

Avdelningen för juridik
Johan Larsson

Författningsförslag avseende ändringar i miljöbalken (1998:808) och plan- och bygglagen (2010:900)

1. Lagtext

1.1. Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808) att 7 kap. 18 c–18 e §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

18 c §¹

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

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

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

I 18 d § finns bestämmelser om vad man får beakta som särskilda skäl utöver det som anges i första stycket, om prövningen gäller åtgärder som kan antas bidra till landsbygdsutveckling eller att bibehålla förutsättningarna för sådan utveckling.

¹ Senaste lydelse 2009:532.

18 d §

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får man också beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden.

Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus.

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man utöver vad som anges i 18 c § också beakta

1. om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd kan antas bidra till utvecklingen av landsbygden eller att bibehålla förutsättningarna för sådan utveckling, eller

2. om prövningen gäller uppförande av enstaka en- eller tvåbostadshus för permanentboende eller fritidsboende samt eventuella komplement till dessa, om åtgärderna avses att genomföras i närheten av befintlig bebyggelse på landsbygden.

Vid tillämpning av första stycket 2 ska inte beaktas om åtgärden bidrar till utvecklingen av landsbygden eller till att bibehålla förutsättningarna för sådan utveckling.

Tillämpning av de särskilda skälen i första stycket 1 och 2 förutsätter

1. att åtgärden genomförs i ett område med god tillgång på obebyggda strandområden och med svag bebyggelseutveckling, och
2. att åtgärden är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt.

18 e §²

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

1. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden,
2. är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt,
3. endast har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften,
 - a) i eller i närheten av tätorter,
 - b) i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Klockestrand vid Ångermanälven eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland,

En översiktsplan enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900) kan ge vägledning vid tillämpning av bestämmelserna i 18 d § tredje stycket.

² Senaste lydelse 2011:393.

*c) på Gotland, eller
d) 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, och
4. inte är ett kust- eller kustskärgårdsområde
från gränsen mot Norge till Forsmark,
utmed Ölands kust eller i Ångermanland
från Klockestrand vid Ångermanälven till
Skataudden vid Näskefjärden.*

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

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 januari 2019 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut om sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.2. Förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 3 kap. 5 §, 10 § och 16 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §³

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer,
4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,
6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken, och
7. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer,
4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, och
6. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.

10 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att

³ Senaste lydelse 2018:1370.

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

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs,

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

16 §

Länsstyrelsen ska under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet ska det framgå om

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

Länsstyrelsen ska under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet ska det framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,
2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
3. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och
4. en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

2. Författningskommentar

2.1. Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:908)

7 kap. Områdesskydd

18 c §

Bestämmelsens andra stycke föreslås justeras som en följd av de ändringar som föreslås i 7 kap. 18 d § och 18 e §. Upplýsningen får även fortsättningsvis anses vara av värde för att tydliggöra hur de särskilda skälen i 18 c § förhåller sig till de i 18 d §, se prop. 2008/09:119 s. 106.

18 d §

Bestämmelsens första stycke föreslås justeras så att beviskravet avseende den landsbygdsutvecklande effekten avseende planerade åtgärder sänks något. Detta uppnås genom att den planerade byggnaden, verksamheten, anläggningen eller åtgärden ska kunna antas bidra till landsbygdsutveckling. Motivet till förändringen är att det i allmänhet får anses svårt att med någon större sannolikhet kunna föra bevisning om vad som kommer att inträffa i framtiden, i vart fall avseende den landsbygdsutvecklande effekten hos de projekt varom nu är fråga. Vidare föreslås tillämpningsområdet för bestämmelsen i första stycket 1 utökas så att även åtgärder som kan antas bidra till att *bibehålla* förutsättningarna för utveckling av landsbygden omfattas av det särskilda skälet. Motivet till utökningen är att tydliggöra att även sådana åtgärder kan ha en utvecklande effekt genom att befolkningsunderlaget för grundläggande samhällsservice kvarstår och att det aktuella området därigenom kan antas behålla sin attraktivitet för fortsatt utveckling.

