservationerna 1 (MP, V) och 2 (MP).

Propositionen

Regeringen föreslår att länsstyrelsen i det enskilda fallet får upphäva strandskyddet i ett område, om strandskyddet gäller vid en liten sjö eller ett litet vattendrag och områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten.

Frågan om vad som ska anses utgöra små sjöar och vattendrag avgörs lämpligen genom bedömningar i varje enskilt fall och är något som ytterst måste avgöras i rättspraxis. Utgångspunkten för vad som ska vara att anse som en liten sjö bör vara att den typiskt sett inte bör ha en större vattenyta än 1 hektar. När det gäller utgångspunkten för bedömningen av vad som ska anses vara ett litet vattendrag bör emellertid vattendrag med upp till i vart fall två meters bredd kunna komma ifråga för upphävanden. Detta i syfte att säkerställa att reformen inte får ett alltför begränsat genomslag.

Ett generellt upphävande skulle behöva föregås av insatser för att bl.a. kartlägga och identifiera var gränserna för strandskyddet går samt vilken tid och vilka myndighetsinsatser detta skulle kräva. Då ett sådant underlag för närvarande saknas ger ett upphävande genom särskilda beslut bättre förutsättningar för att undvika denna typ av osäkerhet och merarbete. Detta blir fallet särskilt om vägledningen kring vad som avses med förslagen är tydlig och ändamålsenlig. Myndigheten får då i varje enskilt fall ta ställning till om det är fråga om en sådan liten sjö eller ett sådant litet vattendrag att ett upphävande kan komma i fråga.

Med den ordning som valts för förslaget behöver ingen särskild inskränkning till hög- eller lågexploaterade områden göras i lagen. Förutsättningarna för att ett område ska bedömas ha endast liten betydelse för tillgodoseendet av strandskyddets syften måste typiskt sett anses vara större i områden utanför tätbebyggda områden och gles- och landsbygdsområden med god tillgång på orörda stränder än i sådana områden där tillgången på strandnära områden är liten. En prövning måste göras i varje enskilt fall.

Regeringen anser att länsstyrelserna bör vara de som beslutar om upphävande i dessa delar. Länsstyrelsens prövning av om och i vilken utsträckning ett upphävande kan komma i fråga kan göras såväl på eget initiativ som på begäran av en extern sökande. I det senare fallet ligger skillnaden mot en ordinarie dispensprövning i att sökanden inte behöver åberopa sig av några särskilda skäl samt att ett upphävande får innebörden att man inte heller behöver söka dispens för framtida åtgärder inom det område där strandskyddet upphävts. Länsstyrelsens beslut innebär att strandskyddet upphör i det område som omfattas av upphävandet.

Vid varje beslut om upphävande krävs att länsstyrelsen tydligt avgränsar det område för vilket strandskyddet upphävs. Eftersom det är fråga om irreversibla åtgärder är det viktigt att länsstyrelserna noga utreder om förutsättningarna för ett upphävande är uppfyllda innan beslut fattas. Det måste vara fråga om tydliga bedömningar av vad liten betydelse innebär och att det rör sig om områden som har liten betydelse för strandskyddets syften.

Motionerna

Behovet av ändringar

Enligt kommittémotion 2013/14:MJ20 av Jens Holm m.fl. (V) bör riksdagen avslå propositionen. Regeringen genomförde senast 2009 ändringar i strandskyddet för att öka det lokala och regionala inflytandet. Den nya lagstiftningen gav ökade möjligheter för kommunerna att satsa på landsbygdsutveckling i strandnära lägen, s.k. LIS-områden. Glesbefolkade områden med god tillgång till obebyggda stränder skulle kunna få fler dispenser utan att strandskyddets syften äventyrades. Motionärerna menar att införande av LIS-områden har skapat sådana möjligheter. Genom strandskyddet bör även framtida behov av både allmänhetens tillgänglighet och växters och djurarters fortlevnad säkerställas. I stort sett varje vattendrag är betydelsefullt för den biologiska mångfalden, och eftersom definitionerna i förslaget av mindre sjöar och vattendrag inte är helt tydliga är konsekvenserna av propositionen svåra att överblicka. Utarmningen av biologisk mångfald i Sverige måste brytas för att vi ska kunna fullgöra internationella åtaganden och nå våra miljömål.

Även i kommittémotion 2013/14:MJ28 av Helena Leander m.fl. (MP) yrkande 1 yrkas att riksdagen avslår regeringens förslag. Det ska bli lättare för länsstyrelsen att i det enskilda fallet upphäva strandskyddet vid sjöar och vattendrag som räknas som små, vilket regeringen definierar som mindre än 1 hektar respektive 2 meter brett. Det är alltså inte bara de allra minsta gölarna och bäckarna som kommer i fråga, utan tvärtom en ansenlig del av Sveriges sjöar och vattendrag. Förslaget är heller inte begränsat till lågexploaterade områden, utan regeringen argumenterar för att begränsningen till områden med endast liten betydelse för strandskyddets syften i praktiken kommer att begränsa genomslaget i högexploaterade områden.

Med tanke på den stora mängd dispenser från strandskyddet som beviljas i just högexploaterade områden menar vi dock att det vore befogat med en tydlig begränsning till områden med lågt exploateringsstryck.

Ett mer flexibelt strandskydd

Enligt kommittémotion 2013/14:MJ28 av Helena Leander m.fl. (MP) yrkande 2 öppnar regeringens förslag för omfattande upphävanden av det generella strandskyddet. Redan i dag finns möjlighet för länsstyrelsen att i det enskilda fallet upphäva strandskyddet i ett område som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. I den utsträckning detta inte har varit tillräckligt för att möjliggöra bebyggelse i anslutning till exempelvis tidvis vattenförande diken har motionärerna inga invändningar om regeringen återkommer med ett mer begränsat förslag för att avgränsa och förtydliga när det generella strandskyddet ska gälla.

