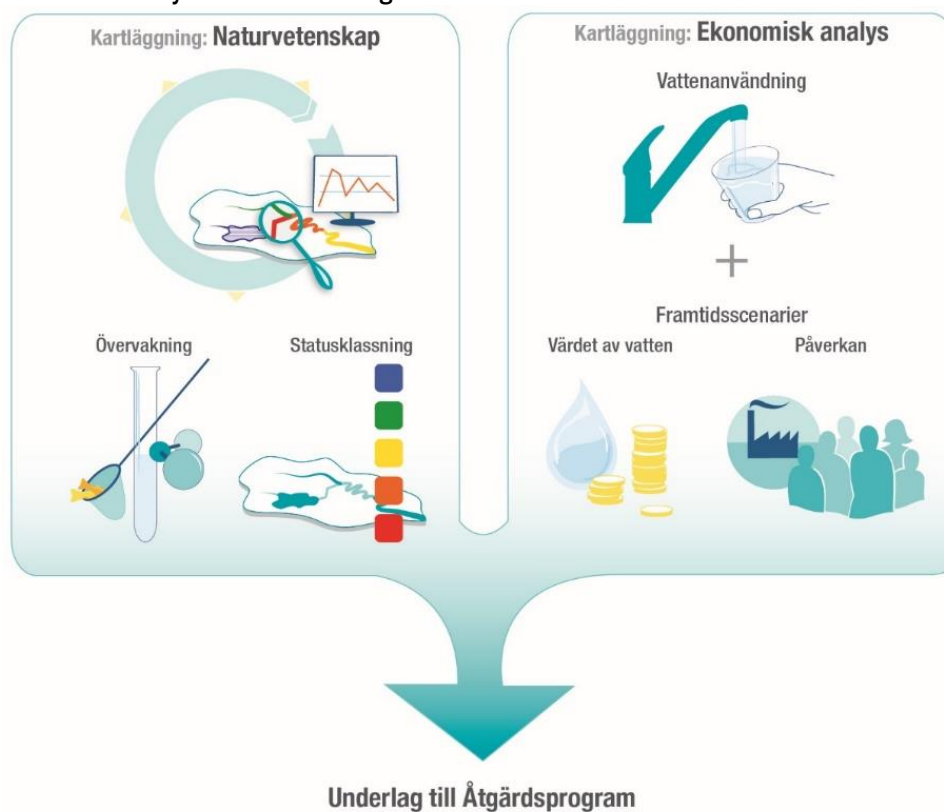


## Ekonomisk analys i vattenförvaltningsarbetet



Figur 4 Den ekonomiska analysen är tillsammans med den naturvetenskapliga kartläggningen en del av arbetet med kartläggning och analys.

## 6.2 Vattenanvändning

Den totala förbrukningen av sötvatten i Sverige uppgick år 2015 till cirka 2,4 miljarder kubikmeter. Det är en minskning med nio procent jämfört med år 2010. I Diagram 28 nedan, presenteras vattenanvändningen för 2010 och 2015 fördelat på vattendistrikt och fyra sektorer. En nedåtgående trend syns för vattenanvändningen i samtliga distrikt och de flesta sektorer.

Vattenanvändning och vattenuttag är ojämnt fördelat över landet. Cirka en fjärdedel av allt sötvatten togs under 2015 ut i Västerhavets vattendistrikt, och ytterligare en fjärdedel togs ut i Bottenhavets vattendistrikt. Till viss del är naturligtvis vattenuttagets storlek i distriktet kopplat till befolkningens storlek, men inte helt. Norra Östersjöns vattendistrikt är till exempel befolkningsmässigt störst med mer än en tredjedel av landets befolkning, men distriktet är bara tredje störst när det gäller vattenuttag med 20 procent av landets sötvattenuttag.

Bottenvikens vattendistrikt är minst både med avseende på sötvattenuttag (tolv procent) och befolkning (fem procent). I Diagram 29 presenteras fördelningen av Sveriges sötvattenuttag över vattendistrikten och fyra sektorer.

### Vattenanvändning i distrikten

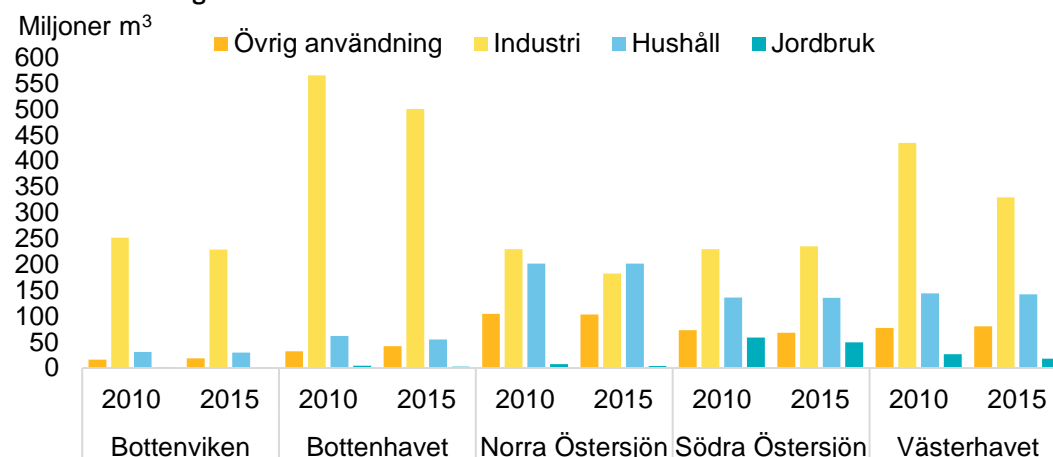


Diagram 28 Sötvattenanvändning 2010 och 2015, fördelat på distrikt och sektor (SCB, statistikdatabas). Diagrammet visar vattenanvändningen i de fem vattendistrikten fördelat på industri, hushåll, jordbruk och övrig användning. Kategorin "övrig användning" omfattar kommunalt vatten som används inom andra näringar än tillverkningsindustrin, bland annat byggverksamhet, varuhandel, hotell- och restaurang, transporter och offentlig förvaltning. Här ingår även läckage i ledningsnäten.

Orsaken till att sötvattenuttagets storlek inte stämmer överens fullt ut med befolkningen är industrins vattenuttag. En betydande del av den vattenintensiva industrin återfinns i Bottenhavets och Västerhavets vattendistrikt. I Bottenhavet är det främst massa och pappersindustrin (SNI 17) som står för industrins vattenanvändning. I Västerhavet handlar det till störst del om tillverkning av kemikalier och läkemedel (SNI 20–21).

### Vattenuttag i distrikten

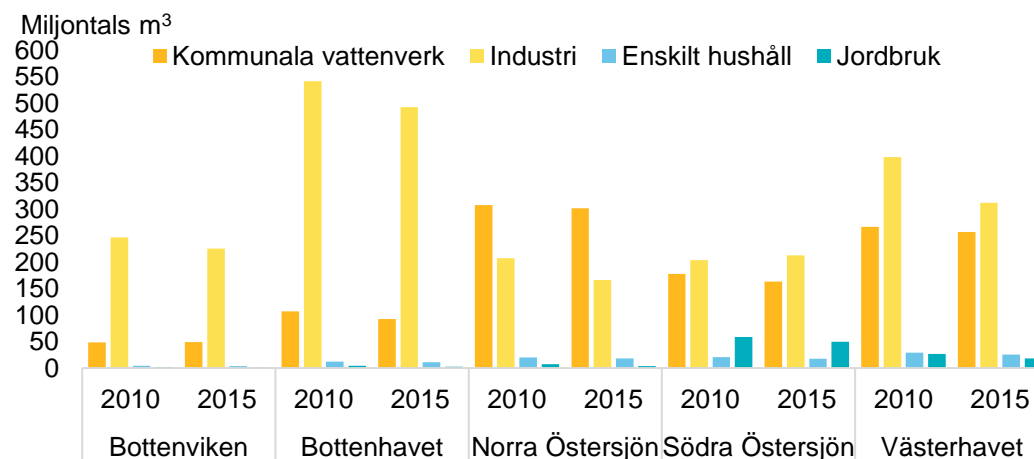


Diagram 29 Sötvattenuttag 2010 & 2015, fördelat på distrikt och sektor (SCB-rapport 2013 & 2019).

## Vattenuttag, sötvatten och havsvatten

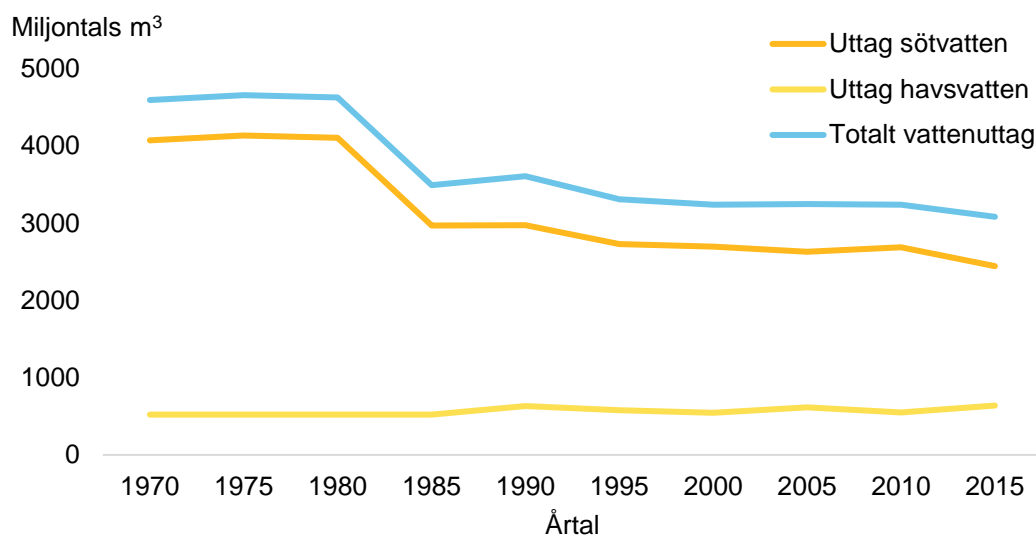


Diagram 30 Vattenuttag 1970–2015, fördelat på typ av vatten (SCB-rapport 2019).

## Hushållen använder 23 procent

I Sverige använde hushållen omkring 565 miljoner kubikmeter dricksvatten år 2015. Det motsvarar 23 procent av allt sötvatten som användes i landet under 2015. Sett under perioden 1990 till 2015 har hushållens totala vattenanvändning varierat något, men den övergripande trenden är att hushållssektorn använder allt mindre vatten (se Diagram 30). Detta trots att befolkningen har ökat med nästan 1,3 miljoner invånare under perioden. Befolkningsutvecklingen presenteras i Diagram 33 nedan.

Det vatten som användes av hushållen under 2015 kom i övervägande del (cirka 86 procent) från de kommunala vattenverken. Resterande vatten tas från enskilda brunnar. Av naturliga skäl är hushållens vattenanvändning störst i de tre södra distrikten eftersom befolkningen är störst där.

## Jordbruk

2019 fanns det totalt cirka 61 000 jordbruksföretag med verksamhet inom jordbruk, husdjurskötsel eller trädgårdsodling. Cirka 170 000 personer var antingen heltids- eller deltidsanställda inom lantbruket (Jordbruksverket, 2017). Drygt sju procent av Sveriges landareal var jordbruksmark. Sedan 2010 har arealen åkermark minskat med tre procent. Betesmarken har ökat med två procent. Jämfört med 2010 har antalet jordbruksföretag minskat med 15 procent (Jordbruksverket, 2019b). Förädlingsvärdet i jordbruket var cirka 31 miljarder kr 2018 (SCB, 2020a).

Vattenuttagen inom jordbruket är en del i livsmedelsproduktionen och bidrar med betydande värden till samhället. Totalt användes 75 miljoner kubikmeter vatten inom jordbruket i Sverige år 2015. Vattnet används huvudsakligen för två ändamål, bevattning av grödor och inom djurhållning. Den största delen används för bevattning med knappt två tredjedelar av jordbrukets vattenanvändning.

Diagram 31 presenterar antal miljoner kubikmeter vatten som används inom jordbruket fördelat på bevattning av grödor och djurhållning. Skillnaderna mellan distrikten är uppenbar, där de södra distrikten sticker ut i total användning för båda

användningsområdena. Den stora andelen bevattning i Södra Östersjön kan kopplas till att Skåne län ensamt står för cirka 50 procent av bevattning och har cirka 40 procent av den bevattningsbara jordbruksmarken. I de norra distrikten, Bottenviken och Bottenhavet, är vattenanvändningen inom djurhållningen större än för bevattning. I Bottenvikens vattendistrikt minskade användningen med cirka 40 procent från 2010 till 2015. Under 2010 användes cirka 0,5 och 1,3 miljoner kubikmeter inom bevattning respektive djurhållning, 2015 var samma siffror 0,1 och 1 för bevattning respektive djurhållning i Bottenvikens vattendistrikt.

### Jordbrukets bevattning i distrikten

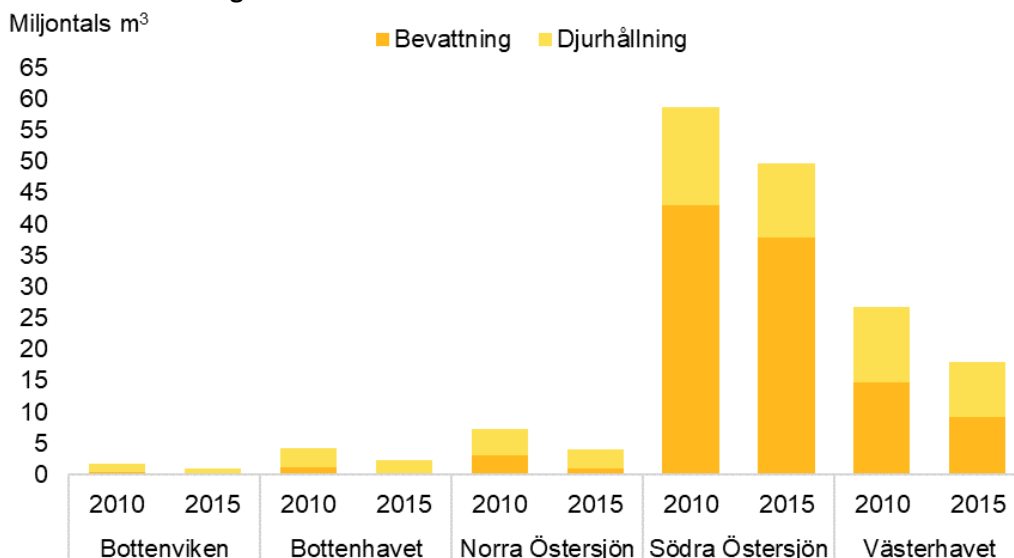


Diagram 31 Bevattning inom jordbruket per vattendistrikt 2010 och 2015, miljoner kubikmeter. (SCB-rapport 2019)

## Industri

Från 1980-talet fram tills idag har vattenanvändningen inom industrin legat på en relativt stabil nivå, med endast mindre variationer mellan undersökningsomgångarna (SCB, 2017). Under 2015 använde den svenska industrin cirka 2 100 miljoner kubikmeter havs- och sötvatten; fördelningen presenteras i Diagram 32 nedan. En majoritet används inom övrigt kylvatten och fördelar sig därefter på processvatten, kylvatten vid elproduktion, övrig användning och sanitärt vatten.

Inom industrin används sötvatten i större utsträckning än havsvatten. Havsvatten används primärt för kylning medan sötvatten har fler användningsområden. Störst omsättning av sötvatten har Bottenhavets vattendistrikt. Västerhavet har störst omsättning av havsvatten jämfört med övriga distrikt, men omsätter trots det mer sötvatten än havsvatten.



## Industrins vattenanvändning

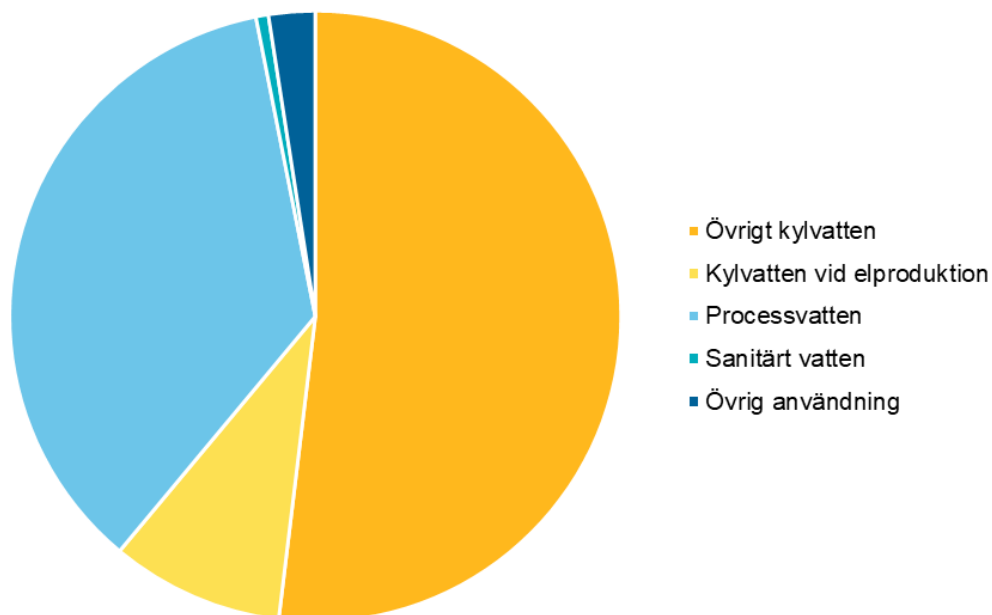


Diagram 32 Industrins vattenanvändning år 2015, användningsområde. (SCB-rapport 2019).

Industrier som betraktas som vattenintensiva är:

- pappers- och pappersvarutillverkning (SNI 17)
- tillverkning av kemikalier och kemiska produkter (SNI 20)
- stål- och metallframställning (SNI 24)
- försörjning av el, gas, värme och kyla (SNI 35).

Förädlingsvärdet i de vattenintensiva industrierna uppgick till cirka 178 miljarder kronor 2017, se Tabell 36 nedan.

### Vattenintensiva industrier

År 2017	Antal företag	Antal anställda	Nettoomsättning, miljoner kronor	Förädlingsvärde, miljoner kronor
<b>SNI 17 massa-, pappers- och pappersvaruindustri</b>	387	28 591	140 423	37 617
<b>SNI 20 tillverkning av kemikalier och kemiska produkter</b>	831	18 302	92 624	28 386
<b>SNI 24 stål- och metallverk</b>	406	29 750	137 481	31 992
<b>SNI 35 el-, gas- och värmeverk</b>	3 358	27 412	244 336	78 922

Tabell 36 Ekonomisk statistik för de vattenintensiva industrierna (SCB, 2020a)

Det finns drygt 2 000 vattenkraftverk i Sverige. Vattenkraften står för närmare hälften av Sveriges elproduktion, 68 TWh, ett normalår (Energimyndigheten, 2020). Då många vattenkraftsföretag även har annan energiproduktion finns inte förädlingsvärdet för vattenkraften redovisat separat, utan förädlingsvärdet för vattenkraften ingår i förädlingsvärdet på 79 miljarder kronor för el-, gas- och värmeverk (SNI 35).

År 2018 var förädlingsvärdet i de cirka 750 företag som arbetar med utvinning av metallmalmer och annan mineralutvinning samt service till utvinning (SNI 07-09) cirka 30 miljarder kronor.

## Vattenbruk, fiske, turism och sjöfart

År 2017 fanns cirka 250 anläggningar för odling av fisk och skaldjur. Vattenbruket hade ett förädlingsvärde på cirka 0,5 miljarder kronor för produktion av matfisk samma år (SCB, 2019d).

Antalet yrkesfiskare i de fem stora sjöarna var knappt 200 år 2018. Yrkesfisket i sötvatten hade ett landningsvärde på 115 miljoner kronor (Havs- och vattenmyndigheten, 2019b).

År 2010–2015 uppskattas förädlingsvärdet i den marina turismen till cirka 20 miljarder kronor per år. Detta baseras på uppgifter från cirka 10 000 företag med cirka 4 000 anställda inom sektorerna restaurang, hotell/logi och besök samt fritidshandel och båthandel (Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten, 2013). Den marina turismen sker till stor del i kustzonen. Till detta kommer turismen kopplat till inlandsvatten. Bland annat är turismen inom fritidsfiske omfattande och bedöms ha en god utvecklingspotential (Trafikanalys, 2018). Även vinterturismen har ett behov av vattenuttag för till exempel tillverkning av konstsnö. Uttaget sker ofta i känslig fjällmiljö men har ett stort ekonomiskt värde för skidanläggningarnas öppethållande under vintersäsongen.

År 2016 fanns cirka 500 företag med cirka 900 anställda inom sjöfarten på inlandsvatten. Förädlingsvärdet var cirka 750 miljoner kronor. År 2010–2015 uppskattas förädlingsvärdet i hamnar utmed den svenska kusten inklusive stödtjänster till i genomsnitt cirka sex miljarder per år (Trafikanalys, 2018).

## 6.3 Sveriges befolkning år 2050 – framtidsscenario

2018 hade Norra Östersjöns vattendistrikt den största folkmängden motsvarande 34 procent av Sveriges totala befolkning på 10,2 miljoner. I de tre sydligaste distrikten tillsammans återfanns närmare nio miljoner av landets befolkning, vilket motsvarar 86 procent av befolkningen. I Bottenhavets vattendistrikt återfanns nio procent av Sveriges befolkning, medan Bottenviken längst norrut stod för fem procent.

Prognoser för åren fram till 2050 visar att befolkningen kommer att fortsätta öka även efter 2018 i de tre befolkningsmässigt största vattendistrikten, Norra Östersjöns, Västerhavets och Södra Östersjöns vattendistrikt. Enligt nuvarande prognoser kommer befolkningsökningen för dessa distrikt att vara som kraftigast under 2020-talet för att sedan avta fram till 2050 (se Diagram 33).

## Befolkningsutveckling i distrikten

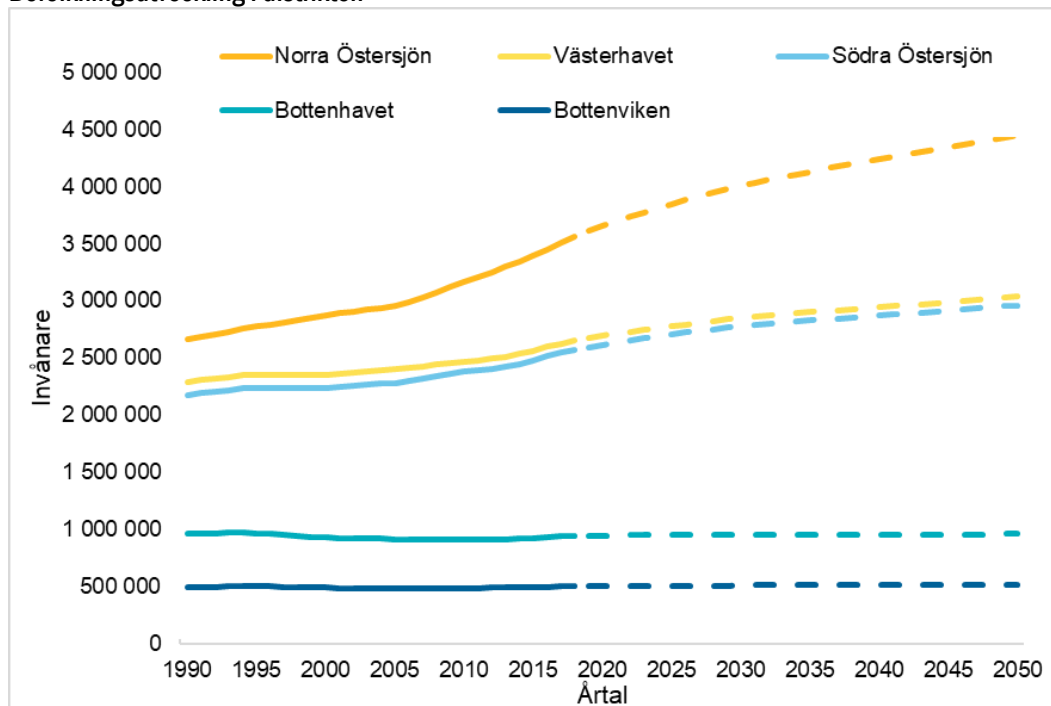


Diagram 33 Befolkningsutveckling i vattendistriktet 1990–2018 och (prognos) 2019–2050 (SCB, 2019g).

Norra Östersjön förväntas enligt prognoserna att öka från 3,6 miljoner invånare 2018 till 4,4 miljoner 2050. Främsta orsak till befolkningsökningen i Norra Östersjöns vattendistrikt är den stora inflyttningen till Stockholmsområdet. Södra Östersjöns och Västerhavets vattendistrikt spås öka från 2,6 respektive 2,7 miljoner till cirka 3,0 miljoner invånare vardera 2050. Befolkningsutvecklingen i Bottenvikens och Bottenhavets vattendistrikt beräknas vara i stort sett oförändrad fram till 2050, från 0,5 respektive 0,9 miljoner invånare 2018 till 0,5 respektive en miljon invånare 2050 (SCB, 2019g).

## Jordbrukets och industrins vattenbehov

Jordbruksverket har uppskattat behovet av vatten i jordbruket till 2030 med hänsyn till ett förändrat klimat. De pekar på att utvecklingen utöver klimatförändringar bland annat påverkas av den framtida EU-gemensamma jordbrukspolitiken och utvecklingen av livsmedelsmarknaderna. De bedömer att om arealen jordbruksmark fortsätter att minska något i enlighet med nuvarande trend så kommer även vattenbehovet för bevattning att minska något. Om istället jordbruksarealen antas förbli oförändrad, men med en ökad jordbruksproduktion, så bedöms vattenbehovet ligga på nuvarande nivåer. Slutsatsen blir densamma för vattenbehoven inom djurhållningen. Det vill säga att med nuvarande trend kommer vattenbehovet att minska något, men med en något ökad produktion kommer vattenbehovet att hamna på nuvarande nivåer (Jordbruksverket, 2018).

Om man utgår från den historiska trenden så pekar utvecklingen mot att det inte kommer att ske några större förändringar av vattenanvändningen i industrin de närmaste åren.

## 6.4 Näringslivet och samhället investerar i miljön

### Miljöskyddskostnader

Nationellt syns ökade satsningar inom näringslivet för att motverka den negativa påverkan på miljön. Miljöskyddskostnader, åtgärder riktade för att förebygga, minska eller eliminera föroreningar eller annan negativ påverkan på miljön, har ökat under en längre tid. Den totala kostnaden för miljöskydd för Sveriges alla sektorer uppgick under 2018 till 17,3 miljarder kronor, vilket är en ökning med tolv procent jämfört med 2017. Av dessa 17,3 miljarder användes cirka 3,8 miljarder till åtgärder relaterade till vatten. Miljöskyddskostnaderna för vattenrelaterade åtgärder minskade dock med cirka 25 procent mellan 2017 och 2018. Minskningen grundar sig till stor del på att åtgärder klassats annorlunda. Ett exempel är fiskpassager vilket var klassat som skydd av biodiversitet 2018 men klassat som vattenskyddsåtgärd under tidigare år. Investeringarna inom kategorin skydd av biodiversitet ökade från cirka 470 miljoner kronor 2017 till strax över två miljarder kronor 2018 (SCB, 2019a). Diagram 34 nedan visar utvecklingen av miljöskyddskostnader från 2001 tills 2018, fördelat på fokusområde vatten och övriga miljöområden.

#### Industrins miljöskyddskostnader i Sverige

Miljoner kronor

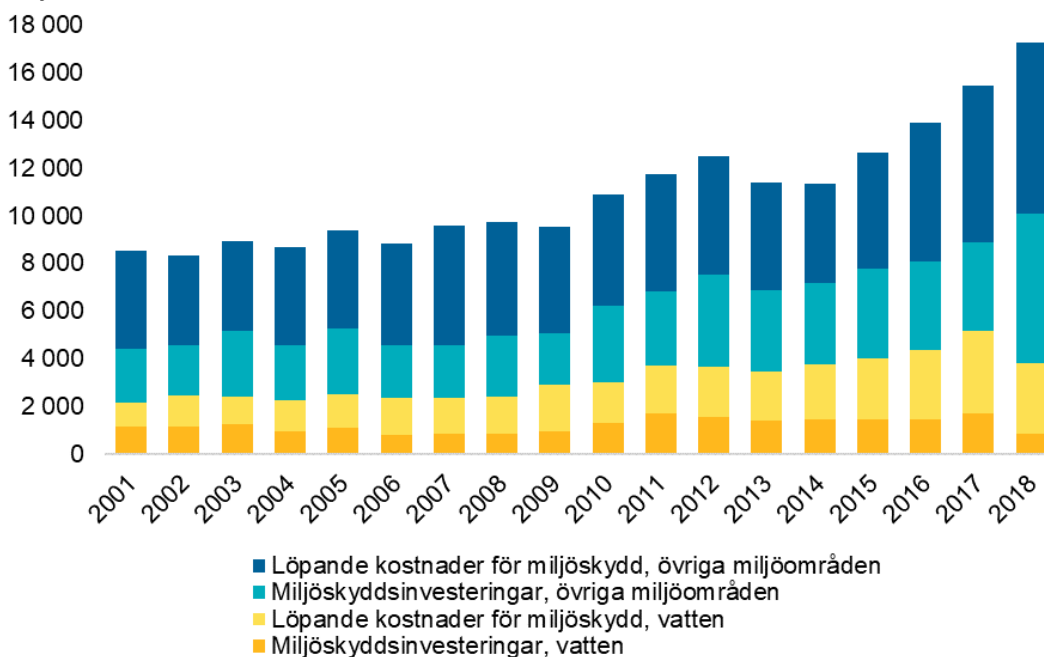


Diagram 34 Industrins miljöskyddskostnader för vatten och övriga fokusområden, 2001–2018 miljoner kronor (SCB, 2019g).

De vattenintensiva industrierna står för nästan en tredjedel av miljöskyddskostnaderna. Under 2017 uppgick de vattenintensiva industriernas miljöskyddskostnader till cirka 8,2 miljarder kronor. Av dessa 8,2 miljarder uppgick kostnaderna för åtgärder kopplade till vatten till cirka 2,6 miljarder kronor. Under samma år stod de vattenintensiva industrierna för cirka 50 procent av de totala miljöskyddskostnaderna för åtgärder kopplade till vatten. Under 2017 uppgick miljöskyddskostnader riktat mot vatten till cirka 5,2 miljarder kronor (SCB, 2019g).

Industrins miljöskyddskostnader varierar kraftigt mellan de fem vattendistrikten. Industrier i Norra Östersjön har de högsta totala miljöskyddskostnaderna och de högsta vattenrelaterade miljöskyddskostnaderna. Det två nordligaste distrikten har med stor marginal de lägsta miljöskyddskostnaderna, både totalt och vattenrelaterade. Diagram 35 visar industrins miljöskyddskostnader fördelat på de fem distrikten.

### Industrins miljöskyddskostnader per vattendistrikt

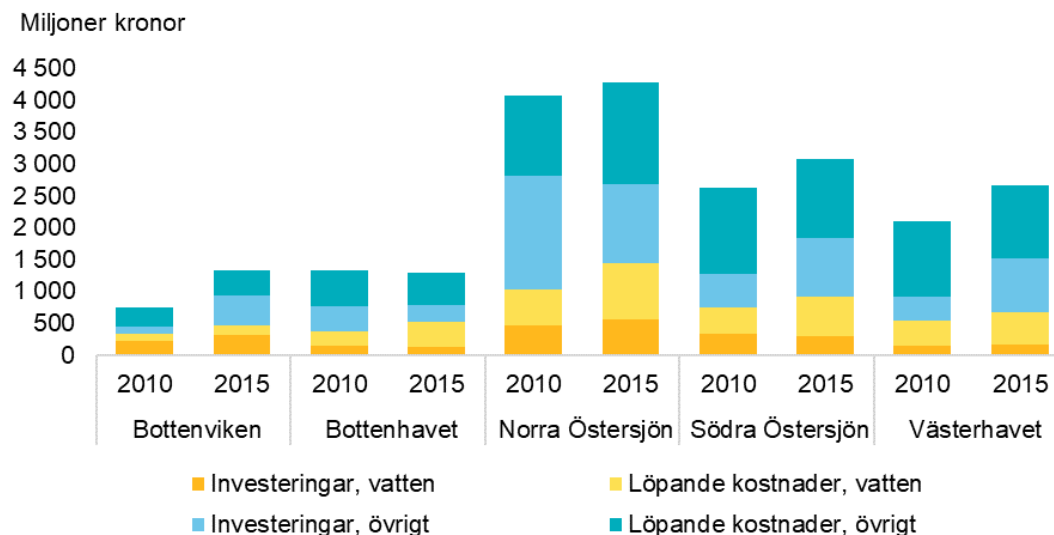


Diagram 35 Industrins miljöskyddskostnader för vatten och övriga fokusområden, per distrikt och åren 2010 och 2015 i miljoner kronor (SCB, 2019g). Diagrammet visar investeringar och löpande kostnader för miljöskyddsåtgärder inom industrin. Kategorierna "Investeringar, övrigt" och "Löpande kostnader, övrigt" betyder att kostnaderna berör andra områden än vatten.

## Miljöskatter

Miljöskatter är en del av statens intäkter. Under de senaste åren har en ökning av intäkter från miljöskatter noterats i Sverige, samtidigt som miljöskatternas andel av BNP har minskat något. Miljöskatter relaterade till vatten är till exempel skatter på olika kemikalier. Cirka 75 procent av miljöskatterna 2019 var skatter på energi. År 2017 infördes en kemikalieskatt på elektronik, som inbringade cirka 1,5 miljarder kronor 2019. Bekämpningsmedelsskatten inbringade 126 miljoner kronor (SCB, 2020c). En fördelning mellan distrikten presenteras i Diagram 36 nedan. Mellan 2008 och 2016 syns en tydlig ökning i miljöskatter för det tre södra vattendistrikten. Sveriges totala miljöskatter uppgick 2008 till cirka 87 miljarder kronor. Diagram 36 visar en ökning med cirka tio procent mellan åren 2008 och 2016, då Sveriges totala miljöskatt uppgick till cirka 98 miljarder kronor. Från 2016 till 2019 ökade Sveriges totala miljöskatter till cirka 101 miljarder kronor. Siffrorna i Diagram 36 är löpande kostnader, och tar inte i beaktande den inflationen på cirka fem procent om skett mellan 2008 och 2016.

Miljöskatteintäkterna varierar mellan distrikten för 2016. Norra Östersjön står för cirka 40 procent, medan Södra Östersjön och Västerhavet bidrar med cirka 20 respektive 25 procent. Bottenhavet och Bottenviken stod under samma år för sju respektive fyra procent. Under samma år stod de mest vattenintensiva industrierna (SNI 17, 20–21, 24 & 35) för cirka nio procent av Sveriges totala miljöskatteintäkter. Detta kan sättas i relation till att industrierna stod för cirka fem procent av Sveriges BNP under samma år.

### Miljöskatteintäkter per vattendistrikt

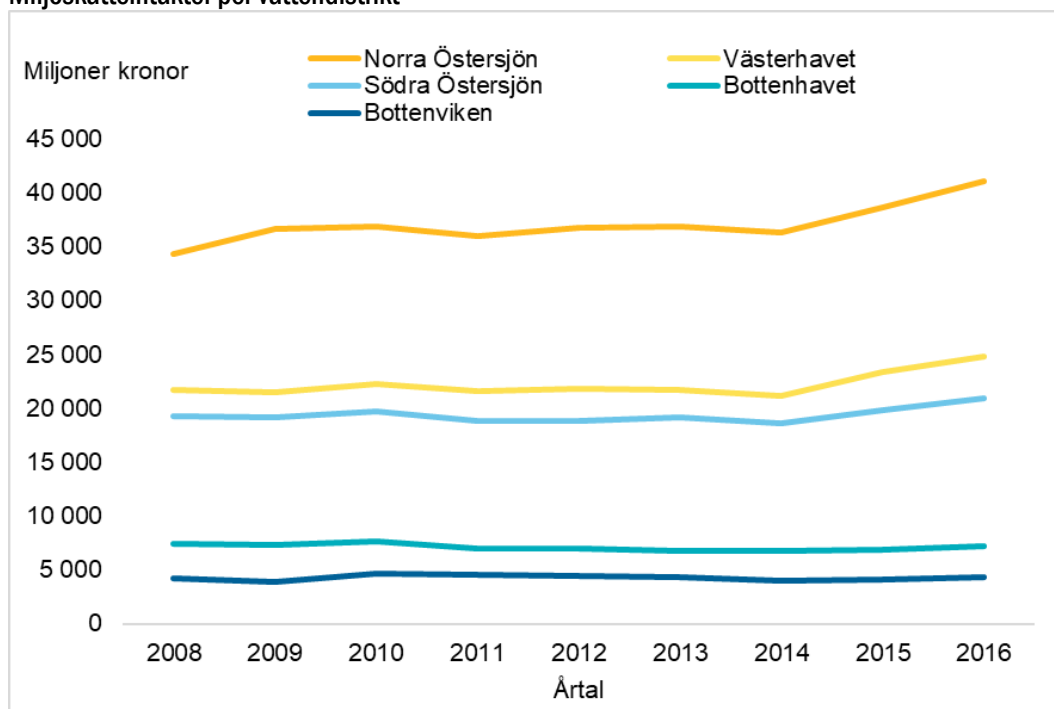


Diagram 36 Miljöskatteintäkter, Sveriges totala miljöskatter mellan 2008 och 2016 fördelat på vattendistrikt (SCB-rapport, 2019).

