

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljödepartementet

## Yttrande över betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU2020:78)

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

Betänkandet avser förslag till lag om ändring i miljöbalken.  
Förslag till lag om ändring av lagen (1997:811) om införande av miljöbalken.  
Förslag till lag om ändring i lagen (2020:75) om ändring i miljöbalken.  
Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)  
Förslag till förordning om ändring i förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Enligt förslaget ska strandskydd inte gälla vid insjöar med en vattenyta som uppgår till 1 hektar eller mindre eller vattendrag som är 2 meter eller smalare. Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla vid insjöar som är 1 hektar och mindre samt vattendrag som är 2 meter och smalare, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas.

Vidare ska strandskydd inte gälla vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975. Länsstyrelsen ges möjlighet att – om området har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften – besluta att upphäva tidigare förordnanden enligt 7 kap. 15 § miljöbalken i dess lydelse från den 1 juli 1999 till den 30 juni 2009 och att införa strandskydd. Strandskydd föreslås inträda enligt 10 a § i lag (1998:811) om införande av miljöbalken när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900), om det inte bestäms annat. Detta ska även gälla när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

Länsstyrelsen ska, efter ansökan från en eller flera kommuner, helt eller delvis upphäva strandskyddet inom ett landsbygdsområde, om kriterierna för landsbygdsområden är uppfyllda. Länsstyrelsen får besluta att helt eller delvis upphäva ett beslut om upphävande av strandskyddet i ett landsbygdsområde, om ett område inte längre uppfyller kriterierna för landsbygdsområden. Kommuner får redovisa landsbygdsområden i översiktsplanen. Inom sådana områden ska särskilda skäl för landsbygdsområden kunna tillämpas enligt 7 kap. 18 c och d §§ Miljöbalken. De delar av LIS<sup>1</sup>-områden som har redovisats i gällande översiktsplan och som omfattas av strandskydd ska anses vara landsbygdsområden, där det ska vara enklare att få dispens för vissa åtgärder. Förutsättningen är att länsstyrelsen i sitt gransknings-yttrande har funnit att redovisningen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket

<sup>1</sup> Landsbygdsutveckling i strandnära läge.

Miljöbalken, i dess lydelse vid tidpunkten för länsstyrelsens granskningsyttrande. Gällande bestämmelser om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) avskaffas.

Landsbygdsområden ska vara områden som

1. har god tillgång på obebyggd mark,
2. har liten efterfrågan på mark för bebyggelse/inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse, och
3. inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet inom ett landsbygdsområde får prövningsmyndigheten beakta om området

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

I områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor samt i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet ska de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering enligt 7 kap. 18 c § tillämpas särskilt restriktivt.

Dispens ska kunna meddelas för åtgärder som syftar till att skydda miljön, människors liv och hälsa samt egendom genom att samhället anpassas till de konsekvenser som ett förändrat klimat kan medföra (klimatanpassningsåtgärder).

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att utredningsuppdraget ingår som en punkt i det så kallade Januariavtalet. Enligt utredningsdirektiven är dagens strandskydd inte utformat på ett sätt som tar tillräcklig hänsyn till de varierande förhållanden som råder i olika delar av landet och begränsar i vissa lägen möjligheten till utveckling och byggande på landsbygden. Det anges att utredaren fått i uppgift att föreslå författningsändringar som medför att strandskyddet i miljöbalken förändras i grunden och att det ska ske genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringsstryck. Det ska, enligt direktiven, bli betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Förslagen ska syfta till att förbättra förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringsavtryck. Förslagen ska enligt direktiven också syfta till att bibehålla eller om behov finns förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbart.

### Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att strandskyddet varit föremål för flera utredningar och översyner. Bland annat har Naturvårdsverket tidigare utvärderat LIS-reglerna tillsammans med Boverket. Vidare har den så kallade Strandskyddsdelegationen i sitt betänkande SOU 2015:108 konstaterat att den intention som låg bakom förändringen av strandskyddet 2009 inte har fått full effekt. Utredningen identifierade en rad problemområden som beskrivs i konsekvensutredningen.

Det uppges att om förändringar inte genomförs kommer de problem som lyfts fram i tidigare utredningar och rapporter att bestå.