Strandskyddet bör enligt motion 2013/14:MJ252 av Sedat Dogru (M) göras mer flexibelt så att det tar hänsyn till både lokal och regional utveckling utan att tumma på det långsiktiga och mycket värdefulla skyddet av våra stränder. För många kustnära och sjörika kommuner tenderar det strikta strandskyddet att inverka negativt på den lokala utvecklingen. Ett mer flexibelt strandskydd skulle kunna innebära många nya eftertraktade bostadsmöjligheter och vidareutveckla turistnäringen, vilket skulle främja kommunernas attraktionskraft.

Lagändringen 2009 innebar enligt motion 2013/14:MJ317 av Ulf Berg (M) att ny bebyggelse måste lämna en strandremsa på 100 meter mellan byggnader och strandlinje. Denna regel gäller även i glesbygd, eftersom strandskyddsbestämmelserna gäller lika i hela landet, oavsett hur tät- eller glesbebyggt området är. Om strandskyddet tolkades mer flexibelt skulle flera obebbyggda strandlinjer kunna bebyggas av både privatpersoner och turistindustrin. Detta skulle skapa arbetstillfällen, öka turismen och skapa intäkter till kommunerna i länet.

Det kan, enligt motion 2013/14:MJ386 av Bino Drummond (M), ifrågasättas om en strand i lagens mening verkligen bör sträcka sig upp till 300 meter inåt land och om det verkligen bör vara formulerat så att det ska gälla alla vattendrag, kuster och öar oaktat lokala förutsättningar. Förutom möjligheten till dispens från strandskyddsbestämmelserna som medges under vissa förutsättningar bör därför möjligheten övervägas att även se en variabilitet i vilka områden som ska täckas.

För att säkerställa att strandskyddet i enskilda fall är fullständigt förenligt med Europakonventionens egendomsskydd och dess proportionalitetsprincip bör regeringen enligt motion 2013/14:MJ411 av Marietta de Pourbaix-Lundin (M) se över den rättspraxis som följer av det nuvarande regelverket kring strandskydd.

Den gällande regeln om byggförbud närmare än 100 meter från strandkanten bör enligt motion 2013/14: MJ439 av Christian Holm m.fl. (M) yrkande 2 kunna frångås i större utsträckning än vad som är möjligt enligt den nuvarande lagstiftningen.

Det är enligt motion 2013/14: MJ459 av Johan Johansson (M) inte rimligt att ett hus som står 80 meter från stranden helt plötsligt blir ett hot mot både växtligheten och djurlivet, bara för att det byggs ut. Man borde därför se över möjligheten att låta fastigheter som i dag redan omfattas av dispens från strandskyddet få byggas ut enligt gällande byggregler utan att dispensen från strandskyddet omprövas.

Strandskyddet bör enligt motion 2013/14: MJ476 av Annika Carlsson och Erik A Eriksson (båda C) anpassas och tillämpas utifrån lokala och regionala förutsättningar där det blir möjligt för kommuner med långa obebyggda stränder att utnyttja den konkurrensfördel som strandnära lägen kan ha för turism och boende.

Regeringen bör enligt kommittémotion 2013/14: MJ492 av Matilda Ernkrans m.fl. (S) yrkande 70 återkomma till riksdagen med justeringar av strandskyddet som säkrar den biologiska mångfalden och ökar tillgången till stränderna för friluftslivet i hårt exploaterade områden. De införda lättnader som gäller glesbygd anser vi vara helt rimliga, men den ökade bebyggelse som lagen öppnar för i områden med redan högt exploateringstryck drabbar den biologiska mångfalden och allemansrätten.

Enligt kommittémotion 2013/14: MJ507 av Helena Leander m.fl. (MP) yrkande 1 bör synnerliga skäl krävas för dispens i de områden som preciseras i 4 kap. 2–4 §§ miljöbalken. 2009 trädde nya strandskyddsregler i kraft. Syftet var enligt regeringen att differentiera strandskyddet så att det skulle bli lättare att bygga strandnära där det inte var så hårt tryck på stränderna och svårare där trycket var högre. Hittills har vi dock sett mer av uppluckringen än av uppstramningen. En angelägen förändring för att strandskyddet ska fylla sitt syfte är att göra det svårare att bevilja dispenser i områden med höga naturvärden och högt exploateringstryck. I de områden som preciseras i 4 kap. 2–4 §§ miljöbalken bör det därför krävas synnerliga skäl för att dispens ska kunna beviljas.

Områden för landsbygdsutveckling i strandnära områden

Skaraborg bör enligt motion 2013/14: MJ227 av Sten Bergheden (M) göras till försöksregion för att minska strandskyddet ytterligare för byggnationer. Strandskyddsreglerna undantar redan i dag områden för landsbygdsutveckling i strandnära områden och detta bör utökas till att även inkludera våra större sjöar. I detta sammanhang bör Skaraborg, som ligger mellan Vänern och Vättern och genomkorsas av Göta kanal, bli försöksregion för att ytterligare minska strandskyddet.

Enligt motion 2013/14: MJ439 av Christian Holm m.fl. (M) yrkande 1 bör möjligheten till en fortsatt reformering av strandskyddet ses över där de tre stora sjöarna inte undantas från lättnaderna i strandskyddet. Att

kunna erbjuda strandtomt är ett sätt att locka människor att etablera sig på landsbygden, och det är därför olyckligt att det fortfarande finns begränsningar i strandskyddet när det gäller de tre stora sjöarna.