## 6.5 Kostnader för vatten och avlopp

I Sverige regleras vatten och avloppskostnaderna av vattentjänstlagen. Det innebär att kostnaderna enbart får representera ett självkostnadspris där kostnaden motsvarar investering och drift av anläggningarna med till hörande ledningsnät, vilket gör att kostnaderna varierar kraftigt mellan kommuner och regioner. Under 2019 varierade kostnaderna mellan 137–1 074 kronor per månad och 10–90 kronor per kubikmeter vatten. Variationen beror på bostadstyp och var man är bosatt (SCB, 2019g). Skillnaderna i pris beror i stor utsträckning på hur tätbefolkat området är. Ju tätare befolkat desto fler personer att fördela kostnaderna för dricksvatten och reningsverk på samtidigt som kortare ledningar behövs per person VA-kostnaderna förväntas öka i och med nya behov av investeringar. Det kommer att leda till att kostnaderna för avskrivningar för ledningsnät och nyinvesteringar betalas av abonnenterna. I Diagram 37 presenteras kostnaden för en kubikmeter vatten i andra europeiska länder. Diagram 37 visar att Sverige har lägst kostnad per kubikmeter i relation till de andra inkluderade nordiska länderna (Danmark, Norge och Finland).

I Tabell 37 presenteras omsättningen i VA-sektorn, fördelad på drift och underhåll av dricksvattenförsörjning och avloppsvatten samt investeringar i ledningsnät och vatten- och avloppsreningsverk.

## Priset för en kubikmeter vatten i olika länder i Europa

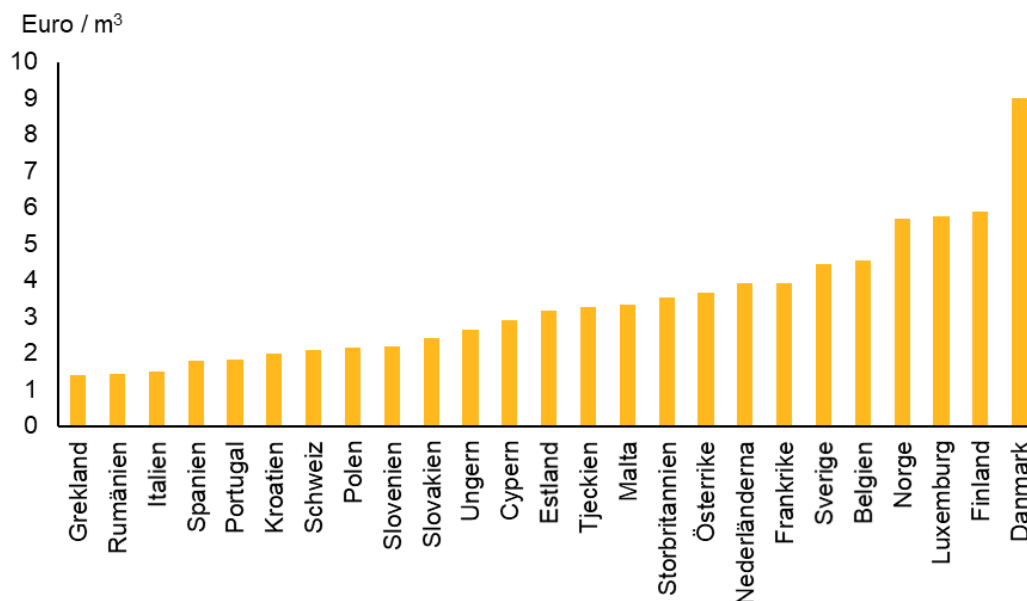


Diagram 37 Kostnad för vatten per kubikmeter i utvalda europeiska länder (European federation of National Association of Water Services (EurEau), 2018. Sverige återfinns som sjätte land från höger.

## Kostnadstäckning för VA sektorn

	Nettoomsättning (Miljarder kronor)	Finansiell kostnadstäckning
Dricksvattenförsörjning (drift och underhåll)	2,3	100% enligt lagen om allmänna vattentjänster
Avloppsvatten (drift och underhåll)	4,0	100% enligt lagen om allmänna vattentjänster
Ledningsnät (investeringar)	9,5	100% enligt lagen om allmänna vattentjänster
Vatten- och avloppsreningsverk (investeringar)	7,6	100% enligt lagen om allmänna vattentjänster

Tabell 37 VA sektorns finansiella kostnadstäckning under 2018 i Sverige (Svenskt Vatten, 2019)

## Den som förorenar står för kostnaden

Europeiska kommissionen definierar olika kostnadstyper för vattenprispolitiken för att kunna främja en hållbar användning av vattenresurserna. I dessa ingår kostnader för att tillhandahålla och administrera tjänster, kostnader för de eventuella skador som vattenförbrukningen orsakar (miljökostnader) och kostnader för uteblivna möjligheter för andra användare på grund av att vattenresurserna förbrukas snabbare än sin naturliga återfyllnadstakt (Europeiska kommissionen, 2000).

Kommissionen konstaterar att en effektiv prispolitik innebär att förorenare eller användare betalar för de kostnader som uppstår i användandet av vattenresurserna, inklusive miljö- och resurskostnader. Om så sker innebär det att principen om att förorenaren betalar/principen att användaren betalar efterlevs. I följande avsnitt beskrivs hur Sverige arbetar med frågan.

## Ibland täcks inte hela kostnaden

I Sverige regleras många verksamheter med påverkan på vattenmiljön via tillstånd, där det anges villkor för den miljöhänsyn och de försiktighetsmått som verksamhetsutövaren ska vidta. Detta medför att de finansiella kostnaderna för vattenanvändningen täcks, men inte de eventuella miljö- och resurskostnaderna. Styrningen säkerställer dock att krav kan ställas som bidrar till att miljö kvalitetsnormerna kan nås för de berörda vattenförekomsterna. Styrning via regleringar medför dock risk för att de åtgärder som vidtas inte blir de mest kostnadseffektiva, vilket kan innebära en välfärdsförlust för samhället.

Inom jordbruket tillämpas principen om att förorenaren betalar delvis och då för de finansiella kostnaderna. Lantbruken betalar till exempel för anläggningen för bevattning, men inte för vattenuttag. Lantbruken har generellt tillstånd enligt miljöbalken för ett visst vattenuttag. Om det är uppenbart att ett vattenuttag inte skadar allmänna eller enskilda intressen behövs dock inget tillstånd eller anmälan om vattenuttag. När det gäller fysisk påverkan i form av markavvattning, så regleras även det i form av tillstånd. Lantbrukaren täcker de finansiella kostnaderna, men i kostnaderna ingår inte eventuella miljö- och resurskostnader. Värt att notera är även att många tillstånd till markavvattning, sjösänkning för vattenuttag med mera är mycket gamla och baseras på äldre lagstiftning eller till och med hävd. I dessa inkluderas inte kostnader för miljökador. När det gäller utsläpp av förorenande ämnen, så täcker lantbrukaren de finansiella kostnader som är förknippade med uppfyllandet av god jordbrukssed, vilket inkluderar kraven enligt nitratdirektivet. För åtgärder som går utöver god jordbrukssed finns möjlighet att söka stöd inom Landsbygdsprogrammet, LONA och LOVA.

En analys av olika sektors betalningsförmåga för nuvarande åtgärdsprogram visade att de kostnader som programmet skulle medföra för lantbruket, även om kostnaden för åtgärder lades på lantbrukarna, skulle påverka lönsamheten för lantbruket som helhet marginellt. Analysen visade samtidigt att de mindre lantbruken generellt hade mycket dålig lönsamhet. I många fall fanns inte betalningsförmåga för de åtgärder som föreslogs (Havs- och vattenmyndigheten, 2016).

När det gäller skogsbruket vidtas åtgärder för skydd av vattenmiljöer kopplade till miljöbalkens allmänna hänsynsregler och skogsvårdslagen samt därtill hörande förordningar och föreskrifter. Verksamhetsutövaren täcker de finansiella kostnader som åtgärder enligt lagstiftningen medför. Sveriges yta består till 69 procent av skog (SCB, 2019b). Antalet företag inom skogsbruket var cirka 138 000 år 2017. Förädlingsvärdet var cirka 20 miljarder kronor (SCB, 2020a).

Verksamhetsutövare inom vattenbruket täcker kostnader för de åtgärder som de åläggs via villkoren för deras verksamhet i verksamheternas tillstånd. Villkoren för verksamheterna ska säkerställa att miljö kvalitetsnormerna nås. Vattenbruket har möjlighet att få stöd för vissa miljöförbättrande åtgärder via havs- och fiskefonden. Fisket i sötvatten styrs också till stor del via regleringar.

De löpande miljöskyddskostnaderna för el- gas- och värmeverk var cirka 0,5 miljarder kronor 2018, medan miljöskyddsinvesteringarna för vatten uppgick till cirka 150 miljoner kronor. Miljöskyddsinvesteringarna för biodiversitet inom el- gas- och värmeverk, vilket bland annat inkluderar fiskpassager i vattenkraften, var cirka 1,6 miljarder kronor.

Genom energiöverenskommelsen 2016 beslutade regeringen, Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna att vattenkraftsbranschen fullt ut ska finansiera kostnader för omprövning och genomförandet av åtgärder som gör att Sverige lever upp till EU-rätten och dess krav på



vattenverksamheter. Det har upprättats en Vattenkraftens Miljöfond som finansieras av de åtta största vattenkraftbolagen. Fonden har tio miljarder kronor som ska finansiera huvuddelen av kostnaderna för omprövning och genomförandet av åtgärder de kommande 20 åren. En mindre del av kostnaderna finansieras av de berörda verksamhetsutövarna. Omprövningarna kommer att ske utifrån en nationell plan, för att möjliggöra att vattenkraftverk i samma avrinningsområde prövas samlat. På så sätt kan man uppnå så stor miljönytta till så låg samhällskostnad som möjligt (Vattenkraftens Miljöfond, 2020).

Utvinning av metaller och mineraler kategoriseras som en miljöfarlig verksamhet. Verksamhetens påverkan på vatten regleras genom de miljötillstånd som verksamheterna har. Verksamheterna täcker de finansiella kostnaderna för miljöåtgärder som krävs enligt villkoren i miljötillstånden. Miljöskyddsinvesteringarna för vatten uppgick 2018 till cirka 230 miljoner kronor, medan de löpande miljöskyddskostnaderna för vatten uppgick till cirka 70 miljoner kronor.

## Vattnets värde

Som visats i detta kapitel är vatten en viktig resurs inom flera områden i samhället och i samhällsekonomin. För att belysa värdet av vatten kan studier av nyttan användas där vattenresurser värderas antingen kvalitativt eller kvantitativt. I följande text diskuteras framförallt nyttan kopplat till dricksvatten.

Nyttan med god vattenkvalitet tas upp mer ingående i avsnittet Konsekvenser av åtgärdsprogrammet i Åtgärdsprogram 2021–2027.

Nyttan med en hållbar vattenanvändning där miljökvalitetsnormerna följs har även undersökts i de tre studier som vattenmyndigheterna tagit fram under 2018–2020; *Analys av samhällsekonomiska schablonvärden för fosforreduktion*, *Förstudie om det samhällsekonomiska värdet av dricksvatten* och *Ekosystemtjänstkartläggning av miljöanpassad vattenreglering*. I förstudien om dricksvattnets samhällsekonomiska värde undersöks möjliga metoder för värdering, utifrån andra studier gjorda i Sverige och andra länder. I detta avsnitt kommer metoder för att uppskatta värdet av dricksvattnet gås igenom, baserat på förstudien om det samhällsekonomiska värdet av dricksvatten.

Vatten kan ses som något ovärderligt, eftersom det inte finns förutsättningar för liv utan det. Det är en direkt förutsättning för människor, djur och växter, och det finns inget substitut som kan ersätta det.

Dricksvattnets optionsvärde, det vill säga värdet av att kunna nyttja en vattenförekomst för dricksvatten i framtiden, kan därför vara oändligt högt. I studien föreslås en möjlig värdering av optionsvärdet, baserat på avsaltningens anläggningar. Detta för att avsaltat havsvatten kan ses som ett substitut till den mer konventionella metoden för dricksvattenframställning, där grund- eller ytvatten används.

En av metoderna som undersöks är att beräkna resursräntan, vilket då anger dricksvattnets bidrag till landets ekonomi (Vattenmyndigheterna, 2018a). Resursräntan visar det ekonomiska överskott som uppnås i en sektor som använder sig av en naturresurs, efter att arbete och kapital har gett "normal" avkastning. Resursräntan är den extra avkastningen som en ägare av en resurs får och tjänar av en knapp tillgång, just på grund av att den är knapp. Om resursräntan är negativ innebär det att sektorn är mindre lönsam än andra sektorer. Beräkningar på resursräntan av vatten har gjorts i Holland och Australien. Där visar beräkningarna ett negativt värde för resursräntan, vilket författarna till respektive studie tror

beror på att priset på dricksvattnet är reglerat. Att resursräntan antar ett negativt värde gör metodiken oanvändbar.

En annan metod som undersöks för att uppskatta dricksvattnets direkta användarvärde är att använda VA-taxan. Det är dock inte helt problemfritt, eftersom dricksvattenförsörjningen dels är ett naturligt monopol, dels är prisreglerat. Producenten får inte göra några vinster och priset som konsumenten betalar får inte överstiga producentens kostnader.

### Samhällets vattenanvändning

	Hushåll	Industri	Jordbruk
Årligt vattenuttag i miljoner m <sup>3</sup>	565	1 477 <sup>10</sup>	75
Vattnets värde för sektorn i miljoner kronor (beräknat med VA-taxa)	22 545	58 932	2 993
Förädlingsvärde i kronor per capita (bidrag till BNP)	-	68 600 <sup>11</sup>	4 900 <sup>12</sup>
Miljöskatt i miljarder kronor	-	13,2 <sup>13</sup>	1,7 <sup>14</sup>

Tabell 38 Beskrivning av sektorernas vattenanvändning, tillskott till BNP och miljöskatter relaterat till vatten.

Som tydliggörs i Tabell 38 ovan står industrin för den största andelen av vattenanvändningen i Sverige, med knappt 1,5 miljarder kubikmeter per år, eller 70 procent av den totala vattenanvändningen. Hushållens vattenanvändning på 565 miljoner kubikmeter utgör 27 procent, och jordbruken utgör den minsta andelen (tre procent) med sin användning på 75 miljoner kubikmeter per år. Om den genomsnittliga VA-taxan skulle användas för att beräkna marknadsvärdet av sektorernas vattenanvändning skulle vattnets värde för industrin uppnå cirka 59 miljarder kronor. Siffran för hushåll skulle vara 23 miljarder kronor och för jordbruket tre miljarder kronor.

Det finns flera problem med en sådan uppskattning av värdet, eftersom VA-taxan inte är en fullt lämplig metod för samhällsekonomisk värdering, då det inte ger en total skattning av värdet. Som nämnts tidigare i detta avsnitt så är dricksvatten speciellt på det sätt att dess optionsvärde kan antas vara oändligt högt. Detta eftersom det är en direkt förutsättning för allt liv och att det saknas substitut. VA-taxan kan ändå användas för att visa det lägsta antagna värde för dricksvatten. Syftet med exempelberäkningen är att visa hur stor betydelse

<sup>10</sup> Industrins totala vattenanvändning var 2 116 miljoner kubikmeter, varav 639 miljoner kubikmeter utgjordes av havsvatten som framförallt används som kylvatten. Det ska också nämnas att vattenanvändning och vattenuttag är två skilda saker. Vattenanvändning syftar till den del av vattenuttaget som sedan också används i sektorn. Vattenuttaget är det totala uttaget och omfattar exempelvis dräneringsvatten som avleds och sedan inte används. Vattenanvändningen är en del av uttaget, och det som ingår i siffrorna här.

<sup>11</sup> Avser industrierna SNI 07-35. 2016 stod de för 16 procent av det totala förädlingsvärdet i Sverige

<sup>12</sup> Förädlingsvärdet beräknat för jordbruk, skogsbruk och fiske (SNI 01-03), för år 2016. Utgör 1% av totalt förädlingsvärde per capita.

<sup>13</sup> 2016 stod industrin (SNI 07-35) för 14 procent av de totala miljöskattkostnaderna

<sup>14</sup> Jordbrukets miljöskatter för 2017 (SCB, 2020c).

som vatten av god kvalitet har för samhället i stort. Att det bidrar till produktion, tillväxt och den samhälleliga välfärden samt vår överlevnad.

Den växande befolkningen i de södra distrikten innebär ökade belastningar för reningsverken och en ökad efterfrågan på dricksvatten. I distrikt där det lokalt råder vattenbrist (exempelvis på Öland i Södra Östersjöns vattendistrikt) kan detta få påtagliga effekter, och kan kosta samhället stora pengar. Under 2016 drabbades Mörbylånga på Öland av vattenbrist och behövde nödtransporter av vatten till hushållen som kostade kommunen totalt elva miljoner kronor. Ett nytt vattenverk anlades för bättre skydd mot framtida vattenbrist. Vattenverket som hanterar både avsaltning av havsvatten och rening av industrivatten kostade kommunen ytterligare 130 miljoner kronor. Samma år drabbades även Vetlanda kommun av torka, med sinade brunnar som följd. Räddningstjänsten körde ut vatten till de drabbade hushållen som kom att kosta 90–180 kronor/kubikmeter.

# 7 Miljökvalitetsnormer för vatten

När miljöbalken trädde i kraft 1999 infördes miljökvalitetsnormer för vatten, luft och buller. Det var då ett nytt sätt att se på miljön och konsekvenserna av utsläpp och annan påverkan. I stället för att enbart fokusera på utsläppsmängder från enskilda källor utgår normerna från tillståndet i miljön. Vad kan människor och natur sammantaget utsättas för utan att ta alltför stor skada?

Miljökvalitetsnormerna (MKN) tar alltså sikte på tillståndet i miljön. Miljökvalitetsnormerna för vatten anger en lägsta godtagbar status som ska uppnås så att ekosystemen fungerar och ekosystemtjänsterna bibehålls. Dessutom får statusen inte försämrans på vägen dit – det så kallade försämringsförbudet. Kraven som ställs genom systemet med miljökvalitetsnormer förändras över tiden, i takt med att ny kunskap blir tillgänglig. Det medför att en verksamhetsutövare måste vara beredd på att de lagliga förutsättningarna för verksamheten kan komma att ändras, antingen på grund av ny kunskap eller för att miljöns status har förändrats.

Det här kapitlet presenterar vattenmyndigheternas beslut om miljökvalitetsnormer och de principer som gäller för normsättningen. Avsnittet förutsätter en viss förståelse och kunskap om miljökvalitetsnormer för vatten. Du hittar mer information om normer på [vattenmyndigheterna.se](http://vattenmyndigheterna.se) och i vår skrift [Verktyg för bättre vatten](#) (Vattenmyndigheterna, 2019b), som du kan beställa via webbplatsen.

I det första avsnittet, nedan finns distriktets miljökvalitetsnormer och undantag presenterade i tabeller. Avsnitt 7.1 beskriver förutsättningarna för kraftigt modifierade och konstgjorda vattenförekomster. Avsnitt 7.3 förklarar grunderna för normsättningen och avsnitt 7.4 beskriver hur undantag har använts i förhållande till olika typer av verksamheter i samhället som påverkar vattenkvaliteten. Kapitlet avslutas med avsnitt 7.5 som redogör för hur avsteg från försämringsförbudet är reglerat och hur vattenmyndigheterna hanterar sådan tillåten försämring av vattenkvaliteten.

## Senare samråd för områden som påverkas av vattenkraft

Alla anmälda anläggningar för vattenkraftsproduktion ska omprövas för att få moderna miljövillkor enligt den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften (NAP) (Regeringen, 2020). Vattenmyndigheternas arbete med kvalitetskrav enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) ska bedrivas i den prioriteringsordning som behövs för att genomföra NAP under perioden 2022–2039. Tidsplanen för detta arbete skiljer sig från arbetet med övriga normer. Samråd om miljökvalitetsnormer för både kraftigt modifierade och naturliga vattenförekomster med påverkan av vattenkraft hålls därför i den senare delen av samrådsperioden, 1 mars till 30 april 2021. Denna del av samrådet kommer att ha särskilt fokus på de vattenförekomster som enligt NAP ska prövas 2022–2024.

Dessutom har samtliga länsstyrelser under 2020 ett regeringsuppdrag att uppdatera bevarandeplaner för de Natura-2000-områden som påverkas av vattenkraft och omfattas av omprövning enligt NAP. Genom att samrådstiden senareläggs kan de uppdaterade bevarandeplanerna tas med i beslutsunderlaget för kvalitetskraven.

## 7.1 Miljökvalitetsnormer i Södra Östersjöns vattendistrikt

I detta avsnitt finns en sammanställning av miljökvalitetsnormer för grund- och ytvatten i Södra Östersjöns vattendistrikt och en jämförelse med de normer som gäller sexårsperioden 2016–2021. Kartor och detaljerad information om gällande miljökvalitetsnormer för respektive vattenförekomst finns i databasen VISS. Samtliga miljökvalitetsnormer för vatten i Södra Östersjöns vattendistrikt redovisas också i länsstyrelsen i Kalmar läns föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i distriktet.

Utgångspunkten vid normsättningen är den miljökvalitet som råder i vattenförekomsten. Det beskrivs i kapitel 3, "Tillstånd och påverkan", som ger en översikt över miljöpåverkan och status för vattenkvaliteten i distriktets vattenförekomster.

Diagram 38 visar förändringen jämfört med sexårsperioden 2016–2021 när det gäller andel vattenförekomster med tidsfrist för att uppnå god status för vattenkvaliteten till respektive år 2021, 2027 och efter 2027.

[Här ska ett diagram infogas, liknande det nedanstående från Förvaltningsplan 2016–2021 för Södra Östersjöns vattendistrikt. Det nya diagrammet infogas 1 mars 2021 när underlaget för påverkan av vattenkraft finns med i statistiken.]

### Andel vattenförekomster som ska nå god status vid olika år enligt normer från 2009 och 2016

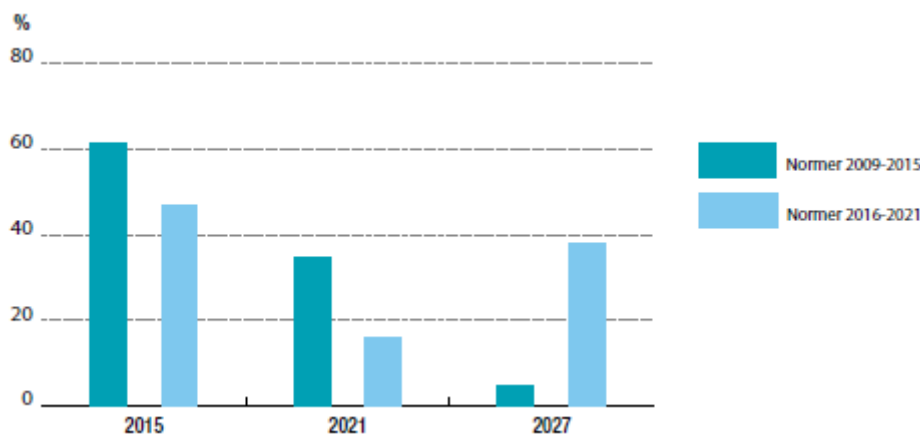


Diagram 38 Andel vattenförekomster med miljökvalitetsnormen god status/potential till 2015, 2021, 2027 och efter 2027. Jämförelse mellan sexårsperioderna 2016–2021 och 2021–2027 i Södra Östersjöns vattendistrikt. Underlag till diagrammet är hämtat ur VISS 2021-XX-XX. Antalet vattenförekomster med lägre kvalitetskrav (mindre stränga krav) redovisas i tabellerna 7.1–7.5 nedan.

[Kommentarer till diagrammet kommer under senare delen av samrådet (efter 1 mars) när underlaget för vattenkraft finns med i statistiken.]

### Miljökvalitetsnormer för grundvatten

Grundvattenförekomster redovisas i Tabell 39 och Tabell 40 med antal undantag för kvantitativ respektive kemisk status.

### Miljö kvalitetsnormer för kvantitativ status

MKN för kvantitativ status	2016–2021	2021–2027
God kvantitativ status	660	683
God kvantitativ status med tidsfrist till 2021	7	0
God kvantitativ status med tidsfrist till 2027	0	19
Totalt antal grundvattenförekomster	667	702

Tabell 39 Miljö kvalitetsnormer (MKN) för kvantitativ status i grundvattenförekomster i Södra Östersjöns vattendistrikt. Uppgifterna är hämtade från VISS 2020-09-04.

### Miljö kvalitetsnormer för kemisk status i grundvatten

MKN för kemisk grundvattenstatus	2016–2021	2021–2027
God kemisk status	647	666
God kemisk status men halten överskrider utgångspunkt för att vända trend för ett eller flera ämnen	6	4
God kemisk status med tidsfrist till 2021 för ett eller flera ämnen	7	0
God kemisk status med tidsfrist till 2027 för ett eller flera ämnen	13	36
God kemisk status med tidsfrist till 2033 eller senare för ett eller flera ämnen	0	0
Kemisk status med mindre strängt krav för ett eller flera ämnen	0	0
Totalt antal grundvattenförekomster	667	702

Tabell 40 Miljö kvalitetsnormer (MKN) för kemisk status i grundvattenförekomster i Södra Östersjöns vattendistrikt. Uppgifterna är hämtade från VISS 2020-09-04.

Antalet grundvattenförekomster med otillfredsställande status med avseende på kvantitet har ökat i distriktet sedan perioden 2016–2021. Förändringen beror på försämring i vattenmiljön, ändrad övervakning och ändrade metoder för att bedöma av status. De ämnen som orsakar otillfredsställande kemisk status är framförallt bekämpningsmedel, klorid, kväveföreningar, fosfat, arsenik och PFAS<sub>11</sub>.

Konsekvensen blir att antalet grundvattenförekomster med förlängd tidsfrist för att uppnå god kvantitativ respektive kemisk status har ökat från 27 till 55. Tidsfrister tillämpas till 2027 och bortom 2027 baserat på kunskap om påverkan, möjliga åtgärder och beräknad återhämtningstakt.

Förslag på mindre strängt krav för grundvattenförekomster för kemisk och kvantitativ status kan inkomma under samrådet.

Antalet grundvattenförekomster med stigande halter av något förorenande ämne utan att status klassats som otillfredsställande har minskat jämfört med perioden 2016–2021.

Vilka påverkanskällor och miljökonsekvenser som orsakar undantagen redovisas i Tabell 45-47. Mer om undantag och normsättning för grundvatten beskrivs i avsnitt 7.3.

## Miljö kvalitetsnormer för kemisk status i ytvatten

Samtliga ytvattenförekomster redovisas i Tabell 41 med antal undantag för kemisk status.

För kemisk status överskrids gränsvärden för kvicksilver och polybromerade difenyletrar (PBDE) i alla vattendistriktets ytvattenförekomster och de uppnår därför inte god kemisk status. Liksom perioden 2016–2021 gäller mindre stränga kvalitetskrav för kemisk status avseende kvicksilver och PBDE i alla vattenförekomster.

Om kvicksilver och PBDE utesluts ur bedömningarna, är andelen ytvattenförekomster som inte uppnår god kemisk status fler än perioden 2016–2021. Det är också fler ämnen som bidragit till en sänkning av kemisk status. Bidragande orsaker kan vara både ändrade kunskapsunderlag och metoder, såväl som verkliga försämringar i miljön. Under perioden 2016–2021 har också 12 nya prioriterade ämnen tillkommit för bedömning.

Detta får till följd att antalet vattenförekomster som fått den övergripande normen god kemisk status fortfarande är hög, 90 procent. De 43 vattenförekomster som har sänkt status på grund av något av de 12 nya prioriterade ämnena har fått normen God kemisk status 2027 utan något undantag. Målåret för dessa ämnen är 2027 och inte 2015 som för resterande ämnen. Antalet vattenförekomster med förlängd tidsfrist för att uppnå god kemisk status har ökat från 76 till 89 i jämförelse med perioden 2016–2021.

Skäl för tidsfrist till 2027 respektive bortom 2027 beskrivs närmare i avsnitt 7.3 under rubrikerna Tidsfrister respektive Hantering av tidsfrister efter 2027.

Förslag på mindre strängt krav för kemisk status i ytvattenvattenförekomster i distriktet kan tillkomma under samrådet.

Vilka påverkanskällor och miljökonsekvenser som orsakar undantagen redovisar vi i Tabell 45-47.

### Miljö kvalitetsnormer för kemisk status i ytvatten

Kemisk ytvattenstatus	Alla vatten 2016–2021	Alla vatten 2021–2027	Vattendrag 2021–2027	Sjöar 2021–2027	Kustvatten 2021–2027
God kemisk status (exklusive kvicksilver och PBDE)	1625	1755	1132	476	147
God kemisk status 2027 (ämnen 34–45)**	0	43	34	9	0
God kemisk status med tidsfrist till 2021 för ett eller flera ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE)	35	0	0	0	0
God kemisk status med tidsfrist till 2027 för ett eller flera ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE)	41	89	33	25	31
God kemisk status med tidsfrist efter 2027 för ett eller flera ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE)	0	0	0	0	0
Kemisk status med mindre strängt krav för ett eller flera ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE)	1	0	0	0	0
Kemisk status med mindre strängt krav för kvicksilver och PBDE	1706	1873	1189	506	178
Totalt antal vattenförekomster	1706	1873	1189	506	178

Tabell 41 Miljö kvalitetsnormer för kemisk status i ytvattenförekomster i Södra Östersjöns vattendistrikt. Uppgifterna är hämtade från VISS 2020-09-04. Här ingår alla naturliga, kraftigt modifierade och konstgjorda ytvatten.

\*Prioriterade ämnen nr 34–45 förklaras i avsnitt 7.3, stycket om naturliga ytvatten.



## Miljö kvalitetsnormer för ekologisk status i naturliga ytvatten

Naturliga ytvattenförekomster redovisas i Tabell 42 med antal undantag för ekologisk status.

### Miljö kvalitetsnormer för ekologisk status, naturliga ytvatten

Ekologisk status	Alla naturliga ytvatten 2016–2021	Alla naturliga ytvatten 2021–2027	Naturliga vattendrag 2021–2027	Naturliga sjöar 2021–2027	Naturliga kustvatten 2021–2027
Hög ekologisk status	2	0	0	0	0
God ekologisk status	475	386	159	226	1
God ekologisk status 2021*	360	0	0	0	0
God ekologisk status 2027	848	970	741	193	37
God ekologisk status efter 2027	0	484	265	85	134
Måttlig ekologisk status	0	1	1	0	0
Måttlig ekologisk status 2027	9	5	3	1	1
Måttlig ekologisk status efter 2027	0	10	6	0	4
Otillfredsställande ekologisk status 2027	0	1	1	0	0
Otillfredsställande ekologisk status efter 2027	0	2	0	1	1
Dålig ekologisk status efter 2027	0	2	2	0	0
Totalt antal vattenförekomster	1706	1831	1178	506	178

Tabell 42 Miljö kvalitetsnormer för ekologisk status i naturliga ytvattenförekomster i Södra Östersjöns vattendistrikt. Uppgifterna är hämtade från VISS 2020-09-04.

\*Avser enbart tidsfrister som beslutades 2016 och gällde till 2021.

Inför perioden 2016–2021 har andelen vattenförekomster med god eller hög ekologisk status har minskat från 28 till 21 procent. Andelen med måttlig eller sämre ekologisk status har ökat från 72 till 79 procent. Även om man tar hänsyn till förändringar i indelningen av vattenförekomster är utvecklingen försämrade. Bidragande orsaker kan bero på ändrade kunskapsunderlag och metoder såväl som verkliga ändringar i miljön. En noggrannare beskrivning av anledningarna till förändringarna finns i kapitel 3, Tillstånd och påverkan.

Detta innebär att antalet vattenförekomster som fått den övergripande normen hög eller god status har minskat. Vattenförekomster där god status inte uppnås men åtgärder ska vidtas har fått tidsfrister och måläret 2027 eller efter 2027. Måläret beror på när i tiden vattenförekomsten bedöms kunna uppnå god status. Antalet vattenförekomster med tidsfrist till 2027 eller senare har ökat från 1208 till 1464.

Skäl för tidsfrist till 2027 respektive bortom 2027 beskriver vi närmare i avsnitt 7.3 under rubrikerna Tidsfrister respektive Hantering av tidsfrister efter 2027.

Antalet vattenförekomster med mindre strängt krav avseende ekologisk status har ökat. Det framgår av Tabell 42, se även koppling till typ av påverkan i Tabell 45-47. Under perioden 2016–2021 beslutades nio mindre stränga krav för vissa större hamnar och sanerade förororenade områden i distriktet. Under åren 2021–2027 tillämpar vi mindre stränga krav för 21 vattenförekomster som påverkas av hamnverksamhet, kommunal dricksvattenförsörjning, kommunala reningsverk, sanerade områden och urban markanvändning i tätort.

## Miljö kvalitetsnormer för ekologisk potential i konstgjorda vatten

Konstgjorda ytvattenförekomster (KV) redovisas i Tabell 43 med antal undantag för ekologisk potential.

### Miljö kvalitetsnormer för ekologisk potential, konstgjorda ytvatten

Ekologisk potential	Alla konstgjorda vatten 2016–2021	Alla konstgjorda vatten 2021–2027	Konstgjorda vattendrag 2021–2027	Konstgjorda sjöar 2021–2027
God ekologisk potential				
God ekologisk potential 2021				
God ekologisk potential 2027	1	5	5	0
God ekologisk potential efter 2027		2	2	0
Måttlig ekologisk potential				
Måttlig ekologisk potential 2027				
Otillfredsställande ekologisk potential				
Otillfredsställande ekologisk potential 2027				
Dålig ekologisk potential				
Dålig ekologisk potential 2027				
Totalt antal konstgjorda vattenförekomster	1	7	7	0

Tabell 43 Miljö kvalitetsnormer för ekologisk potential i konstgjorda vattenförekomster i Södra Östersjöns vattendistrikt. Uppgifterna är hämtade från VISS 2020-09-04.

Vattenmyndigheterna har inför perioden 2021–2027 gjort en översyn av vattenförekomster som borde vara klassade som konstgjort vatten, men som inte varit det tidigare. Översynen har resulterat i att sex ytterligare vattenförekomster förklarats som konstgjorda i distriktet. Vattenförekomsterna är grävda kanaler i Mörrumsån, Söderköpingsån och Motala ström.

Konstgjorda vatten ska enligt vattendirektivet ha miljö kvalitetsnormen ekologisk potential istället för ekologisk status. Hur dessa normer ska tillämpas är inte klart inför samrådet och därför har samtliga konstgjorda vattenförekomster fått tidsfrister till minst 2027 beroende på kunskapsbrist. Tidsfrister efter 2027 beror på att det i samma vattenförekomst även finns annan påverkan som kommer att kräva naturlig återhämtning efter 2027. Läs mer om förklarande av konstgjorda vatten i avsnitt 7.2.

## Miljö kvalitetsnormer för ekologisk potential i kraftigt modifierade vatten (KMV)

Miljö kvalitetsnormer för ekologisk potential, kraftigt modifierade ytvatten [Efter 1 mars 2021]

Ekologisk potential	Alla kraftigt modifierade vatten 2016–2021	Alla kraftigt modifierade vatten 2021–2027	Kraftigt modifierade vattendrag 2021–2027	Kraftigt modifierade sjöar 2021–2027
God ekologisk potential				
God ekologisk potential 2021				
God ekologisk potential 2027				
God ekologisk potential efter 2027				
Måttlig ekologisk potential				
Måttlig ekologisk potential 2027				
Otillfredsställande ekologisk potential				
Otillfredsställande ekologisk potential 2027				
Dålig ekologisk potential				
Dålig ekologisk potential 2027				
Totalt antal kraftigt modifierade vattenförekomster				

Tabell 44 Miljö kvalitetsnormer för ekologisk potential i kraftigt modifierade vattenförekomster (KMV) i Södra Östersjöns vattendistrikt. Uppgifterna är hämtade från VISS [datum].  
[Kompletteras till den senare samrådsperioden 1 mars-30 april]

Kraftigt modifierade ytvattenförekomster redovisas i Tabell 44 med antal undantag för ekologisk potential.

[Kompletteras till den senare delen av samrådet, efter 1 mars: Text som kommenterar utvecklingen av undantag för KMV jämfört med förra cykeln och utvecklingen av antalet KMV i distriktet. Se även kapitel 7.2 om förklarande av KMV.]

## Undantag per miljöproblem och typ av påverkan

Tabell 45–48, redovisar antal grundvattenförekomster (Tabell 48), vattendrag (Tabell 45), sjöar (Tabell 46) och kustvattenförekomster (Tabell 47) med undantag i förhållande till vilken typ av miljökonsekvens och typ av mänsklig påverkan som vattenförekomsterna i Södra Östersjöns vattendistrikt är utsatta för. En vattenförekomst kan omfattas av flera undantag. Summan av vattenförekomster med undantag kan därför bli fler än antalet berörda vattenförekomster. Ett undantag är antingen en tidsfrist eller ett mindre strängt krav.

### Vattendrag med undantag

Miljökonsekvens/ Påverkanskälla	Övergödning	Försurning	Fysisk påverkan	Särskilda förorenande ämnen	Prio. ämnen (exkl. Hg och PBDE)	Kvicksilver	PBDE
Jordbruk	313		640	35			
Skogsbruk		17	154				
Vattenkraft			Kompletteras senare				
Samhällsbyggnad/ Infrastruktur	138		479	4	6		
Vattenförsörjning			27				
Avloppshantering	303			39	2	4	1
Industri	3		21	2	4	5	
Förorenade områden (EBH)				13	18	31	2
Atmosfärisk deposition		43				1189	1189
Annat	6			5	8		

Tabell 45 Antal vattendrag med undantag i förhållande till påverkanskällor och miljökonsekvenser i Södra Östersjöns vattendistrikt. Uppgifterna är hämtade från VISS 2020-09-04.