I konsekvensutredningen finns redovisning av vilka överväganden som utredaren har gjort i samband med utformandet av de olika delförslagen i betänkandet. Som exempel kan nämnas huruvida det är lämpligt att generellt avgränsa strandskyddet utifrån vad som är anlagda vatten eller inte. Förslagsställaren bedömer att det inte är lämpligt att avgränsa strandskyddet på det sättet då det är svårt att avgöra om ett vatten är anlagt eller naturligt och att vattendrag ofta innehåller både naturliga och anlagda sträckor eller kombinationer av de båda. Ett generellt undantag från strandskyddet för anlagda vatten kan, enligt förslagsställaren, därför leda till stora otydligheter i tillämpningen.

Ett annat exempel på redovisning av vilka överväganden som gjorts och alternativa lösningar som valts bort är vid utformandet av förslaget om att kommuner ska få redovisa landsbygdsområden i översiktsplanen, inom vilka det ska vara enklare att få dispens. Ett alternativ som övervägts men valts bort är om kommunerna skulle ha ansvaret att upphäva strandskyddet i landsbygdsområden då de har störst kunskap om de lokala förhållandena medan länsstyrelsen har det regionala perspektivet. Ett sådant ansvar bedöms dock inte finnas tillräckligt brett stöd för att införa. Utredaren har därutöver övervägt om länsstyrelsen ska kunna besluta om områden där det ska vara lättare att få dispens för vissa åtgärder. Då det ingår i utredningens direktiv att öka det lokala inflytandet och det övervägda alternativet medför att kommunen skulle förlora ett inflytande den har idag bedömer utredaren att det skulle saknas stöd för en sådan lösning.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren redovisar vilka överväganden som gjorts i samtliga förslagsdelar och finner därför att redovisningen av alternativa lösningar och effekterna av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

### **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

Det anges i konsekvensutredningen att utredaren bedömer att förslaget inte får några konsekvenser för Sveriges anslutning till den Europeiska unionen.

Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha redovisat hur förslaget överensstämmer med EU-rätten på området och att den bedömning som görs även borde ha motiverats.

Regelrådet finner därmed att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är bristfällig.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

I konsekvensutredningen anges att utredningsuppdraget ingår som punkt i den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, även kallad Januariavtalet eller 73-punktsuppgörelsen. I uppgörelsen anges att förslagen ska träda i kraft den 1 januari 2022. Om den tidplanen ska kunna innehållas förutsätter det, enligt utredaren, att regeringen kan lämna en proposition till riksdagen under hösten 2021. Det skulle vidare innebära att det inte finns något tidsmässigt utrymme för informationsinsatser innan bestämmelserna ska träda i kraft.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

## Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att det saknas statistik över vilka typer av branscher som idag har verksamhet i strandnära lägen och att det heller inte finns en klar bild av vilka branscher som i huvudsak ser ett behov av att genomföra åtgärder i strandnära lägen i landsbygden. Det uppges likväl att företag som för sin verksamhet har fördel av ett strandnära läge kan exempelvis vara verksamma inom besöksnäringar och så kallade gröna näringar i form av jord- och skogsbruksverksamhet samt övriga näringar inom turism, fiske, jakt, vattenbruk, djurhållning, betesdrift eller småskalig livsmedelsproduktion. Byggverksamheter uppges även påverkas indirekt genom ett eventuellt ökat orderinflöde i samband med att byggandet underlättas på landsbygden. Mindre företag som exempelvis livsmedelshandlare och serviceföretag kommer också att kunna påverkas indirekt när underlaget för handel och service ökar. Det uppges vidare att enligt SCB:s statistik för strandnära byggande utanför tätorter har det byggts industribyggnader, lantbruksbostäder och ett antal övriga eller okända typer av byggnader. Det uppges även att mycket av det strandnära byggandet avser småhus eller komplementbyggnader till småhus och att fastighetsägare och markägare därmed påverkas i hög utsträckning. Utöver byggnader kan även andra typer av åtgärder bli aktuella i strandnära lägen i landsbygdsområden såsom bredband eller vägar.

Regelrådet kan konstatera att det saknas uppgifter om berörda företag utifrån antal och i viss mån även om storlek, men att förslagsställaren utan framgång gjort försök att hitta statistik över företag som idag har verksamhet i strandnära lägen. Det framgår också att förslagsställaren bedömer att många mindre företag framför allt inom besöks- respektive gröna näringarna kommer att dra fördel av förslaget. Regelrådet kan ha förståelse för att det kan vara svårt att uttala sig om hur många företag som kommer att vilja utföra verksamhet i strandnära lägen i landsbygden.