I fråga om en förbättrad tillämpning av strandskyddslagstiftningen anförs i motion 2013/14:MJ453 av Emil Källström och Anders Ahlgren (båda C) att åtgärder skyndsamt bör vidtas för att genomföra syftet med reglerna likvärdigt i hela landet med hänsyn till de områden där strandnära byggande för landsbygdsutveckling kan ske.

I motion 2013/14:MJ473 av Finn Bengtsson (M) föreslås en översyn av de kustområden där möjligheterna att utpeka LIS-områden är särskilt begränsat. Områdena regleras i 7 kap. 18 c och d §§ miljöbalken samt 3 kap. 5 § plan- och bygglagen. Syftet med översynen ska vara att undanta de delar som berör Östergötlands län från dagens restriktioner, så att det blir möjligt att utpeka LIS-områden utan särskilda begränsningar även längs Östergötlands västra och östra kuster.

Ökat kommunalt inflytande

I motion 2013/14:MJ209 av Anders Andersson (KD) yrkande 1 anförs att det kommunala inflytandet över strandskyddsdispenser måste öka. I många kommuner finns bostadsbrist och i andra kommuner skulle rekrytering och inflyttning liksom turism och rekreativsmöjligheter öka om man kunde erbjuda strandnära bostäder vid en insjö, en å eller vid havet. Det är viktigt att tydliggöra kommunernas möjligheter att anpassa tillämpningen av 100-metersregeln för bebyggelse vid vattenlinjen (yrkande 2).

Regeringen bör enligt motion 2013/14:MJ330 av Anders Hansson m.fl. (M) se över möjligheten att ge större frihet och ansvar för respektive kommun att i större utsträckning ge dispens för strandskyddet.

Enligt motion 2013/14:MJ458 av Camilla Waltersson Grönvall (M) bör regelverket kring strandskyddet ses över för att medge större frihet till kommunerna. Kommunerna och länsstyrelserna behöver få mer stöd och vägledning kring tillämpningen av de nya reglerna.

Utskottets ställningstagande

Behovet av ändringar

Under 2009 beslutades ändringar i strandskyddsreglerna som syftade till bl.a. en ökad samordning av miljöbalken med plan- och bygglagen samt ett ökat lokalt och regionalt inflytande över strandskyddet (prop. 2008/09:119, bet. 2008/09:MJU13, rskr. 2008/09:227). I miljöbalken gjordes förtydliganden i syfte att uppnå en mera enhetlig rättstillämpning, bl.a. med avseende på strandskyddets syften, förutsättningarna för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet och att bibehålla en fri passage för allmänheten närmast strandlinjen. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2009, utom vissa bestämmelser om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som trädde i kraft den 1 februari 2010.

Ett skäl till att man ville ändra de gamla reglerna var att det förekom brister i strandskyddsregleringen och dess tillämpning (prop. 2013/14:1 utg.omr. 20 s. 72). Bristerna bedömdes bl.a. kunna leda till att strandskyddet successivt urholkades – åtminstone i delar av landet. Ambitionen var att utveckla ett ändamålsenligt strandskydd som beaktade behovet av utveckling i hela Sverige, särskilt i många landsbygdsområden, samtidigt som ett långsiktigt skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyrades. Det finns indikationer som tyder på att ändringarna av strandskyddsreglerna inte har fyllt sina syften i alla delar, har tillämpats olika över landet och har lett till oavsedda effekter.

Utskottet anser i likhet med regeringen att det är ett viktigt mål att åstadkomma ett mer ändamålsenligt strandskydd som tar hänsyn till behovet av utveckling i hela Sverige, särskilt på landsbygden, utan att ett långsiktigt skydd av strändernas natur- och friluftsvärden äventyras. Trycket på ytterligare byggnation är stort i områden som redan har exploaterats i hög grad. Samtidigt är bebyggelsestrycket lågt och tillgången till orörda stränder ofta god i kommuner som har problem med avfolkning.

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 tillflyktsorter för olika arter, och ökar möjligheten att upprätthålla strandmiljöernas viktiga ekologiska funktion. Samtidigt förutsätter upprätthållandet av och förståelsen och acceptansen för en lagstiftning dels att den är ändamålsenlig för att uppfylla sina syften, dels att den 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. Utskottet instämmer i att regeringen bör sträva efter att successivt uppnå en mer hållbar utformning av strandskyddet genom att göra det enklare att bygga i strandnära lägen i glesbefolkade områden med lågt bebyggelsetryck. Den aktuella reformen av skyddet vid små sjöar och vattendrag är ett steg på vägen i denna riktning.

Reformen 2009 innebar inte några ändringar när det gäller de små sjöarna och vattendragen, och den legitimitetsproblematik som är kopplad till detta kvarstår. Dessutom har det från flera håll, inte minst kommunerna, framförts att lättnader i strandskyddet kan bidra till utvecklingen i områden som har tillgång till obebyggda stränder och samtidigt har ett lågt bebyggelsetryck.

Om man avskaffar strandskyddet vid de minsta sjöarna och vattendragen kan det leda till att stränder som är viktiga för djur- och växtlivet inte längre skyddas. Exploateringstrycket bedöms dock oftast vara lågt vid de minsta sjöarna och vattendragen. Dessutom tillämpas regelverket i dag, åtminstone i delar av landet, endast mycket sporadiskt på dessa små sjöar och vattendrag. Undantag från strandskyddet vid de minsta sjöarna och vat-

tendragen bör också leda till en ökad acceptans och mindre tillämpningsproblem och därigenom, sett ur ett nationellt perspektiv, ett sammantaget bättre skydd. Till detta kommer det förhållandet att många av de mest känsliga områdena kring små vattendrag redan i dag omfattas av s.k. biotopskydd, och således redan är skyddade enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken.