### Sjöar med undantag

Miljökonsekvens/ Påverkanskälla	Över- gödning	För- surning	Fysisk påver- kan	Särskilda föroren- ande ämnen	Prio. ämnen (exkl. Hg och PBDE)	Kvick- silver	PBDE
Jordbruk	138		26				
Skogsbruk		2	2				
Vattenkraft			Kompl etteras senare				
Samhällsbyggnad/ Infrastruktur	61		39	6	10		
Vatten-försörjning			7				
Avlopps-hantering	142			9			
Industri	4		10	2	2		
Förorenade områden (EBH)				12	14	14	1
Atmosfärisk deposition		11				506	506
Annat	38			5	7		

Tabell 46 Antal sjöar med undantag i förhållande till påverkanskällor och miljökonsekvenser i Södra Östersjöns vattendistrikt. Uppgifterna är hämtade från VISS 2020-09-04.

### Kustvatten med undantag

Miljökonsekvens/ Påverkanskälla	Över- gödning	För- surning	Fysisk påver- kan	Särskilda föroren- ande ämnen	Prio. ämnen (exkl. Hg och PBDE)	Kvick- silver	PBDE
Jordbruk	79		3				
Skogsbruk	29						
Vattenkraft			Kompletteras senare				
Samhällsbyggnad/ Infrastruktur	30		29	9	21		
Vatten-försörjning							
Avlopps-hantering	51			7			
Industri	4		6	1	3	1	
Förorenade områden (EBH)				7	10	8	
Atmosfärisk deposition				1		178	178
Annat	144		3		8		

Tabell 47 Antal kustvattenförekomster med undantag i förhållande till påverkanskällor och miljökonsekvenser i Södra Östersjöns vattendistrikt. Uppgifterna är hämtade från VISS 2020-09-02.

## Grundvatten med undantag

Miljökonsekvens/ Påverkanskälla	Miljögifter	Närings- ämnen	Klorid/ Sulfat	Förändrade grundvatten- nivåer	Saltvatten- inträngning	Skada på förbundna ytvatten eller landmiljöer	Övrigt
Jordbruk	2	2					
Skogsbruk							
Samhällsbyggnad/ Infrastruktur	2		5				
Vattenuttag				17	5		
Avlopps-hantering							
Industri			1				
Förorenade områden (EBH)	16						
Annat	9		5				

Tabell 48 Antal grundvatten med undantag i förhållande till påverkanskällor och miljökonsekvenser i Södra Östersjöns vattendistrikt. Uppgifterna är hämtade från VISS 2020-09-04.

De miljöproblem i grundvatten som föranleder flest undantag i vattendistriktet är miljögifter, förändrade grundvattennivåer och påverkan från klorid och sulfat. Det beror i huvudsak på påverkan av förorenade områden, vattenuttag och infrastruktur.

För ytvatten dominerar undantag på grund av miljöproblemen övergödning, fysisk påverkan (flödesförändringar och/eller morfologiska förändringar och kontinuitet) och miljögifter.

För övergödning i sjöar och vattendrag är jordbruk, samhällsbyggnad/infrastruktur och avloppshantering de typer av mänsklig påverkan som orsakar flest undantag. I kustvatten beror undantagen främst på påverkan från omgivande vatten, jordbruk och avloppshantering.

Markavvattning inom jordbruk och samhällsbyggnad/infrastruktur är orsaken till de flesta undantagen för fysisk påverkan.

Utfallet av antalet undantag för miljögifter visar att atmosfärisk deposition av kvicksilver och PBDE är den typ av mänsklig påverkan som orsakar majoriteten av undantagen i distriktet. Därefter kommer förorenade områden, samhällsbyggnad/infrastruktur och avloppshantering. Undantagen för särskilda förorenande ämnen är främst orsakade av påverkan ifrån förorenade områden följt av jordbruk och avloppshantering.

Tidsfrist för att nå god status tillämpas i stor utsträckning vid påverkan av övergödning, fysisk påverkan och miljögifter.

En skillnad jämfört med perioden 2016–2021 är att vattenmyndigheterna nu har tillämpat mindre strängt krav i större utsträckning än tidigare. Vi har tillämpat mindre strängt krav för fysisk påverkan på grund av tätortsbebyggelse och vattenförsörjning samt för näringspåverkan från avloppsreningsverk. Tidigare har vi bara tillämpat mindre strängt krav för hamnanläggningar och sanerade före detta förorenade områden. Denna typ av påverkan och skälen för mindre strängt krav beskrivs i avsnitt 7.4 under rubrikerna Samhällsbyggnad och transportinfrastruktur, Vattenförsörjning, Avloppshantering och Industrier, förorenade områden och annan kemisk påverkan.

I avsnittet om Samhällsbyggnad och transportinfrastruktur förklarar vi även tillämpningen av mindre strängt krav för fysisk påverkan från sjöfartens hamnanläggningar. En särskild

översyn av vattenförekomster med hamnanläggningar har gjorts med hjälp av förbättrade bedömningar av fysisk påverkan i kustvatten. Översynen resulterade i färre vattenförekomster med mindre strängt krav relaterat till sjöfart jämfört med föregående förvaltningsplan.

## Avsteg från försämringsförbudet

Här redovisas de vattenförekomster där vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt har tillåtit avsteg från försämringsförbudet enligt 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen. I redovisningen anges om beslutet gäller en ny verksamhet eller en ny åtgärd, vilken typ av mänsklig påverkan som är aktuell, vilken kvalitetsfaktor eller parameter som får försämrats och skälen till att prövningsmyndigheten/kommunen tillåtit verksamheten eller åtgärden. Besluten om tillåtande finns som referens till berörd vattenförekomst i VISS och fullständig information om respektive ärende går att hämta från Länsstyrelsen i Kalmar läns diarium.

I avsnitt 7.5 förklaras vad avsteg från försämringsförbudet innebär och vilka villkor som måste vara uppfyllda för ett sådant beslut.

## Aktuella beslut enligt 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen

### Beslut om att tillåta försämring

<b>Kommunal dricksvattenförsörjning, Mörbylånga kommun</b>	
<b>Diarienummer/målnummer och prövningsmyndighet</b>	M832-19, Växjö tingsrätt, Mark- och miljödomstolen
<b>Vattenförekomst ID</b>	Mörbylånga-Borgholms kalkberg (VISS EU CD: SE628596-154217)
<b>Ny verksamhet eller åtgärd</b>	Ny verksamhet som ska avlasta befintliga uttag av grundvatten och förstärka den kommunala dricksvattenförsörjningen
<b>Påverkanstyp</b>	Kommunal vattenförsörjning
<b>Kvalitetsfaktor/parameter som får försämrats</b>	Kvantitativ grundvattenstatus
<b>Motivering till beslutet</b>	Dricksvattenförsörjning är både ett allmänt intresse av större vikt och innebär att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling uppväger nackdelarna med en sådan ändring eller försämring. Lokalisering av uttagen är beroende av närhet till andra verksamheter som avloppsreningsverk och distributionsnät samt till Kalmarsund. Alternativa lösningar och lokalisering som är tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga bedöms vara utredda. Den sökta verksamheten tryggar framtida dricksvattenförsörjning på Öland och minskar på uttagen av annat grundvatten
<b>Datum för lagakraft</b>	2019-12-06

Tabell 49 Aktuella beslut med tillåtande enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) 4 kap. 11 §

## 7.2 Förklarande av kraftigt modifierade och konstgjorda vatten

Kraftigt modifierade och konstgjorda vattenförekomster är särskilda ytvattenkategorier som är antingen vattendrag, sjöar eller kustvatten. Människan har fysiskt förändrat eller skapat dem för att de ska ge en samhällsnytta. Detta regleras i 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och i Havs- och vattenmyndighetens föreskrift, HVMFS 2017:20.

För att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad krävs en stegvis beslutsprocess där följande bedömningar ingår:

- Är vattenförekomsten väsentligt fysiskt förändrad på grund av mänsklig påverkan och riskerar därför att inte uppnå god ekologisk status?
- Leder åtgärder för att nå god ekologisk status till betydande negativ påverkan på en samhällsnyttig verksamhet eller på andra värden i miljön?
- Kan samhällsnyttan som verksamheten ger nås på annat sätt som är bättre för miljön?
- Leder den fysiska förändringen till att målen i annan gemenskapslagstiftning inte nås (exempelvis art- och habitatdirektivet)?

Alla steg måste gås igenom för att en vattenförekomst ska förklaras som konstgjord eller kraftigt modifierad. Havs- och vattenmyndighetens vägledning för 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen om kraftigt modifierade vatten beskriver varje steg i detalj (Havs- och vattenmyndigheten, 2015b).

För konstgjorda vatten är processen likartad. Ett konstgjort vatten ska ha skapats för samma typ av samhällsnyttiga verksamheter som kan vara skäl för förklarande av kraftigt modifierade vatten. Den stora skillnaden mellan konstgjorda och kraftigt modifierade vatten är att konstgjorda vatten är skapade där det endast fanns landmiljöer tidigare. Det finns inte någon koppling till en ursprunglig naturlig ytvattenförekomst och det är därför inte relevant att bedöma åtgärder för att nå god ekologisk status. Däremot kan vattenmyndigheterna bedöma hur åtgärder för att förbättra vattenmiljön skulle påverka den aktuella verksamheten.

### Kraftigt modifierade och konstgjorda vattenförekomster [Efter 1 mars 2021]

	Vattendrag	Sjöar	Kustvatten	Summa
Antal kraftigt modifierade vattenförekomster				
Antal konstgjorda vattenförekomster				

Tabell 50 Antal kraftigt modifierade och konstgjorda vattenförekomster i [distrikt] (uttag ur VISS [datum]). [Kompletteras till den senare samrådsperioden 1 mars-30 april]

## Kraftigt modifierade vattenförekomster

### Vattenkraft

Alla Sveriges anläggningar för vattenkraftsproduktion ska omprövas för att få moderna miljövillkor, de flesta enligt den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften (NAP) under perioden 2022–2039 (Regeringen, 2020).



Vattenförekomster som påverkas av anläggningar för vattenkraft som omfattas av NAP och är planerade att prövas i domstol under perioden 2022–2024 är prioriterade för eventuellt förklarade som kraftigt modifierade vattenförekomster och en fördjupad översyn av normsättningen. Tidsplanen för detta arbete avviker från arbetet med övriga normer. Förslag till miljö kvalitetsnormer för både kraftigt modifierade och naturliga vattenförekomster påverkade av vattenkraftsverksamheter som planeras att omprövas 2022–2024 går ut på samråd 1 mars till 30 april 2021. Läs mer om förklarande som kraftigt modifierade vattenförekomster och normsättning vid påverkan av vattenkraft i avsnitt 7.4 nedan.

## Jordbrukets fysiska påverkan

Vattenförekomster med påverkan av markavvattning för jordbruk kan förklaras som kraftigt modifierade och vara aktuella för mindre stränga krav. Vattenmyndigheten har ännu inte bedömt förutsättningarna för detta, på grund av:

- Brist på tillräckliga och tillförlitliga underlag för att bedöma markavvattnings påverkan på hydrologiska och morfologiska förhållanden och vid vilken nivå som förbättringsåtgärder ger en betydande negativ påverkan på jordbruket.
- Brist på resurser och vedertagna metoder för att göra väl underbyggda avvägningar mellan behovet av åtgärder för att uppnå en god vattenstatus och behovet av markavvattningsanläggningar för att säkerställa jordbruksproduktion.

En särskild tidsplan för att genomföra detta arbete kommer att tas fram. Den kommer att baseras på tidsplanen för vägledningsarbetet från Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket. Läs mer om förklarande som kraftigt modifierade vattenförekomster och normsättning vid påverkan av markavvattning i avsnitt 7.4.

## Övrig fysisk påverkan

Vattenmyndigheterna har tagit fram ett underlag för bedömning av vilka övriga typer av verksamheter som kan anses vara skäl för att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad eller konstgjord (Vattenmyndigheterna, 2018b; 2020q).

Utgångspunkten har varit verksamheter och intressen som har stöd i nationella vägledningar, definierade som viktiga värden eller kvalitéer inom EU eller nationellt, eller som omfattas av någon form av rättsligt utpekande eller skydd som till exempel riksintressen. Utpekanden ska ha genomgått remiss och samråd med nationella myndigheter och/eller har stöd av några särskilda bestämmelser i miljöbalken eller annan relevant lagstiftning. Det kan vara till exempel transportinfrastruktur, energiproduktion, energidistribution, kulturmiljövärden, totalförsvaret, vattenförsörjning, tätortsbebyggelse, översvämningsskydd och vattentäcker. Dessa samhällsintressen skulle kunna vara skäl för att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade, men villkoren för ett sådant förklarande är hittills inte uppfyllda. I många fall behöver underlagen för statusklassificering av hydrologi och morfologi utvecklas och preciseras med högre tillförlitlighet. Förklarandet av fler kraftigt modifierade vattenförekomster försvåras också av att det i de flesta fall finns påverkan från flera olika verksamheter inom samma vattenförekomst. Multipel påverkan och väntan på effekt av åtgärder mot exempelvis övergödning och miljögifter försvårar och fördröjer bedömningen av den fysiska påverkans betydelse för ekosystemets biologiska status.

Läs mer i avsnitt 7.3 om mindre stränga krav vid fysisk påverkan och i avsnitt 7.4 om normsättning vid påverkan av bebyggelse och transportinfrastruktur.

## Översyn av konstgjorda vattenförekomster

Vattenmyndigheterna har gjort en översyn av vattenförekomster som varit felaktigt hanterade som naturliga vatten trots att de borde ha varit förklarade som konstgjorda vattenförekomster från början.

Någon detaljerad vägledning kring utpekande och normsättning av konstgjorda vatten finns inte, men det behandlas i EU-vägledningen för vattenförvaltningen, i (CIS Guidance No.4) och (CIS Guidance No.37). Kriterier för hur miljö kvalitetsnormer ska tillämpas för ekologisk potential i konstgjorda vatten behöver vidareutvecklas. Tills vidare har dessa vattenförekomster förklarats som konstgjorda med tidsfrist till 2027, med skälet att det inte är tekniskt möjligt att uppnå god ekologisk potential tidigare.

### 7.3 Grunder för normsättningen

Utgångspunkten vid normsättning är den vattenkvalitet (status) som råder i vattenförekomsten vid tidpunkten för beslutet om miljö kvalitetsnormen. Hur vattnets status har klassificerats beskrivs i kapitel 3 Tillstånd och påverkan. Den status som gäller som utgångspunkt för normsättningen är den bästa bedömning av vattnets kvalitet som har varit möjlig att göra till tidpunkten för normbeslutet. Till kommande klassificeringar förväntas i många fall en förbättring av vattnets status, vilket är nödvändigt om miljö kvalitetsnormen god status ska nås inom utsatta tidsfrister. Försämring av vattnets status är i princip inte tillåtet. Avsteg från försämringsförbudet kan bara tillåtas under vissa särskilda omständigheter som beskrivs i avsnitt 7.5.

Inför sexårsperioden 2021–2027 har gällande föreskrifter om miljö kvalitetsnormer, statusklassificering och kartläggning (SGU-FS 2013:2; HVMFS 2019:25; HVMFS 2017:20), generella vägledningar för undantag (Havs- och vattenmyndigheten, 2014) och kraftigt modifierade vatten (Havs- och vattenmyndigheten, 2015b), specifik vägledning för kraftigt modifierade vatten som berörs av vattenkraft (Havs- och vattenmyndigheten, 2016), samt EU-gemensamma vägledningar (Guidance Documents), som beskriver vad Sverige förväntas rapportera 2022, varit styrande för arbetet med normsättning. Vattenmyndigheterna har utgått från dessa dokument och tagit fram metoder för normsättning per påverkanstyp. Metoderna har varit ett stöd för länsstyrelsernas beredningssekretariat och samtidigt dokumenterat arbetssättet.

För ekologisk status gäller den miljö kvalitetsnorm som motsvarar den sammanvägda status som förväntas kunna uppnås i vattenförekomsten. Normen anger även vilken eller vilka kvalitetsfaktorer som ligger till grund för undantaget. Även om det råder ett mindre strängt krav för den sammanvägda statusen, baserat på den kvalitetsfaktor som ligger till grund för undantaget, ska god status nås för varje annan kvalitetsfaktor som enligt vattenmyndighetens bedömning kan uppnå god status genom rimliga åtgärder. För kemisk status fastställs den övergripande normen alltid till god kemisk status, men med undantag för de parametrar (ämnen) som omfattas av tidsfrist eller mindre strängt krav.

Övergripande principer och avvägningar för normsättningen är samlade i Kompletterande riktlinjer för miljö kvalitetsnormer och undantag 2021–2027 (Vattenmyndigheterna, 2020b).

### Övriga vatten

Övrigt vatten, som inte uppfyller kriterierna för att utgöra vattenförekomster, omfattas inte av beslutade miljö kvalitetsnormer. Påverkan på sådana vatten får dock inte riskera att försämma eller motverka nödvändiga förbättringar i statusen för anslutande vattenförekomster. Det ska

också betonas att övriga vatten ingår fullt ut i myndigheternas miljömåls- och åtgärdsarbete och omfattas av samma grundläggande skydd enligt de allmänna hänsynsreglerna och hushållningsbestämmelserna i 2–4 kapitlet miljöbalken.

## Grundvatten

Enligt Sveriges geologiska undersöknings (SGU) föreskrifter om miljö kvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten (SGU-FS 2013:2) ska vattenmyndigheterna besluta om miljö kvalitetsnormer bara för grundvattenförekomster som enligt kartläggning och analys riskerar att inte uppnå god grundvattenstatus eller riskerar att försämrats.

Vattenmyndigheterna har ändå valt att besluta om miljö kvalitetsnormer för samtliga grundvattenförekomster. Samverkan om hanteringen har skett med SGU. För de grundvattenförekomster där det inte föreligger någon risk beslutas normen till god kemisk respektive kvantitativ grundvattenstatus. Syftet är att säkerställa att principen om försämringsförbudet upprätthålls. Det blir dessutom en konsekvent hantering i förhållande till hur normerna för ytvattenförekomster beslutas.

Grundvatten klassificeras utifrån kvantitativ och kemisk status. Utgångspunkten vid normsättningen är den vattenkvalitet som råder i vattenförekomsten. För vattenförekomster med god kemisk status gäller normen god kemisk status. För vattenförekomster med otillfredsställande kemisk status gäller normen god kemisk status med undantag för de parametrar (ämnen) som gör att god status inte uppnås. Undantag kan vara antingen tidsfrist att nå god status eller ett mindre strängt krav än god status för den aktuella parametern.

För kemisk grundvattenstatus uppfylls artikel 4b i vattendirektivet genom besluten om miljö kvalitetsnormer. Vattenmyndigheterna har därför fastställt riktvärden för parametrar enligt SGU:s förslag (bilaga 2 och 4 i föreskrifterna om kvalitetskrav för vattenförekomster i respektive distrikt).

För ämnen med ökande halt, där halten riskerar att så småningom överstiga riktvärdet, gäller en särskild norm (halt) som utgångspunkt för att vända trenden. Det innebär krav på åtgärder och syftet är att bryta trenden innan otillfredsställande status uppstår. Vattenmyndigheterna har fastställt halterna för utgångsvärden för att vända trend enligt SGU:s föreskrifter.

God kvantitativ status innebär att uttaget av grundvatten inte överskrider nybildningen. God kvantitativ status säkrar tillräckliga grundvattenmängder och förhindrar inträngning av förorenande ämnen. Vid obalans tillämpas undantag för kvantitativ status.

Sammanfattningsvis finns tre typer av miljö kvalitetsnormer för grundvatten:

- god kvantitativ grundvattenstatus
- god kemisk grundvattenstatus
- utgångspunkt för att vända trend.

Tillämpning av undantag förklaras vidare i avsnitten "Tidsfrister" respektive "Mindre stränga krav".

## Naturliga ytvatten

Utgångspunkten vid normsättning i ytvattenförekomster är den vattenkvalitet som råder i vattenförekomsten enligt klassificering av ekologisk och kemisk status. För vattenförekomster med hög eller god ekologisk status gäller miljö kvalitetsnorm hög respektive god status. För vattenförekomster med måttlig, otillfredsställande eller dålig ekologisk status gäller undantag

som anges för den övergripande, sammanvägda ekologiska statusen, men som kopplas till den kvalitetsfaktor och typ av påverkan som orsakar att den ekologiska statusen är sämre än god. Det innebär att miljö kvalitetsnormen anger vilken sammanvägd ekologisk status som ska uppnås, och till när. För enskilda kvalitetsfaktorer framgår eventuella förbättringsbehov av särskilda preciserade beskrivningar.

Vid tidsfrist anger normen vilket år god status senast ska uppnås. Vid mindre stränga krav anger normen vilken status som ska uppnås, till exempel måttlig, otillfredsställande eller dålig ekologisk status och till vilket år. Om det mindre stränga kravet redan är uppnått gäller kravet utan årtal.

För kemisk ytvattenstatus gäller övergripande norm god kemisk status, oavsett om det finns ämnen som överskrider gränsvärdena eller inte. Undantag tillämpas sedan per ämne och kopplas till typ av påverkan.

Vissa av de prioriterade ämnen som definierar kemisk status har tillkommit på grund av genomförandet av ett senare direktiv. De är angivna med nummer 34–45 i bilaga 6 till (HVMFS 2019:25). För dessa ämnen gäller som huvudregel att god kemisk status ska uppnås vid en senare tidpunkt än 2015 (4 kap. 4 § första stycket 2 och 3 vattenförvaltningsförordningen (2004:660)). Tidpunkten (målåret) är 2027 vilket innebär att beslut om eventuell tidsfrist för att nå god kemisk status inte är aktuellt förrän det visar sig att det inte går att nå målet till 2027. De ämnen som omfattas av det senare målet är dikofol, PFOS (perfluoroktansulfonat), kinoxifen, dioxiner och dioxinlika föreningar, akлонifen, bifenoх, cybutryn (irgarol), cypermetrin, diklorvos, HBCD (hexabromcyklododecan), heptaklor och heptakloreoxid samt terbutryn.

Sammanfattningsvis finns två typer av grundläggande miljö kvalitetsnormer för naturliga ytvatten:

- god ekologisk ytvattenstatus
- god kemisk ytvattenstatus.

Tillämpning av undantag förklaras vidare i avsnitten "Tidsfrister" respektive "Mindre stränga krav".

## Kraftigt modifierade och konstgjorda ytvatten

För kraftigt modifierade vatten och konstgjorda vatten tillämpas inte samma krav på ekologisk status som för naturliga ytvattenförekomster. De ska i stället uppnå *god ekologisk potential* som kan sägas vara en parallell miljö kvalitetsnorm till god ekologisk status, men som tillåter en viss negativ påverkan på vattenmiljön av den verksamhet som är orsak till att vattenförekomsten förklarats som kraftigt modifierad eller konstgjord. Maximal ekologisk potential är referenstillståndet för kraftigt modifierade vatten. Det innebär det ekologiska tillstånd som skulle råda om alla rimliga förbättringsåtgärder mot fysisk påverkan sattes in. Med rimliga åtgärder menas alla åtgärder som är genomförbara utan att orsaka en betydande negativ påverkan på verksamheten eller miljön i stort.

God ekologisk potential skiljer sig från maximal ekologisk potential genom att endast de åtgärder som ger en betydande ekologisk nytta behöver genomföras. Det motsvarar då det ekologiska tillstånd som kan uppnås med rimliga åtgärder och innebär att det ska finnas en viss ekologisk funktion. Om åtgärder för att uppnå god ekologisk potential bedöms vara omöjliga eller orimligt kostsamma kan undantag tillämpas på samma sätt som för ekologisk status enligt avsnitten nedan om tidsfrister och mindre stränga krav.

Miljökvalitetsnormen god ekologisk potential är inte ett undantag, och anpassningen av normen gäller bara de hydromorfologiska, fysikalisk-kemiska och biologiska kvalitetsfaktorer som direkt påverkas av den verksamhet som ligger till grund för att vattenförekomsten förklarats som kraftigt modifierad eller konstgjord. För kemisk status och för alla övriga kvalitetsfaktorer inom den ekologiska statusen, exempelvis näringsämnen och miljögifter, gäller samma krav som för naturliga vatten.

Sammanfattningsvis finns två typer av grundläggande miljökvalitetsnormer för kraftigt modifierade och konstgjorda ytvatten:

- god ekologisk potential
- god kemisk ytvattenstatus.

Tillämpning av undantag förklaras vidare i avsnitten "Tidsfrister" respektive "Mindre stränga krav".

## Tidsfrister

Det ursprungliga målet enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) var att god status skulle ha uppnåtts i alla vattenförekomster till 2015. Möjlighet att skjuta upp tidpunkten när god status ska uppnås gäller två förvaltningscykler, först till 2021 och därefter till 2027, genom beslut om undantag i form av tidsfrist. Tidsfrist innebär att god vattenstatus ska uppnås men vid en senare tidpunkt än 2015. Tidsfristens längd baseras på vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt, och naturens förmåga att återhämta sig.

Tidsfrist av tekniska skäl motiveras av att:

- orsaken till de negativa effekterna på vattenförekomsten är okänd och övervakning för att verifiera status och påverkan behöver göras innan lämpliga åtgärder kan vidtas
- det finns praktiska begränsningar av administrativ natur som till exempel projektering och upphandling av åtgärder eller en tidskrävande tillståndsprocess för en verksamhet som påverkar vattenförekomsten
- det inte finns någon känd teknisk lösning ännu för att åtgärda påverkan men en sådan förväntas utvecklas
- problemet inte kan lösas på grund av bristen på åtgärder i andra länder.

Tidsfrist av ekonomiska skäl motiveras av:

- otillräcklig lagstiftning
- otillräckliga resurser för offentlig finansiering
- otillräcklig administrativ kapacitet.

Med tanke på att vattendirektivet skulle ha varit infört 2004 i EU-länderna är det inte rimligt att använda ekonomiska skäl som motivering för tidsfrist längre än till 2021, eftersom den bortre tidpunkten för att uppnå god vattenstatus som huvudregel är 2027. Vidare har en bedömning kunnat göras om det skulle medföra orimliga kostnader att genomföra åtgärder under endast en förvaltningscykel. Det kan vara mer kostnadseffektivt att genomföra åtgärderna successivt under flera förvaltningscykler. Det är dock inte längre möjligt att fördela åtgärds-kostnaderna på mer än en förvaltningscykel, eftersom det inte går att förlänga tiden för att uppnå god vattenstatus längre än till 2027 med hänvisning till tekniska eller ekonomiska skäl.

Den enda motivering som kan ligga till grund för tidsfrist senare än 2027 är då det behövs längre tid för att åstadkomma en naturlig återhämtning. Tidsfrister med motivering utifrån naturens förmåga att återhämta sig tar hänsyn till att det finns en naturlig tröghet i ekosystemen som omöjliggör en snabb förbättring av vattenförekomstens status. Detta ger en tidsförskjutning efter genomförd åtgärd eller när påverkan upphört tills det får genomslag i miljön så att vattenkvaliteten förbättras.

Baserat på ovanstående resonemang gäller undantag i form av tidsfrist till 2027 i de fall det inte varit tekniskt möjligt att uppnå god status till 2021, och tidsfrist till 2027, 2033, 2039 eller 2045 när åtgärder är genomförda men naturens återhämtning tar tid.

Mer om hur tidsfrister har tillämpats vid olika typer av påverkan följer i avsnittet "Hantering av tidsfrister efter 2027", samt i avsnitten 7.1 (med statistik över tidsfrister i distriktet) och 7.4 om normsättning vid särskilda typer av påverkan.

## Mindre stränga krav

Undantag i form av mindre strängt krav innebär att det övergripande målet om god status inte behöver uppnås. Mindre strängt krav gäller när det är omöjligt eller skulle innebära orimliga kostnader att uppnå god status i vattenförekomsten. Ett villkor är att påverkan på vattenkvaliteten beror på mänsklig verksamhet som uppfyller vissa miljömässiga och/eller samhällsekonomiska behov som inte kan uppnås på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön. Vattendelegationerna kan också besluta om mindre strängt krav där vattenförekomstens naturliga tillstånd gör det omöjligt att uppnå god status. Trots beslut om ett mindre strängt krav ska alltid alla möjliga och rimliga åtgärder genomföras för att uppnå bästa möjliga ekologiska och kemiska status för ytvatten och bästa möjliga tillstånd för grundvatten. Det får inte heller ske några försämringar i förhållande till den status som gällde vid tidpunkten för beslutet om ett mindre strängt krav.

För att definiera vad som kan omfattas av "miljömässiga och samhällsekonomiska behov som inte kan uppnås på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön" har vattenmyndigheterna i ett första steg presenterat vad som kan anses vara samhällsnyttig verksamhet (Vattenmyndigheterna, 2018b). I detta första steg har utgångspunkten varit samhällsnyttor som har stöd i nationella vägledning, är definierade som viktiga värden eller kvalitéer inom EU eller nationellt, eller omfattas av någon form av rättsligt utpekande eller skydd som till exempel riksintressen. Fortsatt arbete återstår för att mer fullständigt definiera vad som kan utgöra skäl för mindre stränga krav. Vattenmyndigheterna inväntar att vägledande myndigheter klargör hur begreppet "miljömässiga och samhällsekonomiska behov" ska tolkas.

De samhällsnyttor som hittills identifierats och använts vid översyn av vattenförekomster som kan omfattas av mindre stränga krav är balans- och reglerkraft i Sveriges elsystem, riksintressen för sjöfart och allmänna hamnar, urban markanvändning i tätort, riksintressen för värdefulla ämnen och material, riksintresse för kulturmiljövärden, världsarv, byggnadsminnen, riksintressen för totalförsvaret, samhällsviktiga verksamheter enligt MSB:s vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet (MSB, 2019) som exempelvis kommunala avloppsreningsverk och allmänna vattentäkter, med flera. Till grund för ett beslut om miljökvalitetsnormen ligger alltid en bedömning i det enskilda fallet, med hänsyn till de särskilda förhållanden som gäller i den aktuella vattenförekomsten. All typ av påverkan på vattenkvaliteten vägs samman och genom en så kallad bördefördelning beräknas i vilken utsträckning olika typer av verksamheter påverkar vattnet.

För exempelvis industrier eller annan verksamhet som uppfyller bästa möjliga teknik läggs inga ytterligare åtgärdskrav inom vattenförvaltningen. Påverkansbilderna i berörda vattenförekomster är dock vanligen komplexa med flera olika typer av påverkan som sänker vattnets status. Ett mindre strängt krav kopplat till påverkan av en industri som tillämpar bästa möjliga teknik kan därför inte bli aktuellt förrän andra påverkanskällor är åtgärdade, så att den lägsta möjliga halten av en specifik förorening kan fastställas. Den halten blir då nivån för det mindre stränga kravet i ett framtida beslut.

Mer om hur mindre stränga krav har tillämpats för olika påverkanstyper presenteras i avsnitten 7.1 och 7.4.

## Skyddade områden enligt EU-direktiv

Inom skyddade områden är det centrala i första hand att uppnå de mål och kvalitetskrav som följer av respektive direktiv och dess införande i svensk lagstiftning. Därefter, i den mån det inte motverkar dessa krav, ska kraven enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) uppnås. Detta kan innebära att det i vissa fall kan ställas särskilda krav för en vattenförekomst som ingår i eller påverkar ett skyddat område för att målen för det skyddade området ska kunna uppnås. Tillämpning av undantag och förklarande av vattenförekomster som kraftigt modifierade får inte hindra att mål eller kvalitetskrav kan uppnås för ett skyddat område.

Vattenmyndigheterna bedömer om ett mindre strängt krav eller förklarande av en vattenförekomst som kraftigt modifierad skulle påverka möjligheten att uppnå målen för berörda skyddade områden. I de fall det finns risk att beslutet skulle innebära hinder att nå målen eller då det saknas kunskap om vad som krävs för att nå målen, gäller i stället tidsfrist för fortsatt utredning och åtgärder.

De skyddade områden som vattenmyndigheterna beaktat vid beslut om miljökvalitetsnormer är främst särskilda bevarandehabitat enligt art-, habitat- och fågeldirektivet med mål för gynnsam bevarandestatus (Natura 2000-områden). De särskilda kraven för det aktuella Natura-2000-området som påverkar miljökvalitetsnormen beskrivs i motiveringen till den övergripande normen för vattenförekomsten. Finns inga särskilda krav angivna beslutas miljökvalitetsnormen utifrån kraven i vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Hur mål och kvalitetskrav för skyddade områden har hanterats i övrigt framgår av Bilaga 7.

## Hantering av tidsfrister efter 2027

Vattendirektivets målsättning var att god status eller potential skulle uppnås i alla vattenförekomster till 2015. Av olika skäl, som redovisats tidigare, kan uppfyllande av målet skjutas upp till längst 2027 för att genomföra åtgärder eller till efter 2027 om skälet är naturlig återhämtning av vattenkvaliteten.

I många vattenförekomster behövs åtgärder och därefter en period med återhämtning innan de kan uppnå god status eller potential. Det finns befintliga regelverk (och kostnadsansvar) för att se till att god status kan uppnås, till exempel genom planering, prövning och tillsyn riktad mot vissa typer av påverkan. Där det behövs åtgärder gäller i första hand tidsfrist till 2027. Men vattenmyndigheterna har konstaterat att det i många fall inte kommer att vara möjligt att uppnå god status till 2027 genom att genomföra åtgärder i den takt som befintliga regelverk innebär. Det gäller påverkan från vattenkraft, jordbruksmark, förorenade områden, flottledsrensning och kvarndammar. Hur vi har hanterat tidsfrister för dessa påverkantyper beskrivs i avsnitt 7.4.

## 7.4 Riktlinjer för normsättning

Här beskriver vi riktlinjer för normsättning och hur undantag i form av tidsfrister och mindre stränga krav har tillämpats inom följande typer av påverkan på vattenmiljön:

- skogsbruk
- jordbruk
- avloppshantering
- vattenförsörjning
- industrier, förorenade områden och annan kemisk påverkan
- samhällsbyggnad och transportinfrastruktur
- vattenkraft.

### Skogsbruk

Avverkning, dikesrensning och markberedning är exempel på skogsbruksåtgärder som kan påverka vattenkvalitet genom läckage av näringsämnen, försurning och miljögifter. Skogsbruk kan också medföra fysisk påverkan när skogsbilvägar korsar vattendrag och vägtrummor skapat vandringshinder. Vidare kan pågående skogsbruk påverka status för morfologiskt tillstånd som närområdet runt sjöar och vattendrag, svämplanets strukturer och funktion, vattendragsfårans kanter, strukturer i vattendrag och död ved i vattendrag. Det är främst sjöar och vattendrag som berörs av påverkan från skogsbruk, men viss påverkan sker även på kustvatten i form av näringsläckage.

Skogsbruket i äldre tider har påverkat många vattendrag genom de flottleder som användes för timmertransport. Flottlederna innebär kvarstående fysiska förändringar i vattendragen som fördjupning, breddning, rätning, omgrävning, rensning, ändrat flöde och avstängning av sidofårar.

En utgångspunkt för skogsbrukets påverkan är skogsvårdslagstiftningens generella hänsynskrav. Om skogsbrukets aktörer följer skogsvårdslagen och de krav, riktlinjer och råd om miljöhänsyn som framgår av Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, bör kvalitetskraven för vatten kunna uppnås i de allra flesta vattenförekomster som är påverkade av skogsbruksverksamhet. Påverkan från pågående skogsbruk medför därför endast undantag i form av tidsfrist att uppnå god status. Vi har inte bedömt att det i nuläget finns grund för att besluta om mindre stränga krav på grund av påverkan från skogsbruk.

### Tidsfrister

Tidsfrist till 2027 gäller när det inte är tekniskt möjligt att uppnå god status tidigare och den föreslagna åtgärden är reparerande, exempelvis vid askåterföring, flottledsåterställning eller byte av vägtrumma. Tidsfrist till 2027 gäller också om den föreslagna åtgärden innebär generella hänsyn inom skogsbruket tillsammans med tid för naturlig återhämtning. Ett exempel är när ekologiskt funktionella kantzoner krävs för att god status ska kunna nås.

I de fallen äldre tiders flottleder behöver åtgärdas men det saknas finansiering gäller för närvarande tidsfrist till 2027. En översyn av dessa undantag och möjligheten att genomföra åtgärder kommer att ske i samband med statusklassificering 2023–2024. Förutsättningarna för detta kommer bland annat att bero på genomförandet av Havs- och vattenmyndighetens



åtgärd i Åtgärdsprogram 2021–2027 om framtagande av en strategi för restaurering av flottleder.

Vattenmyndigheterna har bedömt att skogsbruk generellt sett inte uppfyller kriterierna för undantag genom mindre stränga krav avseende vattenförekomsternas status.

## Läs mer om normsättning vid påverkan av skogsbruk

Antal vattenförekomster med undantag på grund av skogsbruk redovisas i avsnitt nedan, Tabell 45, Tabell 46 och Tabell 48. Mer information om normsättning för vattenförekomster som är påverkade av skogsbruk finns i vattenmyndigheternas metodrapporter (Vattenmyndigheterna, 2020j; 2020k).

## Jordbruk

Jordbruket påverkar vattenmiljön genom läckage av näringsämnen, användning av bekämpningsmedel och genom fysisk förändring av mark och vatten. Följande avsnitt förklarar principerna för hur vattenmyndigheterna har hanterat normsättning för vattenförekomster som är påverkade av jordbruk.

## Fysisk påverkan från jordbruk

Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket har tagit fram en strategi, som ett första steg i arbetet med att prioritera vattenåtgärder för att minska jordbrukets fysiska påverkan (Havs- och vattenmyndigheten, 2015a). Med avstamp i strategin arbetar Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket vidare med att ta fram vägledning för förklarande av kraftigt modifierade vatten i jordbrukslandskapet. De nämnda myndigheterna har publicerat en rapport om ekologiskt funktionella kantzoner och vad som kan anses vara betydande påverkan på jordbruksverksamhet (Jordbruksverket, 2019).