Regelrådet finner därför att utebliven redovisning av berörda företag utifrån antal kan betraktas som godtagbar utifrån förutsättningarna i detta ärende och att redovisningen utifrån storlek kan betraktas som tillräcklig. Regelrådet finner också att redovisningen av berörda företag utifrån bransch är godtagbar.

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

### *Administrativa kostnader*

I konsekvensutredningen anges att kostnaden för att ansöka om strandskyddsdispens kan variera och beror dels på inom vilken kommun man ansöker om dispens, dels ansökans komplexitet. Avgiften för att ansöka om strandskyddsdispens uppges idag ligga på runt 10 000 kronor per ansökan. Avgiftsnivån kan dock komma att förändras, då kommunernas kostnader för handläggning av strandskyddsärenden kan bli både högre (i kommuner med hög exploateringsgrad) och lägre (i kommuner med låg exploateringsgrad). För den som ansöker om dispens för strandskydd tillkommer även kostnaden för företagets egen administration och eventuellt bortfall av arbetad tid i kärnverksamheten. Förslagsställaren gör ett antagande om att tidsåtgången motsvarar en arbetsvecka. Med en timkostnad om 1 000 kronor skulle dispensansökan således kosta cirka  $10\,000 + 1\,000 \cdot 40$ , det vill säga 50 000 kronor. I de områden där strandskyddet i och med utredningens förslag upphävts, innebär det att denna process och åtföljande kostnad aldrig aktualiseras. I de fall där ansökan avser en dispens med hänvisning till de särskilda skäl som nämns i förslagen, bör ansökans karaktär bli mindre komplex och således innebära en mindre kostnad för den sökande. Vidare blir dispensprocessen, enligt förslaget, mer förutsägbar på grund av minskat tolkningsutrymme, vilket bör leda till att risken för långdragna och kostsamma strandskyddsprocesser blir mindre. Av samma anledning blir även risken för avslag och överprövning av länsstyrelsen mindre.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av administrativa kostnader är godtagbar.

*Andra kostnader och verksamhet*

I konsekvensutredningen anges att Länsstyrelsen bör få i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län. Det innebär att strandskyddet ska digitaliseras och tillgängliggöras på ett samordnat sätt i hela landet. Att klarlägga var strandskyddet gäller och hur bestämmelserna ser ut i respektive län kommer att medföra positiva effekter för företag genom ökad tydlighet, rättssäkerhet och förutsägbarhet kopplat till det offentliga myndigheters hantering av strandskyddet. Detta kommer, enligt förslagsställaren, att bidra till ökad legitimitet och förtroende för strandskyddet och för berörda myndigheter bland företag. För företag på landsbygden som är intresserade av att bygga i strandnära lägen kommer den ökade tydligheten att innebära en förenklad kommunikation med det offentliga och minskad administration inför byggnation i strandnära lägen. Den förenklade kommunikationen och minskade administrationen bör, enligt förslagsställaren, i sin tur bidra till ett ökat byggande.

Vidare anges att kommuner kommer fortsättningsvis att kunna redovisa landsbygdsområden i översiktsplanen och att inom dessa områden ska särskilda skäl för landsbygdsområdet kunna tillämpas. LIS-områden som tidigare redovisats i gällande översiktsplan ska, enligt förslaget, anses vara landsbygdsområden, vilket kommer att göra det enklare att få dispens från strandskyddet. Nya kriterier för landsbygdsområden och nya särskilda skäl för dispens ersätter gällande bestämmelser om LIS-områden. Det medför, enligt förslagsställaren, också att det kommer att bli enklare för företag att få dispens. Att inte ogiltigförklara de gamla LIS-områdena för omprövning innebär också, enligt förslagsställaren, att redan påbörjad byggnation eller planerad byggnation inte behöver omprövas, vilket hade kunnat innebära olägenheter för företag.

Det anges vidare att utöver möjligheten för kommuner att redovisa landsbygdsområden i översiktsplanen ska kommuner kunna ansöka om att helt eller delvis upphäva strandskyddet inom ett landsbygdsområde, om kriterierna för landsbygdsområden är uppfyllda. Detta medför, enligt förslagsställaren, också att det blir lättare för företag att utveckla sina verksamheter i strandnära lägen. Inom dessa områden avskaffas strandskyddet helt eller delvis, vilket innebär att ingen dispensansökan behöver lämnas av den som vill bygga.