Utskottet instämmer i att det finns ett klart och påtagligt behov av att ändra det system som gäller i dag med avseende på just områden i och kring de minsta sjöarna och vattendragen och särskilt i de delar av landet där exploateringsgraden är låg.

Som anförs i propositionen måste de problem som många remissinstanser menar skulle bli följden av att länsstyrelserna skulle behöva besluta om upphävande i varje enskilt fall ställas mot den rättsosäkerhet som skulle riskera att uppstå om man i lagen generellt upphävde strandskyddet utan att först ha klargjort vad som ska förstås med små sjöar och vattendrag och hur gränsdragningen för upphävandet ska ske i praktiken. Ett generellt upphävande i lag inskränkt till sådana storleksmässigt odefinierade områden skulle riskera att skapa oklarheter om vilka sjöar och vattendrag (eller delar av vattendrag) som i själva verket träffas av upphävandet.

Enligt propositionen har flera remissinstanser uttryckt en oro för att en förändring av strandskyddet i och omkring små sjöar och vattendrag riskerar att få en negativ effekt på strandskyddet och dess syften. Utskottet instämmer i att den problematiken begränsas genom att strandskyddet i nuläget inte upphävs generellt utan genom en prövning i varje enskilt fall. Möjligheten till beslut om upphävande förenas dessutom med ett krav kopplat till upphävandets inverkan på strandskyddets syften. Det följer av proportionalitetsprincipen att en lagstiftning inte ska gå längre än vad som behövs för att uppnå dess syften. Möjligheten till undantag för de små sjöarna och vattendragen bör utformas så att förutsättningarna för upphävande blir större än de nu är enligt 7 kap. 18 § första stycket miljöbalken. Utskottet anser att regeringens förslag att ett upphävande ska kunna ske i de fall där området endast är av liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är väl avvägt.

Eftersom ett av syftena med den föreslagna ändringen är att skapa ökad förståelse och acceptans för strandskyddsregleringen som sådan, bör en utgångspunkt för när och i vilken utsträckning ett område bör kunna komma i fråga för ett upphävande vara att det ska vara fråga om sådana områden där strandskyddet redan i dag måste anses omotiverat för att upprätthålla de syften det har att skydda. Det kan således vara fråga om områden vid små sjöar och vattendrag som inte hyser några betydande naturvärden och som inte heller fyller någon funktion av betydelse för det rörliga friluftslivet.

En ändring som tillkom genom 2009 års reform var att det i lagen intogs en bestämmelse om att ett upphävande eller en dispens inte ska omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnad-

derna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet (18 f §). Denna begränsning gäller dock inte om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion. Avsikten med bestämmelsen är att strandskyddets syften ska kunna tillgodoses även i fortsättningen inom denna del av strandskyddsområdet (prop. 2008/09:119 s. 112).

Som regeringen anför i den nu aktuella propositionen bör det i detta avseende också tilläggas att kravet enligt 7 kap. 18 f § miljöbalken på att lämna zoner för fri passage och bevarande av goda livsvillkor närmast strandlinjen även gäller för de upphävanden som sker enligt den nu föreslagna ändringen.

I propositionen hänvisar regeringen till studier som visar att de viktigaste biologiska värdena i normalfallet finns inom 30 meter från strandlinjen. Ett selektivt utformat upphävande begränsat till de områden där det endast får liten inverkan på tillgodoseendet av strandskyddets syften ger således förutsättningar för ett mer flexibelt och nyanserat strandskydd i och omkring de små sjöarna och vattendragen. Detta gäller oavsett reglerna om fri passage. Genom att definiera det område för vilket strandskyddet upphävs ökar också tydligheten i beslutet.

Utskottet anser liksom regeringen att med den ordning som valts för förslaget behöver ingen särskild inskränkning till hög- eller lågexploaterade områden göras i lagen. I den prövning som länsstyrelsen gör i varje enskilt fall ingår att ta hänsyn även till dessa aspekter.

Utskottet ansluter sig till regeringens överväganden och tillstyrker regeringens förslag till ändringar i miljöbalken och plan- och bygglagen. Kommittémotionerna 2013/14:MJ20 (V) och 2013/14:MJ28 (MP) yrkande 1 avstyrks.

Ett mer flexibelt strandskydd

Regeringen har infört ett stöd till kommuner m.fl. för att utveckla deras planeringsarbete för att underlätta för attraktivt boende på landsbygden (förordningen [2012:545] om stöd till planeringsinsatser för landsbygdsutveckling i strandnära lägen). Förordningen gäller statligt stöd som får ges för planeringsinsatser i syfte att klarlägga om sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken finns i kommunen.

Genom ett beslut den 7 mars 2013 inrättades en delegation med uppdrag att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats när det gäller frågor som berör tillämpningen av strandskyddsreglerna (dir. 2013:27). Delegationen ska utgöra en arena för erfarenhetsutbyte och dialog. Syftet med delegationens arbete är att bidra till kompetensutveckling när det gäller tillämpningen av strandskyddsreglerna i miljöbalken och

plan- och bygglagen och förutsättningarna för en nationellt harmoniserad tillämpning av strandskyddsreglerna. Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 17 december 2015.