Vattenmyndigheterna avvaktar med att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade och eventuella beslut om mindre stränga krav inom jordbruket tills vägledningen är klar. En särskild tidsplan för att ta fram förslag till beslut har anpassats till de vägledande myndigheternas arbete med frågan. Till dess att vägledning finns kvarstår de berörda vattenförekomsterna som naturliga ytvatten med tidsfrist att uppnå god ekologisk status till 2027.

## Påverkan av näringsämnen

Trots genomförda åtgärder för att minska läckaget av näringsämnen från jordbruksmark finns övergödningsproblem kvar för Sveriges sjöar, vattendrag och kustvatten.

Vattenmyndigheterna har utgått ifrån att ytterligare åtgärder inom jordbruket kan finansieras via befintliga stödsystem och styras till vattenförekomster i behov av åtgärder. Alla åtgärderna bedöms inte vara möjligt att genomföra fullt ut till 2027 utan de behöver delas upp i två perioder utifrån kostnadseffektivitet. Den första delen ska genomföras under perioden 2021–2027 och del två 2027–2033. Tidsplanen för åtgärds genomförandet före och efter 2027 framgår i VISS och förklaras ytterligare i kapitel 8 Sammanfattning av åtgärdsprogrammet.

Tidsfrist till 2027 gäller för samtliga vattenförekomster med kvarstående åtgärdsbehov, med skälet att det inte är tekniskt möjligt att åtgärda tidigare. Vidare kommer det ta tid för effekten av åtgärder att få genomslag i statusklassificeringen. Därför gäller även tidsfrist till 2033 för naturlig återhämtning i vattenförekomsterna. Beroende på vilken prioritet som åtgärds genomförandet har i uppströmsliggande vattenförekomster kan denna tidsfrist behöva förlängas till 2039.

För de vattenförekomster som ännu inte uppnår god status trots att alla rimliga åtgärder har genomförts innan 2021 gäller tidsfrist till 2027 för naturlig återhämtning. Det innebär en förväntan att vattenförekomsten kommer att återhämta sig till god status utan ytterligare åtgärder.

## Påverkan av bekämpningsmedel

Det är sällsynt att påträffa växtskyddsmedel över riktvärdet i ytvattenförekomster. För grundvattenförekomster är överskridande av riktvärdet eller överskridande av utgångspunkten för att vända trend vanligare än i ytvattenförekomster. Det rör sig ofta om förbjudna ämnen eller nedbrytningsprodukter av förbjudna ämnen som finns kvar i marken och förorenar grundvattnet. Hanteringen av undantag och vilka åtgärder som kan föreslås vid påverkan från bekämpningsmedel skiljer sig åt beroende på om själva ämnet är tillåtet eller förbjudet i Sverige.

Tidsfrister vid påverkan av bekämpningsmedel:

- Om ett förbjudet ämne som inte längre är i bruk, eller nedbrytningsprodukt av sådant ämne, överskrider riktvärdet i en ytvattenförekomst gäller förlängd tidsfrist till 2027 för naturlig återhämtning.
- Om ett tillåtet ämne överskrider riktvärdet i en yt- eller grundvattenförekomst, och om åtgärden *integrerat växtskydd* bedöms tillräckligt för att nå god status till 2027, gäller förlängd tidsfrist till 2027 för naturlig återhämtning.
- Om ett tillåtet ämne överskrider riktvärdet i en yt- eller grundvattenförekomst, och om åtgärden *förstärkt hänsyn vid användning av växtskyddsmedel* föreslagits som möjlig åtgärd gäller förlängd tidsfrist till 2027 med skälet att det inte är tekniskt möjligt att uppnå god status tidigare.
- Om status bedömts till sämre än god, men med låg tillförlitlighet, gäller förlängd tidsfrist till 2027 och övervakning.

Mindre strängt krav kan i vissa fall vara tillämpligt avseende ett tillåtet växtskyddsmedel om det annars skulle innebära att växtskyddsmedlet inte kan användas. Detta kan dock inte bli aktuellt förrän möjligheterna att nå god status genom åtgärden *integrerat växtskydd* har prövats.

## Läs mer om normsättning vid påverkan av jordbruk

Antal vattenförekomster med undantag på grund av jordbruk redovisas i avsnitt 7.1, Tabell 45, Tabell 46, Tabell 47. Antal kustvattenförekomster med undantag i förhållande till påverkanskällor och miljökonsekvenser i Södra Östersjöns vattendistrikt. Uppgifterna är hämtade från VISS 2020-09-02. och Tabell 48. Mer information om normsättning för vattenförekomster som är påverkade av jordbruk finns i vattenmyndigheternas metodrapporter (Vattenmyndigheterna, 2020i; 2020h).

## Avloppsvattenhantering

Avloppsreningsverk, avloppsledningsnät och enskilda avlopp påverkar vattenmiljön på flera sätt, bland annat genom utsläpp av näringsämnen prioriterade eller särskilda förorenande ämnen.

För vattenförekomster med sänkt status för näringsämnen på grund av utsläpp från avloppshantering gäller tidsfrist till 2027 för genomförande av åtgärder. Om åtgärder är vidtagna gäller tidsfrist till 2027 eller senare för naturlig återhämtning.

Kommunala avloppsreningsverk fyller ett både miljömässigt och samhällsviktigt behov som inte utan orimliga kostnader kan tillgodoses på ett sätt som är bättre för miljön. Detta också mot bakgrund av att det för miljön i stort är sämre med många enskilda avlopp i stället för ett större kommunalt reningsverk. I de fall där ett avloppsreningsverk medför en betydande påverkan på en vattenförekomsts status har vattenmyndigheten övervägt om det finns skäl att besluta om ett mindre strängt krav. Ett sänkt kvalitetskrav kopplat till påverkan från ett avloppsreningsverk förutsätter kunskap om vilka åtgärder verksamheten vidtagit och bedömning av vad som kan anses utgöra bästa möjliga teknik.

I vissa fall kan det vara svårt eller omöjligt att nå kvalitetskraven trots bästa möjliga teknik. Ett exempel är om vattenförekomsten finns uppströms i avrinningsområdet och avloppsreningsverkets belastning är stor jämfört med den naturliga bakgrundsbelastningen. För kustvatten är det däremot i nuläget inte aktuellt att tillämpa mindre strängt krav för näringsämnen med tanke på den komplexa påverkan från många olika källor i kustmiljön inklusive påverkan från utsjön. Om ett avloppsreningsverk uppfyller bästa möjliga teknik läggs inga ytterligare åtgärdskrav inom vattenförvaltningen, men ett mindre strängt krav kan bli aktuellt först när andra påverkanskällor är åtgärdade. Först då kan den halt som är möjlig att uppnå med bästa möjliga teknik fastställas.

## Läs mer om normsättning vid påverkan av avloppsreningsanläggningar

Antal vattenförekomster med undantag på grund av avloppsreningsanläggningar redovisas i avsnitt 7.1, Tabell 45, Tabell 46 och Tabell 47. Antal kustvattenförekomster med undantag i förhållande till påverkanskällor och miljökonsekvenser i Södra Östersjöns vattendistrikt. Uppgifterna är hämtade från VISS 2020-09-02. och Tabell 48. Mer information om bästa möjliga teknik för avloppsrening och hur vattenmyndigheten har hanterat normsättning för vattenförekomster som är påverkade av avloppshantering finns i vattenmyndigheternas metodrapporter (Vattenmyndigheterna, 2020t; 2020n).

## Vattenförsörjning

Vattenförsörjning fyller flera samhällsviktiga funktioner där dricksvattenförsörjning ingår men vattenförsörjning kan påverka vattnets kvalitet och kvantitet negativt, till följd av de vattenuttag som sker. Vattenuttag kan orsaka grundvattennivåförändringar som påverkar både den kemiska och kvantitativa grundvattenstatusen. Vattenuttag kan även innebära sänkt ekologisk status för sjöar och vattendrag genom en bestående fysisk påverkan på vattenflöden, morfologiska förhållanden och kontinuitet.

Genom befolkningsökning och klimatförändringar ökar trycket på vattenresurser för dricksvattenförsörjningen och annan vattenanvändning. Vattenresurserna behöver skyddas för att säkra en långsiktig vattenförsörjning. Havs- och vattenmyndigheten har utpekat 28 områden i Sverige som är av riksintresse för vattenförsörjning. Vattenförsörjning som riksintresse beskrivs närmare i vattenmyndigheternas metodbeskrivning för säkerställd vattenförsörjning (Vattenmyndigheterna, 2020). Genom att vattenförsörjning utgör en samhällsviktig verksamhet kan det i vissa fall finnas skäl att tillämpa mindre stränga kvalitetskrav.

## Tidsfrister

Tidsfrist innebär i de flesta fall att vattenuttaget ska anpassas till de hydrologiska förhållandena så att god ekologisk status kan nås till 2027. Skäl för tidsfrist är i huvudsak att det inte är tekniskt möjligt att åtgärda tidigare, men det kan också vara för att det råder

kunskapsbrist med låg tillförlitlighet i statusklassificering, påverkansanalys och riskbedömning, vilket innebär att mer utredning krävs.

## Mindre stränga krav

Vid fysisk påverkan på ytvattenkvalitet gäller sänkt kvalitetskrav i de fall påverkan beror på offentlig vattenförsörjning och följande villkor är uppfyllda:

- vattnets ekologiska status är sämre än god och det beror i huvudsak på den offentliga vattenförsörjningen
- statusklassificering av de aktuella hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna har god tillförlitlighet
- god status kan inte nås för aktuell hydromorfologisk kvalitetsfaktor utan betydande skada på den offentliga vattenförsörjningen
- skydd enligt andra direktiv står inte i konflikt med ett mindre strängt krav.

Vattenmyndigheten har bedömt att det inte är aktuellt att tillämpa mindre strängt krav för grundvattenförekomster som påverkas av vattenuttag. Orsaken till det är att balans mellan tillförsel och uttag är en grundförutsättning för att kunna använda grundvattenresursen på lång sikt. För grundvattenförekomster med sänkt kvantitativ status, eller med risk för försämrade kvantitativ status, krävs det istället åtgärder för att uppnå eller behålla god status.

## Läs mer om normsättning vid påverkan av vattenförsörjning

Antal grundvattenförekomster med undantag för kvantitativ status redovisas i Tabell 39 och antal sjöar och vattendrag med undantag på grund av vattenuttag i Tabell 45 och Tabell 46. Mer information om normsättning för vattenförekomster som är påverkade av vattenuttag finns i vattenmyndigheternas metodrapport (Vattenmyndigheterna, 2020v).

## Industrier, förorenade områden och annan kemisk påverkan

Yt- och grundvatten påverkas av miljögifter och annan kemisk påverkan från olika typer av verksamheter. Påverkanstypen är i regel känd när det är ett pågående utsläpp från en punktkälla, men miljögifter kan också ha ett okänt ursprung och finnas kvar i vattenmiljön långt efter att utsläppskällan har upphört.

Normsättning för vattenförekomster med olika typer av kemisk påverkan har hanterats enligt manualer som är uppdelade utifrån typ av påverkan enligt följande:

### Punktkällor

- lakvatten från gruvdrift
- förorenade områden
- IED-industri/inte IED-industri
- Deponier

### Övrigt miljöskydd

- atmosfärisk deposition – kvicksilver och PBDE
- punktkällor – andra signifikanta punktkällor

- okänd signifikant påverkan
- historisk påverkan

Sura sulfatjordar

- förändring av morfologiskt tillstånd som orsakar kemisk påverkan – på grund av jordbruket
- förändring av morfologiskt tillstånd som orsakar kemisk påverkan – på grund av annat

## Tidsfrister

För vattenförekomster med sämre än god status kopplat till någon av de påverkanstyper som är listade ovan gäller tidsfrister under följande förutsättningar:

- tidsfrist till 2027 med skälet inte tekniskt möjligt att uppnå god status före 2027 i de fall det finns åtgärder som ska genomföras
- tidsfrist till 2027 med skälet inte tekniskt möjligt att uppnå god status före 2027 i de fall det saknas kunskap om påverkan, tillförlitligheten i statusklassificeringen är låg och vattenförekomsten bör omfattas av övervakning
- tidsfrist till 2027 med skälet naturlig återhämtning om åtgärder är vidtagna eller påverkanstrycket har upphört och naturlig återhämtning återstår
- tidsfrist senare än 2027 med skälet naturlig återhämtning om åtgärder är vidtagna eller påverkanstrycket har upphört och naturlig återhämtning återstår och tidsfristens längd har beräknats genom prognos eller modellering.

När det gäller förorenade områden som förorenats innan miljöskyddslagen fanns (1969) behöver saneringen finansieras av statliga bidrag. Det stora antalet förorenade områden i Sverige innebär att tidsperspektivet för sanering är långvarigt. En årlig plan för tilldelning av bidrag till efterbehandling görs av Naturvårdsverket, men det saknas en långsiktig tidsplan för efterbehandlingsobjekten. En stor andel av de vattenförekomster som påverkas av förorenade områden kommer i praktiken inte hinna saneras så att god kemisk/ekologisk status eller potential uppnås till 2027. Tillsvidare gäller dock tidsfrister till 2027 för alla vattenförekomster där föreningen är tänkt att saneras.

## Mindre stränga krav

För vattenförekomster med sämre än god status kopplat till någon av de påverkanstyper som är listade ovan gäller mindre strängt krav i de fall där alla relevanta åtgärder är genomförda och det är tekniskt omöjligt att uppnå god status. Det mindre stränga kravet sätts till den halt som ska uppnås och den tidpunkt (årtal) som kravet ska vara uppfyllt. Om det mindre stränga kravet redan är uppnått gäller kravet utan årtal. För industrier och anläggningar som uppfyller bästa möjliga teknik läggs inga ytterligare åtgärdskrav inom vattenförvaltningen. Mindre strängt krav kopplat till exempelvis en industri kan dock bli aktuellt först när andra påverkanskällor är åtgärdade, så att den halt som är möjlig att uppnå kan fastställas.

Läs mer i avsnitt 7.3 om de generella kriterier som ska vara uppfyllda för att besluta om mindre strängt krav.

## Kvicksilver och PBDE

Utsläpp av kvicksilver och PBDE (Polybromerade difenyletrar) har under lång tid skett i både Sverige och utomlands vilket lett till långväga luftburen diffus spridning och storskalig

atmosfärisk deposition. Gränsvärdet för kvicksilver och PBDE överskrids i stort sett i alla Sveriges undersökta sjöar, vattendrag och kustvatten. För kvicksilver och PBDE gäller då mindre strängt krav med skälet att det är omöjligt att åtgärda till god status. Den nationella normsättningen av kvicksilver och PBDE förklaras mer i metodbeskrivningen för övrigt miljöskydd (Vattenmyndigheterna, 2020x).

## Naturgivna bakgrundsvärden i grundvatten

I grundvatten kan det förekomma höga bakgrundsvärden av ämnen eller joner eller deras indikatorer på grund av naturgivna förutsättningar. Vattenmyndigheterna har tagit hänsyn till dessa bakgrundsvärden vid fastställandet av riktvärden för grundvatten. Länsstyrelsernas beredningssekretariat har bedömt behovet av lokalt anpassade riktvärden i samband med statusklassificeringen. Höga naturliga bakgrundshalter i grundvatten ska inte hanteras genom beslut om undantag från att nå god status.

## Naturliga bakgrundshalter i ytvatten

För ytvatten *ska* hänsyn tas till bakgrundshalter för arsenik, uran och zink i vatten och för koppar i sediment. Hänsyn *kan* tas till bly, nickel och kadmium i vatten samt för kadmium och bly i sediment. Höga naturliga bakgrundshalter av dessa ämnen ska inte hanteras genom beslut om undantag från att nå god status. För koppar, krom, ammoniumkväve och nitratkväve ska hänsyn däremot inte tas till höga bakgrundshalter i samband med statusklassificering enligt föreskrift (HVMFS 2019:25). För dessa ämnen kan undantag i form av tidsfrister eller mindre stränga krav tillämpas vid normsättningen. Detta förutsätter att kriterierna för undantag uppfylls i enlighet med bestämmelserna i vattenförvaltningsförordningen (2004:660) 4 kap, 9–10 §. För ytterligare information om undantag se avsnitt 7.3.

## Läs mer om normsättning vid kemisk påverkan

Antal vattenförekomster med undantag på grund av industriell påverkan, förorenade områden och atmosfärisk deposition redovisas i avsnitt 7.4. Mer information om hur vattenmyndigheten har hanterat normsättning för vattenförekomster som är påverkade av miljögifter och annan kemisk påverkan finns i vattenmyndigheternas metodrapporter (Vattenmyndigheterna, 2020g; 2020o; 2020p; 2020q; 2020u).

## Samhällsbyggnad och transporter påverkar

Den bebyggda miljön och samhällets transportinfrastruktur orsakar en omfattande påverkan på vattenmiljön. Miljögifter och näringsämnen kan skada såväl ytvatten som grundvatten genom diffus spridning vid avrinning från ytor i tätorter och trafikanläggningar. Sjöfart och båtliv kan sprida föroreningar i vatten. Den bebyggda miljön som tätortsbebyggelse, transportinfrastruktur, industrianläggningar, översvämningsskydd och anläggningar för turism och rekreation kan dessutom i sig innebära en bestående fysisk påverkan på morfologiska förhållanden och vattenflöden, vilket sänker den ekologiska statusen.

## Tidsfrister – god status 2027

Tidsfrist innebär i de flesta fall att påverkan ska åtgärdas och god status ska nås till 2027. Vattenmyndigheten har generellt bedömt att diffus påverkan i form av miljögifter och övergödning, som sprids från bebyggda områden, transporter och infrastruktur, kan åtgärdas utan betydande skada på den verksamhet som orsakar påverkan (det vill säga den bebyggda miljön). Tidsfrister gäller även i de flesta fall när det är fysisk påverkan som har sänkt vattenförekomstens status till sämre än god. Skäl för tidsfrist är i huvudsak att

vattenkvaliteten ska åtgärdas och det har inte varit tekniskt möjligt att åtgärda tidigare, men det kan också vara för att det råder kunskapsbrist med osäkerhet i statusklassificering, påverkansanalys och riskbedömning. Då krävs först ett mer tillförlitligt underlag för att avgöra vilka åtgärder som krävs för att klara kvalitetskraven.

## Mindre stränga krav

Vid fysisk påverkan på vattenkvaliteten är sänkta kvalitetskrav aktuella i de fall påverkan beror på tätortsbebyggelse<sup>15</sup> eller hamnanläggningar för sjöfart under förutsättning att följande villkor är uppfyllda:

- vattnets ekologiska status är sämre än god och det beror i huvudsak på tätortsbebyggelsen och/eller hamnen
- statusklassificeringen av de aktuella hydromorfologiska kvalitetsfaktorererna har god tillförlitlighet
- god status kan inte nås för aktuell hydromorfologisk kvalitetsfaktor utan betydande skada på bebyggelsen respektive hamnen
- skydd enligt andra direktiv inte står i konflikt med ett mindre strängt krav.

Befintlig bebyggelse som tillkommit i laga ordning enligt detaljplan och bygglov har ett starkt skydd genom äganderätten. Det kan motivera ett mindre strängt kvalitetskrav än god status i de fall god status i vattenförekomsten inte kan uppnås med bibehållen bebyggelse.

Hamnar för sjöfart är en del av samhällets transportinfrastruktur och därmed en samhällsnytta som kan vara skäl för ett mindre strängt kvalitetskrav än god status. En hamns funktion kan i de flesta fall inte tillgodoses på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön. Det motiverar ett mindre strängt kvalitetskrav om god status i vattenförekomsten inte kan uppnås med bibehållen funktion för hamnanläggningen.

## Läs mer om normsättning vid påverkan av bebyggelse och transportinfrastruktur

Antal vattenförekomster med undantag på grund av samhällsbyggnad och transportinfrastruktur redovisas i avsnitt 7.1, Tabell 45, Tabell 46 och Tabell 48. Mer information om normsättning för vattenförekomster som är påverkade av tätortsbebyggelse och olika typer av transportslag finns i vattenmyndigheternas metodrapporter (Vattenmyndigheterna, 2020s; 2020m; 2020l).

## Vattenkraft – samråd i mars

Vattenmyndigheterna kommer att hålla ett extra samråd om miljökvalitetsnormer för vattenförekomster som är påverkade av vattenkraft. Samrådet sker under perioden från 1 mars till 30 april 2021. Då kommer vi här att beskriva hur vi fastställer miljökvalitetsnormer för vattenkraftspåverkade vatten och vilka principer vi tillämpar för tidsfrister och mindre stränga krav.

---

<sup>15</sup> Tätortsbebyggelse definieras här som detaljplanelagt område i tätort. Utgångspunkten är bebyggelse som tillkommit i laga ordning enligt fastställd detaljplan. I VISS ingår denna typ av påverkan i begreppet urban markanvändning.

## 7.5 Avsteg från försämringsförbudet

Artikel 4.7 i vattendirektivet, om undantag för ny verksamhet eller åtgärd, har införts i svensk rätt genom 5 kap. 4 § miljöbalken samt 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660). I 5 kap. 4 § miljöbalken anges att en myndighet eller en kommun inte får tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om detta innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller om det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm.

I 4 kap. 11 § punkt 1 i vattenförvaltningsförordningen (2004:660) anges att en myndighet eller kommun under vissa förutsättningar ändå får tillåta en verksamhet eller åtgärd, trots att det kan leda till en försämring av status eller om uppnåendet av den beslutade normen äventyras. Ett sådant tillåtande får ske om verksamheten eller åtgärden påverkar en ytvattenförekomst fysiska karaktär eller nivån på en grundvattenförekomst. En prövningsmyndighet eller en kommun får också, enligt 4 kap. 11 § punkt 2 i vattenförvaltningsförordningen (2004:660), tillåta en verksamhet eller åtgärd som medför en risk att statusen i en ytvattenförekomst försämras från hög till god, om verksamheten eller åtgärden är en hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet.

För att den nya verksamheten eller åtgärden ska kunna tillåtas krävs också att de krav som anges i 4 kap. 12 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660) är uppfyllda. Det innebär att

- 1 verksamheten eller åtgärden
  - a behöver vidtas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt, eller
  - b innebär att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling uppväger nackdelarna med en sådan ändring eller försämring som avses i 11 §,
- 2 det av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader inte är möjligt att uppfylla syftet med verksamheten eller åtgärden på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön, och
- 3 alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

Samtliga dessa tre punkter måste vara uppfyllda för att prövningsmyndigheten eller kommunen ska kunna tillåta verksamheten eller åtgärden.

Om en prövningsmyndighet eller en kommun har fattat ett sådant beslut att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660) ska prövningsmyndigheten snarast informera berörd vattenmyndighet om beslutet. Ett sådant tillåtande av prövningsmyndigheten eller kommunen innebär inte per automatik att miljökvalitetsnormen ändras för vattenförekomsten.

Vattenmyndigheten kommer att ta ställning till om det finns skäl att ändra miljökvalitetsnormen när den tillståndsgivna verksamheten påbörjats eller åtgärden genomförs. Beslut om eventuellt undantag tas när vattenmyndigheten kan konstatera att det har skett en faktisk försämring av vattenförekomstens kvalitet eller att god status/potential inte kan uppnås på grund av verksamheten.



Vattenmyndigheten kommer alltså först i ett senare skede ta ställning till om det finns skäl att fastställa en annan miljökvalitetsnorm för vattenförekomsten, exempelvis ett förklarande som kraftigt modifierad vattenförekomst eller beslut om ett mindre strängt krav. Innan vattenmyndigheten har ändrat miljökvalitetsnormen gäller den nu beslutade normen.

I avsnitt 7.1 listas de lagakraftvunna domar och beslut som har tillåtit avsteg från försämringsförbudet med stöd av 4 kap. 11 vattenförvaltningsförordningen (2004:660) inom Södra Östersjöns vattendistrikt.

## 8 Sammanfattning av åtgärdsprogrammet

Vattenmyndigheten för Södra Östersjön fastställer ett åtgärdsprogram för vattendistriktet. Det innehåller 60 administrativa åtgärder som myndigheter och kommuner ska genomföra.

Åtgärdsprogrammet behövs för att tillräckligt många fysiska åtgärder i vattenmiljön ska bli verklighet, så att miljökvalitetsnormerna kan följas i samtliga vattenförekomster.

Åtgärdsprogrammet visar:

- Vilka administrativa åtgärder som ska vidtas, av vem (en eller flera myndigheter eller alla kommuner) och när de (senast) ska vara genomförda.
- En sammanfattning av de samhällsekonomiska konsekvenserna av administrativa och fysiska åtgärder.
- Vilken finansiering som finns idag till myndigheter och kommuner för att genomföra administrativa åtgärder och hur finansieringen är fördelad.

Det här kapitlet sammanfattar åtgärdsprogrammet och innehåller en sammanställning av de 60 åtgärderna. För mer detaljerade beskrivningar av samtliga åtgärder riktade till myndigheter och kommuner, och den ekonomiska konsekvensanalysen hänvisar vi till Åtgärdsprogram 2021–2027. I bilaga 1 till åtgärdsprogrammet finns en redovisning av hur åtgärdsprogrammet lever upp till krav på vad ett åtgärdsprogram ska innehålla enligt vattendirektivet.

Förvaltningsplanens bilaga 4 redovisar hur åtgärdsprogrammet uppfyller kraven enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

### 8.1 Många åtgärder kvar efter revidering

Vattenmyndigheten reviderar åtgärdsprogrammet vart sjätte år, i samverkan med berörda myndigheter och kommuner. Arbetet med att kartlägga och analysera Sveriges vatten lägger grunden för vilka åtgärder som föreslås. Det visar vilka vatten som är så påverkade av mänskliga verksamheter att de behöver åtgärdas. Därefter identifierar vi vilka fysiska åtgärder som är viktiga att genomföra i miljön och vilka administrativa åtgärder som kan leda fram till att dessa genomförs.

Åtgärdsprogrammet är juridiskt bindande enligt miljöbalken (se kap. 7). Varje myndighet och kommun ansvarar därmed för att genomföra sina åtgärder enligt programmet. Det kan handla om att ta fram vägledning, prioritera resurser till de platser där vattenåtgärder ger störst effekt, eller att genom tillsyn ställa krav på en verksamhet som har ett utsläpp av ett miljöfarligt ämne till vatten.

Många av de administrativa åtgärderna kvarstår från förra åtgärdsprogrammet. Totalt är 55 åtgärder kvar från Åtgärdsprogram 2016–2021 och Åtgärdsprogram 2018–2021 om nya prioriterade ämnen i ytvatten och PFAS i grundvatten.

Det finns flera skäl till att åtgärderna är kvar från en sexårsperiod till nästa. Vissa miljöproblem kan inte åtgärdas en gång för alla utan kräver löpande insatser, till exempel kalkning för att återställa försurade vatten.

Andra åtgärder är av karaktären engångsåtgärder, men omfattar så många platser eller anläggningar att åtgärderna av olika anledningar tar längre tid att genomföra. Hit hör till exempel åtgärder som rör sanering av förorenade områden och miljöanpassning av

vattenkraftverk. Teknikutveckling kan göra att gränserna flyttas för vilka skyddsåtgärder som kan åläggas verksamhetsutövare. Att kartläggningen av miljöproblemen utvecklas efter hand kan också vara en anledning till att åtgärder behöver finnas kvar även i det reviderade åtgärdsprogrammet. Ibland till exempel för att hantera nya miljöfarliga ämnen som inte kartlagts tidigare.

## 8.2 Huvuddragen i åtgärdsprogrammet

### Åtgärder till centrala myndigheter ger förutsättningar för ett effektivt arbete

För centrala myndigheter handlar åtgärdsprogrammet ofta om hur lagstiftning praktiskt ska tillämpas. Det kan handla om att förstärka regleringar genom nya eller reviderade föreskrifter eller om att utveckla vägledning för prövning och tillsyn. Detta för att skapa förutsättningar för länsstyrelsernas och kommunernas åtgärdsarbete. De har i sin tur kontakt med verksamhetsutövare och andra aktörer som huvudsakligen ska genomföra de fysiska åtgärderna i vattenmiljön.

Genom bland annat tillsyn och prövning kan länsstyrelser och kommuner se till att åtgärdsprogrammet når ända fram och får effekt i vattnet så att miljökvalitetsnormerna följs.

Centrala myndigheter som har vägledningsansvar behöver därför löpande utveckla sin vägledning utifrån miljökvalitetsnormerna för vatten. Vägledningsbehoven omfattar verksamheter som påverkar vatten på olika sätt som till exempel:

- industrier och avloppsreningsverk med utsläpp till grund- och ytvatten,
- jordbruksmark, förorenade områden och annat som påverkar grund- och ytvatten genom diffusa utsläpp av näringsämnen eller miljögifter,
- hamnar, vattenkraft och andra verksamheter som påverkar vattenförekomsternas flöde och form.

Ett område som särskilt behöver utvecklas är vägledningen kring tillsyn av särskilda förorenande och prioriterade ämnen. Här behöver stöd utvecklas för ämnen där åtgärder behöver genomföras före 2027. Det behövs även ett långsiktigt arbete med kunskapshöjande åtgärder när det gäller verksamheternas påverkan på vatten, som en grund för bedömningar om skyddsåtgärder behövs eller inte.

### Låt miljökvalitetsnormer styra hur bidrag fördelas

Centrala myndigheter som fördelar statliga bidrag och stöd från EU-fonder för vattenåtgärder anger en riktning för länsstyrelserna genom de kriterier som de använder för att bedöma vilka åtgärdsprojekt som ska få stöd. Det gäller bland annat anslagen till kalkning, LOVA-medel för övergödningståtgärder i 1:11-anlaget och åtgärder på jordbruksmark finansierade genom ersättningar inom den gemensamma jordbrukspolitik. I riktlinjer för fördelning av medel behöver miljökvalitetsnormerna för vatten vara en av utgångspunkterna.

### Rådgivning och spridning av kunskap

Andra typer av åtgärder handlar om att sprida kunskap. Kunskap lägger grunden för åtgärder som verksamhetsutövare och enskilda genomför på eget initiativ. Till exempel är

rådgivning och kompetensutveckling en bas för jordbruksföretag som vill genomföra åtgärder för att förbättra gödsel användning och minska läckage. Det kan också handla om att förbättra miljöinformation för läkemedel som i användnings- eller avfallshanteringskedet kan leda till utsläpp till vatten.

## Långsiktig finansiering är helt avgörande

På flera områden går det inte alls – eller bara delvis – att lägga ansvaret och kostnaderna för skyddsåtgärder på en enskild verksamhetsutövare. För flera typer av mänsklig påverkan som vattenförvaltningsarbetet handlar om är utgångspunkten därför att statlig finansiering helt eller delvis behöver täcka åtgärds kostnaderna och på vissa områden även öka. För ett effektivt åtgärdsarbete är det också väsentligt att det skapas förutsättningar för en långsiktig planering med kända villkor.

När det gäller till exempel åtgärder mot försurning finns det sedan lång tid tillbaka ett utbyggt kalkningsprogram som säkerställer att kalkningen kan genomföras långsiktigt. För stöd till projekt som ska sanera förorenade områden finns på samma sätt ett långsiktigt åtagande från statens sida. På vattenkraftsområdet är lösningen att åtgärder ska genomföras genom en nationell prövningsplan och en branschfinansierad fond som fördelar kostnaderna på branschen i stort. På så sätt kan de verksamheter som är anslutna till prövningsplanen på sikt leva upp till moderna miljökrav.

För åtgärder inom jordbruket har ersättningarna genom den gemensamma jordbrukspolitiken och LOVA-medel har varit en utgångspunkt för vattenmyndigheterna när vi arbetat fram åtgärdsprogrammets jordbruksåtgärder. Vattenmyndigheterna har gjort en prioritering av åtgärderna som utgår ifrån att finansieringen används effektivt, det vill säga att resurserna kommer till användning där de gör mest nytta för att nå miljö kvalitetsnormerna för vatten. För åtgärder inom jordbruket finns inte samma långsiktiga plan för finansiering. Centrala myndigheter behöver därför fortsatt verka för att olika stöd- och ersättningssystem består och vid behov även ökar.

## Samverkan för ett effektivt arbete

Länsstyrelserna har ett brett åtgärdsansvar som omfattar tillsyn av miljöfarlig verksamhet, förorenade områden och vattenverksamhet, utbetalning av stöd från stat och EU-fonder, rådgivningsverksamhet, dricksvattenskydd och vägledning till kommunerna i planfrågor. Länsstyrelserna kan arbeta med avrinningsområdesperspektiv inom sitt eget län men kan också samverka regionalt med andra länsstyrelser och kommuner om vattenåtgärder inom ett avrinningsområde.

Åtgärdsprogrammet innehåller därför en åtgärd till länsstyrelserna att upprätta åtgärdsplaner för avrinningsområden inom sina respektive län. Åtgärden ska samla och koordinera de många åtgärder som länsstyrelserna gör, men ska även innebära samordning med åtgärder som genomförs av kommuner, Trafikverket och Förvarsinspektören för hälsa och miljö. Detta är till exempel viktigt för åtgärder som ska öka fiskens möjligheter att simma upp längs vattendrag till sina lekområden. Det hjälper inte att vandringshinder inom ett visst län försvinner om det fortfarande finns hinder kvar nedströms.

Tillsyn över verksamheter i ett avrinningsområde som belastar vattnet med vissa ämnen är ett annat exempel där myndigheterna behöver samarbeta över läns- och kommungränser.

För att tydliggöra länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna finns i åtgärdsprogrammet också en åtgärd om tillsynsvägledning till kommunerna. Länsstyrelserna ska bland annat

stödja kommunerna i fråga om var inom ett avrinningsområde det är prioriterat att genomföra tillsyn. Åtgärden stödjer också kommuner som behöver samverka med andra kommuner för att effektivisera sin tillsyn.

## Tillsyn ger rätt åtgärd på rätt plats

Länsstyrelserna och kommunerna genomför tillsyn enligt miljöbalk (1998:808) (MB) på industrier, avloppsreningsverk och annan miljöfarlig verksamhet (MB 9 kap.), förorenade områden (MB 10 kap.) samt hamnar, vattenkraft och annan vattenverksamhet (MB 11 kap.).

Ur ett vattenförvaltningsperspektiv är miljökvalitetsnormerna grunden för att prioritera vilken tillsyn som ska göras var. Tillsyn på myndighetens eget initiativ kan då säkerställa att rätt fysisk åtgärd genomförs där den behövs. I åtgärdsprogrammet har kommunerna därför en åtgärd som innebär att prioritera tillsyn av miljöfarlig verksamhet och förorenade områden. På samma sätt har länsstyrelserna en åtgärd som även omfattar vattenverksamhet.

Tillsynen kan med fördel inriktas på att utveckla verksamhetsutövarens egenkontroll. På så sätt blir det tydligare både för verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten hur olika verksamheter påverkar vattenförekomsterna. Detta underlättar sedan valet av förebyggande och vattenförbättrande åtgärder i verksamheten. Det ger också ett bättre underlag för att bedöma om det finns behov av att förelägga en anmälningspliktig verksamhet om åtgärder eller om en tillståndspliktig verksamhet behöver få sina villkor omprövade.

Tillsyn sker inte bara utifrån befintlig lagstiftning utan ofta behövs också vägledning från centrala myndigheter. Åtgärdena till centrala myndigheter om tydligare eller strängare regler, vägledning och tillsynsvägledning ska säkerställa att det finns stöd för länsstyrelsernas och kommunernas tillsynsarbete.

## Fortsatta och nya åtgärder för kommunerna

Kommunernas åtgärder spänner över ett brett spektrum. Det handlar om kommunal planering, dricksvattenskydd, tillsyn av miljöfarliga verksamheter och förorenade områden, alltså verksamheter i kommunernas egenskap av myndighet. Kommuner är dessutom verksamhetsutövare – antingen i sig själva eller genom kommunala bolag. På det sättet är de också viktiga aktörer för att genomföra fysiska åtgärder i vattenmiljön, men det är alltså inte i denna roll som kommunerna har åtgärder i åtgärdsprogrammet.

Nytt i Åtgärdsprogram 2021–2027 är en åtgärd som samlar kommunal planering med bäring på vatten. Kommunernas åtgärd 1 om vattenplanering syftar till att tydliggöra kommunernas planeringsförutsättningar i samtliga vattenmiljöer för att säkerställa att miljökvalitetsnormerna kan följas.

Alla kommuner behöver prioritera och genomföra sin vattenrelaterade tillsyn utifrån en samlad bild av vilka vattenförekomster som behöver åtgärdas. Arbetet behöver utgå ifrån miljökvalitetsnormerna för vatten. Många olika verksamheter kan påverka en vattenförekomst så att god status inte kan uppnås. Åtgärdena kan därför behöva genomföras samordnat inom flera verksamheter.

## 8.3 Vattenplanering – vattenmyndigheterna vägleder

### Vattenmyndigheterna tar en ny roll

Vattenmyndigheterna ska vägleda kommuner och länsstyrelser i vattenplanering. Vattenplaneringen ska ske med en helhetssyn utifrån ett avrinningsområdesperspektiv och ha fokus på de vattenförekomster där det behövs åtgärder för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas. Den övergripande vattenplaneringen ska säkerställa att miljökvalitetsnormerna beaktas i alla tillämpliga delar av kommunens respektive länsstyrelsens verksamhet. Vattenplaneringen innebär inte nödvändigtvis ett ytterligare planeringsdokument utan snarare en process inom ordinarie verksamhet. Åtgärden ska genomföras i samverkan med berörda centrala myndigheter och kommuner. Åtgärden ska vara vidtagen senast två år efter åtgärdsprogrammets fastställande och ska sedan uppdateras kontinuerligt.

### Åtgärder behöver genomföras ur ett avrinningsområdesperspektiv och med helhetssyn

Miljöpåverkan vid ett vatten påverkar vattenkvaliteten nedströms i avrinningsområdet. För att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas på ett effektivt sätt behövs därför att planering och genomförande av åtgärder görs ur ett avrinningsområdesperspektiv.