En nödvändig förutsättning för kunna tillämpa de två särskilda skälen i 18 d § är att åtgärden ska genomföras på landsbygden. Detta framgår av direkt av de föreslagna bestämmelserna i första stycket 1–2. I dag definieras begreppet landsbygd indirekt genom utpekandet av ett antal geografiska områden i 18 e §. Eftersom detta utpekande föreslås utgå behöver det på annat sätt klargöras vilka geografiska områden som begreppet *landsbygd* omfattar. En naturlig utgångspunkt är härvid den s.k. landsbygdspropositionen i vilken begreppet *landsbygder och glesa miljöer* används. Detta begrepp underindelas i sin tur i dels landsbygdskommuner och dels landsbygd (prop. 2017/18:179 s. 7). I propositionen används begreppen med nedanstående definitioner:

Landsbygder och glea miljöer

Som regel avses här den definition av landsbygdskommuner som Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser utvecklat och föreslår i rapporten Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygdspolitik (2014:04). Kategoriseringen av kommuner görs på basis av befolkningstäthet, befolkningsstorlek och befolkningens närhet till större befolkningskoncentrationer. Indelningen i olika grupper av kommuner bygger på arbeten från Eurostat och OECD och kan därför även underlätta internationella jämförelser. Begreppet landsbygd används ibland även för att beskriva områden utanför kommunernas tätorter. Det framgår av sammanhanget vilken definition som avses.

Bakgrunden till rapporten var ett regeringsuppdrag till Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) med syfte att belysa en rad frågor relaterade till statistik om regional tillväxt och utveckling.⁴ I uppdraget gjorde regeringen bedömningen bl.a. att det finns behov av att öka tillgången och snabba upp produktionen av statistik som belyser regional tillväxt och utveckling. Detta behov kan ses mot bakgrund av att samhället och ekonomin har blivit alltmer komplex och att politiska beslut alltmer är beroende av så bra statistiskt underlag som möjligt. Förbättrad tillgång till statistik är också enligt Tillväxtanalys av vikt att för veta hur landsbygder utvecklas relativt andra landsbygder och städer i Sverige eller utomlands, inte minst för att identifiera eventuella fördelar, svagheter och brister i landsbygdens ekonomi.⁵

Eftersom utvecklingen av bebyggelsen i en viss kommun kan vara koncentrerad till en eller flera befolkningscentra, trots att kommunen i sig kan ha en stor geografisk yta med många mindre grupper av befolkningscentra bör begreppet *landsbygd* i 18 d § 1–2 omfatta både landsbygdskommuner enligt den kategorisering som Tillväxtanalys föreslår i rapporten, men också områden utanför kommunernas tätorter. På detta sätt tydliggörs att de särskilda skälen kan tillämpas i områden med svag bebyggelseutveckling. På detta sätt uppnås en större flexibilitet som medger att de särskilda skälen i 18 d § kan användas för att underlätta utvecklingen även av delar av kommuner. Vad som avses med begreppet *områden* framgår i det nedanstående.

Bestämmelsen i den föreslagna första stycket 2 föreslås vidare kompletteras så att det uttryckligen framgår av lagtexten att även fritidshus omfattas av det särskilda skälet i nuvarande 18 d § andra stycket. Bakgrunden till förslaget är att det på flera håll framkommit att bestämmelsen inte har tillämpats på detta sätt, även om det framgår av motiven att avsikten med bestämmelsen inte var att styra om bostadsbyggnaden används för fritids- eller permanentboende (prop. 2008/09:119 s. 108, tredje stycket).

⁴ Regeringsbeslut 2013-11-07, N2013/5117/AS.

⁵ Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygdspolitik (2014:04), s. 17.

Vidare föreslås en justering avseende bestämmelsens tillämpning på komplementbyggnader. Den nuvarande utformningen av 18 d § andra stycket kan nämligen uppfattas som att det för dispens är en nödvändig förutsättning att en ansökan avser både bostadshus och tillhörande komplementbyggnader, även om detta sannolikt inte var avsikten (prop. 2008/09:119 s. 108, fjärde stycket).