Genom ett beslut den 16 april 2014 uppdrog regeringen åt Naturvårdsverket att föreslå hur strandskyddsreglerna skulle kunna inskränkas till att som en huvudregel inte omfatta små sjöar och vattendrag. Naturvårdsverket ska även föreslå en tydligare och mer ändamålsenlig ordning för strandskyddet i och vid artificiella sjöar och vattendrag. Naturvårdsverket ska inom ramen för uppdraget ta fram de författningsförslag som uppdraget ger anledning till och föreslå de insatser från myndigheter eller kommuner som skulle krävas för att genomföra reformen. Vidare ska Naturvårdsverket även redovisa konsekvenserna av förslagen. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 1 november 2014.

Enligt länsstyrelsernas regleringsbrev för 2014 ska länsstyrelserna särskilt analysera vilket genomslag reglerna om strandskydd i miljöbalken och då särskilt reglerna om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen har fått i kommunernas plan- och byggverksamhet vid tillämpningen av den nya plan- och bygglagen. Redovisningen ska även innehålla antalet nya översiktsplaner eller ändringar och tillägg som pekar ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära områden samt antalet detaljplaner som innehåller upphävande av strandskydd. Därutöver ska länsstyrelsernas ingripanden redovisas. Redovisningens närmare inriktning ska samordnas mellan länsstyrelserna. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2015. Länsstyrelserna ska även redovisa resultatet av arbetet med översynen av det utvidgade strandskyddet. Återrapportering ska ske till Regeringskansliet senast den 1 mars 2015.

Länsstyrelserna ska därutöver löpande registrera uppgifter om kommunernas och länsstyrelsens samtliga beslut om upphävande av och dispens från strandskyddet. Redovisning ska ske senast den 15 februari 2015. Även Naturvårdsverket ska enligt regleringsbrev för 2014 redovisa statistik som rör kommunernas och länsstyrelsernas beslut om att upphäva och ge dispens från strandskyddet.

Genom 2009 års reform förtydligas i 7 kap. 14 § miljöbalken att en utvidgning av strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen görs genom ett beslut av länsstyrelsen i det enskilda fallet. Det är inte möjligt att utvidga strandskyddsområden genom generella föreskrifter. Enligt övergångsbestämmelserna till 2009 års ändringar i miljöbalken gäller strandskydd efter den 31 december 2014 inom ett utvidgat strandskyddsområde endast om utvidgningen har beslutats med stöd av 7 kap. 14 § i dess nya lydelse. Med den lämnade redovisningen föreslår utskottet att motion 2013/14:MJ386 (M) lämnas utan vidare åtgärd.

När det gäller den fråga om proportionalitet som behandlas i motion 2013/14:MJ411 (M) vill utskottet hänvisa till att det i miljöbalken finns två bestämmelser som även har en inverkan på strandskyddet och då särskilt på prövningen av dispenser (7 kap. 25 och 26 §§). 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 f.). Vid prövning av frågor om skydd av områden ska enligt 25 § 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 26 § är en särskild regel om hur den intresseavvägning som avses i 25 § ska göras i dispensfallen. Av bestämmelsen följer att en dispens måste vara förenlig med ett förbuds eller en föreskrifts syften. Som anförs i propositionen bedöms också det allmänna intresset av strandskyddet generellt väga tyngre än det enskilda intresset. Att det allmänna syftet väger tungt innebär också att en dispens ska nekas i sådana fall då det uppkommer en skada på det allmänna intresset, även om det i ärendet finns omständigheter som utgör särskilda skäl. Motionen bör med denna redovisning lämnas utan vidare åtgärd.

Frågan om att kräva synnerliga skäl för dispens i områden av riksintresse för friluftslivet och turismen enligt 4 kap. 2 § miljöbalken behandlades i regeringens proposition 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden. Regeringen anförde att en sådan reglering skulle innebära ytterligare en bedömningsnivå i lagstiftningen. Det skulle vara svårt att förklara i vilka situationer det kan finnas synnerliga skäl eftersom redan de gällande reglerna om särskilda skäl ska tillämpas restriktivt. Samma fråga behandlades även i regeringens proposition 1997/98:45 Miljöbalk (del 1 s. 317 och 322, bet. 1997/98:JoU20). Regeringen anförde då att vid prövningen av strandskyddsdispenser måste det uppmärksammas att strandskyddets syften är långsiktiga och att områden som för tillfället verkar vara av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden. Det är sålunda väsentligt att såväl mindre återstående obebyggda delar av hårdexploaterade kuster och insjöstränder som stora sammanhängande orörda områden bevaras. Även om en dispens från förbudet i ett enstaka fall inte förefaller vara till större skada för strandskyddsintressena, måste det uppmärksammas att dispenser på sikt och stegvis kan leda till sammantaget betydande nackdelar på sätt som redan skett genom att stora delar av landets stränder exploaterats. I normalfallet bör alltså inte ytterligare strandområden tas i anspråk. Mot bakgrund av detta innebär dispensgrunden särskilda skäl att utrymmet är mycket litet för dispens från förbud som strandskyddet innebär.

Med det sagda avstyrker utskottet motion 2013/14:MJ507 (MP) yrkande 1. Utskottet föreslår med denna redovisning även att motionerna 2013/14: MJ28 (MP) yrkande 2, 2013/14: MJ252 (M), 2013/14: MJ317 (M), 2013/14: MJ439 (M) yrkande 2, 2013/14: MJ459 (M), 2013/14: MJ476 (C) och 2013/14: MJ492 (S) yrkande 70 avslås.

Områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Riksdagen har i 2009 års reform beslutat att med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen avses enligt 7 kap. 18 e § miljöbalken ett område som

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

Som framgår av specialmotiveringen till bestämmelsen får enligt tredje punkten ett område inte ha mer än en liten betydelse för strandskyddets syften i eller i närheten av tätorter, i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till gränsen mot Finland med undantag för ett område vid Höga kusten i Ångermanland, på Gotland eller vid Vänern, Vättern, Mälaren m.fl. sjöar. När det gäller de tre stora sjöarna och de angivna områdena i Dalarna gäller begränsningen i tredje punkten endast om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området. Bestämmelsen innebär att man när det gäller ett sådant område ska ha en mer restriktiv syn än vanligt vid en jämförelse med andra punkten. I framför allt de tre storstadsområdena och andra större tätortsområden har oexploaterade strandskyddsområden ofta stor betydelse för strandskyddets syften, inte minst för boendes och andras friluftaktiviteter. Det finns därför anledning att särskilt bedöma vilken betydelse för strandskyddets syften som en tillämpning av reglerna om landsbygdsutveckling kan ha i eller i närheten av en tätort.

Fjärde punkten innebär att kust- och kustskärgårdsområdena längs kuststräckan från Bohuslän till Roslagen, utmed Ölands kust och vid Höga kusten i Ångermanland inte kan utgöra områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Miljö- och jordbruksutskottet anförde vid riksdagsbehandlingen av 2009 års ändringar (bet. 2008/09:MJU13) 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. Det

finns dock en möjlighet att i det enskilda fallet besluta om undantag från de förbud mot att uppföra nya byggnader m.m. som gäller inom strandskyddsområden, om det finns särskilda skäl.

Förslaget om ett differentierat strandskydd syftar till att med utgångspunkt från ett fortsatt generellt strandskydd i hela landet bättre anpassa strandskyddet till de lokala förhållandena och förutsättningarna. Det bör vara möjligt att finna vissa områden inom vilka lättnader i strandskyddet kan komma i fråga på ett sådant sätt att det långsiktiga skyddet för stränderna består. Det gäller framför allt i de delar av landet där bebyggelsestrycket är lågt och tillgången till orörda stränder är god. För ett differentierat strandskydd ska vissa särskilda regler gälla vid bedömningen av vad som är särskilda skäl för att besluta om undantag från strandskyddet. De särskilda grunderna för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet kommer endast att gälla i vissa s.k. områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Utskottet anförde vidare att när det gäller upphävanden och dispenser som inte kan medges med stöd av dessa särskilda grunder är utgångspunkten för regeringens proposition densamma som tidigare, dvs. att möjligheten att besluta om undantag från strandskyddet ska tillämpas med stor restriktivitet (jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 317 f.). Det finns inte heller skäl att när det gäller upphävanden och dispenser enligt de vanliga grunderna göra någon annan bedömning än tidigare i fråga om utgångspunkten för den intresseprövning som ska ske enligt 7 kap. 25 § miljöbalken (jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 320–323).

Utskottet finner inte skäl att nu göra några andra bedömningar och avstyrker motionerna 2013/14:MJ227 (M), 2013/14:MJ439 (M) yrkande 1, 2013/14:MJ453 (C) och 2013/14:MJ473 (M).

Ökat kommunalt inflytande

Utöver tidigare redovisade ändringar beslutades under 2009 ändringar i strandskyddsreglerna som syftade till ett ökat lokalt och regionalt inflytande över strandskyddet. Bland annat ändrades ansvaret för prövningen av dispenser på så sätt att kommunerna som huvudregel övertog ansvaret för prövningen från länsstyrelserna. Kommunerna gavs ett utökat inflytande över bestämmelsernas tillämpning genom att de fick rätt att såväl upphäva strandskyddet genom bestämmelser i detaljplan som besluta om dispens från strandskyddet. Samtidigt stärktes länsstyrelsens roll genom nya bestämmelser om att länsstyrelsen ska bevaka strandskyddets intressen vid kommunal planläggning och överpröva kommunala beslut om upphävanden och dispenser.

Genom 2009 års lagändringar utökades och förtydligades de tidigare relativt kortfattade bestämmelserna om upphävande av och dispens från strandskyddet. Kommunerna fick också rätt att i förekommande fall i sina översiktsplaner redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära

lägen, i vilka vissa lättnader i strandskyddet infördes. Redovisningen ska vara vägledande vid prövningar av upphävande- och dispensfrågor (prop. 2008/09:119, bet. 2008/09:MJU13, rskr. 2008/09:227).

I dag regleras upphävande och dispens i 7 kap. 18–18 h §§ miljöbalken. Reglerna gäller även i områden med utökat strandskydd. Enligt 18 § första stycket 1 får länsstyrelsen i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett visst område. Ett sådant upphävande får ske om det är uppenbart att området saknar betydelse för strandskyddets syften. De flesta länsstyrelser har beslutat om upphävande av strandskydd i större eller mindre omfattning. Bestämmelsen har funnits sedan det generella strandskyddet infördes 1975. Eftersom strandskyddets syften därefter har kommit att utökas har det i övergångsbestämmelser föreskrivits att vissa äldre beslut om upphävande inte längre ska gälla.

Enligt 18 § första stycket 2 får länsstyrelsen, för områden som enligt plan- och bygglagen (2010:900) avses att omfattas av en detaljplan, besluta om upphävande i ytterligare två fall. Strandskyddet får upphävas 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 upphävande är i båda fallen 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 (18 § tredje stycket). Enligt 4 kap. 17 § plan- och bygglagen har kommunerna en motsvarande rätt att genom bestämmelser i detaljplan upphäva strandskyddet.