Syftet med en sektorövergripande vattenplanering är att beskriva vilka planeringsförutsättningar som gäller för samtliga vattenmiljöer (sjöar, vattendrag, vatten i övergångszon, grundvatten, kustvatten och hav) inom de avrinningsområden som finns inom en kommun eller länsstyrelses område. Vattenplaneringen kan variera i omfattning och detaljeringsgrad beroende på behov inom kommun eller län. Miniminivån är dock en övergripande beskrivning av var miljökvalitetsnormerna för vatten inte kan följas, vilka vattenförekomster som är i risk och hur man avser förbättra dem. Ett tvärsektoriellt arbetssätt bidrar till en ökad helhetssyn i arbetet med att identifiera och prioritera vattenförekomster som är i behov av åtgärder för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Det tvärsektoriella arbetet ska verka för att prövning, tillsyn, planering, övervakning, samhällsutveckling och åtgärds genomförande samordnas.

### Vägledningen omfattar flera områden

Vattenmyndigheten ska ge länsstyrelser och kommuner tillräcklig vägledning för att kunna ta fram sektorsövergripande vattenplanering med helhetssyn utifrån ett avrinningsområdesperspektiv.

Vägledningen behöver särskilt innehålla vägledning och strategier för hur miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas, såsom:

- uppgifter om vilka vattenförekomster som inte uppnår miljökvalitetsnormen i dagsläget och vilka som riskerar att inte uppnå MKN i framtiden,
- plan för åtgärder i syfte att minska påverkan av övergödning, försurning, miljögifter och påverkan på vattenmiljöernas ekologiska funktioner som form och flöde, och påverkan på grundvattenkvantitet
- plan för samverkan med berörda kommuner respektive län inom avrinningsområdet,
- plan för vattenanvändning i ett förändrat klimat med utgångspunkt i de regionala vattenförsörjningsplanerna.

I följande planer ska vattenplaneringen kunna tillämpas för kommunerna:

- a) översikts- och detaljplaner,
- b) planer för dricksvatten, spillvatten och dagvatten (VA-plan),
- c) tillsynsplan och behovsutredning för miljöfarlig verksamhet, små avlopp, vattenskyddsområden, förorenade områden, jordbruk.

I följande planer ska vattenplaneringen kunna tillämpas för länsstyrelserna:

- a) tillsynsplan och behovsutredning för miljöfarlig verksamhet, förorenade områden, jordbruk och vattenverksamhet (inklusive arbete med den nationella planen för omprövning av vattenkraft),
- b) plan för samverkan med Trafikverket, Försvarsinspektören för hälsa och miljö, kommunerna och andra aktörer om de åtgärder som dessa behöver vidta för att öka vandringsbarheten för fisk och andra vattenlevande organismer vid vägpassager över vatten,
- c) tillsynsvägledningsplan till kommunerna om miljöfarlig verksamhet och förorenade områden,
- d) regional vattenförsörjningsplan,
- e) plan för rådgivning och information om växtnäring och växtskyddsmedel,
- f) lan för vägledning av kommunernas översiktsplanering,
- g) prioriteringslista för sanering av förorenade områden,
- h) regional åtgärdsplan för kalkning,
- i) plan för ersättning inom ramen för gemensamma jordbrukspolitiken för 2021 och framåt,
- j) plan för prioritering av stöd till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA) inklusive internbelastning,
- k) plan för skydd och restaurering av kustnära marina miljöer.

## 8.4 Kopplingar till andra direktiv

Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram ska vara koordinerat med Havsmiljödirektivets åtgärdsprogram och även Översvänningsdirektivets riskhanteringsplaner.

Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna samverkar för att koordinera åtgärdsprogrammen för sjöar, vattendrag och kustvatten enligt vattendirektivet respektive åtgärdsprogram för havsmiljön enligt havsmiljödirektivet (2008/56/EG). Koordinering har skett för att se till att de åtgärder i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram som bidrar till havsmiljödirektivets mål inte behöver ingå i åtgärdsprogram för havsmiljön. Åtgärder i Åtgärdsprogram 2021–2027 som också bidrar till att nå havsmiljödirektivets mål har en skrivning om detta, under rubriken "Sammanhang". Det gäller bland annat åtgärder för att minska övergödning, restaurering och skydd av kustnära miljöer och problem med miljögifter i kustvatten.

Vattenmyndigheterna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samverkar för att koordinera vattenförvaltningens åtgärdsprogram och riskhanteringsplaner enligt Översvämningdirektivet.

Arbetet med att ta fram riskhanteringsplaner pågår hos de berörda länsstyrelserna. Samrådet för dessa kommer att genomföras parallellt med vattenmyndigheternas samråd om planer och åtgärder för vattenarbetet 2021–2027. Samrådsperioden om miljökvalitetsnormer för kraftigt modifierade vatten hålls

1 mars – 30 april 2021. Hur samordningen sker beskrivs ytterligare i Bilaga 9.

## 8.5 Programmet visar åtgärder i distriktet

De stora miljöproblemen i Södra Östersjöns vattendistrikt är fysiska förändringar av kustvatten, sjöar och vattendrag, övergödning och miljögifter i yt- och grundvatten samt förorening. Miljöproblem som berör ett mindre antal vattenförekomster är förorening av grundvatten med till exempel sulfat samt förändrade grundvattennivåer. I vissa fall påverkar också ändrade grundvattennivåer de ekosystem på land som är beroende av grundvatten. Distriktet har ett växande problem med torka och vattenbrist. Därför är det viktigt att genomföra åtgärder som säkrar vattenförsörjningen för olika samhällssektorer. Gemensamt för dessa miljöproblem är att åtgärder behöver genomföras i stor skala.

Åtgärdsarbetet har kommit olika långt när det gäller olika problem. Förorening är ett relativt omfattande miljöproblem, men nuvarande kalkningsplaner berör i stort sett de vattenförekomster som behöver åtgärdas. Där fungerar alltså åtgärdsarbetet redan.

Inom de flesta andra områden behöver arbetet med åtgärder i större eller mindre utsträckning bli mer effektivt eller öka. Åtgärder mot övergödning har pågått under lång tid men arbetet behöver fortfarande förstärkas. Åtgärder mot miljögifter är också ett pågående arbete som behöver bli mer effektivt för att hantera de miljögifter som vattenmyndigheterna och andra aktörer pekar ut. Det kan till exempel finnas behov av åtgärder mot nya ämnen.

Torka och vattenbrist hanteras i en delförvaltningsplan med åtgärder. Det är ett relativt nytt område i det svenska vattenförvaltningsarbetet och det är många steg vi behöver ta för första gången när det gäller att åtgärda problemen.

### Åtgärder för att hantera fysiska förändringar i vatten

Det miljöproblem som omfattar flest vattenförekomster i Södra Östersjöns vattendistrikt är fysiska förändringar som leder till förändrade livsmiljöer för vattenlevande växter och djur. Förändringarna kan påverka vattnet på två sätt: Det kan innebära flödesförändringar, till exempel regleringar av sjöar och vattendrag för att bevattna eller producera elkraft. Det kan också vara förändringar av vattenförekomsternas form (morfologi) och hur det förbinder olika miljöer (konnektivitet), till exempel kanaler, bryggor och barriärer.

Åtgärdsprogrammet innehåller en rad åtgärder som riktar sig mot de olika typer av påverkan som orsakat de fysiska förändringarna, så kallade påverkanskällor. Tabell 51 visar åtgärder som riktas mot de största påverkanskällorna i distriktet.

När det gäller flödesförändringar behöver åtgärder utföras i 444 vattenförekomster. Den vanligaste påverkanskällan är vattenkraft. Den påverkar flödesregimen i vattendragen genom fördämningar och omledning av vatten. En annan påverkanskälla är jordbruk där vattendrag som har rätats påverkar flödesregimen.



Åtgärder som tar om hand vattenkraftens problem kan till exempel vara att säkerställa ett minimivattenflöde i vattendraget. Åtgärden innebär troligen att det behövs en omprövning av anläggningen. Omprövningen kan initieras av markägaren själv eller av länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet.

#### Åtgärder vid förändrad morfologi, flöde och konnektivitet

	Kustvatten	Sjöar och Vattendrag
<b>Väg- och järnvägsnätet:</b> <b>Trafikverket 1</b> <b>Länsstyrelserna 3</b>		Omläggning/byte av vägtrumma: 100 åtgärder
<b>Vattenverksamhet:</b> <b>Havs- och vattenmyndigheten 8</b> <b>Länsstyrelserna 2</b> <b>Vattenkraft:</b> <b>Havs- och vattenmyndigheten 3</b> <b>Kammarkollegiet 1</b>		Förändring av konnektivitet genom dammar, barriärer och slussar - för vattenkraft: 257 vattenförekomster behöver omfattas av åtgärder Bevara eller förbättra fysikaliskt-kemiskt tillstånd vid vattenkraftsanläggningar: 4 åtgärder Motverka förhöjd erosion 1 åtgärd Stärka erosionsprocesser 1 åtgärd
<b>Ofinansierad vattenverksamhet:</b> <b>Länsstyrelserna 2</b> <b>Havs- och vattenmyndigheten 4</b>		Förändring av konnektivitet genom dammar, barriärer och slussar - okända eller föråldrade: 503 vattenförekomster behöver omfattas av åtgärder Flottledsäterställning: 44 åtgärder
<b>Markavvattning:</b> <b>Jordbruksverket 3</b> <b>Jordbruksverket 5</b> <b>Länsstyrelserna 2</b> <b>Naturvårdsverket 6</b>		Förändring av morfologiskt tillstånd - för jordbruket: 481 vattenförekomster behöver omfattas av åtgärder Ekologiskt funktionella kantzoner – jordbruk: 56 åtgärder Lokalt anpassad kantzon: 375 åtgärder
<b>Skogsbruk:</b> <b>Skogsstyrelsen 1–3</b>		Anpassade skogsskötselåtgärder: 80 åtgärder Ekologiskt funktionella kantzoner - skogsbruk: 122 åtgärder
<b>Åtgärder som berör fler än en av ovan kategorier</b>	Biotopvårdande åtgärder: 28 åtgärder	Biotopvårdande åtgärder: 804 åtgärder Återskapa eller förbättra hydrologisk regim: 213 åtgärder Möjliggöra upp- och nedströmspassage: 2251 åtgärder

Tabell 51 Åtgärder vid förändringar i morfologi, flöde och konnektivitet. Tabellen visar myndighetsåtgärder och omfattningen av fysiska åtgärder för de vanligaste påverkanskällorna i distriktet. Uttag ur VISS 2020-09-21.

Vid förändringar i morfologi och konnektivitet behöver åtgärder utföras i 902 vattenförekomster. De vanligaste påverkanskällorna är vattenkraft, kvarndämmen och flottledslämningar. Problem med morfologi och konnektivitet förekommer också ofta i större städer eller vid vägpassager bredvid och över vatten. Vandringshinder som uppstått till följd av vattenkraft eller historiska verksamheter kan åtgärdas med upp- och nedströmspassager för fisk. Det är en åtgärd som innebär omprövning av anläggningen. Omprövningen kan initieras av markägaren själv eller av länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet. Att åtgärda till

exempel flottledslämningar kan istället handla om att återställa en flodfåra som rensats och kanske rätats för att timmer ska kunna transporteras fritt. För dessa åtgärder behövs till exempel statlig finansiering.

## Åtgärder för att minska övergödning

Läckage och utsläpp av näringsämnen som bidrar till övergödning är ett omfattande miljöproblem i vattendistriktet. Åtgärder behöver ske i 141 kustvatten och 250 sjöar och vattendrag. För att nå miljökvalitetskraven för kustvatten behöver läckaget och utsläppen av näringsämnen minska med cirka 110 ton fosfor respektive 2 700 ton kväve. För sjöar och vattendrag behövs en motsvarande minskning på cirka 100 ton fosfor. De fyra största påverkanskällorna för övergödning sett till distriktet som helhet är jordbruk, små avlopp, urban markanvändning, vilket innebär dagvatten i tätorter, samt avloppsreningsverk och ledningsnät. Ytterligare påverkanskällor som omfattar ett mindre antal vattenförekomster är internbelastning, industrier och skogsbruk.

### Myndighetsåtgärder för minskad påverkan från övergödning

Åtgärder riktade till myndigheter och kommuner	Jordbruk	Avloppsreningsverk, ledningsnät	Urban markanvändning	Små avlopp
Havs- och vattenmyndigheten 7 Havs- och vattenmyndigheten 9 Jordbruksverket 1 Jordbruksverket 4 Länsstyrelserna 6 Länsstyrelserna 8 Länsstyrelserna 9	Anpassade skyddszoner (2 200 ha) Konventionella skyddszoner (1400 ha) Strukturkalkning (62 000 ha) Tvåstegsdiken (100 km) Våtmark (1 400 ha) Kalkfilterdiken (850 ha) Fånggrödor (55 000 ha) Vårbearbetning (44 000 ha)			
Naturvårdsverket 1 Länsstyrelserna 1 Länsstyrelserna 4 Kommunerna 5 Kommunerna 2		112 åtgärder		
Naturvårdsverket 7 Länsstyrelserna 1 Länsstyrelserna 4 Kommunerna 2 Kommunerna 5			Dagvattenåtgärder: 136 åtgärder	
Havs- och vattenmyndigheten 1 Länsstyrelserna 4 Kommunerna 2				16 000 åtgärder (antal avloppsanläggningar)

Tabell 52 Myndighetsåtgärder för minskad påverkan från övergödning. Tabellen visar åtgärder mot de fyra största påverkanskällorna. Dagvattenåtgärder är åtgärder både mot övergödning och miljögifter. Uttag ur VISS 2020-09-21.

Viktiga fysiska åtgärder för att minska läckage från jordbruksmark är till exempel att anlägga våtmarker eller skyddszoner. Havs- och vattenmyndighetens åtgärd om åtgärdssamordning inom projektet LEVA innebär ett stöd för jordbruksföretagen att genomföra åtgärder. Det får de även i rådgivningsinsatserna inom Jordbruksverkets projekt Greppa Näringen. Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna har åtgärder som sammantaget ska innebära att det finns finansiering för att genomföra fysiska åtgärder och att åtgärder utförs där de gör mest nytta.

Utsläpp från avloppsreningsverk och små avlopp kan minskas genom förbättrade reningsprocesser eller ombyggnation av anläggningar. Åtgärder kan komma till stånd där det behövs genom tillsyn från länsstyrelser och kommuner.

I tätorterna kan påverkan av näringsämnen minskas genom åtgärder som fördröjer dagvattnet eller låter det infiltrera i marken så att olika ämnen kan fångas upp.

Tabell 52 visar omfattningen av åtgärder som riktas mot de fyra största påverkanskällorna.

## Åtgärder för att minska miljögifter

Utsläpp och läckage av miljögifter är också ett omfattande miljöproblem i Södra Östersjöns vattendistrikt. 136 vattenförekomster riskerar att ha otillfredsställande status med avseende på miljögifter, om man bortser från kvicksilver och bromerad difenyleter (PBDE), som orsakar risk i samtliga vattenförekomster. Orsakerna är utsläpp från både nedlagda och befintliga verksamheter. Åtgärdsprogrammet innehåller en rad åtgärder mot de olika typerna av påverkanskällor som är identifierade. Tabellerna nedan visar åtgärder som riktas mot de största påverkanskällorna i distriktet när det gäller miljögifter i ytvatten och grundvatten och där fysiska åtgärder behöver vidtas för att god status ska kunna nås. För miljögifter i ytvatten visas åtgärder uppdelat på särskilda förorenande ämnen och prioriterade ämnen.

I ytterligare 332 vattenförekomster finns en misstänkt påverkan som kan bidra till att god status inte kan nås, men där dataunderlaget i dagläget inte är tillräckligt för att kunna avgöra om fysiska åtgärder behövs. I dessa fall behövs ofta en riktad tillsyn på de verksamheter som misstänks påverka vattnets status negativt, inte minst när det gäller verksamheternas egenkontroll. Detta visas inom parentes i tabellerna nedan.

Det är många påverkanskällor som ger upphov till att miljögifter finns i vattenförekomsterna. De vanligaste är förorenade områden, atmosfärisk deposition, avloppsreningsverk, dagvatten, deponier, småbåtshamnar och båtuppläggningsplatser, industri och jordbruk. Att sanera förorenade områden är en viktig åtgärd. Åtgärden finansieras genom statlig finansiering om det är en gammal verksamhet, genom att förorenaren betalar eller en kombination av dessa möjligheter. Länsstyrelserna och kommunerna arbetar med saneringsprojekt och behöver prioritera arbetet efter miljökvalitetsnormerna för vatten. I tillsynen av miljöfarlig verksamhet, som industrier, avloppsreningsverk, deponier, gruvor och verksamheter som leder till dagvatten, handlar det istället om att se över om åtgärder behövs i det enskilda fallet och i så fall vilka skyddsåtgärder eller försiktighetsmått som kan utföras. Tillsynen behöver också syfta till att höja kunskapsnivån hos verksamhetsutövare inom ramen för deras egenkontroll av ämnen. Kunskapen är nödvändig för att kunna göra bedömningar av behovet av att utföra skyddsåtgärder. I grundvatten är det viktigt att arbeta förebyggande, till exempel med vattenskyddsområden som en del i att hantera risker med förorening i samband med olycka.

## Särskilda förorenande ämnen i ytvatten

Myndighetsåtgärder för minskad påverkan av särskilda förorenande ämnen i ytvatten.

Åtgärder riktade till myndigheter och kommuner	Jordbruk	Små avlopp	Förorenade områden	Avloppsreningsverk	Dagvatten	Växthus
Jordbruksverket 2, 6 Kemikalieinsp. 1 Länsstyrelserna 2, 6 Kommunerna 2	34 (34)					
Havs- och vattenmyndigheten 1 FIHM 4 Kommunerna 1, 2		33 (0)				
Naturvårdsverket 3 FIHM 1 Länsstyrelserna 2, 4, 10 Kommunerna 2			19 (122)			
Naturvårdsverket 1 FIHM 4 Länsstyrelserna 2 Kommunerna 2				17 (31)		
Naturvårdsverket 7 Boverket 1 Trafikverket 1 FIHM 1 Länsstyrelserna 1, 2 Kommunerna 1, 4, 5					8 (43)	
Jordbruksverket 2, 6 Naturvårdsverket 2 Länsstyrelserna 2, 6 Kommunerna 2						3 (3)

Tabell 53 Myndighetsåtgärder för minskad påverkan av särskilda förorenande ämnen i ytvatten. Tabellen visar åtgärder mot de sex vanligaste påverkanskällorna. Siffrorna avser antal vattenförekomster i risk att inte nå god status, helt eller delvis beroende på påverkan från den utpekade påverkanskällan, och som därför behöver omfattas av fysiska åtgärder. För små avlopp handlar det främst om nitrat och ammoniak. Siffrorna inom parentes avser ytterligare vattenförekomster där det finns en misstänkt påverkan som kan bidra till att god status inte nås och där det till exempel kan behövas tillsyn för att bedöma behovet av åtgärder.

## Prioriterade ämnen i ytvatten

Myndighetsåtgärder för minskad påverkan av prioriterade ämnen i ytvatten

Åtgärder riktade till myndigheter och kommuner	Förorenade områden	Småbåts- hamnar, båtupp- lägnings- platser	Industri	Dagvatten	Avlopps- reningsverk
Naturvårdsverket 3 FIHM 1 Länsstyrelserna 2, 4, 10 Kommunerna 2	39 (184)				
Naturvårdsverket 3 SGI 1 Länsstyrelserna 2, 4, 10 Kommunerna 2		19 (54)			
Naturvårdsverket 2 Länsstyrelserna 2, 4 Kommunerna 2			6 (41)		
Naturvårdsverket 7 Boverket 1 Trafikverket 1 FIHM 1 Länsstyrelserna 1 Kommunerna 1, 4, 5				5 (78)	
Naturvårdsverket 1 FIHM 4 Länsstyrelserna 2 Kommunerna 2					4 (32)

Tabell 54 Myndighetsåtgärder för minskad påverkan av prioriterade ämnen i ytvatten. Tabellen visar åtgärder mot de fem vanligaste påverkanskällorna, exklusive atmosfärisk deposition. Siffrorna avser antal vattenförekomster i risk att inte nå god status, helt eller delvis beroende på påverkan från den utpekade påverkanskällan, och som därför behöver omfattas av fysiska åtgärder. Siffrorna inom parentes avser ytterligare vattenförekomster där det finns en misstänkt påverkan som kan bidra till att god status inte nås och där det till exempel kan behövas tillsyn för att bedöma behovet av åtgärder.

## Miljögifter i grundvatten

Myndighetsåtgärder för minskad påverkan av miljögifter i grundvatten

Åtgärder riktade till myndigheter och kommuner	Olycksrisk	Förorenade områden	Jordbruk	Dagvatten
Trafikverket 1 Havs- och vattenmyndigheten 6 FIHM 2 Länsstyrelserna 5 Kommunerna 3	44			
Naturvårdsverket 3 FIHM 1 Länsstyrelserna 2, 4, 10 Kommunerna 2		16		
Jordbruksverket 2, 6 Kemikalieinspektionen 1 Länsstyrelserna 2, 6 Kommunerna 2			2	
Naturvårdsverket 7 Boverket 1 Trafikverket 1 FIHM 1 Länsstyrelserna 1 Kommunerna 1, 4, 5				2

Tabell 55 Myndighetsåtgärder för minskad påverkan av miljögifter i grundvatten. Tabellen visar åtgärder mot de fyra vanligaste påverkanskällorna.

## Åtgärder som säkrar vattenförsörjningen

Att säkra vattenförsörjningen för olika ändamål som dricksvatten, livsmedelsproduktion och industri, blir allt viktigare.

### Vattentäkter behöver skyddas

Det handlar först och främst om åtgärder som ska förebygga förorening och överuttag. Enligt åtgärdsprogrammet ska länsstyrelserna och kommunerna stärka sitt arbete med skydd av vattentäkter. Havs- och vattenmyndigheten ska vägleda länsstyrelsernas och kommunernas arbete. Utöver att inrätta skyddsområden för dricksvatten krävs även en regelbunden tillsyn av skyddet och föreskrifterna som gäller i skyddsområdet. Tillsynen inom vattenskyddsområden behöver särskilt hantera de problem som kan finnas med kemiska föroreningar. Det kan också handla om förebyggande åtgärder för att hantera olycksrisker.

Därutöver behöver åtgärder som rör miljögifter, det vill säga särskilda förorenande och prioriterade ämnen, som beskrivits i avsnittet om miljögifter, utföras för att skydda vattenförekomster som nyttjas som vattentäkter.

## Grundvattnet behöver särskilda åtgärder

I grundvatten kan det finnas ytterligare problem med kemi som ofta har att göra med förändrade grundvattennivåer. Till exempel kan överuttag av grundvatten för dricksvatten leda till att saltvatten tränger in. Det kan också leda till problem med klorid i grundvatten. Länsstyrelserna har därför en åtgärd att bedriva tillsyn av vattenuttag. Orsakerna till klorid i grundvatten kan också ha andra orsaker, som till exempel vägsalt. I åtgärdsprogrammet har Trafikverket en åtgärd som bland annat är att se över saltningen av vägar.

I distriktet finns också problem med kväveföreningar och fosfat som behöver åtgärdas. Den vanligaste påverkanskällan är läckage från jordbruksmark. Länsstyrelserna och kommunerna behöver uppmärksamma dessa problem i sin tillsyn av vattenskyddsområden. Jordbruksverkets åtgärder för att minska näringsläckage bidrar också till att minska problemen.

Tabell 56 ger en översikt över åtgärder som bidrar till att säkra vattenförsörjningen. Dricksvattenförekomster och andra skyddade områden kan du läsa mer om i bilaga 7 Skyddade områden.

### Administrativa åtgärder för att säkra vattenförsörjningen

Åtgärder riktade till myndigheter och kommuner	Grundvattenkemi	Förändrade grundvattennivåer	Vattenskyddsområde	Vattenuttag
<b>Jordbruksverket 1, 4, 6</b> <b>Trafikverket 1</b> <b>Länsstyrelserna 2</b> <b>Länsstyrelserna 3</b> <b>Kommunerna 2</b>	Antal vattenförekomster som behöver åtgärdas: 4 (klorid) 8 (sulfat) 3 (kväveföreningar/ fosfat)			
<b>Havs- och vattenmyndigheten 8</b> <b>Länsstyrelserna 5</b> <b>FIHM 2</b> <b>Kommunerna 5</b>			Inrätta: 94 åtgärder Revidera: 207 åtgärder	
<b>Havs- och vattenmyndigheten 5</b> <b>Jordbruksverket 3</b> <b>Länsstyrelserna 5</b> <b>Kommunerna 3</b>		Antal vattenförekomster som behöver åtgärdas: 77		Tillstånd för vattenuttag: 167 åtgärder

Tabell 56 Administrativa åtgärder för att säkra vattenförsörjning. Tabellen visar hur många vattenförekomster som behöver omfattas av åtgärder och, för vattenskyddsområden och vattenuttag, antal möjliga åtgärder i VISS. Uttag ur VISS 2020-09-21.

## Åtgärder för grundvattenberoende ekosystem

Förändrade grundvattennivåer påverkar grundvattenberoende ekosystem på land (terrestra ekosystem). Nivåförändringar kan också leda till ändrade strömningsriktningar i en grundvattenförekomst. Det kan i sin tur innebära att föroreningar, till exempel miljögifter, börjar transporteras mot grundvattenberoende ekosystem i vattenmiljöer (akvatiska

ekosystem) och på land. Dessa problem hanteras för första gången i åtgärdsprogrammet 2021–2027.

Grundvattennivåerna förändras på grund av uttag av vatten eller verksamheter som på annat sätt innebär en sänkning av grundvattennivån. I vattendistriktet är orsaken till förändrade grundvattennivåer jordbruk och industri.

En av länsstyrelsernas åtgärder är därför tillsyn av uttag i de aktuella grundvattenförekomsterna.

#### Administrativa åtgärder för grundvattenberoende ekosystem

Åtgärder riktade till myndigheter och kommuner	Grundvattenberoende akvatiska ekosystem: Kemi	Grundvattenberoende terrestra ekosystem: Kemi	Grundvattenberoende terrestra ekosystem: Kvantitet
Länsstyrelserna 2			
Länsstyrelserna 5	2	1	1
Kommunerna 3			

Tabell 57 Administrativa åtgärder för grundvattenberoende ekosystem. Omfattning av åtgärderna beskrivs av hur många vattenförekomster som riskerar att inte nå miljö kvalitetsnormerna för kemisk och kvantitativ status.

## Åtgärder mot försurning

Försurning är ett relativt omfattande miljöproblem i Södra Östersjöns vattendistrikt. 239 vattenförekomster bedöms vara försurade och i behov av åtgärd.

Länsstyrelsernas åtgärd är att ta fram regionala kalkningsplaner. Hav- och vattenmyndighetens åtgärd är att revidera den nationella kalkningsplanen. Försurning kan också vara ett lokalt problem som uppstår vid avverkning. Skogsstyrelsens ska därför skapa skyddsåtgärder inom skogsbruket.

#### Administrativa åtgärder mot försurning

Åtgärder riktade till myndigheter och kommuner	Försurning - kalkning	Försurning - Skogsbruk
Kalkningsverksamhet: Hav- och vattenmyndigheten 2 Länsstyrelserna 11	Fortsatt kalkning enligt kalkningsplan	
Minska försurning från skogsbruket: Skogsstyrelsen 2		Askåterföring (GROT): 54 åtgärder Anpassat skogsbränsleuttag: 38 åtgärder

Tabell 58 Administrativa åtgärder mot försurning. Omfattning av åtgärderna beskrivs av antal möjliga åtgärder i VISS. Uttag ur viss VISS 2020-09-21.



## 8.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

Syftet med åtgärderna i åtgärdsprogrammet är nå miljökvalitetsnormerna i våra vatten. Att genomföra åtgärderna kostar pengar men ger också nyttor tillbaka – både för samhället och för enskilda verksamhetsutövare.

I konsekvensanalysen framgår att det behövs mer resurser för att uppnå målen inom vattenförvaltningsarbetet utöver de som finns idag. Det kan dels handla om behov av resurser där finansiering av åtgärder sker enligt principen att förorenaren betalar för miljöskador. Där den principen inte gäller är det i stället olika typer av stöd och miljöersättningar för att genomföra åtgärder som behöver finnas på plats.

Åtgärdsprogrammets totala kostnader har beräknats till cirka 24 miljarder kronor för förvaltningsperioden 2021–2027. I dessa kostnader ingår både kostnader för fysiska åtgärder i vatten med cirka 21,5 miljarder kronor och kostnader för myndigheternas administrativa åtgärder med cirka 2,5 miljarder kronor. Av de totala kostnaderna kommer cirka 15 miljarder kronor av redan befintlig lagstiftning, som till exempel bestämmelser kring små avlopp, medan cirka 9 miljarder kronor är ytterligare kostnader för åtgärder som behövs utöver befintlig lagstiftning för att nå miljökvalitetsnormerna för vatten. I dessa ytterligare kostnader ingår till exempel åtgärder på jordbruksmark som finansieras genom den gemensamma jordbrukspolitiken.

En kartläggning över dagens finansiering visar att olika aktörer redan i dag lägger ungefär 35 miljarder kronor årligen på vattenvårdande åtgärder. För att uppfylla miljökvalitetsnormerna kommer dessa investeringar behöva öka.

Åtgärdsprogrammet 2021–2027 medför betydande positiva effekter för samhälle och miljö. Hållbar användning av våra gemensamma vattenresurser och livskraftiga vattenecosystem är förutsättningar för såväl samhällsutveckling som kommande generationer. Syftet med nyttoanalysen är inte att väga nyttor mot kostnader utan att visa vattnets värden för samhället. De nyttor som kommer av åtgärdsprogrammet baseras på befintliga nyttostudier. De visar att det finns ett värde för samhället med bättre vatten och den nyttan är en del av motiveringen för åtgärdsprogrammet.

## 9 Delaktighet är en nyckel

En förutsättning för att arbetet med vattenförvaltning ska bli framgångsrikt är ett nära samarbete och samverkan på internationell, nationell, regional och lokal nivå.

Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram riktar sig till kommuner och myndigheter, vilka i sin tur har ett ansvar att skapa delaktighet runt vattenfrågorna inom sitt ansvarsområde. Det är viktigt att allmänhet, företag och organisationer bidrar till arbetet med vatten. För det behöver de lättillgänglig och relevant information om både problem och lösningar. Genom framför allt formella samråd och deltagande i vattenråd har de aktörer som inte ingår direkt berörs av åtgärdsprogrammet möjlighet att påverka inriktningen på svensk vattenförvaltning. De ska också kunna delta i arbetet, till exempel genom att bidra med kunskap och underlag, och genom att göra egna åtgärder. Detta är något som vattenmyndigheterna både ska möjliggöra och uppmuntra till.

Fördelarna med en bred samverkan är flera. Den bidrar med olika perspektiv och den ger intressenterna möjlighet att utbyta kunskaper och erfarenheter. Intressekonflikter kan undvikas eller upptäckas på ett tidigt stadium och beslut blir väl förankrade. Vattenmyndigheternas samverkansstrategi med andra parter ska leda till ökad förståelse, acceptans och kunskapsutbyte för att kunna ta fram så bra underlag och åtgärder som möjligt.

Det här kapitlet ger en översikt över den omfattande samverkan som vattenmyndigheterna har bedrivit tillsammans med övriga intressenter under åren 2016–2021.

### 9.1 Samverkan för bästa resultat

”Samverkan” är ett ord som ofta förekommer i sammanhang som handlar om vattenfrågor. En stor anledning till det är att vatten är en rörlig resurs. Det framgår tydligast i ett avrinningsområde där vattenanvändaren uppströms påverkar vattenkvaliteten nedströms. Därför kan det vara svårt för enskilda organisationer att på egen hand genomföra åtgärder som ger ett positivt resultat för vattnet. I stället är det vanligt att flera parter behöver samverka och samarbeta i olika former, till exempel i formen vattenråd. Vattenmyndigheterna kan då bidra med samordning av arbetet.

#### Samverkan på internationell nivå

Vattenmyndigheterna samverkar på flera nivåer internationellt, både generellt inom Norden och EU, men också genom flera specifika samarbeten.

##### Norden

Nordiska vattenförvaltningsmöten ger Sverige, Norge, Danmark, Finland och Island möjligheter att utbyta erfarenheter. Mötena leder ibland till fördjupade samarbeten om arbetsmetoder och liknande. Vid mötet som hölls 2019 i Vasa, Finland, ansvarade till exempel de svenska vattenmyndigheterna för en arbetsgrupp om nyckelåtgärder enligt vattendirektivet, där arbetet grundades på praktiska erfarenheter i Sverige.

##### Samarbete om gränsvatten

Södra Östersjöns vattendistrikt har gräns mot Danmark, men har inga gemensamma gränsvatten och Öresund är inget internationellt distrikt. Mellan Sverige och Danmark finns dock angränsande vattenförekomster där status och miljökvalitetsnormer (MKN) riskerar att hanteras olika av de olika länderna och en skarp gräns för MKN kan därför uppkomma mitt i

Öresund. För att förebygga att olika statusklassificeringar sker och olika MKN fastställs har samverkan med Danmark skett i frågor som rör Öresund. Ett resultat av samarbetet är till exempel att vattenförekomsterna i Öresund statusklassificeras på ett enhetligt sätt oavsett sida av sundet.

Övrig samverkan och erfarenhetsutbyte med Danmark har även skett om vattenförvaltning i Öresund. Där bland om miljögifter, hantering av MKN i tillståndsprövningar och om vattenförekomster som förklarats som kraftigt modifierade på grund av markavvattning.

## **Samarbeten kring Östersjön**

I syfte att samordna arbetet för vattenåtgärder kring Östersjön enligt havsmiljödirektivet och vattendirektivet deltar vattenmyndigheterna på möten arrangerade av Helsingforskommissionen, HELCOM.

## **Arbetsgrupper och nätverk inom EU**

Det är främst Havs- och vattenmyndigheten (HaV) och Sveriges geologiska undersökning (SGU) som deltar i de arbetsgrupper inom EU som rör vattendirektivet. När det gäller vattenmyndigheterna deltar vi till exempel i samarbeten om hur undantag från bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer ska tillämpas.

Den första fasen av EU:s granskningsprojekt (peer review), som genomfördes 2015–2016 gick ut på att granska och dra lärdom av andra länders arbete enligt vattendirektivet och att själv bli granskad. Samtliga fem vattendistrikt deltog aktivt i projektet.

Vattenmyndigheten Södra Östersjön deltog i peer review-projektet 2016–2017. Deltagarna besökte Finland, Italien, Lettland, Norge och Spanien och utvärderade vattenmyndigheter på plats i dessa länder. Vattenmyndigheten Södra Östersjön utvärderades i sin tur av tjänstepersoner från Grekland, Italien och Spanien. Detta gav god inblick i hur andra länder jobbar med vattendirektivet och rekommendationer mottogs för hur Vattenmyndigheten Södra Östersjön kan förbättra sitt arbete. Vattenmyndigheten Södra Östersjön gjorde efter projektets slut ett studiebesök 2018 hos vattenmyndigheten i region Piemonte i Italien och skrev därefter en gemensam projektansökan med fokus vattenbrist till EU:s Horizon 2020 tillsammans med flera andra EU-länder.

## **EU-projekt drivs lokalt**

Att delta i EU-projekt ger kontaktytor och plattformar för ömsesidigt lärande. Projekten är internationella på så sätt att de delvis är EU-finansierade och att resultaten sprids inom EU, men alla delprojekt bedrivs lokalt. Projekten beskrivs närmare nedan.

## **Samverkan inom Sverige**

Det finns många aktörer som arbetar med vattenfrågor i Sverige, bland andra centrala myndigheter och intresseorganisationer. De fem vattenmyndigheterna huvudansvaret för vattenförvaltning i respektive distrikt, med stöd av de föreskrivande myndigheterna Havs- och vattenmyndigheten (HaV) och Sveriges geologiska undersökning (SGU). Både Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) tar fram många viktiga underlag till vattenmyndigheterna.

Sedan den första vattenförvaltningscykeln, 2004–2009, har flera nationella samverkansnätverk skapats och de utvecklas hela tiden. Vissa har funnits en längre tid medan andra varar kortare perioder beroende på vilka frågor som är aktuella.

Myndigheter med ansvar för vattenförvaltning har löpande avstämningar både på chefs- och tjänstemannanivå med vattenmyndigheterna. Årligen håller vattenmyndigheterna nationella samverkansmöten med intresseorganisationer inom natur och miljö.

## Nationella arbetsgrupper och nätverk

Vattenmyndigheterna ingår i flera arbetsgrupper och nätverk på nationell nivå. Här beskrivs de viktigaste forumen för samverkan mellan myndigheter med ansvar för vattenförvaltning under förvaltningscykeln 2016–2021.

- **Samordningsgrupp för havs- och vattenmiljöfrågor (SamHav)**  
SamHav består av 22 myndigheter. Myndigheterna representeras av sina generaldirektörer och landshövdingar, eller deras ersättare. Från vattenmyndigheterna deltar ofta vattenvårdsdirektörerna (VVD).
- **Vattenförvaltningens styrgrupp (VF styrgrupp)**  
Gruppen ska utgöra plattform för dialog om strategisk inriktning för vattenförvaltningsarbetet, för att ge stöd till gemensamma prioriteringar inom HaV, SMHI, SGU och länsstyrelserna. I gruppen deltar VVD.
- **Vattenförvaltningens koordineringsgrupp (VF-koordineringsgrupp)**  
Gruppen ska följa upp pågående verksamhet, utbyta information och identifiera behov av vägledning. Deltagare är tjänstemän på HaV, SGU, SMHI och vattenmyndigheterna.
- **Samordning Havs- och Vattenförvaltning (SamHatt)**  
Utbyte av information om hur det går med genomförande av vatten- och havsförvaltningens åtgärdsprogram samt diskussion om förbättring och effektivisering av åtgärdsarbetet.
- **Styrgrupp för förvaltningsobjektet Vatten och miljömål**  
Förvaltningsobjektet ska bland annat stödja de som jobbar med vattenförvaltning med applikationer som VISS, Biotopkarteringsdatabasen och Åtgärder i Vatten.
- **Avstämning MSB**  
Regelbundna möten med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som ansvarar för översvämningdirektivet.
- **Nationella samverkansgruppen för dricksvatten**  
Vattenmyndigheterna deltar i den Nationella samverkansgruppen för dricksvatten som leds av Livsmedelsverket.
- **Myndighetssamverkan – Plattformen för samhällsekonomiska analyser**  
Vattenmyndigheternas grupp för ekonomisk konsekvensanalys, EKA, ingår i Naturvårdsverkets projekt "En plattform för samhällsekonomisk analys".