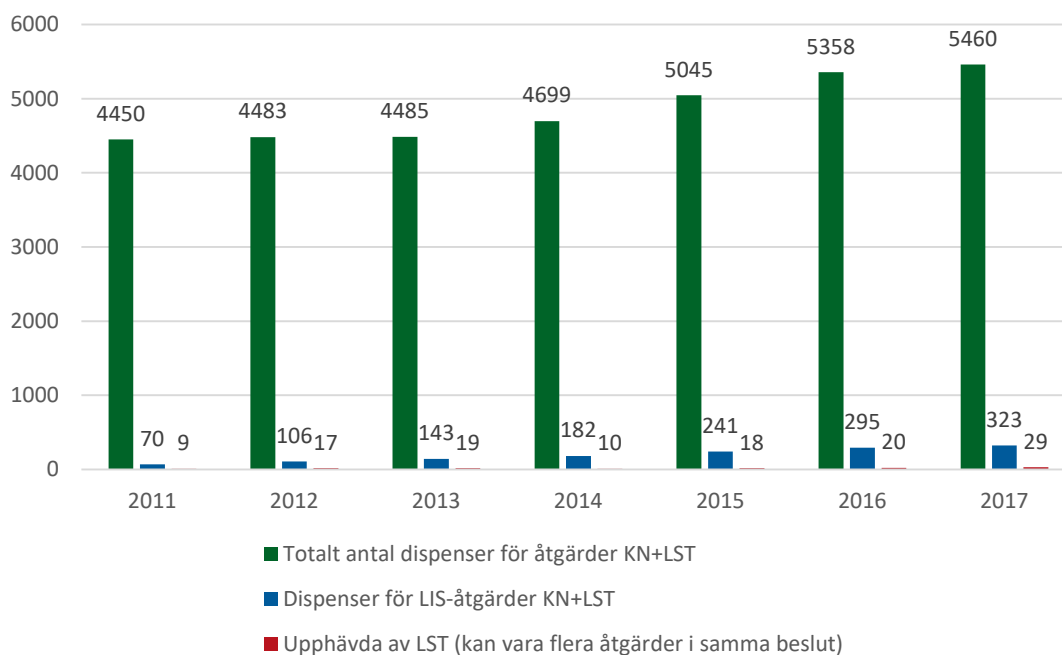
Enligt den nuvarande utformningen av 18 d § andra stycket är det en förutsättning för dispens att det tillkommande huset eller husen avses att uppföras *i anslutning till ett befintligt bostadshus*. Av motiven till bestämmelsen framgår att avsikten med den valda utformningen var att det skulle ske en bedömning från fall till fall av relationen mellan befintlig och tillkommande bebyggelse och att bedömningen skulle kunna skilja sig åt mellan olika delar av landet.

I motiven till nu gällande bestämmelser uttalas att det endast i undantagsfall, och då huvudsakligen i glest bebyggda delar av landet, kan anses att ett hus ligger i anslutning till ett befintligt bostadshus om avståndet är tvåhundra meter (prop. 2008/09:119 s. 108). Uttalandet beaktar dock inte att många bybildningar, särskilt i de norra delarna av landet, har en stor geografisk utbredning – i många fall med ett större avstånd än tvåhundra meter mellan bostadshusen. Den nuvarande utformningen av bestämmelsen medger således inte utveckling av sådana bybildningar vilket får anses vara en brist. Av denna anledning föreslås begreppet ”i anslutning till ett befintligt bostadshus” bytas ut mot ”i närheten av befintlig bebyggelse”. Syftet är att möjliggöra en differentierad tillämpning av det särskilda skälet som tar hänsyn till den skiftande bebyggelsestruktur som präglar landet snarare än att låsa tillämpningen till ett i förväg angivet geografiskt avstånd. I många fall är nämligen den sociala tillhörigheten till en viss bebyggelse mer avgörande för en utvecklande effekt än det geografiska avståndet i sig. Det ursprungliga motivet till kravet var att ny bebyggelse bör utvecklas i ansamlingar i stället för att spridas på många platser runt ett vattenområde. Själva motivet är fortsatt relevant, men det bör samtidigt erinras om att sådana frågor hanteras i – och även fortsättningsvis bör hanteras i – plan- och bygglagstiftningen. I detta sammanhang är också miljöbalkens hushållningsbestämmelser av särskilt intresse, och då särskilt 3 kap. 2–3 §§ samt 4 kap. 1–8 §§ som i sig innebär ett skydd mot bl.a. fragmentering av områden genom exploatering.