Förslaget om att strandskydd inte ska gälla vid insjöar med en vattenyta som uppgår till 1 hektar och mindre eller vattendrag som har en bredd om 2 meter och smalare medför, enligt förslagsställaren att byggprocessen förenklas för företag som vill bygga i nära anslutning till småvatten.

Förslaget om möjlighet att återinföra strandskyddet kan innebära en viss risk för företag som innan förändringen befinner sig i ett planeringsskede inför en byggnation i strandnära läge, som idag står utan strandskydd. Konsekvensen av förslaget kan innebära att företaget får avbryta sina planer och i stället tvingas söka dispens från strandskyddet. Kravet om dispensansökan skulle i detta fall kunna leda till ett avslag som omöjliggör byggnation på den plats som den ursprungligen planerats för. En dispensansökan liksom den förlängda planeringsprocessen skulle i detta fall också medföra vissa kostnader för företaget. Utredaren bedömer dock att risken är liten för att strandskyddet skulle återinföras i någon större utsträckning, då länsstyrelserna redan tidigare haft möjligheten att återinföra strandskydd, även om möjligheten funnits under en begränsad period.

Förslagsställaren uppger att fler företag inom besöksnäringar lättare kommer att kunna få en ansökan om strandskyddsdispens godkänd. Förutsättningarna förbättras därmed för att anpassa verksamheten för ökad turism under hela året och inte bara under högsäsong. Byggverksamhet kommer, enligt förslagsställaren, att påverkas indirekt genom att byggandet underlättas i landsbygden, liksom serviceföretag och livsmedelshandlare som en följd av fler invånare och fler besökare.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på företagens andra kostnad och verksamhet är godtagbar.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

I konsekvensutredningen anges att företagets konkurrenssituation kan komma att påverkas främst på lokal landsbygdsnivå och på internationell nivå. Förslaget som rör nya särskilda skäl för dispens i landsbygdsområden kommer, enligt förslagsställaren, möjligtvis att gynna näringsidkare som redan har gynnsamma lägen vid vatten genom att de i större utsträckning skulle kunna motivera att de har fördel av att utveckla verksamheter med åtgärder i det strandnära läget. Detta förhållande uppges dock gälla redan i dag. Det bedöms att mindre areella näringar, så kallade kombiverksamheter, lättare kommer att få strandskyddsdispens och att det utjämnar en tidigare ojämn konkurrenssituation genom ett mer jämlikt regelverk jämfört med de areella näringar som är undantagna i dag. Vidare uppges att Sverige kan komma att gynnas konkurrensmässigt genom positiva effekter på besöksnäringen, där företag får större chanser att etablera attraktiva besöksmål för utländska besökare. Men också missgynnas, då en attraktivitetsfaktor i svensk besöksnäring är den förhållandevis orörda naturen. De små företagen kommer, enligt förslagsställaren, att gynnas i större utsträckning än större, bland annat då kostnaderna som är förenade med dispensansökningar sannolikt kommer att minska.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

I konsekvensutredningen anges att förslaget som rör digitalisering, bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller kommer att underlätta arbetet för både dem som planerar att bygga i strandnära lägen och för handläggningen av sådana ärenden. Den ökade transparensen bör, enligt förslagsställaren, även medföra ökad legitimitet för strandskyddslagstiftningen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

I konsekvensutredningen anges att förslaget är utformat särskilt med små företag i åtanke då det tidigare har varit ett kriterium för dispens till strandskyddet att en åtgärd ska bidra till landsbygdsutveckling. Detta tas i och med de nya förslagen bort, vilket, enligt förslagsställaren, ökar chansen för små företag att beviljas dispens från strandskyddet, då små företag i mindre utsträckning än stora företag kan hävda att deras åtgärder leder till landsbygdsutveckling. Att ansöka om dispens är, enligt förslagsställaren, också sannolikt proportionellt sett mer betungande för mindre företag både gällande arbetsinsatsen och kostnaden än det är för ett större företag. Vidare anges att i de fall där ansökan avser en dispens med hänvisning till de särskilda skäl som nämns i förslagen, bör ansökans karaktär bli mindre komplex och således innebära en mindre kostnad för den sökande. Vidare blir dispensprocessen enligt förslagen mer förutsägbar på grund av minskat tolkningsutrymme, vilket bör leda till att risken för långdragna och kostsamma strandskyddsprocesser blir mindre.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

### Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställarens konsekvensutredning bedöms vara godtagbar i alla avseenden utom redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 14 april 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Elisabeth Thand Ringqvist  
Ordförande



Annika LeBlanc  
Föredragande