## Samverkan kring åtgärder

De fem vattenmyndigheterna har regelbundna dialogmöten med de myndigheter som har åtgärder i åtgärdsprogrammet. På mötena diskuterar vi genomförande av de åtgärder som respektive myndighet ansvarar för, och återrapporteringen av resultaten. Dialogmötena är dessutom viktiga för att ta fram och tidigt förankra förslag till nya åtgärder. De åtgärder och åtgärdsförslag som är riktade till kommunerna diskuteras på nationell nivå med en referensgrupp för kommunerna, bestående av representanter från ett tjugotal kommuner, och med Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Svenskt Vatten. Avstämning och diskussion om länsstyrelsernas åtgärder görs med berörda länsrådsgrupper och inom länsstyrelsernas olika chefsnätverk.

De etablerade samverkansplattformarna är viktiga för att få till en gemensam planering och långsiktighet i vattenarbetet. Men vattenmyndigheterna bedriver också omfattande samverkan i tillfälliga konstellationer, för att kunna fånga upp nya frågor som blir aktuella.

## Samverkan inom distriktet

Inom vattendistriktet används flera olika sätt att samverka. En del av samverkansarbetet genomförs i organiserade forum med återkommande möten, till exempel referensgruppsmöten och projekt. Det kan också handla om tillfälliga forum som seminarium och workshops. I vissa distrikt samverkar länsstyrelserna i stor utsträckning med kommuner och intresseorganisationer inom sina respektive avrinningsområden. Dialogen med kommunerna är viktig för att de åtgärder som föreslås ska vara möjliga att genomföra och väl förankrade.

## Vattenråd

Södra Östersjöns vattendistrikt har 45 vattenråd, som nästintill täcker hela distriktet (se Karta 20). Dessa får årligt bidrag från vattenmyndigheten till sitt arbete med frivillig samverkan inom avrinningsområden.

Under hösten 2019 och våren 2020 kunde vattenråd och åtgärdssamordnare söka extra pengar till projekt med övergödning i fokus. Vattenmyndigheten Södra Östersjön fick drygt sju miljoner kronor från HaV att fördela. Närmare 80 ansökningar om extra medel behandlades. Kriterierna för att ta del av medlen var att projekten skulle vara inriktade på att stärka åtgärdsarbetet mot övergödning. Aktiviteterna kunde vara allt från kunskapsuppbyggande insatser till genomförande av konkreta åtgärder. Viktiga prioriteringskriterier var allmän nytta och samverkan

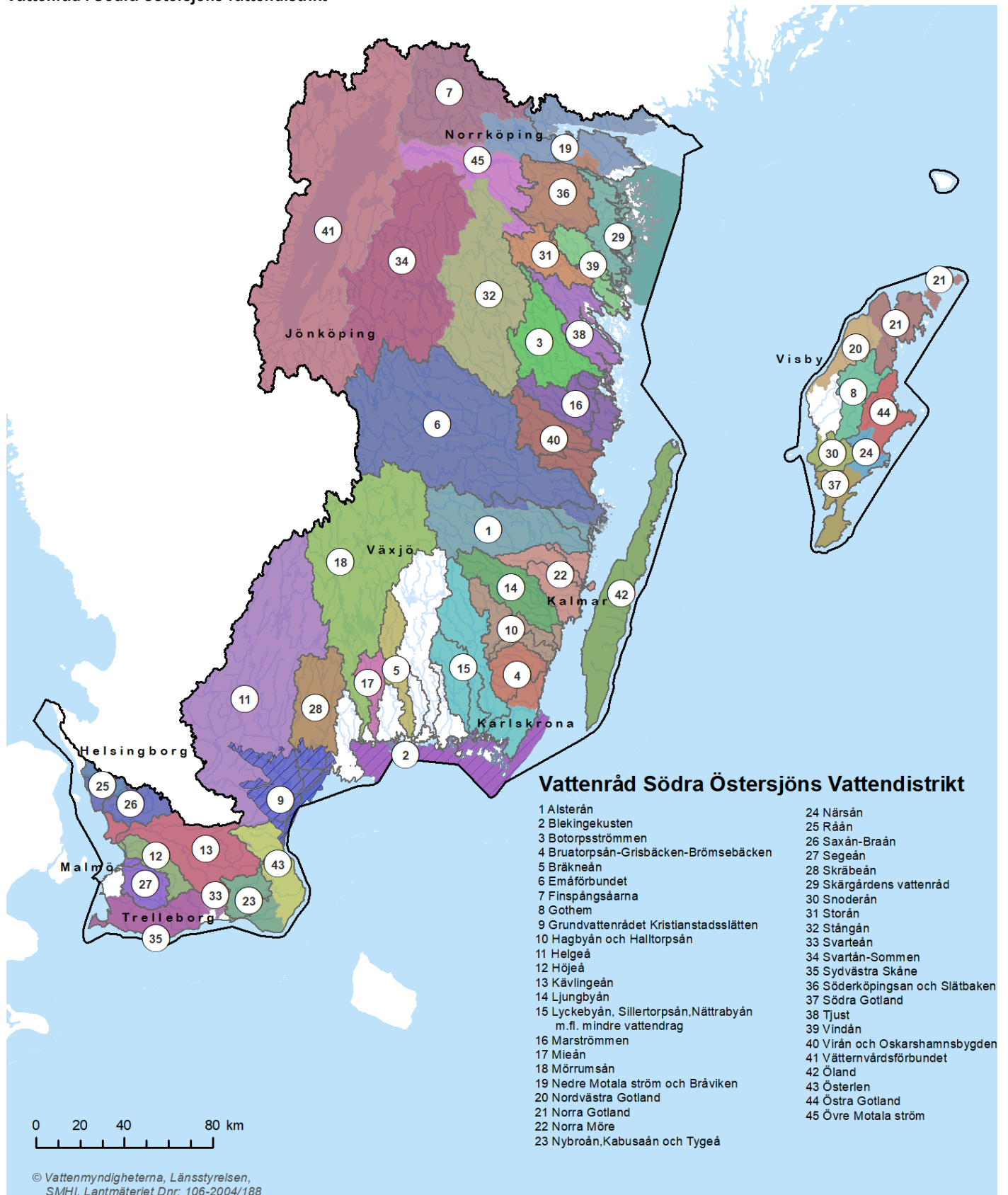
## Andra plattformar för samverkan och samarbete

Utöver de grupper och nätverk som har bildats med samverkan som främsta syfte, finns många andra plattformar för dialog och erfarenhetsutbyte. Nedan beskrivs några samarbeten och projekt som samlar viktiga aktörer inom vattenarbetet.

## Vattenmyndigheten deltar aktivt i projekt

Vattenmyndigheten Södra Östersjön är kontinuerligt aktiva i flera nationella och internationella projekt, ofta med forskningsanslutning. Vattenmyndigheten har därutöver medverkat i flera ansökningar om medel i samverkan med Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Research Institutes of Sweden (RISE), Sveriges geologiska undersökning (SGU), Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI).

## Vattenråd i Södra Östersjöns vattendistrikt



Karta 20 Vattenråd i Södra Östersjöns vattendistrikt.

## **Pilot inför Nationell plan för moderna miljövillkor för vattenkraften**

Vattenmyndigheten Södra Östersjön har under år 2019 deltagit i ett pilotprojekt för Alsteråns huvudavrinningsområde. Det handlar om att ta fram underlag för omprövning av vattenkraftverk inom avrinningsområdet, inför arbetet enligt den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften. I projektet, som leds av Vattenkraftens miljöfond, ingick även Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, representanter från branschen och verksamhetsutövare.

## **LEVA – lokalt engagemang för vatten**

I projektet "LEVA – lokalt engagemang för vatten" har Havs- och vattenmyndigheten under åren 2018–2021 tillsammans med vattenmyndigheterna, Jordbruksverket och Lantbrukarnas riksförbund stöttat 20 områden med åtgärdsamordnare runt om i Sverige. Projekten har fått närmare 53 miljoner kronor i bidrag för att stärka det lokala åtgärdsarbetet under fyra år. Målsättningen har varit att skapa ett nytt långsiktigt arbetssätt och att genomföra fler åtgärder mot övergödning i sjöar och hav. Resultat och erfarenheter från projekten sammanställs och blir tillgängliga för hela landet. Projektet har nära samarbete med vattenmyndigheternas regeringsuppdrag om att tillgängliggöra underlag inom övergödningens område. I detta regeringsuppdrag har vattenmyndigheterna samlat geografiska underlag som är relevanta för planering av åtgärder mot övergödning på ett ställe – en webbkarta i VISS.

I områdena är olika organisationsformer huvudmän, bland annat länsstyrelser, kommuner, vattenråd och ideella föreningar. Tanken är att områdena ska bidra med att visa vad som kan starta och driva det fysiska åtgärdsarbetet framåt. Områdena ska också bidra till att identifiera hur planering av åtgärder kan stärkas och vilket stöd och underlag som behövs för samordning av åtgärderna.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns sju LEVA-områden. Nedan listas dessa från norr till söder och deras respektive huvudmän:

- Vikobolandet med norra delarna av Söderköpings avrinningsområde och slättbygden söder om Roxen, Länsstyrelsen Östergötlands län,
- område mellan Storån och Botorpsströmmen, Västerviks kommun,
- huvudavrinningsområde mellan Emån och Alsterån, Snärjebäcken och Ljungbyån samt Silverbäcken och Skedemossekanalen, LRF Sydost,
- Finjasjöns tillrinningsområde, Länsstyrelsen Skåne län,
- Saxån-Braåns avrinningsområde, Landskrona kommun,
- Vombsjöns tillrinningsområde, Kävlingeåns vattenråd,
- huvudavrinningsområde mellan Nybroån och Sege å, Trelleborgs kommun och Sydvästra Skånes vattenråd.

## **Projekt: LIFE IP Rich Waters, Grip on Life**

Norra Östersjöns vattendistrikt koordinerar projektet LIFE IP Rich Waters som syftar till att skynda på genomförande av vattendirektivet i Sverige. I projektet, som finansieras av EU-kommissionens miljöfond, genomförs konkreta projekt för att testa ny teknik, utveckla nya metoder och demonstrera hur åtgärder för bättre vatten kan genomföras i praktiken. I LIFE IP Rich Waters ingår 35 parter: länsstyrelser, vattenvårdsförbund, universitet, företag, kommuner, statliga myndigheter och intresseorganisationer. Tack vare det stora antalet och bredden på de medverkande parterna är projektet en kunskaps- och samverkansplattform

som genererar många nätverk och stora kontaktytor. Några exempel är ett nätverk av kommuner kring strategisk vattenplanering och ett samarbete mellan länsstyrelserna i distriktet om förslaget till den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften (NAP). Projektet pågår 2017–2024.

Vattenmyndigheten Södra Östersjön medverkar bland annat i delar som berör utvärdering av styrmedel för att minska näringsläckaget från jordbruket. Syftet är att identifiera de styrmedel som ger störst minskning av näringsförlusterna och minst påverkan på jordbrukets konkurrenskraft.

### **Projekt: Waterdrive**

I EU Interreg-projektet Waterdrive ingår alla länder runt Östersjön: Sverige, Finland, Ryssland, Estland, Lettland, Litauen, Polen och Danmark. Projektet koordineras av SLU. Syftet med projektet är att minska näringsläckaget till Östersjön med minst 30 procent. Målet ska nås genom att öka takten med att utföra åtgärder på lokal nivå mot näringsläckage från jordbrukslandskapet i östersjöregionen. Detta ska göras genom utökad samverkan med partners på olika nivåer inom vattenförvaltningen i alla länder runt Östersjön. Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt är tillsammans med SLU, Jordbruksverket och Västerviks kommun svenska partners i projektet och bidrar med dataunderlag och erfarenheter gällande jordbrukets påverkan och åtgärder i jordbrukslandskapet. Projektet pågår januari 2019 – juni 2021.

### **Utbildning för kommunpolitiker**

Kommunpolitiker och tjänstepersoner ansvarar för flera av de åtgärder som ska göras enligt Sveriges vattenförvaltning och har därmed ett stort ansvar för vattnet i just sitt område. Flera medlemskommuner inom projektet "Mälaren – en sjö för miljoner" har efterfrågat ett utbildningsmaterial som stöd i deras arbete. Under 2019 togs en sådan utbildning fram av vattenmyndigheterna i samarbete med Mälarens vattenvårdsförbund och "Mälaren – en sjö för miljoner". Utbildningen ger grundläggande kunskap kring åtgärderna och är anpassad efter de fem vattendistrikten.

### **Extra satsning på bättre samverkan mot övergödning**

I november 2019 kunde vattenråd och andra lokala aktörer söka extra pengar till projekt med övergödning i fokus. Vattenmyndigheterna fick drygt 13 miljoner kronor från Havs- och vattenmyndigheten att fördela ut. Närmare hundra ansökningar om extra pengar behandlades och drygt 13 miljoner kronor delades ut. Kriterierna för att ta del av medlen var att aktiviteterna ska förbättra samverkan inom eller mellan avrinningsområden och att de ska leda till åtgärder som ger en allmän nytta. I mars 2020 beslutade HaV att dela ut ytterligare sex miljoner kronor till vattenråden och åtgärdssamordnarna i de tre södra vattendistrikten. Pengarna är öronmärkta för åtgärder mot övergödning och ska användas till både handfasta åtgärder och planerings- och analysarbete.

## **9.2 Alla får tycka till**

Inför de beslut som fattas i slutet av varje vattenförvaltningscykel ska vattenmyndigheterna hålla offentliga samråd kring viktiga delmoment i arbetet. Under samråden ska alla som vill kunna lämna synpunkter på de underlag som vattenmyndigheterna har tagit fram. De formella kraven på samråden är att dokumenten ska göras tillgängliga för kommentarer under minst sex månader och nå ut till allmänheten. Därför ska samråd kungöras i samtliga större dagstidningar inom aktuellt vattendistrikt. Följande avsnitt beskriver de samråd som vattenmyndigheterna har genomfört under åren 2016–2021.



## Arbetsprogram med tidplan och översikt av väsentliga frågor

Under perioden 1 november 2017 till 30 april 2018 genomförde vattenmyndigheterna i Södra Östersjön och Västerhavet samråd om arbetsprogram med tidtabell och översikt över väsentliga frågor. Vattenmyndigheterna ordnade flera samrådsmöten i de båda distrikten och skickade ut samrådsdokument till alla myndigheter, kommuner och andra organisationer som berörs av vårt arbete. Samrådsdokumentet innehöll en rad frågeställningar som vattenmyndigheterna ville ha svar på. Flera vattenråd i distrikten anordnade också egna lokala möten där samrådsfrågorna diskuterades.

Några slutsatser som särskilt kommer att påverka det fortsatta arbetet är det stöd vi fått i att:

- Prioritera dricksvatten och skyddsvärd natur i den mån det finns möjlighet.
- Arbeta för att ha åtgärdsprogram som både är regionalt anpassade och likriktade för landet i stort på övergripande nivå.
- Ta fram stöd för att utveckla lokala åtgärdsprogram med hjälp av VISS. Nationella åtgärdsprogram behöver kunna brytas ner till läns- och kommunnivå. Miljöproblem, vattnens status och föreslagna praktiska åtgärder i miljön bör kunna sammanställas per kommun på ett tydligare sätt i VISS. Då kan åtgärdsarbetet konkretiseras på den lokala och regionala nivån.
- Förmedla efterfrågan på utveckling av VISS och prioritera utvecklingsområden i samarbete med Havs- och vattenmyndigheten.
- Fördjupa dialogen med jordbrukssektorn för att säkerställa att relevanta åtgärder vidtas under rimliga betingelser.
- Fokusera på att ta fram rätt miljö kvalitetsnormer för fysiskt påverkade vatten. I dessa avvägningar ska olika möjliga nyttor från småskalig vattenkraft analyseras. Det kan handla om de små kraftverkens bidrag till systemstabilitet eller möjlighet att agera reservkraft.
- Arbeta mer med frågor som rör vattenbrist, särskilt vattenuppehållande åtgärder i landskapet och förbättrad dagvattenhantering.
- Arbeta närmare de samhällssektorer som berörs av åtgärderna för att bättre kunna uppskatta kostnader och nyttor på samhällsnivå.
- På olika sätt verka för bättre, effektivare och mer riktad vattenmiljöövervakning samt verka för att flera verksamheter deltar i recipientkontrollen.
- Se över möjligheter att arbeta förebyggande med uppströmsåtgärder, det vill säga att åtgärda föroreningsproblem vid källan, helst redan innan problemet uppstår.

Vattenmyndigheterna i Södra Östersjön och Västerhavet fick in nästan 3 000 unika synpunkter från 141 aktörer. Över hälften av svaren kom från kommuner. En slutrapport finns på vattenmyndigheternas webbplats. Vill du ta del av samrådssvaren kontakta Vattenmyndigheten Södra Östersjön vid Länsstyrelsen Kalmar län och ange diarienummer 537-7891-2017.

## Samråd om åtgärder för nya ämnen 2018–2021

Vattenmyndigheten genomförde under perioden 1 november 2017 till 30 april 2018 samråd om förslag till åtgärdsprogram 2018–2021 och reviderade föreskrifter om kvalitetskrav (miljö kvalitetsnormer) för vissa miljögifter.

Förslagen togs fram på grund av ändringar i EU-direktiv (genom tilläggsdirektiv till prioämnesdirektivet (2013/39/EU)), som bland annat innebär tolv nya prioriterade ämnen inom vattenpolitikens område. För dessa krävs beslut om miljö kvalitetsnormer, åtgärdsprogram och övervakningsprogram.

Vattendelegationerna beslutade att i förslagen även inkludera poly- och perfluorerade alkylsubstanser (PFAS) i grundvatten eftersom problem med höga halter av dessa ämnen i dricksvattentäkter uppmärksammats. Beslut fattades även om att klassificera om koppar och zink då bedömningsgrunderna för dessa har ändrats.

Inför framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) till åtgärdsprogrammet genomförde vattenmyndigheterna ett separat samråd med fokus på bedömningar av behov och förslag till avgränsningar av miljökonsekvensbeskrivningen.

Utskick av samrådshandlingarna gjordes till samtliga länsstyrelser, kommuner, vattendelegater och vattenråd, nationella myndigheter, branschorganisationer, domstolar, bibliotek, norska vattenmyndigheter och fylkesmän. Sammanlagt rörde det sig om 548 samrådsparter.

Dessutom har samtliga handlingar funnits tillgängliga på vattenmyndigheternas hemsida och i tryckt form hos länsstyrelser, inklusive vattenmyndigheter, och kommuner.

Kungörelse om samrådet gjordes i dagspress och på vattenmyndigheternas hemsida.

Under samrådsperioden hölls flera samrådsmöten, ett nationellt möte och flera distriktsvisa möten i Västerhavets och Södra Östersjöns vattendistrikt. Syften med mötena var att underlätta i remissprocessen genom att ge en översikt över samrådsmaterialet, erbjuda möjlighet att ställa frågor och diskutera och bjuda in till fortsatt dialog. Samrådsmötena riktade sig framför allt till åtgärdsmyndigheterna, men även andra intresserade var välkomna att delta.

Totalt kom det in svar från 182 instanser och två tredjedelar av svaren kom från kommuner. Samrådssvaren utgjordes av både synpunkter och positiva kommentarer samt förslag på ytterligare åtgärder eller andra förbättringsbehov. Remissinstanserna lämnade flest synpunkter på delen som rörde åtgärdsprogrammet, vanligast gällande åtgärder som berörde den egna organisationen.

Eftersom kommunerna stod för majoriteten av samrådssvaren kom det in flest synpunkter på de åtgärder som rörde kommunerna, framför allt åtgärderna som kallas "Kommunerna 1" och "Kommunerna Ny" i åtgärdsprogrammet. Dessutom hade många kommuner synpunkter på uppskattningen av kommunernas kostnader i den samhällsekonomiska konsekvensanalysen och många kommuner och länsstyrelser efterfrågade mer vägledning. Några av de nationella myndigheterna har haft synpunkter på sina egna åtgärder.

Alla synpunkter sammanställdes och bedömdes gemensamt av de fem vattenmyndigheterna. I några fall hölls dialogmöten med berörda myndigheter när samrådsperioden var över och förslag till nya formuleringar diskuterades. Synpunkter som berörde enskilda vattenförekomster vidarebefordrades för hantering på berörd länsstyrelse. De inkomna synpunkterna ledde till vissa förändringar i de slutgiltiga beslutshandlingarna.

De största förändringarna var:

- en åtgärd ströks och sköts upp till nästa åtgärdsprogram
- två åtgärder formulerades om
- fem åtgärdsformuleringar ändrades något
- en åtgärd fick minskad omfattning
- förtydligande i tre åtgärder gällande PFAS-förorenade massor och spridning
- det prioriterade ämnet diklorvos togs bort från åtgärdsprogrammet
- fem vattenförekomster klassificerades om
- den samhällsekonomiska konsekvensanalysen reviderades något

Synpunkterna från samrådet 2017–2018 sammanställdes i en samrådsredogörelse. Vill du ta del av samrådssvar eller -redogörelsen kontakta Vattenmyndigheten Södra Östersjön vid Länsstyrelsen Kalmar län och ange diarienummer 537-8336-2017.

## Samråd om vattenkraft 2018

Under perioden 2 maj till 30 september 2018 genomförde vattenmyndigheterna samråd om miljö kvalitetsnormer för kraftigt modifierade vattenförekomster på grund av vattenkraft. Syftet med samrådet var bland annat att ge alla som önskade möjlighet att ge synpunkter på de preciserade beskrivningar av vilken miljö kvalitet som ska uppnås i varje vattenförekomst, det vill säga vad god ekologisk potential faktiskt innebär. Förslagen utgick från bedömningar av vilka miljöförbättrande åtgärder som kan genomföras vid de berörda vattenkraftanläggningarna, med syfte att påverka vattenkraftens bidrag till energisystemet så lite som möjligt.

Samrådet kungjordes i alla större dagstidningar som berördes av de vattenförekomster som pekats ut som kraftigt modifierade. Information om samrådet spreds via vattenmyndigheternas nyhetsbrev, länsstyrelsernas och vattenmyndigheternas webbplatser.

Samrådsmöten hölls i:

- Göteborg den 22 maj
- Härnösand den 23 maj
- Skellefteå den 24 maj

Information skickades också ut via e-post till samtliga kommuner och länsstyrelser samt bransch- och intresseorganisationer, vattenråd, departement med flera. Samrådsdokumenten fanns tillgängliga i digital form på vattenmyndigheternas webbplats under hela samrådsperioden. Materialet har också funnits tillgängligt hos samtliga länsstyrelser och kommuner.

Vattenmyndigheterna fick svar från 114 instanser och flera framförde behovet av att peka ut flera vattenförekomster som kraftigt påverkade med hänsyn till vattenkraften som samhällsnyttig verksamhet.

Synpunkterna från samrådet 2018 finns sammanställt i en samrådsredogörelse. Synpunkterna från samrådet 2018 finns sammanställda i en samrådsredogörelse. Vill du ta del av samrådssvar eller -redogörelsen kontakta Vattenmyndigheten Södra Östersjön vid Länsstyrelsen Kalmar län och ange diarienummer 537-3546-2018.

## Samråd om ny miljö kvalitetsnorm för vattenförekomster, Gotlands län

Under perioden 18 maj till 8 juni 2020 genomfördes samråd om nya miljö kvalitetsnormer för tre vattenförekomster i Gotlands län: Ljugarn, Roma och Fårö. Anledningen till samrådet var att ett fel i beslutad bilaga till MKN-föreskriften upptäcktes. Tidsfrist för kvantitativ status har inte kommit med vid VISS-uttaget till tabellen till föreskriften och därmed stämde inte MKN med vad som står i VISS. Vid en prövning är det föreskriften som gäller framför informationen i VISS. Felen i MKN-föreskriften ansågs inte vara ett skrivfel utan är ett fel, som behöver hanteras via en ändringsföreskrift, samråd och beslut om ny norm.

Vill du ta del av samrådssvar eller -redogörelsen kontakta Vattenmyndigheten Södra Östersjön vid Länsstyrelsen Kalmar län och ange diarienummer 537-4102-2020.

## Samråd om förvaltningsplan, åtgärdsprogram och miljö kvalitetsnormer 2021–2027

[Samrådsperioden är 1 november 2020 till 30 april 2021. Texten kommer att skrivas till slutversionen av förvaltningsplanen.]

### 9.3 Information och kommunikation

Om vattenförvaltningen genomförs på ett väl förankrat sätt effektiviseras arbetet, eventuella målkonflikter kan identifieras tidigt och potentiellt dubbelarbete förebyggs. I detta är information och kommunikation viktigt.

Vårt kommunikationsarbete ska leda till en ökad kännedom om våra uppdrag, ansvarsområden, arbetsmetoder, kontaktvägar och förslag till beslut. Som myndighet har vi dessutom ett särskilt ansvar för att göra vår information lättillgänglig och lätt att förstå. Planerad och väl genomförd kommunikation bidrar till att skapa, vårda och utveckla relationer både inom vattenmyndigheterna och i kontakterna med våra målgrupper samt beslutsfattare och uppdragsgivare.

### Ny webbplats och databasen VISS

Den 20 november 2019 publicerade vattenmyndigheterna en ny webbplats, [www.vattenmyndigheterna.se](http://www.vattenmyndigheterna.se). Arbetet med att ta fram den pågick under hösten 2018 och hela 2019.

Vattenmyndigheternas nya webbplats är tydlig och innehåller relevant information. Den följer alla lagkrav för offentliga webbplatser, bland annat tillgänglighetsdirektivet.

En annan viktig informationskälla i vattenförvaltningsarbetet är databasen Vatteninformationssystem Sverige (VISS) som har utvecklats av vattenmyndigheterna, länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten. VISS förvaltas i dag av Länsstyrelsen i Jönköping. Databasen är tillgänglig för alla på internet via adressen [viss.lansstyrelsen.se](http://viss.lansstyrelsen.se) och har bland annat sökbara kartor med valbara lager. VISS är en portal för information och data om alla vattenförekomster i grundvatten, sjöar, vattendrag och längs kusten. Här finns till exempel statusklassning, miljö kvalitetsnormer och påverkanskällor för varje enskild vattenförekomst. Eventuell övervakning och planerade eller genomförda åtgärder tas också upp. Under förvaltningscykel 2016–2021 har vattenmyndigheterna genomfört ett projekt kallat SKAV: Sammanhängande Kedja Av Information i VISS. Den så kallade SKAV-kedjan

ska finnas i VISS för varje vattenförekomst enligt: påverkanskälla → status → riskbedömning → åtgärdsanalys → normsättning.

Vattenmyndigheterna utvecklar ständigt sin digitala verktygslåda med nya program och användningsområden. Ett exempel är Story Maps där interaktiva kartor används för att visualisera komplicerad information. Ett annat verktyg är Webropol för till exempel inhämtning av enkätsvar.

## Digitalt samråd kan nå fler

Inför samråd 2021–2027 har vattenmyndigheterna valt att publicera samrådsmaterialet digitalt. Genom att göra det omfattande samrådsmaterialet med text, tabeller, staplar, kartor och diagram tillgängligt på det sättet är målsättningen att nå ut till fler och på så sätt öka deltagandet i samrådet.

På webbsidan för samrådet finns det tydliga instruktioner om hur du kan lämna in dina samrådssynpunkter och hur vi tar emot dessa. Här finns även instruktioner för hur du lämnar samrådssynpunkter i VISS.

Vi ser fördelar med ett digitalt samrådsmaterial:

- Ökad tillgänglighet för alla som vill läsa eller lyssna på det vi skrivit.
- Ökad användbarhet, lättare att lämna samrådssynpunkter och för myndigheter, kommuner och andra organisationer att jämföra vattendistriktens information, åtgärder och förutsättningar.

## Sociala medier

Vattenmyndigheterna använder de sociala plattformarna LinkedIn och Youtube för att nå ut till en bred målgrupp. Genom att dela inlägg med nyheter och evenemang på LinkedIn visar vi vad vattenmyndigheterna bidrar med i vattenfrågan. Vi använder Youtube som plattform för att ladda upp och sprida de filmer som vi tar fram. Youtubekanalerna innehåller såväl informations- och utbildningsfilmer som nyheter och intervjuer.

## Publikationer

Vattenmyndigheterna publicerar olika typer av skrifter, dokument, nyhetsbrev och rapporter. Vissa berör enskilda distrikt medan andra är nationella. Samtliga publikationer finns att ladda ner som pdf:er eller beställa på vår webbplats. Här följer några exempel på publikationer som vattenmyndigheterna tagit fram under perioden 2016–2021.

## Nyttan med bättre vatten

Med den här skriften vill vattenmyndigheterna ge kommunala beslutsfattare goda argument för beslut om fler vattenåtgärder. Här finns exempel på hur stor nytta som åtgärder gör för vattnet – och för oss människor – och hur stora värden det faktiskt kan röra sig om. Mycket handlar om ekonomi, men det finns också andra värden som är svårare att sätta en prislapp på.

## Verktyg för bättre vatten

Med denna broschyr vänder sig vattenmyndigheterna främst till handläggare på länsstyrelserna för att ge kunskap om systemet med miljö kvalitetsnormer för vatten, MKN.

Den kan också användas av länsstyrelserna i kontakt med kommuner och verksamhetsutövare när det gäller MKN.

Skriften är inte tänkt att användas som vägledning vid prövning och tillsyn. I de fallen hänvisar vi till fördjupad information hos Havs- och vattenmyndigheten och andra myndigheter som vägleder kring tillämpning av miljökvalitetsnormer i tillsyn, prövning och fysisk planering.

### **Vattenblänk – Nyhetsbrev**

Vattenblänk är ett digitalt nyhetsbrev som vattenmyndigheterna ger ut fyra gånger per år. Nyhetsbrevet innehåller nyheter om vattenförvaltning och vattenvård.

### **WaterCoG – Nyhetsbrev**

I projektet Water Co-Governance undersöker vattenmyndigheterna tillsammans med fyra andra EU-länder hur det lokala arbetet kring EU:s vattendirektiv kan bli ännu bättre. I WaterCoG:s nyhetsbrev hittar man information om olika aktiviteter både här i Sverige och utomlands.

### **LIFE IP Rich Waters – Nyhetsbrev**

Projektet LIFE IP Rich Waters syftar till att skynda på genomförande av vattendirektivet i Sverige. I projektet genomförs konkreta projekt för att testa ny teknik, utveckla nya metoder och demonstrera hur åtgärder för bättre vatten kan genomföras i praktiken. I nyhetsbrevet Bättre vatten sprider projektet information om projektets framsteg, evenemang och utlysningar av medel för vattenprojekt.

# 10 Vattenförvaltning 2021–2027

Vattenförvaltning är ett ständigt pågående arbete som inte kommer att avslutas 2027. Samhällets behov, förändringar i påverkanstryck och klimatförändringar tillsammans med nya politiska förutsättningar sätter ramarna för framtidsutblicken. Vi har inte ambitionen att kunna överblicka allt som kommer att påverka vårt arbete i kommande sexårsperiod, men vi lyfter här några viktiga saker både ur ett omvärldsperspektiv och utifrån vad vi själva ser som de mest väsentliga utvecklingsbehoven inom den svenska vattenförvaltningen. Under samrådet är vi glada att ta emot synpunkter som kan komplettera det vi skriver här, så att framtidsbilden av möjligheter och utmaningar blir mer heltäckande.

Det händer mycket, inte minst på EU-nivån just nu. Hanteringen och efterverkningarna av pandemin, Brexit och migrationsfrågorna kan indirekt komma att påverka både samarbetsklimatet och den EU-gemensamma budgeten. Mer direkt så har EU:s GREEN DEAL med strategier för biologisk mångfald, klimatåtgärder och "Farm to Fork" en given koppling till europeisk och därmed svensk vattenförvaltning. Förhandlingarna pågår för fullt inför den nya programperioden för EU:s gemensamma jordbrukspolitik, och resultatet av dessa förhandlingar kommer att få stor betydelse för förutsättningarna att genomföra nödvändiga åtgärder för att hantera jordbrukets påverkan.

Under december 2020 förväntas EU besluta om ett nytt dricksvattendirektiv (direktiv 98/83/EG) där poängteras bland annat kopplingen till den kunskap som inhämtats och de åtgärder som genomförts inom ramen för EU:s vattendirektiv. Dessutom ska det tas större hänsyn till hur klimatförändringarna påverkar vattenresurserna. Det har tagits initiativ till att påbörja en översyn och eventuell revidering av avloppsvattendirektivet (direktiv 91/271/EEG), som kan påverka förutsättningarna att genomföra åtgärder kopplat till påverkan från avloppsvatten.

I kommande sexårscykel behöver vi få bättre koll på effekterna av vad den pågående klimatförändringen innebär i olika delar av landet. Vi vet att temperatur- och nederbördsmonster förändras på olika sätt och att takten för förändringarna kan gå fortare än vad nuvarande nationella och internationella åtaganden tar höjd för. De senaste årens stora variationer när det gäller både nederbörd och torra perioder har tydliggjort hur känsliga våra vattenresurser och vårt samhälle är för situationer med höga flöden eller vattenbrist. Det är därför viktigt att vi under den kommande sexårsperioden ökar både kunskapsunderlag och beredskap för att hantera sådana förändringar.

Hur effekterna av klimatförändringarna påverkar ekosystemen, hydrologin, vattenkvaliteten och vattentillgången i distrikten eller avrinningsområden behöver vi mer kunskap om. Med den kunskapen kan vi bättre hantera de olika klimatanpassningsutmaningarna och anpassa åtgärder därefter.

Vattenmyndigheterna arbetar intensivt med att hantera klimatförändringarnas betydelse för våra vattenresurser, både när det gäller vattenkvaliteten och tillgången på vatten för olika samhällsbehov. För första gången finns nu ett förslag till delförvaltningsplan med åtgärder mot vattenbrist.

Från 2004, då vattendirektivet införlivades i Sverige, och till nu har det hänt mycket när det gäller administration och planering på vattenområdet, som till exempel:

- en utvecklad förståelse för hur förvaltningen behöver ske utifrån vattnets väg och därmed över administrativa gränser
- införande av ett allt bättre IT-stöd
- förtydliganden av behovet av ökad miljöövervakning och finansiering
- en ökad medvetenhet om vikten av att ta hänsyn till vattenkvalitets- och vattenresursfrågor på ett tidigt stadium i samhällsplaneringen

Sedan 2004 har även ändringar i lagar, regler och en ökad finansiering av åtgärdsarbetet bidragit till allt bättre förutsättningar för Sveriges vattenförvaltning. Lagar och regler har anpassats till vattenförvaltningen exempelvis genom ett flertal förändringar i miljöbalken och tillhörande förordningar. Som exempel framgår det så kallade förbudet mot försämring av vattenmiljöerna sedan 2019 direkt av lagtext, likväl som genomförandet av den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften. De aktörer som återrapporterar till vattenmyndigheterna uttrycker att miljökvalitetsnormerna är styrande för de prioriteringar som görs avseende vattenrelaterad verksamhet.

Utökad finansiering inom LOVA (lokala vattenvårdsprojekt), särskilda satsningar på åtgärder för att trygga dricksvattenförsörjningen, riktade medel till länsstyrelsernas tillsyn och satsningar på efterbehandling av förorenade områden är ett par exempel på satsningar som ger möjligheter till ett bättre och mer ändamålsenligt åtgärdsarbete. Både andra medel och frivilligt arbete bidrar till att förbättra vattenmiljön där det behövs. Vattenmyndigheterna bedömer dock att det fortfarande finns outnyttjade möjligheter i landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet, de regionala strukturfondsprogrammen och socialfondsprogrammet när det gäller finansiering av EU:s övergripande mål inom vattenområdet.

Trots allt bra som görs och de stegvisa förbättringar som sker, så är vi ändå långt ifrån att nå målen. Resultaten från innevarande sexårsperiod visar att cirka hälften av vattenförekomsterna i Sverige fortfarande inte når god status.

Vi ser en risk att ett fokus på förändringar i ansvarsfördelning och organisation leder till fördröjningar i Sveriges genomförande av sina åtaganden enligt vattendirektivet och medför risker för samhällsutvecklingen som beror av förutsägbar vattenkvalitet och kvantitet.

Vattenmyndigheterna lägger nu fram förslag till förvaltningsplaner, miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för tredje gången. Genom vår kartläggning av påverkanskällor och vattnets status har vi bättre kunskap än någonsin om vad som behöver göras var och kan i många fall också peka på vem som är ansvarig för att genomföra åtgärderna. När det gäller jordbruksåtgärder har vi också kunnat analysera vilka fysiska åtgärder som bör vara de mest kostnadseffektiva. Genom en styrmedelsanalys har vi identifierat vilka administrativa åtgärder som behöver genomföras av myndigheter och kommuner för att se till att fysiska åtgärder i vattenmiljöerna faktiskt kommer till stånd. Detta framgår av Åtgärdsprogram 2021–2027, där vi anger 60 sådana åtgärder som myndigheter och kommuner behöver genomföra under nästa sexårscykel. Detta kommer att ta oss en god väg mot målen för vår vattenförvaltning. Med hjälp av lärdomar från tidigare förvaltningscykler behöver vi också fortsätta följa upp hur åtgärds genomförandet och samordningen mellan olika aktörer och ansvarsområden sker och utvecklas.