Ett nytt andra stycke föreslås införas i syfte att förtydliga att tillämpning av det föreslagna särskilda skälet i första stycket 2 inte förutsätter att det tillkommande bostadshuset, bostadshusen eller fritidshuset kan antas ha en sådan landsbygdsutvecklande effekt som är fallet vid tillämpning av första stycket 1 (prop. 2008/09:119 s. 108). Förtydligandet bedöms som nödvändigt eftersom erfarenheten visar att det i rättstillämpningen har skett en sammanblandning av förutsättningarna för att medge en viss åtgärd i nuvarande 18 d §. Sammanblandningen har bestått i att de alternativa förutsättningarna snarare har uppfattas som kumulativa.

I ett nytt tredje stycke föreslås en ny bestämmelse införas. Denna bestämmelse har två syften. Det första är att skapa förutsättningar för en mer nyanserad bedömning av när de särskilda skälen i första stycket är tillämpliga än vad som idag är fallet med det obligatoriska kraven på redovisning av s.k. LIS-områden i översiktsplanen. Det andra syftet är att säkerställa en fortsatt balans mellan exploaterings- och bevarandebalansen där hänsyn tas till strandskyddets syften.

Nuvarande ordning med redovisning av LIS-områden i kommunernas översiktsplaner har visat sig både ineffektiv och alltför resurskrävande i förhållande till den bebyggelse som har kommit till stånd med nuvarande bestämmelser, vilket framgår av nedanstående sammanställning över antalet åtgärder som medgivits av kommun och länsstyrelse med stöd av 18 d § mellan 2011–2017. Grunddata har hämtats från Naturvårdsverkets årsvisa sammanställningar.



Sammanställningen visar ett nettotillskott (medgivna åtgärder med avdrag för de som upphävts av länsstyrelsen vid överprövning) om totalt 1238 åtgärder. Redovisningen avser *antal åtgärder* som medgivits och bör därför tolkas mot bakgrund av vilka åtgärder som omfattas av förbuden och därmed kräver dispens för att få utföras, se 7 kap. 15 §. Både Landsbygdskommittén och Strandskyddsdelegationen har vidare uppmärksammat att det nuvarande systemet inte har fått avsedd effekt.⁶

⁶ SOU 2017:1 s. 138 f. resp. 2015:108 s. 227 ff.

Genom att ersätta det statiska geografiska tillämpningsområdet i 18 e § med generella kriterier skapas förutsättningar för en mer nyanserad bedömning som tydligare knyter an till bestämmelsernas syfte. Frågan om förutsättningarna för tillämpning av de särskilda skälen i 18 d § är uppfyllda eller inte kommer att avgöras utifrån den aktuella kommunens/områdets förutsättningar vid den tidpunkt när prövningen görs. På detta sätt undviks den ”förgävesplanering” som i många fall är en konsekvens av det nuvarande systemet. Genom Mark- och miljööverdomstolens praxis framgår det vidare att de särskilda skälen i nuvarande 18 d § även kan tillämpas utanför sådana redovisade och av länsstyrelsen godtagna LIS-områden, förutsatt att platsen där åtgärden ska genomföras uppfyller kriterierna i 18 d–18 e, se MÖD 2016:39, MÖD M 9980-16 och MÖD 2012:39. Även detta talar för att det nuvarande systemet inte är ändamålsenligt. Genom den föreslagna systematiken kommer möjligheten att tillämpa de särskilda skälen i 18 d § istället att vara beroende av att det fortfarande är god tillgång på obebyggda strandområden och samtidigt en svag bebyggelseutveckling i det aktuella området. Därmed uppnås även fortsättningsvis en balans mellan bevarande- och exploateringsintressena i den enskilda prövningen. Det underlag som tagits fram av kommunerna avseende LIS-området med stöd av det nuvarande systemet kommer naturligtvis även i fortsättningen att vara betydelsefullt som underlag vid en prövning även enligt de föreslagna reglerna, i den mån innehållet fortfarande är aktuellt.