Före 2009 års lagändringar var det länsstyrelserna som beslutade om dispens med en möjlighet att delegera beslutanderätten till kommunerna. I dag är länsstyrelsernas möjligheter att besluta om dispens begränsad till 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 skyddet beslutats av någon annan än kommunen (18 a §). I stället är det som huvudregel kommunerna som i dag har rätt att besluta om dispens (18 b §). En förutsättning för dispens i det enskilda fallet är att det finns s.k. särskilda skäl.

Vad som avses med särskilda skäl för upphävande av eller dispens från strandskyddet var tidigare en fråga som reglerades i praxis. Genom 2009 års reform kom innebörden av vad som avses med särskilda skäl att uttryckligen anges i lagen genom en uttömmande lista i 18 c §. Av karaktären på de skäl som anges där framgår att det fortfarande är fråga om en restriktiv bedömning. Enligt bestämmelsen i 18 d § kan vissa ytterligare förhållanden anses som särskilda skäl om det rör sig om ett område för landsbygdsutveckling i strandnära områden.

Från flera håll, inte minst kommunerna, har det framförts att lättnader i strandskyddet kan bidra till utvecklingen i områden som har tillgång till obebyggda stränder och samtidigt har ett lågt bebyggelsetryck. Utskottet anser liksom regeringen att genom att det nu aktuella förslaget öppnar upp

för möjligheter att upphäva strandskyddet i sådana områden och på sådana grunder som i dag inte är möjligt förväntas förslaget få positiva effekter för bebyggelseutvecklingen och näringslivet, detta främst i glesbefolkade områden där tillgången på de aktuella vattenområdena är stor. En ökad attraktionskraft för en kommun kan också medföra positiva effekter för friluftslivs- och turistnäringar.

Utskottet anser att det saknas skäl att föreslå någon åtgärd med anledning av motionerna 2013/14: MJ209 (KD) yrkandena 1 och 2, 2013/14: MJ330 (M) och 2013/14: MJ458 (M). Motionsyrkandena bör lämnas utan vidare åtgärd.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Lagförslagen, punkt 1 (MP, V)

av Helena Leander (MP) och Jens Holm (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken
2. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900). Därmed bifaller riksdagen motionerna

2013/14: MJ20 av Jens Holm m.fl. (V) och

2013/14: MJ28 av Helena Leander m.fl. (MP) yrkande 1 och

avslår proposition 2013/14:214 punkterna 1 och 2.

Ställningstagande

Även om delar av Sverige har gott om stränder i förhållande till friluftsin-tresset innebär det inte automatiskt att det är oproblemiskt att luckra upp strandskyddet i dessa områden. Strandmiljöer som inte är särskilt betydelsefulla för friluftslivet kan vara nog så viktiga för den biologiska mångfal-den. Begränsningen till små sjöar och vattendrag är inte heller oproblemisk. Även små sjöar och vattendrag kan ha höga naturvärden som riskeras av strandnära bebyggelse. Det ska bli lättare för länsstyrelsen att i det enskilda fallet upphäva strandskyddet vid sjöar och vattendrag som räknas som små, vilket regeringen definierar som mindre än 1 hektar respektive 2 meter brett. Det är inte bara de allra minsta gölarna och bäck-arna som kommer i fråga, utan tvärtom en ansenlig del av Sveriges sjöar och vattendrag. Förslaget är heller inte begränsat till lågexploaterade områ-den, utan regeringen argumenterar för att begränsningen till områden med endast liten betydelse för strandskyddets syften i praktiken kommer att begränsa genomslaget i högexploaterade områden.

Regeringen genomförde 2009 (prop. 2008/09:119) ändringar i strandskyd-det för att öka det lokala och regionala inflytandet över strandskyddet. Glesbefolkade områden med god tillgång till obebyggda stränder skulle kunna få fler dispenser, utan att strandskyddets syften äventyrades.

Det generella strandskyddets syfte är att vara förebyggande och framåt-syftande. Med andra ord handlar det om att genom strandskyddet säkerställa även framtida behov av både allmänhetens tillgänglighet och växters och djurarters fortlevnad. Utarmningen av biologisk mångfald i Sverige måste brytas för att vi ska kunna fullgöra internationella åtaganden och nå våra miljömål.

Propositionen är inte förenlig med en sådan inriktning. Propositionen bör därför avslås.

2. Ett mer flexibelt strandskydd, punkt 2 (MP)

av Helena Leander (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna

2013/14:MJ28 av Helena Leander m.fl. (MP) yrkande 2 och

2013/14:MJ507 av Helena Leander m.fl. (MP) yrkande 1 och avslår motionerna

2013/14:MJ252 av Sedat Dogru (M),

2013/14:MJ317 av Ulf Berg (M),

2013/14:MJ386 av Bino Drummond (M),

2013/14:MJ411 av Marietta de Pourbaix-Lundin (M),

2013/14:MJ439 av Christian Holm m.fl. (M) yrkande 2,

2013/14:MJ459 av Johan Johansson (M),

2013/14:MJ476 av Annika Qarlsso och Erik A Eriksson (båda C) och

2013/14:MJ492 av Matilda Ernkrans m.fl. (S) yrkande 70.