Det är nu upp till alla berörda att göra sin del av vattenförvaltningsarbetet. Det gäller på alla nivåer från regeringen via ansvariga myndigheter till kommuner och verksamhetsutövare. Sverige har ett ansvar inför EU att klara av sitt åtagande, men det viktigaste är att förvalta våra gemensamma vattenresurser för samhället i stort och för de kommande generationerna.

Tillräckligt med vatten av god kvalitet kan inte ersättas med något!

## 10.1 Utveckling av vattenarbetet 2021–2027

Vattendirektivets adaptiva och cykliska förvaltningsmodell innebär att genomförandet sker stegvist med ett lärande i fokus, där ständiga förbättringar av både kunskap och processer kan ske. Vi behöver därför fortsätta att utveckla och förbättra vattenarbetet även under kommande sexårsperiod. Bygga vidare på det som byggts upp och vara ödmjuk inför den förbättringspotential som finns.

Trots att det skett en ökad medvetenhet om värdet och vikten av en långsiktigt hållbar vattenförvaltning sedan 2004 och fram till idag, så måste åtgärdstakten fortsätta att öka också under perioden 2021–2027. Framförallt bedömer vi att myndigheter och kommuner behöver ta ett ännu större ansvar för att genomföra en aktiv, sammanhållen planering av sitt åtgärdsarbete och se fördelarna med att planera in vattenförvaltning som en integrerad del av den ordinarie verksamhetens totala miljöarbete. Det krävs också ökad samverkan mellan olika myndigheter och mellan kommuner, för att undvika en ineffektiv och kostsam uppdelning och fragmentisering av ansvar och åtgärder mellan olika aktörer och sakområden. Vattenmyndigheterna har en ganska bra bild över vilka utvecklingsbehov som finns efter mer än 15 års arbete med att hålla samman vattenförvaltningsarbetet och vattendirektivets genomförande i en svensk kontext. Vi har fått mycket underlag och idéer från berörda aktörer under tidigare samråd, dialoger och i andra samverkanssammanhang. Vi har också fått underlag från den rapportering som myndigheter och kommuner gör till vattenmyndigheterna varje år för att redovisa hur det går med åtgärds genomförandet.

Mycket av den utveckling som behöver göras handlar om nationella frågor, som behöver hanteras likartat över hela landet. Sådana frågor är det bäst att lösa på nationell nivå, exempelvis genom nationella vägledning, styrmedel och samordnade insatser. Vissa frågor behöver till och med hanteras genom politiska beslut, som exempelvis ny eller förändrad lagstiftning, ökad eller omfördelad finansiering eller tydligare styrning av statliga myndigheter. Andra frågor behöver hanteras på en mer regional nivå eftersom förutsättningar och utmaningar ser olika ut i olika delar av landet.

Nedan beskrivs övergripande utvecklingsbehov inom några olika områden under perioden 2021–2027.

### Gemensamma frågor för kommande sexårsperiod

#### Sammanhållen vattenpolitik

Det saknas ännu en sammanhållen vattenpolitik på flera områden. Här behövs ett samlat grepp för vad Sverige vill. Detta lyfts bland annat fram i utredningen En utvecklad vattenförvaltning (SOU 2019:66). Utredningen anser att regeringen bör ta fram en skrivelse till riksdagen om en nationell handlingsplan på vattenpolitikens område som ger en övergripande inriktning på arbetet i Sverige för den kommande sexårscykeln. En bättre koppling till finansieringen av åtgärder behövs också enligt betänkandet.

Regeringen har tagit ett samlat beslut i vattenkraftsfrågan i och med den nationella planen för miljöanpassning av vattenkraft (NAP). Det finns också långsiktiga planer för kalkning och hanteringen av förorenade områden, men mycket saknas inom andra områden. Exempel på områden där ett större och sammanhållet grepp skulle behöva tas om hur vattenförvaltningsfrågorna ska hanteras är:

- jordbrukspolitiken
- övervakning av yt- och grundvatten
- frågor om vattenbrist och torka
- markavvattningsfrågorna

## Myndigheter och kommuner behöver göra mer

Varje myndighet måste ta ett större ansvar för att ta ett sammanhållet grepp över sin del av vattenförvaltningsarbetet och integrera sina uppdrag inom vattenförvaltningen i hela sin verksamhet på strategisk nivå. På så sätt kan risken för utebliven samordning med relaterade uppdrag minimeras och arbetet effektiviseras. Det finns exempel på att motsatta intressen inte hanteras tillräcklig väl. Detta behov återspeglas i en ny åtgärd 1 i åtgärdsprogram 2021–2027, riktad till alla åtgärdsmyndigheter, som ålägger ansvar för en strategisk och integrerad planering av åtgärdsprogrammets genomförande inom ramen för myndighetens ansvarsområde.

Avrinningsområden har olika naturgeografiska förhållanden och åtgärder för att motverka eller förebygga negativ påverkan blir bara effektiva med utgångspunkt i vattnets geografi. Många län och kommuner behöver därför samarbeta utanför sina geografiska gränser, vilket kan vara en svårighet.

Vattenmyndigheterna har för att stimulera ett sådant samarbetet tagit fram en ny åtgärd som riktas till kommunerna och länsstyrelserna, åtgärd 1 i båda fallen, där dessa åläggs att göra en övergripande vattenplanering med en helhetssyn utifrån ett avrinningsområdesperspektiv. Denna planering ska tala om hur miljökvalitetsnormerna ska beaktas i alla relevanta delar av verksamheten. Det som är gemensamt är att vattenfrågorna berör många olika verksamheter inom respektive organisation och måste lyftas in i den övergripande verksamhetsplaneringen. På länsstyrelserna finns särskilt behov av att involvera olika sakområden i genomförandet av åtgärdsprogrammet, som till exempel miljöskydd, landsbygdsfrågor, kulturmiljö och samhällsplanering. För att stötta denna åtgärd har Boverket en åtgärd som syftar till att ge vägledning för att kommunerna lättare ska kunna beakta miljökvalitetsnormerna i den fysiska planeringen.

Dessa planeringsåtgärder poängterar att vattenförvaltning måste integreras i allt arbete där miljökvalitetsnormerna berörs. Här lyfts också fram att kommuner och länsstyrelser behöver prioritera de områden där miljökvalitetsnormerna riskerar att inte nås eller där försämring hotar. De olika distrikten har olika utmaningar. Därför blir det länsstyrelsens och kommunens uppgift att med hjälp av informationen i VISS identifiera var krutet ska läggas. För att ytterligare underlätta för kommuner och länsstyrelser utvecklar vi ett kartunderlag i formatet "StoryMaps", som kommer att länkas till ifrån VISS.

De myndigheter som har ansvar för information, data och dataflöden har fortfarande stora insatser kvar att göra när det gäller att koppla samman och kvalitetssäkra underlag. Eftersom underlagsdata är en viktig grund för hela vattenförvaltningsarbetet måste dessa vara lättillgängliga och kvalitetsgranskade samt hållas uppdaterade.

## Miljöövervakningen behöver utvecklas

En väl planerad miljöövervakning är nödvändig för att de beslut som ska fattas inom arbetet med vattenförvaltning ska bli så väl underbyggda som möjligt. Sveriges övervakning av yt- och grundvatten är i många avseenden bra, men behöver samtidigt utvecklas ytterligare för att bättre möta upp de behov som finns inom svensk vattenförvaltning.

Områden med särskilt stora behov är:

- övervakningen av biologiska kvalitetsfaktorer
- övervakning av prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen
- övervakningen av hydromorfologiska kvalitetsfaktorer
- övervakning av grundvattennivåer i påverkade områden.

Det behövs också mer kontroll och kunskap om nya ämnen som kan utgöra risk för vattenmiljön.

Arbetet med att utveckla och samordna nationell och regional miljöövervakning så att den bättre anpassas till vattenförvaltningsarbetets behov, drivs av Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna, tillsammans med Sveriges geologiska undersökning och Naturvårdsverket. Utredningen Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning (SOU 2019:22) lämnade sitt betänkande 2020, men utredningen utredde aldrig frågan kring vilka analyser som behöver göras av faktorer som påverkar miljön och de bakomliggande orsakerna till att förändringar i miljötilståndet inträffar. Därmed ingick inte heller vilka analyser som behöver genomföras inom vattenförvaltningsarbetet för att utforma väl utformade övervakningsprogram i enlighet med vattenförvaltningsförordningen.

Utvecklingsbehoven inom miljöövervakningen beskrivs mer i kapitel 4 Miljöövervakning.

## Nationell prövningsplan för vattenkraften

Den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften (NAP) beslutades av regeringen den 25 juni 2020. Planen innebär att alla anmälda anläggningar för vattenkraftsproduktion som omfattas av planen ska omprövas för att få moderna miljövillkor (läs mer i kapitel 7 Miljökvalitetsnormer för vatten) och prövningarna ska ske under en period av drygt 20 år med start 2022. Sista prövningen enligt planen ska ske år 2039 vilket innebär arbetet fortlöper även i kommande sexårscykler efter 2027.

Vattenmyndigheternas arbete med kvalitetskrav enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) kommer att bedrivas i den prioriteringsordning som behövs för att genomföra NAP under perioden 2022–2039. Inledningsvis skiljer sig tidsplanen för samråd något från arbetet med övriga normer. Samråd om miljökvalitetsnormer för både kraftigt modifierade och naturliga vattenförekomster med påverkan av vattenkraft hålls därför i den senare delen av samrådsperioden, 1 mars till 30 april 2021. Denna del av samrådet kommer att ha särskilt fokus på de vattenförekomster som enligt NAP ska prövas 2022–2024.

Vattenmyndigheterna behöver sedan fortsätta att revidera normer cykelvis för att varje prövning ska få ett så bra underlag som möjligt allt eftersom ny information tillkommer och ny teknik utvecklas.

## Markavvattning

Markavvattningens koppling till ekologisk status och avvägningen mot jordbrukets behov är något som samhället behöver arbeta vidare med. Vattenmyndigheterna intensifierar arbetet med dessa frågor under perioden 2021–2027. Vår ambition är att kunna samråda förslag på kraftigt modifierade vatten (KMV) för markavvattning under den pågående sexårscykeln, det vill säga före den ordinarie revideringen som ska ske 2027. Markavvattning är väsentlig för jordbruket för att växtodlingen kan optimeras. Samtidigt så påverkas vattendragen av avvattningen. All markavvattning som finns idag behövs inte medan de negativa effekterna kvarstår. Exempelvis finns markavvattningsföretag som är inaktiva, medan vissa har omoderna tillstånd. Vissa skulle kunna användas för reglerad dränering. I ett förändrat klimat kan behov och villkor behöva förändras.

## Åtgärder mot övergödning

Övergödningen är ett välkänt problem som behöver ytterligare fokus när det gäller åtgärder och finansiering. Kunskapen om läget är fullt tillräcklig för både inlandsvatten och Östersjön. EU:s mål för den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) pekar tydligt på att stöden i kommande programperiod ska användas för att minska näringsläckaget från jordbruket. Under hösten 2020 görs ett stort arbete med att ta fram den svenska strategiska planen för nästa period och inför framtagandet av regionala handlingsplaner. I denna plan måste strategin för att adressera åtgärdsbehovet för att motverka övergödning vara mycket tydlig. Vattenmyndigheterna ser inte att åtgärderna behöver motverka ambitionerna om en ökad inhemsk hållbar livsmedelsproduktion i den svenska Livsmedelsstrategin. En hållbar produktion måste ske utan att vattenkvalitet och kvantitet påverkas negativt.

Sverige satsar allt större medel för att minska övergödningens problem via Lokala vattenvårdsprojekt (LOVA), Lokala naturvårdssatsningen (LONA) och Lokalt engagemang för vatten (LEVA). Den sammanlagda storleken på dessa bidrag är mer än en halv miljard för år 2021. Via dessa stöd ska fler konkreta åtgärder i form av till exempel våtmarker, tvåstegsdiken och skyddszoner komma till stånd. I backspegeln har många planer och utredningar gjorts med dessa bidrag, vilka det nu förhoppningsvis är dags att realisera. Vattenmyndigheterna ser också att effektuppföljningen av dessa stora satsningar måste utvecklas.

Då stöd för konkreta åtgärder och rådgivning baseras på frivillighet genom ansökningsförfaranden från den enskilde verksamhetsutövaren eller kommunen, är träffsäkerheten i att dessa åtgärder genomförs där de bäst behövs inte optimal. Uppföljningar visar att intresset för att till exempel söka finansiering för en våtmark varierar stort mellan olika län. En ökad träffsäkerhet skulle innebära ökad miljönytta per krona. Hur intresset från berörda verksamhetsutövare kan öka är en fråga som måste adresseras. Därför finns det föreslagna åtgärder till såväl Jordbruksverket som länsstyrelserna angående detta.

Där det finns övergödningens problem i havsmiljön görs åtgärder effektivast på land. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att ta fram åtgärdsprogram enligt havsmiljödirektivet och hänvisar i stor utsträckning till åtgärder i vattenförvaltningens åtgärdsprogram. Detta förstärker motivet för att ansvariga aktörer verkligen ska genomföra sina åtgärder. Helsingforskommissionen (HELCOM) har också bilden klar och förbereder för en ny internationell överenskommelse, Baltic Sea Action Plan (BSAP), baserad på nya betningsberäkningar avseende reduktionsbehov av närsaltbelastning.

Vattenmyndigheterna ser att åtgärds målen inom övergödning är rimliga att uppnå inom två sexårsperioder under förutsättning att de ansvariga aktörerna genomför sina delar. Sannolikt behöver dock ekosystemen längre tid på sig för återhämtning.

## Vattenförvaltning i ett förändrat klimat

Förvaltningen av vattenresurserna behöver ta hänsyn till det förändrade klimatet på flera olika sätt. Detta innebär anpassningar till olika utmaningar i olika delar av landet. Kusterosion i söder, vattenbrist i öster, större regnmängder i norr och översvämningar i väster är några av de utmaningar som följer av ett förändrat klimat. Det finns ett stort behov av att kunna få en mer detaljerad bild i både tid och rum av regionala klimatscenarier, vattenbalansberäkningar per avrinningsområde, samhällets samlade vattenbehov, tillstånd för vattenuttag och ekosystemens respons. Regeringen ska få underlag till sin nya klimatanpassningsstrategi i december 2021. Underlaget ska peka på de mest prioriterade utmaningarna och innehålla en utvärdering av myndigheternas klimatanpassningsarbete. Vi förutsätter att vattenfrågorna kommer att ha en framskjuten plats i denna strategi.

Vattenbrist har sedan länge varit ett problem i vissa delar av landet, framförallt i Södra Östersjöns vattendistrikt. Vattenbristen har dock under senare år drabbat allt större delar av landet, åtminstone temporärt. Vattenmyndigheterna har tagit fram förslag på delförvaltningsplaner med åtgärder mot vattenbrist för kommande sexårsperiod. Det har inte varit möjligt att kvantifiera vattenbrist så tydligt som vi önskar, inte heller kan problemen fullt ut kopplas till påverkan och därmed till relevanta åtgärder såsom direktivet kräver. Delförvaltningsplanerna är ett första steg som både visar på bristen på relevant data och föreslår vad som mer behöver göras för att motverka vattenbrist. Det handlar således inte om krishantering utan framförallt om ett förebyggande arbete.

Ett verktyg som skulle behöva tas fram är specifika bedömningsgrunder och miljökvalitetsnormer för kvantitativ status för sjöar och vattendrag. Det är också viktigt att planera och prioritera rätten till vattenuttag i ett klimatperspektiv. Ett förändrat klimat kommer också att leda till större risker för översvämningar – både som följd av skyfall och stigande havsnivåer. Många åtgärder med annat fokus kan också förebygga risk för översvämning och minska negativa effekter – så kallade naturbaserade lösningar. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) pekar på riskområden framförallt i städer, samtidigt som många åtgärder behövs uppströms. Länsstyrelserna ska se till att åtgärder för riskhantering föreslås. MSB behöver tillhandahålla hela sitt översvämningssunderlag och länsstyrelserna behöver stämma av åtgärder inom båda direktiven - vattendirektivet och översvämningdirektivet - för att undvika intressekonflikter och hitta synergieffekter.

På kort sikt är det inte troligt att direkta effekter från klimatförändringar kommer att påverka möjligheten att nå målen i så stor utsträckning. Däremot är det mer troligt att samhällets klimatanpassningsåtgärder kan komma att påverka vattnet. Därför är det viktigt att vattenförvaltningsarbetet samordnas med arbetet som följer av översvämningdirektivet för att kunna minimera konflikterna mellan de olika direktivens mål. Synergieffekter kan nå genom att förbättra och bevara ekosystemens, markernas och grundvattenmagasinens naturliga vattenhållande förmåga. EU-kommissionen har tagit fram en vägledning (Europeiska kommissionen, 2009) för hantering av klimatförändringar i vattenförvaltningsarbetet. Enligt vägledningen bör ett förändrat klimat inte användas som motiv för att sänka förbättringskraven (miljökvalitetsnormer med undantag i form av mindre stränga krav) för en vattenförekomst. Den åtgärd som främst förespråkas är att hålla kvar vatten högt uppe i avrinningsområdet för att minska risken för både stora översvämningar nedströms och vattenbrist.

Kommunerna behöver dimensionera dagvattenanläggningar, hitta platser för planerad översvämning, förnya VA-näten för att minska risken för bräddning eller inläckage till dricksvatten. För detta arbete krävs stora investeringar under kommande förvaltningscykel och troligen också i ett ännu längre tidsperspektiv.

## Dricksvattenförsörjningen

Dricksvattenfrågorna har en särskild ställning i vattendirektivet framförallt genom att vattentäkterna ska skyddas. Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram har pekat på behovet av att vattenskyddet utvecklas; nya vattenskyddsområden behöver inrättas och befintliga föreskrifter uppdateras. Regeringen har anslagit särskilda medel, men ändå går arbetet alltför långsamt.

Hösten 2020 kommer EU att anta ett nytt dricksvattendirektiv med utökat krav på riskbedömning av råvattnet och samordningen. Vi ser goda möjligheter till samarbete och synergier med vattenförvaltningsarbetet. En statlig utredning kommer under hösten 2021 att föreslå hur ansvarsfördelningen för direktivets implementering ska se ut i Sverige. Nya ämnen ska mätas och rapporteras. Även läckage från ledningssystemen och motåtgärder mot detta ska rapporteras till EU.

Redan idag finns risk för att vattenresursen inte räcker till dricksvattenförsörjningen i vissa delar av landet under torra perioder, bland annat på grund av konkurrens om vattnet med till exempel jordbruk och industri. Samtidigt måste ekosystemen ha den nödvändiga vattentillgången tryggad. Även frågor om grundvattenkvantitet behöver större uppmärksamhet då låga grundvattennivåer har stor effekt på grundvattenberoende ekosystem.

I nästa sexårsperiod behöver också frågor rörande bakterier och andra mikroorganismer i dricksvattentäkter uppmärksammas, särskilt motiverat av ett varmare klimat.

## EU:s rekommendationer till Sverige

Medlemsstaterna gör regelbundna redovisningar till EU-kommissionen av hur arbetet med att genomföra vattenförvaltningen fortskrider. EU-kommissionen granskar redovisningarna och återkopplar till respektive medlemsstat hur man bedömer att genomförandet går.

Återkopplingen från EU är viktig för den fortsatta utvecklingen av arbetet med vattenförvaltning. Den pekar ut förbättringsbehov och ger en indikation på vad medlemsstaterna behöver prioritera. I februari 2019 fick medlemsstaterna återkoppling från granskningen av vattendistriktens förvaltningsplaner som beslutades 2016. För Sveriges del lyftes bland annat rekommendationer att stärka miljöövervakningen, att förbättra motiveringen av undantag, att utveckla indikatorer för betydande påverkanstryck, att identifiera fler åtgärder för att reducera fosforläckage, att ta fram förvaltningsplaner för hantering av torka och att arbeta vidare med kostnadstäckning för vattenanvändning (Europeiska kommissionen, 2019).

EU trycker på i många sammanhang och EU-kommissionen lämnade så sent som i juni 2020 besked om att vattendirektivet inte ska öppnas upp för någon större revidering. Samtidigt flaggade de för att ett större fokus kommer att ligga på att understödja medlemsstaternas implementering och se till att direktivet efterlevs i större utsträckning. EU-kommissionen har poängterat att det inte är tillräckligt att bara bygga åtgärdsprogram på sådant som redan görs eller ändå ska göras. Åtgärdsprogrammen ska innehålla specifika åtgärder för kontroll av vattenuttag, utsläpp från punktkällor, diffusa utsläpp, fysisk förändring samt ytterligare åtgärder som behövs för att nå kvalitetsmålen.

## 10.2 Viktiga frågor och särskilda utmaningar i Södra Östersjöns vattendistrikt

Den pågående och framtida förvaltningen av vatten i Södra Östersjöns vattendistrikt innebär många utmaningar. De frågor och behov som finns inom de prioriterade åtgärdsområdena övergödning, dricksvattenförsörjning, miljögifter och fysisk påverkan är fortfarande mest angelägna att lösa, men det finns utmaningar även inom andra områden. En av de största utmaningarna är det förändrade klimatet. Exempelvis påverkas förutsättningarna för ekosystemen av högre temperaturer och förändrade nederbördsmonster, utbredningen av invasiva arter växer, ökad risk för såväl torka som översvämningar förväntas, de areella näringarna kommer att beröras både negativt och positivt, turismen i distriktet kommer troligen att öka. Det är vanskligt att bedöma hur stora klimattförändringarna blir och hur fort förloppen sker, eftersom uppmätta värden många gånger överskrider forskningens prognoser. Dessa förändringar har stor inverkan på vattenförsörjningen i distriktet, som utgår från en gemensam och begränsad resurs. När många intressen ska samsas är det särskilt viktigt att vattenuttag har moderna tillstånd och att dricksvatten för människor har ett erforderligt skydd. För att hindra oönskad påverkan av föroreningar är det viktigt att varje vattentäkt riskbedöms utifrån lokala förhållanden. En utmaning är också att se om det finns potential att minska vattenanvändningen inom distriktet.

Utsläppen av näringsämnen har minskat mycket de senaste årtiondena, men för att uppnå miljö kvalitetsnormerna finns fortfarande ett stort behov av ytterligare minskningar. Detta är en stor utmaning som bland annat innebär ett fortsatt arbete med att förbättra avlopps- och dagvattenhanteringen. Likaså behöver läckaget av näringsämnen från jordbruksmark minskas ytterligare samtidigt som det finns ett behov av ett fortsatt produktivt jordbruk. Vilka åtgärder som är lämpliga på vilka marker, hur avlopps- och dagvattenrening kan bli effektivare, hur fosfors internbelastning kan minska och hur åtgärderna blir mest kostnadseffektiva, är frågor som är fortsatt viktiga att klarlägga och samverka kring i framtiden.

Kunskapsläget om miljögifter i vatten är fortfarande bristfälligt och behovet av mer övervakning är stort. Det finns inom distriktet ett stort antal förorenade områden, vars påverkan på yt- och grundvatten är dåligt undersökt. Bekämpningsmedel, både de som används idag och de som är förbjudna, återfinns i vattenmiljön. Det kommer också nya ämnen, till exempel läkemedel och PFAS, där omfattningen och spridningen i miljön är mycket osäker. Synergieffekter av flera kemikalier i miljön är mycket litet undersökt. Behovet av ökad miljöskyddstillsyn är därför stort.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns få stora vattenkraftsanläggningar men över 1 000 småskaliga vattenkraftverk, som ska omprövas för att få moderna miljökrav. Miljöanpassning att uppnå miljö kvalitetsnormerna för vatten kan innebära att öppna upp fria vandringsvägar och att anpassa regleringar av sjöar och vattenflöden. För detta krävs stora insatser av såväl verksamhetsutövare och myndigheter för att hitta de bästa lösningarna för varje enskild vattenkraftanläggning så att påverkan på elproduktion och reglerförmåga blir rimlig. Miljöanpassningen är av stor vikt för den biologiska mångfalden och sportfisket. För närvarande pågår ett intensivt arbete bland länsstyrelserna i vattendistriktet att kvalitetssäkra underlaget som finns i databasen VISS gällande påverkan, risk, status och åtgärder för vattenförekomster påverkade av vattenkraft som ska prövas mellan 2022 och 2024. Därefter kommer vattenmyndigheten i Södra Östersjön att göra en översyn av miljö kvalitetsnormerna och peka ut kraftigt modifierade vatten (KMV) för dessa vattenförekomster utifrån befintliga underlag, metoder och vägledningar. Samråd planeras att hållas i mars-april och beslut

förväntas att fattas i december 2021. Arbetet kommer att fortsätta 15 år framöver för att hitta bra och flexibla lösningar i komplicerade områden där det finns stora biologiska (Natura2000) och kulturella värden, samtidigt som elproduktion och reglerförmåga beaktas.

Inom områden med jordbruk och skogsbruk finns en stor mängd rätade och kanaliserade vattendrag. Detta tillsammans med utdikning av våtmarker gav i början av förra seklet möjlighet till större produktion. Det finns ett stort behov av att se över vilka områden som behöver prioriteras för produktion, hur dessa produktionsområden kan bli bättre ur miljösynpunkt, samt hur de övriga kan återställas till mer naturliga tillstånd. I distriktet kommer klimatperspektivet med risk för lite eller för mycket vatten vara särskilt viktigt att beakta i detta arbete.

Det sura nedfallet som orsakar försurning har minskat med 90 procent sedan 80-talet när det var som störst. Även om nedfallet skulle upphöra helt har markens buffrande förmåga försvagats. Kalkning kommer därför att behövas lång tid framöver. I Södra Östersjön har kalkningsmängderna minskat med 47 procent från 2007 till 2019. Någon ytterligare större nedgång är inte att förvänta utan nivån kommer troligen ligga på den senare nivån under de kommande sex åren.

Skogsbrukets försurande påverkan beror på tillväxten och mängden råvara som skördas. Under 1900-talet har tillväxten i skogen ökat kontinuerligt till följd av förbättrad skogsvård, gödsling och tätare skogar. Dessutom har även nedfallet av kväve bidragit. Uttaget av skogsråvara har ökat i ungefär samma takt som den ökade tillväxten. Sedan slutet på 1980-talet har uttaget av skogsråvara ökat ytterligare i och med en ökad användning av skogsbränsle. Bortförsl av grenar och toppar (grot) vid gallring och slutavverkning ger en betydligt ökad försurningseffekt i jämförelse med uttag av bara stamved. Under 2000-talet har uttaget av GROT ökat kraftigt, framför allt i södra Sverige.

Det finns ett stort engagemang på lokal nivå i de 45 vattenråd som etablerats i distriktet. Det är särskilt glädjande att intresset för utlysningar av bidrag är så stort i distriktet. Vattenmyndigheten avser att försöka få fram ytterligare medel att söka. Vattenråden genomför samrådsmöten och andra samverkansaktiviteter, sprider information till berörda, identifierar åtgärdsbehov och initierar utredningar och planering för åtgärder. Vattenrådets betydelse för det lokala engagemanget för vattenfrågorna är betydelsefullt och med samma målbild hos de flesta involverade blir det lättare att nå fram.

## 10.3 Vattenförvaltningsarbetet är en del i ett större sammanhang

Det arbete som görs utifrån kraven inom vattenförvaltningsförordningen ska samordnas med annat miljö- och vattenrelaterat arbete. Det finns bland annat flera vattenrelaterade EU-direktiv som på olika sätt knyts till vattendirektivet, till exempel nitratdirektivet, avloppsvattendirektivet, översvämningdirektivet och havsplaneringsdirektivet. Dessutom kopplar gynnsam bevarandestatus inom fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet i vattenanknutna Natura 2000-områden och miljö kvalitetsnormerna för vatten.

Utöver direktiven så bidrar vattenförvaltningsarbetet till att uppnå målen i andra internationella konventioner om havs- och vattenmiljön såsom samarbetet inom HELCOM och Oslo-Pariskonventionen (OSPAR). Åtgärderna för en bättre havsmiljö är till största delen beroende av åtgärder på land varför vattenförvaltningens åtgärder i grunden är samma som de som krävs för att nå miljömålen i både Östersjön och Nordsjön.



Mål och delmål i FN:s Agenda 2030, de svenska miljökvalitetsmålen och generationsmålet kompletterar varandra på ett bra sätt och är viktiga för den politiska styrningen mot en hållbar framtid. Både vattenförvaltning och havsmiljöförvaltning är en del av arbetet med att nå de vattenanknutna målen. När vi inte miljökvalitetsnormerna för vatten och hav så när vi inte miljömålen, och tvärtom.

Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer är viktiga verktyg för att öka takten i miljömålsarbetet och nå det önskade miljötillståndet för våra vatten. Vattenmyndigheterna vill se en större tydlighet från de miljömålsansvariga myndigheterna att verka för vattenförvaltningen åtgärder även i detta sammanhang. En ökad samordning mellan olika målsättningar och mellan ansvariga myndigheters arbete är både kostnadseffektivt och tidsbesparande då målen oftast är detsamma.

## 10.4 Hållpunkter under åren 2021–2027

Vattenmyndigheterna har i första hand tidplanen som anges i vattendirektivet att förhålla sig till. Men vi behöver också samordna vårt arbete med andra processer. I denna sexårsperiod kommer vattendelegationerna att fatta beslut vid flera olika tillfällen. Inför beslut genomförs samråd som vanligt och när det gäller miljökvalitetsnormer är samrådtiden oftast en till två månader.

Planerade samråd inom vattenförvaltningen under kommande sexårscykel:

- arbetsplan med tidtabell
- översikt över väsentliga frågor
- normer för kraftigt modifierade vattenförekomster (KMV) på grund av markavvattning
- normer för kraftigt modifierade vattenförekomster (KMV) på grund av vattenkraft enligt nationella provningsplanens tidplan för provningsgrupper som ska provas 2025–2027/28
- förslag till reviderade övervakningsprogram, förvaltningsplaner, åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer, 2027–2033

Planer, uppdrag, andra större händelser och nyheter finns på vattenmyndigheternas webbplats, [www.vattenmyndigheterna.se](http://www.vattenmyndigheterna.se).



# 11 Referenser

Kontakta någon av de fem vattenmyndigheterna om du vill ta del av vårt underlag som ännu inte är publicerat.

- Andersson, H. (2018). *Stigande havsnivåer och ökad översvämningsrisk - hur påverkar klimatförändringen Sveriges kuster?* MSB. Hämtat från <https://rib.msb.se/filer/pdf/28699.pdf>
- Art- och habitatdirektivet. Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
- Asp, M., Berggreen-Clausen, S., Berglöv, G., Björck, E., Johnell, A., Axén Mårtensson, J., Nylén, L., Ohlsson, A., Persson, H., Sjökvist, E. (2015). *Framtidsklimat i Östergötlands län – enligt RCP-scenarier*. SMHI. Hämtat från [https://www.smhi.se/polopoly\\_fs/1.95728!/Menu/general/extGroup/attachmentColHolid/mainCol1/file/Framtidsklimat\\_i\\_Östergötlands\\_Län\\_Klimatologi\\_nr\\_23.pdf](https://www.smhi.se/polopoly_fs/1.95728!/Menu/general/extGroup/attachmentColHolid/mainCol1/file/Framtidsklimat_i_Östergötlands_Län_Klimatologi_nr_23.pdf)
- Avloppsvattendirektivet. Rådets direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.
- Badvattendirektivet. Rådets direktiv 2006/7/EG av den 15 februari 2006 om förvaltning av badvattenkvaliteten och om upphävande av direktiv 76/160/EEG.
- Berglöv, G., Asp, M., Berggreen-Clausen, S., Björck, E., Axén Mårtensson, J., Nylén, L., Ohlsson, A., Persson, H., Sjökvist, E. (2015). *Framtidsklimat i Kronobergs län – enligt RCP-scenarier*. SMHI. Hämtat från [https://www.smhi.se/polopoly\\_fs/1.95716!/Menu/general/extGroup/attachmentColHolid/mainCol1/file/Framtidsklimat\\_i\\_Kronobergs\\_län\\_Klimatologi\\_nr\\_27.pdf](https://www.smhi.se/polopoly_fs/1.95716!/Menu/general/extGroup/attachmentColHolid/mainCol1/file/Framtidsklimat_i_Kronobergs_län_Klimatologi_nr_27.pdf)
- Bernes, C. (2016). *En varmare värld: Växthuseffekten och klimatets förändringar* (3:e uppl.). Stockholm: Naturvårdsverket. Hämtat från <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-1300-4.pdf?pid=19441>
- Boverket (2020). *PBL kunskapsbanken - en handbok om plan- och bygglagen: Vägledning om översiktsplanering till och med 31 mars 2020*. Boverket. Hämtat från <https://www.boverket.se/globalassets/vagledning/kunskapsbanken/oversiktsplanering/vagledning>
- Brouwer, S., Rayner, T., & Huitema, D. (2013). Mainstreaming Climate Policy: The Case of Climate Adaptation and the Implementation of EU Water Policy. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31(1), 134-153. doi:DOI:10.1068/c11134
- CIS Guidance No.37. Steps for defining and assessing ecological potential for improving comparability of Heavily Modified Water Bodies. Helsingfors: Directorate general environment of the European Commission.
- CIS Guidance No.4. Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies. Bryssel: Directorate general environment of the European Commission.
- Dricksvattendirektivet. Rådets direktiv 98/83/EG om kvaliteten på dricksvatten.
- Eklund, A., Stensen, K., Alavi, G., & Jacobsson, K. (2018). *Sveriges stora sjöar idag och i framtiden: Klimatets påverkan på Väneren, Vättern, Mälaren och Hjälmaren*. Kunskaps sammanställning februari 2018. SMHI. Hämtat från [https://www.smhi.se/polopoly\\_fs/1.130362!/klimatologi\\_49.pdf](https://www.smhi.se/polopoly_fs/1.130362!/klimatologi_49.pdf)
- Energimyndigheten (2020). Vattenkraft. Hämtat från <http://www.energimyndigheten.se/fornybart/vattenkraft/> den 16 september 2020

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.
- Europeiska kommissionen (2000). Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén - En prispolitik som främjar en hållbar användning av vattenresurserna (KOM/2000/0477). Europeiska kommissionen: Bryssel.
- Europeiska kommissionen (2009). *VITBOK - Anpassning till klimatförändring: en europeisk handlingsram*. KOM(2009) 147 slutlig. Hämtat från [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2009\)0147\\_/com\\_com\(2009\)0147\\_sv.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0147_/com_com(2009)0147_sv.pdf)
- Europeiska kommissionen (2019). *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av vattendirektivet (2000/60/EG) och översvämningsdirektivet (2007/60/EG)*. Bryssel: Europeiska kommissionen. Hämtat från <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/SV/COM-2019-95-F1-SV-MAIN-PART-1.PDF>
- Fiskvattendirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/44/EG om kvaliteten på sådant sötvatten som behöver skyddas eller förbättras för att upprätthålla fiskbestånden.
- Folkhälsomyndigheten (2011). *Smittsamma sjukdomar - Redovisning av ett myndighets- gemensamt regeringsuppdrag*. Smittskyddsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens veterinärmedicinska anstalt. Hämtat från [https://www.researchgate.net/publication/289238899\\_Smittsamma\\_sjukdomar\\_i\\_ett\\_forandrat\\_klimat\\_Redovisning\\_av\\_ett\\_myndighetsgemensamt\\_regeringsuppdrag](https://www.researchgate.net/publication/289238899_Smittsamma_sjukdomar_i_ett_forandrat_klimat_Redovisning_av_ett_myndighetsgemensamt_regeringsuppdrag)
- Fågeldirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar.
- Förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete
- Förordning (2018:1939) om invasiva främmande arter.
- Grundvattendirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring.
- Gyllström, M., Larsson, M., Mentzer, J., Petersson, J. F., Cramér, M., Boholm, P., & Witter, E. (2016). *Åtgärder mot övergödning för att nå god ekologisk status - underlag till vattenmyndigheternas åtgärdsprogram*. Vattenmyndigheterna. Hämtat från <https://viss.lansstyrelsen.se/ReferenceLibrary/53316/Rapport2016-19-Atgarder-mot-overgodning.pdf>
- Havs- och vattenmyndigheten (2013). *Fiskvandring – arter, drivkrafter och omfattning i tid och rum: Underlag till vägledning om lämpliga försiktighetsmått och bästa möjliga teknik för vattenkraft*. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.5f66a4e81416b5e51f73111/1383209282318/rapport-hav-2013-11-fiskvandring.pdf>
- Havs- och vattenmyndigheten (2014). *Vägledning för kap. 9-10 §§ vattenförvaltningsförordningen: om förlängd tidsfrist och mindre stränga krav - undantag från att nå en god status/potential till 2015*. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.549ab516149e19df88fc2e0d/1418917813322/rapport-2014-12-vagledning-vattenforvaltning.pdf>
- Havs- och vattenmyndigheten (2015a). *Nationell strategi för prioritering av vattenåtgärder inom jordbruket: Dialogprojekt Havs- och vattenmyndigheten - Jordbruksverket*. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.64e1919f14d5425666561060/1432549477886/rapport-2015-10-nationell-strategi-prioritering-vattenatgarder-jordbruket.pdf>

- Havs- och vattenmyndigheten (2015b). *Vägledning för kraftigt modifierade vatten*. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.64e1919f14d54256665de2eb/1433769045465/vagledning-kraftigt-modifierade-vatten.pdf>
- Havs- och vattenmyndigheten (2016a). *Analys av förändrad betalningsförmåga för bedömning av orimliga kostnader: Utveckling av en metod för att ge underlag till bedömningar av orimliga kostnader enligt vattenförvaltningsförordningen*. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.7bcd27a153db973993d51d2/1460728290741/publikation-analys-betalningsformaga-2016-04-12.pdf>
- Havs- och vattenmyndigheten (2016b). *Miljögifter i ytvatten - klassificering av status: Vägledning för tillämpning av HVMFS 2013:19*. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.6d9c45e9158fa37fe9f57c25/1482143211383/vagledn-miljogiftsklassning-hvmfs201319.pdf>
- Havs- och vattenmyndigheten (2016c). *Vägledning för kraftigt modifierade vatten: Fastställande av kraftigt modifierade vatten i vattenförekomster med vattenkraft*. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.1200000e154e1ecc6e8ef337/1464873793806/vagledning-for-kraftigt-modifierat-vatten.pdf>
- Havs- och vattenmyndigheten (2018a). *Fisk i vattendrag: vägledning för statusklassificering*. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.670c3c9a16786bb126240576/1591349305476/rapport-fisk-vattendrag-vagledning-for-statusklassificering.pdf>
- Havs- och vattenmyndigheten (2018b). *Statusklassificering och hantering av osäkerhet: Vägledning för tillämpning av 2 kap. HVMFS 2013:19 (Utkast)*. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten.
- Havs- och vattenmyndigheten (2019a). *Havs- och vattenmyndighetens utvecklade vägledning för prövning av små avlopp*. Hämtat från [https://www.havochvatten.se/4.1e418088169a22907866c2e2.pdf?selection=chapter\\_6.61dc5dd916d7dc382894ce51&properties=70.61dc5dd916d7dc382894ce50](https://www.havochvatten.se/4.1e418088169a22907866c2e2.pdf?selection=chapter_6.61dc5dd916d7dc382894ce51&properties=70.61dc5dd916d7dc382894ce50)
- Havs- och vattenmyndigheten (2019b). *Sveriges officiella statistik - Statistiska meddelanden (JO 56 SM 1901): Det yrkesmässiga fisket i sötvatten 2018 - Preliminära uppgifter*. SCB. Hämtat från [https://www.scb.se/contentassets/2e0ae62c42f1426fa9d143e9a3e9e930/jo1102\\_2018a01\\_sm\\_jo56sm1901.pdf](https://www.scb.se/contentassets/2e0ae62c42f1426fa9d143e9a3e9e930/jo1102_2018a01_sm_jo56sm1901.pdf)
- Havs- och vattenmyndigheten (2020). *Vägledning för regional vattenförsörjningsplanering: För en säker och långsiktig dricksvattenförsörjning*. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.3fb191f616fc305244b19a62/1579632509353/rapport-2020-1-vagledning-for-regional-vattenforsorjningsplanering.pdf>
- Havsmiljödirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).
- Hjerpe, K., Sjöberg, T., Lundgren Kownacki, K., Andersson, L., & Sjöström, Å. (2020). *Myndigheters arbete med klimatanpassning 2019*. SMHI. Hämtat från [https://www.smhi.se/polopoly\\_fs/1.159760!/Klimatologi\\_54.pdf](https://www.smhi.se/polopoly_fs/1.159760!/Klimatologi_54.pdf)
- HVMFS 2013:19. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten.