Genom den innebörd som läggs i begreppet *landsbygd* kommer möjligheten att använda sig av de särskilda skälen i 18 d 1–2 att upphöra antingen när tillgången på obebyggda strandområden inte är god eller när det inte föreligger en svag bebyggelseutveckling inom området. Även om tillgången på obebyggda strandområden i området är god och att området har en svag bebyggelseutveckling ställs ett krav på att åtgärden är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften – i det aktuella området – fortfarande tillgodoses långsiktigt.

Med begreppet *området* menas i första hand den aktuella kommunen eller delar av kommunen. Beroende på den aktuella kommunens bebyggelsestruktur kan begreppet således även avse mindre områden än hela kommunen. Exempel på när begreppet kan omfatta ett mindre område än hela kommunen kan vara när en till ytan stor kommun har en svag bebyggelseutveckling i kommundelar utanför centralorten/centralorterna. Begreppet kan aldrig avse ett större geografiskt område än den kommun i vilken åtgärden ska utföras. Anledningen till detta är det kommunala geografiska områdesansvaret för den översiktliga och fysiska planeringen enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900).

Begreppet *svag bebyggelseutveckling* omfattar anläggningar för både verksamheter och bostäder. För att påvisa svag bebyggelseutveckling i fråga om bostäder kan de för varje kommun obligatoriska riktlinjerna för bostadsförsörjningen utgöra ett viktigt underlag. Enligt 1 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet

med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Med svag bebyggelseutveckling menas i detta sammanhang en marknad där efterfrågan på bostäder påverkas påtagligt av en varaktigt minskande befolkning, en varaktigt vikande arbetsmarknad eller låga inkomster hos kommuninvånarna. Ytterligare kännetecken är att tillgången till arbetsplatser är låg, sysselsättningsutvecklingen svag eller att kommunen tillhör en liten arbetsmarknadsregion eller har låg andel inpendlare i en större arbetsmarknadsregion.

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

3 kap. Översiktsplan

5 §

Kravet på redovisning av s.k. LIS-områden i översiktsplanen föreslås utgå. Ett visst områdes lämplighet för bebyggelse (exv. bostäder eller verksamheter) kommer istället att framgå av att översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. De föreslagna bestämmelserna i 7 kap. 18 d–18 e § miljöbalken kommer därmed även fortsättningsvis att ha betydelse för kommunernas översiktliga planering och då som en planeringsförutsättning vid de avvägningar som behöver göras inom ramen för översiktsplanarbetet i och med att planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Strandskyddet är ett allmänt intresse. Det framgår bl.a. av MÖD 2013:29. Enligt 10 § 2 ska länsstyrelsen under samrådet om översiktsplanen bl.a. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Denna uppgift blir än viktigare när kravet på redovisning av LIS-områden i översiktsplanen utgår.

Avdelningen för juridik
Johan Larsson

Författningsförslag avseende kompletterande ändringar i miljöbalken (1998:808)

Utöver de författningsförslag som efterfrågats inom ramen för det remitterade materialet anser SKL att följande förändringar behöver göras av strandskyddsreglerna för att skapa en balans mellan bevarande- och exploateringsintressen som också beaktar de utmaningar som kommunerna står inför avseende bostadsförsörjningen.