Ställningstagande

Allmänhetens intresse av tillgång till stränder för friluftssändamål är av naturliga skäl större i områden där många bor och vistas, som kring våra större kuststäder, och inte minst i skärgårdar med högt besöks- och exploateringsstryck. Av hänsyn till friluftslivet finns därför anledning till ett differentierat strandskydd, som ger ett starkare skydd av de stränder som ännu är obebyggda i annars hårt exploaterade områden. Vi har förståelse för synpunkten att strandskyddsreglerna inte får vara så stelbenta att alla sjöar och vattendrag anses som omistliga. Det är inte rimligt att ett människoskapat dike som bara är vattenfyllt delar av året ska ha samma skydd som en permanent bäck med höga natur- eller friluftsvärden. Av denna anledning har vi föreslagit att det ska bli svårare att bevilja dispenser i områden med höga naturvärden och högt exploateringsstryck, genom att det i de områden som preciseras i 4 kap. 2–4 §§ miljöbalken bör krävas synnerliga skäl för att beviljas dispens (se mot. 2013/14:MJ507).

Redan i dag finns möjlighet för länsstyrelsen att i det enskilda fallet upphäva strandskyddet i ett område som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. I den mån detta inte har varit tillräckligt för att möjliggöra bebyggelse i anslutning till exempelvis tidvis vattenförande diken har vi inga invändningar om regeringen återkommer med ett mer begränsat förslag för att avgränsa och förtydliga när det generella strandskyddet ska gälla.

Föreliggande förslag öppnar dock för alldeles för omfattande upphävanden av det generella strandskyddet. Med tanke på den stora mängd dispenser från strandskyddet som beviljas i högexploaterade områden menar vi att det vore befogat med en tydlig begränsning till områden med lågt exploateringsstryck. Vi är öppna för en mer begränsad lättnad i strandskyddsbestämmelserna enligt ovanstående resonemang. Detta bör ges regeringen till känna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2013/14:214 Strandskydd vid små sjöar och vattendrag:

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

Följdmotionerna

2013/14: MJ20 av Jens Holm m.fl. (V):

Riksdagen avslår proposition 2013/14:214 Strandskydd vid små sjöar och vattendrag.

2013/14: MJ28 av Helena Leander m.fl. (MP):

1. Riksdagen avslår regeringens förslag till riksdagsbeslut.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om lättnader i strandskyddet vid små sjöar och vattendrag.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2013

2013/14: MJ209 av Anders Andersson (KD):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om ett ökat kommunalt inflytande över strandskyddsdispenser.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om ett tydliggörande av kommunernas möjligheter att anpassa tillämpningen av 100-metersregeln för bebyggelse vid vattenlinjen.

2013/14: MJ227 av Sten Bergheden (M):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om möjligheten att göra Skaraborg till försöksregion för att minska strandskyddet ytterligare för byggnationer.

2013/14: MJ252 av Sedat Dogru (M):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om möjligheten att se över förutsättningarna för ett mer flexibelt strandskydd.

2013/14: MJ317 av Ulf Berg (M):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om strandskydd.

2013/14: MJ330 av Anders Hansson m.fl. (M):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om strandskyddet.

2013/14: MJ386 av Bino Drummond (M):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om variabelt strandskydd.

2013/14: MJ411 av Marietta de Pourbaix-Lundin (M):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att se över förutsättningarna för att bättre infoga proportionalitetsprincipens tillämpning i fråga om strandskyddet.

2013/14: MJ439 av Christian Holm m.fl. (M):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att se över möjligheten till en fortsatt reformering av strandskyddet där de tre stora sjöarna inte undantas från lättnaderna i strandskyddet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att se över möjligheten till en fortsatt reformering av strandskyddet där den gällande regeln om byggförbud närmare än 100 meter från strandkanten bör kunna frångås i större utsträckning än vad som är möjligt enligt nuvarande lagstiftning.

2013/14: MJ453 av Emil Källström och Anders Ahlgren (båda C):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en förbättrande tillämpning av strandskyddslagstiftningen.

2013/14: MJ458 av Camilla Waltersson Grönvall (M):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att se över regelverket kring strandskyddet.

2013/14: MJ459 av Johan Johansson (M):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av att se över möjligheten att låta fastigheter som i dag redan omfattas av dispens från strandskyddet få byggas ut enligt gällande byggregler utan att dispensen från strandskyddet omprövas.

2013/14: MJ473 av Finn Bengtsson m.fl. (M):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om möjligheterna att ändra gällande strandskyddsregler i Östergötland.

2013/14: MJ476 av Annika Qarlsson och Erik A Eriksson (båda C):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att säkerställa att översynen av strandskyddsreglerna leder till en bättre tillämpning för att förbättra möjligheterna för strandnära boende i glesa områden.

2013/14: MJ492 av Matilda Ernkrans m.fl. (S):

70. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med justeringar av strandskyddet som säkrar den biologiska mångfalden och ökar tillgången till stränderna för friluftslivet i hårt exploaterade områden.

2013/14: MJ507 av Helena Leander m.fl. (MP):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att kräva synnerliga skäl för dispens i de områden som preciseras i 4 kap. 2–4 §§ miljöbalken.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

18 §¹

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett område, om

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

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

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 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 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 Senaste lydelse 2011:393.

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

Denna lag träder i kraft den 1 september 2014.

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

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 17 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

17 §

I en detaljplan får kommunen upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken för ett område, om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. En bestämmelse om upphävande får dock inte avse ett sådant område som enligt 7 kap. 18 § första stycket 2 miljöbalken omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt. Bestämmelserna i 7 kap. 18 c–18 g §§ miljöbalken ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd.

I en detaljplan får kommunen upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken för ett område, om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. En bestämmelse om upphävande får dock inte avse ett sådant område som enligt 7 kap. 18 § första stycket 3 miljöbalken omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt. Bestämmelserna i 7 kap. 18 c–18 g §§ miljöbalken ska tillämpas på detaljplanebestämmelser om upphävande av strandskydd.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2014.