- Anpassa strandskyddets syften till att omfatta det växt- och djurliv som är unikt för mötet mellan land och vatten (prop. 1993/94:229 s. 9–10 och 2008/09:119 s. 30 ff.). Genom denna anpassning ökar strandskyddets legitimitet.
- Återinför möjligheten för länsstyrelsen att besluta om generella avgränsningar av strandskyddet genom läns – eller kommunvisa avgränsningsbeslut. Den låga tröskeln för när strandskydd inträder i ett visst område (se exempelvis MÖD 2012:4) motiverar att en sådan möjlighet återinförs. Det ger också möjlighet att hantera problematiken med i vilken utsträckning diken och andra anlagda mindre vattendrag omfattas av strandskyddsbestämmelserna (Boverket och Naturvårdsverket, Strandskydd - Redovisning av ett regeringsuppdrag – En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna, s. 112).¹ Det ska också understrykas att värdefulla biotoper skyddas genom ett antal andra bestämmelser i miljöbalken, särskilt i 3–4 kap. samt 7 kap.) och att strandskyddsreglerna således inte är den enda – eller mest ändamålsenliga – garanten för bevarande av värdefulla biotoper eller rekreationsområden i strandmiljöer.
- Inför en möjlighet för kommunerna att upphäva strandskyddet i enskilda fall. Dels när det är uppenbart att ett visst område saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften och dels ifråga om små sjöar och vattendrag. Möjligheten till upphävande förenas med en möjlighet till statlig överprövning motsvarande den som idag finns vid dispensgivning. En sådan möjlighet ger kommunen en möjlighet att ta de initiativ man anser prioriterade utifrån den översiktliga planeringen och innebär en naturlig komplettering av de nyligen

¹ <http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2013/strandskydd/tillampning-av-strandskyddsregler-2013.pdf>

beslutade ändringarna avseende det s.k. plankravet i 4 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) genom SFS 2018:1325. Även den låga tröskeln för när strandskydd inträder i ett visst område (se exempelvis MÖD 2012:4) motiverar att en sådan möjlighet införs. Det ger också möjlighet att hantera problematiken med i vilken utsträckning diken och andra anlagda mindre vattendrag omfattas av strandskyddsbestämmelserna (Boverket och Naturvårdsverket, Strandskydd - Redovisning av ett regeringsuppdrag – En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna, s. 112).²

- Justera det särskilda skälet i 7 kap. 18 c § 2 miljöbalken *väl avskilt* dels så att även mindre exploateringar än idag omfattas och dels för att reflektera den avskiljande verkan som även topografiska skillnader och liknande naturliga hinder kan medföra. Genom denna justering uppnås dels en möjlighet till en differentierad tillämpning som tar hänsyn till den varierande karaktär av transportinfrastruktur som präglar landet och dels en bättre anpassning av dispensmöjligheterna till landets faktiska terrängförhållanden. Även den låga tröskeln för när strandskydd inträder i ett visst område (se exempelvis MÖD 2012:4) motiverar att en sådan justering genomförs. Justeringen ger också möjlighet att hantera problematiken med i vilken utsträckning diken och andra anlagda mindre vattendrag omfattas av strandskyddsbestämmelserna (Boverket och Naturvårdsverket, Strandskydd - Redovisning av ett regeringsuppdrag – En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna, s. 112).
- Inför två ytterligare, generellt tillämpliga, särskilda skäl. Dels ett som tar sikte på sådana fall när *platsen* ifråga endast har ett obetydligt värde för strandskyddets syften och dels för de fall när *åtgärden i sig* endast har en obetydlig påverkan på allmänhetens tillgång till stränder. Det första föreslagna särskilda skälet omfattar sådana situationer när den aktuella platsen inte hyser sådana värden att det är motiverat att den omfattas att en så pass betydande inskränkning som förbuden i 7 kap. 15 § miljöbalken innebär. Det kan handla om platser som är mycket otillgängliga och svåra att nå eller med speciella förhållanden som gör dem olämpliga för bad och friluftsliv. Om en sådan plats dessutom ligger i ett område med mycket god tillgång till obebyggda stränder minskar dess värde ytterligare sett till strandskyddets syfte. Det andra föreslagna särskilda skälet omfattar sådana åtgärder som i sig själva har så begränsad omfattning och sådan karaktär att de har marginell eller ingen inverkan på allmänhetens tillträde till stranden. Även denna regel blir särskilt tillämplig i områden med god tillgång till obebyggda stränder. Även den låga

² <http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2013/strandskydd/tillampning-av-strandskyddsregler-2013.pdf>

tröskeln för när strandskydd inträder i ett visst område (se exempelvis MÖD 2012:4) motiverar nyss nämnda båda tillägg. Flera särskilda skäl ger också möjlighet att hantera problematiken med i vilken utsträckning diken och andra anlagda mindre vattendrag omfattas av strandskyddsbestämmelserna (Boverket och Naturvårdsverket, Strandskydd - Redovisning av ett regeringsuppdrag – En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna, s. 112). I sammanhanget ska nämnas att förekomsten av ett särskilt skäl inte per automatik medför att dispens eller upphävande kan medges, det ska alltid göras en intresseprövning enligt 7 kap. 25–26 §§ miljöbalken.

Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

13 §³

Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag.

Strandskyddet syftar till att långsiktigt

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

Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag.

Strandskyddet syftar till att långsiktigt

1. trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och
2. bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtliv som är beroende av strandområden.

18 §⁴

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

1. det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften,
2. strandskyddet gäller vid en liten sjö eller ett litet vattendrag och områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten, eller
3. området enligt plan- och bygglagen (2010:900) avses att omfattas av en detaljplan och
 - a) behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, eller
 - b) skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel än bestämmelserna om miljöskyddsområde eller vattenskyddsområde och skyddet har beslutats av någon annan än en kommun.

Ett upphävande enligt första stycket 2 får göras endast om sjöns vattenyta har en storlek som uppgår till omkring en hektar eller mindre eller om vattendragets bredd är omkring två meter eller smalare. Ett upphävande enligt första stycket 3 får göras endast om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset.

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

Bestämmelser om kommunens möjligheter att upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan finns i 4 kap. 17 § plan- och bygglagen (2010:900).

³ Senaste lydelse 2009:532.

⁴ Senaste lydelse 2014:892.

18 b §⁵

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

Kommunen får i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett område som avses i 18 § första stycket 1 och 2

18 c §⁶

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

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,
2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet *eller* annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,
3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,
4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,
5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller
6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.
I 18 d § finns bestämmelser om vad man får beakta som särskilda skäl utöver det som anges i första stycket, om prövningen gäller ett sådant område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 18 e §.

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

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

⁵ Senaste lydelse 2009:532.

⁶ Senaste lydelse 2009:532.

8. åtgärden har endast en obetydlig inverkan på allmänhetens tillgång till stränder.

19 kap.

3 a §⁷

Om en kommun tillåter en verksamhet eller åtgärd enligt en bestämmelse om undantag som avses i 5 kap. 6 § *eller ger dispens från bestämmelserna i 7 kap. 15 §*, ska kommunen skicka beslutet till länsstyrelsen.

Beslut enligt en bestämmelse om undantag som avses i 5 kap. 6 § ska skickas till den länsstyrelse som är vattenmyndighet.

Om en kommun tillåter en verksamhet eller åtgärd enligt en bestämmelse om undantag som avses i 5 kap. 6 §, *ger dispens från bestämmelserna i 7 kap. 15 § eller fattar beslut om upphävande av strandskydd enligt 7 kap. 18 b § andra stycket* ska kommunen skicka beslutet till länsstyrelsen.

Beslut enligt en bestämmelse om undantag som avses i 5 kap. 6 § ska skickas till den länsstyrelse som är vattenmyndighet.

3 b §⁸

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

1. det inte finns förutsättningar för tillåtandet eller dispensen, eller
2. en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i frågan om tillåtande eller dispens.

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

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

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

1. det inte finns förutsättningar för tillåtandet, *upphävandet* eller dispensen, eller
2. en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i frågan om tillåtande, *upphävande* eller dispens.

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

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

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 januari 2019 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut om sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort.

⁷ Senaste lydelse 2018:1407. Träder ikraft 2019-01-01.

⁸ Senaste lydelse 2018:1407. Träder ikraft 2019-01-01.