- HVMFS 2015:26. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2015:26) om övervakning av ytvatten.
- HVMFS 2015:34. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HVMFS 2015:34) om förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för ytvatten.
- HVMFS 2017:20. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om kartläggning och analys av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
- HVMFS 2019:24. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om ändring i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
- HVMFS 2019:25. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten.
- IVL Svenska miljöinstitutet (2020). MAGIC-biblioteket. Hämtat från <https://magicbiblioteket.ivl.se/> den 30 mars 2020
- Jordbruksverket (2013). *Jordbrukets markavvattningsanläggningar i ett nytt klimat*. Jordbruksverket. Hämtat från [https://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf\\_rapporter/ra13\\_14.pdf](https://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_rapporter/ra13_14.pdf)
- Jordbruksverket (2017). *Sveriges officiella statistik - Statistiska meddelanden (JO 30 SM 1701): Sysselsättning i jordbruket 2016*. SCB. Hämtat från <https://jordbruksverket.se/download/18.514d3694172cce07237cd988/1592772349399/JO30SM1701.pdf>
- Jordbruksverket (2018). *Jordbrukets behov av vattenförsörjning*. Rapport 2018:18. Hämtat från [https://www2.jordbruksverket.se/download/18.6c309e13163f38127225024/1528806838383/ra18\\_18v2.pdf](https://www2.jordbruksverket.se/download/18.6c309e13163f38127225024/1528806838383/ra18_18v2.pdf)
- Jordbruksverket (2019a). *Kantzoner längs jordbruksvatten för en bättre vattenmiljö: Underlagsrapport till Havs- och vattenmyndighetens vägledningsarbete*. Jordbruksverket. Hämtat från [https://www2.jordbruksverket.se/download/18.6e46bb716fc11d7264a1c2d/1579611567861/ra19\\_6.pdf](https://www2.jordbruksverket.se/download/18.6e46bb716fc11d7264a1c2d/1579611567861/ra19_6.pdf)
- Jordbruksverket (2019b). *Sveriges officiella statistik - Statistiska meddelanden (JO 10 SM 1902): Jordbruksmarkens användning 2019, Slutlig statistik*. SCB. Hämtat från <https://jordbruksverket.se/download/18.29196bdf172db848a9e4fed/1592825996287/JO10SM1902.pdf>
- Jordbruksverket (2020). *Miljöätgärder i jordbruksvatten*. Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten. Hämtat från [https://www2.jordbruksverket.se/download/18.6e46bb716fc11d726428c61/1579522601742/ra19\\_23.pdf](https://www2.jordbruksverket.se/download/18.6e46bb716fc11d726428c61/1579522601742/ra19_23.pdf)
- Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten (2013). *Svenskt fritidsfiske och fisketurism 2020*. Hämtat från <https://www2.jordbruksverket.se/download/18.724b0a8b148f52338a31760/1413287163759/ovr262.pdf>
- Lindgarth, M., Carstensen, J., Drakare, S., Johnson, R. K., Nyström Sandman, A., Söderpalm, A., & Wikström, S. (2016). *Ecological assessment of Swedish water bodies: Development, harmonisation and integration of biological indicators. Final report of the research programme WATERS. Deliverable 1.1-4, WATERS report no 2016:10*. Göteborg: Havsmiljöinstitutet. Hämtat från [https://waters.gu.se/digitalAssets/1592/1592593\\_waters-report-2016\\_10.pdf](https://waters.gu.se/digitalAssets/1592/1592593_waters-report-2016_10.pdf)
- LIVSFS 2017:2. Livsmedelsverkets föreskrifter om ändring i Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten.

- Livsmedelsverket (2017). *Handbok dricksvattenrisker: Mikrobiologiska risker i ytråvatten*. Uppsala: Livsmedelsverket. Hämtat från <https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/produktion-handel-kontroll/vagledning-ar-kontrollhandbocker/handbok-ytravatten---dricksvattenrisker.pdf>
- Livsmedelsverket (2019). *Handbok för klimatanpassad dricksvattenförsörjning*. Hämtat från <https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/publikationsdatabas/handbocker-verktyg/handbok-for-klimatanpassad-dricksvattenforsorjning-2019.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1>
- Länsstyrelsen Västra Götalands län (2018). *Naturanpassade åtgärder mot översvämning - Ett verktyg för klimatanpassning*. Länsstyrelsen Västra Götalands län. Hämtat från <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.5776ebef1633fba4a9732ef/1526460469394/2018-13.pdf>
- Malmberg Pärsson, K., Nyberg, J., Ising, J., & Rodhe, L. (2016). *Skånes känsliga stränder – erosionsförhållanden och geologi för samhällsplanering*. Uppsala: Sveriges geologiska undersökning. Hämtat från [resource.sgu.se/produkter/sgurapp/s1617-rapport.pdf](https://resource.sgu.se/produkter/sgurapp/s1617-rapport.pdf)
- Masson-Delmotte, V., Zhai, P., Pörtner, H. O., Roberts, D., Skea, J., Shuka, P., . . . Waterfield, T. (i tryck). *IPCC, 2018: Summary for Policymakers*. Hämtat från [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15\\_SPM\\_version\\_report\\_L\\_R.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_SPM_version_report_L_R.pdf)
- Miljöbalk (1998:808)
- MSB. (2019). *Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet*. MSB1408, Enheten för planering och försörjning. Hämtat från <https://rib.msb.se/filer/pdf/28862.pdf>
- Naturvårdsverket (2008). *Nationell strategi och handlingsplan för främmande arter och genotyper*. Stockholm: Naturvårdsverket. Hämtat från <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-5910-1.pdf>
- Naturvårdsverket (2017). *Kunskapsunderlag om våtmarkers ekologiska och vattenhushållande funktion - Redovisning av regeringsuppdrag (M2017/0954/NM)*. Naturvårdsverket. Hämtat från <http://testnyanv.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhället/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2017/Kunskapsunderlag-vatmarkers-ekologiska-vattenhushallande-funktion.pdf>
- Naturvårdsverket (2018). *Rening av avloppsvatten i Sverige 2016*. Stockholm: Naturvårdsverket. Hämtat från <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-8808-8.pdf?pid=22472>
- Nitratdirektivet. Rådets direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.
- Nyberg, E., Faxneld, S., Danielsson, S., & Bignert, A. (2018). *The National Swedish Contaminant Monitoring Programme for Freshwater Biota, 2018*. Department of Environmental Research and Monitoring . Stockholm: Naturhistoriska riksmuseet. Hämtat från [naturvardsverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1200065/FULLTEXT01.pdf](https://naturvardsverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1200065/FULLTEXT01.pdf)
- Nyström Sandman, A., Christiernsson, A., Gidhagen Fyhr, F., Lindegarth, M., Kraufvelin, P., Bergström, P., Nilsson, P., Fredriksson, R., Bergström, U., Hogfors, H. (2020). *Grön infrastruktur i havet - landskapsperspektiv i förvaltningen av Sveriges marina områden*. Stockholm: Naturvårdsverket. Hämtat från <https://www.aquabiota.se/wp-content/uploads/978-91-620-6930-8.pdf>
- Ohlsson, A., Asp, M., Berggreen-Clausen, S., Berglöv, G., Björck, E., Johnell, A., Axén Mårtensson, J., Nylén, L., Persson, H., Sjökvist, E. (2015). *Framtidsklimat i Blekinge län – enligt RCP-scenarier*. SMHI. Hämtat från [https://www.smhi.se/polopoly\\_fs/1.95708!/Menu/general/extGroup/attachmentColHold/mainCol1/file/Framtidsklimat\\_i\\_Blekinge\\_län\\_Klimatologi\\_nr\\_30.pdf](https://www.smhi.se/polopoly_fs/1.95708!/Menu/general/extGroup/attachmentColHold/mainCol1/file/Framtidsklimat_i_Blekinge_län_Klimatologi_nr_30.pdf)

- Olsson, J., Berg, P., Eronn, A., Simonsson, L., Södling, J., Wern, L., & Yang, W. (2017). *Extremregn i nuvarande och framtida klimat - Analyser av observationer och framtidsscenarioer*. SMHI. Hämtat från [https://www.smhi.se/polopoly\\_fs/1.134304!/klimatologi\\_47\\_4.pdf](https://www.smhi.se/polopoly_fs/1.134304!/klimatologi_47_4.pdf)
- Persson, G., Asp, M., Berggreen-Clausen, S., Berglöv, G., Björck, E., Axén Mårtensson, J., Nylén, L., Ohlsson, A., Persson, H., Sjökvist, E. (2015a). *Framtidsklimat i Gotlands län – enligt RCP-scenarioer*. SMHI. Hämtat från [https://www.smhi.se/polopoly\\_fs/1.95710!/Menu/general/extGroup/attachmentColHold/mainCol1/file/Framtidsklimat\\_i\\_Gotlands\\_Län\\_Klimatologi\\_nr\\_31.pdf](https://www.smhi.se/polopoly_fs/1.95710!/Menu/general/extGroup/attachmentColHold/mainCol1/file/Framtidsklimat_i_Gotlands_Län_Klimatologi_nr_31.pdf)
- Persson, G., Asp, M., Berggreen-Clausen, S., Berglöv, G., Björck, E., Axén Mårtensson, J., Jenny, Nylén, L., Ohlsson, A., Persson, H., Sjökvist, E. (2015b). *Framtidsklimat i Kalmar län – enligt RCP-scenarioer*. SMHI. Hämtat från [https://www.smhi.se/polopoly\\_fs/1.95715!/Menu/general/extGroup/attachmentColHold/mainCol1/file/Framtidsklimat\\_i\\_Kalmar\\_län\\_Klimatologi\\_nr\\_26.pdf](https://www.smhi.se/polopoly_fs/1.95715!/Menu/general/extGroup/attachmentColHold/mainCol1/file/Framtidsklimat_i_Kalmar_län_Klimatologi_nr_26.pdf)
- Philipson, P., Thulin, S., Viktorsson, L., Ruescas, A. B., Lebreton, C., & Boettcher, M. (2018). *Satellitbaserad statusklassificering av Sveriges kustvattenförekomster*. Brockmann Geomatics Sweden AB. Hämtat från [http://vms.intra.lst.se/gemensamt/arbetsgrupper/Kartl%C3%A4ggning\\_Analys\\_MKN/Lists/KAkoboken/AllItems.aspx](http://vms.intra.lst.se/gemensamt/arbetsgrupper/Kartl%C3%A4ggning_Analys_MKN/Lists/KAkoboken/AllItems.aspx)
- Plan- och bygglag (2010:900)
- Prioämnesdirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt 2000/60/EG.
- Prop. 2016/17:104. En livsmedelsstrategi för Sverige - fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.
- Quevauviller, P. (2011). WFD River basin management planning in the context of climate change adaptation - Policy and research trends. *European water*, 34, 19-25.
- Regeringen. (2020). Nationell plan för moderna miljövilkor för vattenkraften. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.1bd43926172bdc4d64881cc0/1593414466212/regeringsbeslut-nationell-plan-moderna-miljovillkor.pdf>
- Ronneby kommun (2020). *PFAS information*. Hämtat från <https://www.ronneby.se/bygga-bo-miljo/vatten-och-avlopp/pfas-information.html> den 21 september 2020
- SCB (2015). *Markanvändning i Sverige efter kommun och markanvändningsklass*. Hämtat från [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_MI\\_MI0803\\_MI0803A/MarkanvKn/](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_MI_MI0803_MI0803A/MarkanvKn/) den 9 april 2020
- SCB (2017a). *Sveriges officiella statistik - Statistiska meddelanden (MI 16 SM 1601): Industrins vattenanvändning 2015 - Uttag, användning och utsläpp av vatten i industrisektorn*. SCB. Hämtat från [www.sverigeisiffror.scb.se/contentassets/b79724d5636b4b89b0ff5fc8dbcd2c50/mi0903\\_2015a01\\_sm\\_mi16sm1601.pdf](http://www.sverigeisiffror.scb.se/contentassets/b79724d5636b4b89b0ff5fc8dbcd2c50/mi0903_2015a01_sm_mi16sm1601.pdf)
- SCB (2017b). *Vattenanvändning 2015 efter typ av användare, per vattendistrikt*. Hämtat från <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/vattenanvandning/vattenuttag-och-vattenanvandning-i-sverige/pong/tabell-och-diagram/vattenanvandning-2015-efter-typ-av-anvandare-per-vattendistrikt/> den 8 april 2020
- SCB (2017c). *Vattenuttag, 1000-tal kubikmeter efter region, typ av vatten och vart 5:e år*. Hämtat från [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_MI\\_MI0902\\_MI0902D/VattenUttagKom/table/tableViewLayout1/](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_MI_MI0902_MI0902D/VattenUttagKom/table/tableViewLayout1/) den 23 april 2020
- SCB (2017d). *Hushållens vattenanvändning per typ av vattenförsörjning, efter region. Vart femte år 1995 - 2015*. Hämtat från



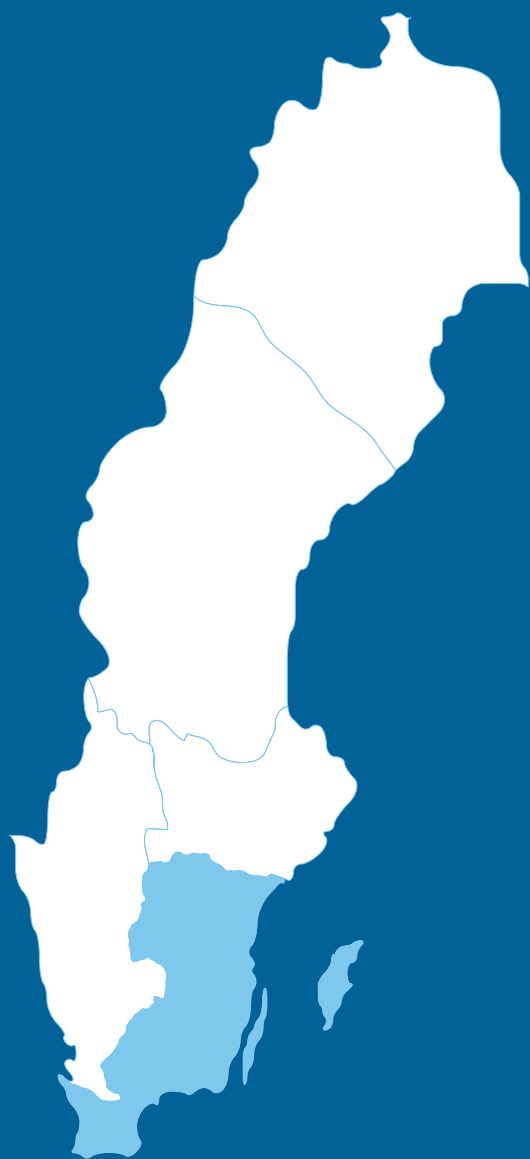
- [www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_MI\\_\\_MI0902\\_\\_MI0902E/VattenAnvHus/table/tableViewLayout1/](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__MI__MI0902__MI0902E/VattenAnvHus/table/tableViewLayout1/) den 23 april 2020
- SCB (2017e). Industrins vattenuttag, 1000-tal kubikmeter efter region, typ av vatten och år. Hämtat från [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_MI\\_\\_MI0902\\_\\_MI0902D/UttagVatten/table/tableViewLayout1/](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__MI__MI0902__MI0902D/UttagVatten/table/tableViewLayout1/) den 23 april 2020
- SCB (2017f). Jordbrukets vattenuttag per typ av vatten, efter region, vart 5:e år. Hämtat från [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_MI\\_\\_MI0902\\_\\_MI0902D/VattenUttagJord/table/tableViewLayout1/](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__MI__MI0902__MI0902D/VattenUttagJord/table/tableViewLayout1/) den 23 april 2020
- SCB (2017g). *Kvalitetsdeklaration: Vattenuttag och vattenanvändning i Sverige*. Statistiska centralbyrån. Hämtat från [https://www.scb.se/contentassets/6212195289bb44b28ea5f3fd46242d74/mi0902\\_kd\\_2015\\_jm\\_171011.pdf](https://www.scb.se/contentassets/6212195289bb44b28ea5f3fd46242d74/mi0902_kd_2015_jm_171011.pdf)
- SCB. (2019a). Industrins investeringar i åtgärder för biologisk mångfald och landskap ökar. Hämtat från <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/miljoekonomi-och-hallbar-utveckling/miljoskyddskostnader/pong/statistiknyhet/miljoskyddskostnader-2018/> den 16 september 2020
- SCB (2019b). *Markanvändningen i Sverige*. Avdelningen för Regioner och Miljö. Stockholm: SCB. Hämtat från [https://www.scb.se/contentassets/ea00bda68634c1dbdec1bb4f6705557/mi0803\\_2015a01\\_br\\_mi03br1901.pdf](https://www.scb.se/contentassets/ea00bda68634c1dbdec1bb4f6705557/mi0803_2015a01_br_mi03br1901.pdf)
- SCB (2019c). Skyddad natur 2018. Hämtat från <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/markanvandning/skyddad-natur/pong/statistiknyhet/skyddad-natur-2018/>
- SCB (2019d). *Sveriges officiella statistik - Statistiska meddelanden (JO 60SM 1901): Vattenbruk 2018*. SCB. Hämtat från <https://djur.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/Amnesomraden/Statistik,%20fakta/Vattenbruk/JO60SM1901/JO60SM1901.pdf>
- SCB (2019e). *Sveriges officiella statistik: Statistiska meddelanden MI 41 SM 2001*.
- SCB (2019f). *Vattendistriktens ekonomiska strukturer och miljöpåverkan 2018*. Stockholm: SMHI. Hämtat från [https://www.scb.se/contentassets/133d1a11b3b44e3bbb2f66df343a3e97/mi1301\\_2018a01\\_br\\_mi71br1902.pdf](https://www.scb.se/contentassets/133d1a11b3b44e3bbb2f66df343a3e97/mi1301_2018a01_br_mi71br1902.pdf)
- SCB (2019g). *Vattendistriktens ekonomiska strukturer och miljöpåverkan 2018*. Stockholm: SMHI. Hämtat från [https://www.scb.se/contentassets/133d1a11b3b44e3bbb2f66df343a3e97/mi1301\\_2018a01\\_br\\_mi71br1902.pdf](https://www.scb.se/contentassets/133d1a11b3b44e3bbb2f66df343a3e97/mi1301_2018a01_br_mi71br1902.pdf)
- SCB (2020a). Företagsenhet - Basfakta företag enligt Företagens ekonomi efter näringsgren SNI 2007. År 2000 - 2018. Hämtat från [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_NV\\_\\_NV0109\\_\\_NV0109L/BasfaktaFEngs07/](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__NV__NV0109__NV0109L/BasfaktaFEngs07/) den 7 juni 2020
- SCB (2020b). *Gästnätter per anläggningstyp efter region. År 2008 - 2019*. Hämtat från [https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_NV\\_\\_NV1701\\_\\_NV1701A/NV1701T6Ar/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__NV__NV1701__NV1701A/NV1701T6Ar/) den 21 september 2020
- SCB (2020c). Totala miljöskatter i Sverige 1993–2019. Hämtat från <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/miljoekonomi-och-hallbar-utveckling/miljorakenskaper/pong/tabell-och-diagram/miljoskatter/totala-miljoskatter-i-sverige/> den 16 september 2020
- SGU (2010). *Grundvattennivåer och vattenförsörjning vid ett förändrat klimat*. Svergies geologiska undersökning. Hämtat från <http://resource.sgu.se/produkter/sgurapp/s1012-rapport.pdf>

- SGU (2013). *Bedömningsgrunder för grundvatten*. Sveriges geologiska undersökning. Hämtat från <http://resource.sgu.se/produkter/sgurapp/s1301-rapport.pdf>
- SGU (2014). *Vägledning: Vattenförvaltning av grundvatten*. SGU-rapport 2014:31. Hämtat från <https://viss.lansstyrelsen.se/ReferenceLibrary/54192/sgu201431-rapport.pdf>
- SGU (2016). *Skånes känsliga stränder – erosionsförhållanden och geologi för samhällsplanering*. Sveriges geologiska undersökning. Hämtat från <http://resource.sgu.se/produkter/sgurapp/s1617-rapport.pdf>
- SGU (2017). *Vägledning: Metod för kartläggning och påverkansbedömning av grundvatten*. Sveriges geologiska undersökning. Hämtat från <http://resource.sgu.se/produkter/sgurapp/s1709-rapport.pdf>
- SGU (2018). *Grundvattenberoende ekosystem*. Sveriges geologiska undersökning. Hämtat från <https://www.sgu.se/anvandarstod-for-geologiska-fragor/vattenforvaltning-av-grundvatten/fordjupning-grundvattenberoende-ekosystem/>
- SGU (2019). *Vägledning: Vattenförvaltning av grundvatten*. Sveriges geologiska undersökning. Hämtat från <https://www.sgu.se/vagledning/vattenforvaltning-av-grundvatten/>
- SGU-FS 2013:1. (den 8 augusti 2013). Sveriges geologiska undersökningens föreskrifter om kartläggning och analys av grundvatten (SGU-FS 2013:1).
- SGU-FS 2013:2. (den 8 augusti 2013). Sveriges geologiska undersökningens föreskrifter om miljö kvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten (SGU-FS 2013:2).
- SGU-FS 2014:1. (den 20 december 2013). Sveriges geologiska undersökningens föreskrifter om övervakning av grundvatten (SGU-FS 2014:1).
- SGU-FS 2016:1. Föreskrifter om ändring i Sveriges geologiska undersökningens föreskrifter (SGU-FS 2013:2) om miljö kvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten.
- SGU-FS 2019:1. Föreskrifter om ändring av Sveriges geologiska undersökningens föreskrifter (SGU-FS 2013:2) om miljö kvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten.
- Sjöberg, T., Hjerpe, K., Lundgren Kownacki, K., & Andersson, L. (2020). *Kommunernas arbete med klimatanpassning 2019 - Analys av statusrapportering till SMHI*. SMHI. Hämtat från [https://www.smhi.se/polopoly\\_fs/1.161301!/Klimatologi\\_55.pdf](https://www.smhi.se/polopoly_fs/1.161301!/Klimatologi_55.pdf)
- Skaldjursdirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/113/EG om kvalitetskrav för skaldjursvatten (kodifierad version).
- Skogsstyrelsen. (2015). *Skogen i ett varmare klimat*. Jönköping: Skogsstyrelsen. Hämtat från <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/miljo-och-klimat/skog-och-klimat/skogen-i-ett-varmare-klimat.pdf>
- SLVFS 2001:30. Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten.
- SMHI (2019). Havsnivå – medelvattenstånd i framtiden. Hämtat från <https://www.smhi.se/klimat/havet-och-klimatet/havsniva-1.120165> den 8 september 2020
- SMHI (2020a). Fortsatt extrem syrebrist i Östersjön. Hämtat från <https://www.smhi.se/nyhetsarkiv/fortsatt-extrem-syrebrist-i-ostersjon-1.158318> den 10 september 2020
- SMHI (2020b). *Klimatscenarioer*. Hämtat från <https://www.smhi.se/klimat/framtidens-klimat/klimatscenarioer/> den 24 september 2020
- SOU 2019:22. (2019). Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. Hämtat från <https://www.regeringen.se/4adabb/contentassets/f6e362b4a31941818c1b0e3220e13534/sveriges-miljoovervakning--dess-uppgift-och-organisation-for-en-god-miljoforvaltning-sou-201922>
- SOU 2019:66. (2019). En utvecklad vattenförvaltning.
- Stensen, K., Krunegård, A., Rasmusson, K., Matti, B., & Hjerdt, N. (2019a). *Sveriges vattentillgångar utifrån perspektivet vattenbrist och torra - Delrapport 1 i regeringsuppdrag om åtgärder för att motverka vattenbrist i ytvattentäkter*. HYDROLOGI Nr 120.

- Stensen, K., Krunegård, A., Rasmusson, K., Matti, B., & Hjerdt, N. (2019b). *Sveriges vattentillgångar utifrån perspektivet vattenbrist och torka - Delrapport 1 i regeringsuppdrag om åtgärder för att motverka vattenbrist i ytvattentäkter*. SMHI. Hämtat från [https://www.smhi.se/polopoly\\_fs/1.152541!/Hydrologi\\_120.pdf](https://www.smhi.se/polopoly_fs/1.152541!/Hydrologi_120.pdf)
- Svenskt Vatten. (2019). *Resultatrapport för VASS Drift 2018*. Svenskt vatten. Hämtat från [https://www.svensktvatten.se/globalassets/organisation-och-juridik/vass/drift/Resultatrapport\\_VASS\\_Drift\\_2018.pdf](https://www.svensktvatten.se/globalassets/organisation-och-juridik/vass/drift/Resultatrapport_VASS_Drift_2018.pdf)
- Sveriges kommuner och regioner. (2019). *Kommungruppsindelning 2017*. Hämtat från <https://skr.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html> den 9 april 2020
- Tilläggsdirektiv till prioämnesdirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/39/EU av den 12 augusti 2013 om ändring av direktiven 2000/60/EG och 2008/105/EG vad gäller prioriterade ämnen på vattenpolitikens område.
- Trafikanalys. (2018). *Sjöfartsföretag 2016*. SCB. Hämtat från <https://www.trafa.se/globalassets/statistik/sjotrafik/sjofartsforetag/2016/sjofartsforetag-2016.pdf>
- Umeå universitet. (2019). *Oro för Östersjöns framtid*. Hämtat från <https://www.umu.se/reportage/ostersjons-framtid-oroar-forskare/> den 21 September 2020
- Vattendelegationsförordningen. Förordning (2017:872) om vattendelegationer.
- Vattendirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.
- Vattenförvaltningsförordning. Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
- Vattenkraftens Miljöfond (2020). *Anmäl din anläggning till Vattenkraftens Miljöfond*. Hämtat från <https://vattenkraftensmiljofond.se/> den 16 september 2020
- Vattenmyndigheterna (2018a). *Förstudie om det samhällsekonomiska värdet av dricksvatten*. Vattenmyndigheterna. Hämtat från <https://www.vattenmyndigheterna.se/download/18.4a4eb7416faedec125638f/1579612307720/Nyttan%20bilaga%203%20Förstudie%20om%20det%20samhällsekonomiska%20värdet%20av%20dricksvatten.pdf>
- Vattenmyndigheterna (2018b). *Översyn av förutsättningarna för en ökad tillämpning av undantag inom vattenförvaltningen*. Länsstyrelsen Västerbottens län. Hämtat från <https://www.vattenmyndigheterna.se/download/18.6e75aae16a5913048919e6d/1557917363402/Översyn%20av%20förutsättningarna%20för%20en%20ökad%20tillämpning%20av%20undantag%20inom%20vattenförvaltningen.pdf>
- Vattenmyndigheterna (2019a). *Försurning ytvatten – Vattenmyndigheternas kompletterande riktlinjer för statusklassificering och riskbedömning 2018 - 2019 (Utkast)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2019b). *Verktyg för bättre vatten: Miljökvalitetsnormer – bakgrund, utformning och användning*. Vattenmyndigheterna. Hämtat från <https://www.vattenmyndigheterna.se/download/18.610163bd1708581f880493b/1583152502138/Verktyg%20f%C3%B6r%20b%C3%A4ttre%20vatten.pdf>
- Vattenmyndigheterna (2019c). *Övergödning sjöar och vattendrag - Vattenmyndigheternas kompletterande riktlinjer för statusklassificering och riskbedömning under vattenförvaltningscykel 3*. Vattenmyndigheterna. Hämtat från <https://viss.lansstyrelsen.se/ReferenceLibrary/54559/Kompletterande%20riktlinjer%20avseende%20statusklassificering%20av%20näringspåverkan%20i%20sjöar%20och%20vattendrag.docx>
- Vattenmyndigheterna (2020a). *Grundvatten - Vattenmyndigheternas kompletterande riktlinjer för statusklassificering och riskbedömning 2018-2019 (Utkast)*. Vattenmyndigheterna.

- Vattenmyndigheterna (2020b). *Kompletterande riktlinjer för miljö kvalitetsnormer och undantag 2021-2027 (i tryck)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020c). *Kompletterande riktlinjer om betydande påverkan från miljögifter i ytvatten (utkast)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020d). *Manual betydande påverkan: HyMo GIS-metod, bilaga 3 (utkast)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020e). *Metod betydande påverkan näringsämnen kustvatten 2016-2021 (utkast)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020f). *Metod betydande påverkan näringsämnen sjöar och vattendrag 2016-2021 (utkast)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020g). *Metod för påverkanstypen Atmosfärisk deposition – Försurning: Förslag på åtgärder och miljö kvalitetsnormer (i tryck)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020h). *Metod för påverkanstypen Diffusa källor – Andra relevanta - Hästgårdar. Förslag på åtgärder och miljö kvalitetsnormer (i tryck)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020i). *Metod för påverkanstypen Diffusa källor - Jordbruk - Miljögifter: Förslag på åtgärder och miljö kvalitetsnormer (i tryck)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020j). *Metod för påverkanstypen Diffusa källor – skogsbruk: Förslag på åtgärder och miljö kvalitetsnormer (i tryck)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020k). *Metod för påverkanstyperna Förändring av konnektivitet genom dammar, barriärer och slussar - okända eller föräldrade, Förändring av morfologiskt tillstånd - okända eller föräldrade samt Förändring av hydrologisk regim – annat (i tryck)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020l). *Metod för Sjöfart och båtliv: Åtgärder och undantag*. Vattenmyndigheterna. Hämtat från <https://viss.lansstyrelsen.se/ReferenceLibrary/55061/Metod%20Diffus%20och%20HyMo%20-%20Sjöfart%20och%20båtliv.pdf>
- Vattenmyndigheterna (2020m). *Metod för väg, järnväg och flygplatser: Åtgärder och undantag*. Vattenmyndigheterna. Hämtat från <https://viss.lansstyrelsen.se/ReferenceLibrary/55062/Metod%20Diffus%20och%20HyMo%20-%20Väg,%20järnväg,%20flyg.pdf>
- Vattenmyndigheterna (2020n). *Metodbeskrivning Avloppsreningsverk och avloppsledningsnät: Åtgärdsplanering och tillämpning av miljö kvalitetsnormer och undantag (i tryck)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020o). *Metodbeskrivning Punktkällor Deponier: Åtgärder och miljö kvalitetsnormer - dokumentation, lärdomar och väg framåt (i tryck)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020p). *Metodbeskrivning Punktkällor IED-industrier och inte IED-industrier: Åtgärder och undantag - dokumentation, lärdomar och väg framåt (i tryck)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020q). *Metodbeskrivning Punktkällor-lakvatten från gruvsdrift: Åtgärder och undantag - dokumentation, lärdomar och väg framåt (i tryck)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020r). *Metodbeskrivning Påverkan – Förorenade områden: Åtgärder och undantag: dokumentation, lärdomar och väg framåt (i tryck)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020s). *Metodbeskrivning Påverkan - Urban Markanvändning: Åtgärder, undantag och ekonomisk analys - dokumentation, lärdomar och väg framåt (i tryck)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020t). *Metodbeskrivning Små avlopp: Åtgärdsplanering och tillämpning av miljö kvalitetsnormer och undantag (i tryck)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020u). *Metodbeskrivning Sura sulfatjordar: Åtgärder och undantag - dokumentation, lärdomar och väg framåt (i tryck)*. Vattenmyndigheterna.

- Vattenmyndigheterna (2020v). *Metodbeskrivning Säkerställd vattenförsörjning: Åtgärder och miljökvalitetsnormer - dokumentation, lärdomar och väg framåt (i tryck)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020x). *Metodbeskrivning Övriga sektor miljöskydd: Förslag på åtgärder och miljökvalitetsnormer (i tryck)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020y). *Miljögifter i ytvatten: Vattenmyndigheternas kompletterande riktlinjer för statusklassificering och riskbedömning under vattenförvaltningscykel 3 (utkast)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020z). *Vattenmyndigheternas kompletterande riktlinjer om grundvattenberoende ekosystem (utkast)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020π). *Vattenmyndigheternas kompletterande riktlinjer om riskbedömning - Övergödning, försurning och fysisk påverkan i ytvatten (utkast)*. Vattenmyndigheterna.
- Vattenmyndigheterna (2020ϑ). *Översyn av förutsättningarna för en ökad tillämpning av undantag inom vattenförvaltningen: Delrapport 3 för året 2019 och slutrapport*. Vattenmyndigheterna. Hämtat från <https://www.vattenmyndigheterna.se/download/18.610163bd1708581f8805b65/1583235906365/RB%202017,%20uppdrag%2025,%20rapport%202019.pdf>
- Vattenmyndigheterna, SGU, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, & Länsstyrelserna (2019). *Full koll på våra vatten! Handlingsplan för arbetet med övervakning enligt vattenförvaltningens behov*. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.2a9deb63158cebbd2b450211/1568887827324/handlingsplan-full-koll-pa-vara-vatten.pdf>
- VISS (2020). *4. Södra Östersjön - Myndighet*. Hämtat från <https://viss.lansstyrelsen.se/AreaStatisticsForm.aspx?area=6,4&subUnitType=0> den 23 september 2020
- VISS *Vatteninformationssystem Sverige*. Hämtat från <https://viss.lansstyrelsen.se/>
- Åkerblom, S., & Johansson, K. (2008). *Kvicksilver i svensk insjöfisk - variationer i tid och rum*. Institutionen för miljöanalys. Uppsala: SLU. Hämtat från [info1.ma.slu.se/IMA/Publikationer/internserie/2008-08.pdf](http://info1.ma.slu.se/IMA/Publikationer/internserie/2008-08.pdf)
- Översvämningförordningen. Förordning (2009:956) om översvämningssrisker.



# Åtgärdsprogram för vatten 2021–2027

## Södra Östersjöns vattendistrikt

Titel: Åtgärdsprogram för vatten 2021–2027, Södra Östersjöns vattendistrikt  
Vattenmyndigheterna  
Diarienummer 537-9478-2020  
Tryckning: Endast digital utgåva

# Förord

[Här kommer det att finnas ett förord i den slutliga versionen som gäller 2021–2027.]



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>6</b>
1.1	Begreppet åtgärd .....	6
	Administrativa åtgärder i åtgärdsprogrammet .....	7
	Fysiska åtgärder i vattenmiljön.....	7
1.2	Vidareutveckling av Åtgärdsprogram 2016–2021 .....	7
	Många åtgärder kvar efter revidering .....	8
	Nyheter i åtgärdsprogrammet .....	8
1.3	Problem behöver lösas .....	9
1.4	Konsekvenser av åtgärdsprogrammet.....	10
1.5	Samlad redovisning enligt vattendirektivets krav .....	10
1.6	Läshänvisning till myndigheternas åtgärder .....	10
<b>2</b>	<b>Åtgärder som behöver vidtas av centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner .....</b>	<b>13</b>
2.1	Alla centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner. 13	
	Alla centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner, åtgärd 1: Planering.....	13
	Alla centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner, åtgärd 2: Rapportering .....	15
2.2	Boverket .....	17
	Boverket, åtgärd 1: Vägledning om fysisk planering .....	17
2.3	Försvarsinspektören för hälsa och miljö .....	19
	Försvarsinspektören för hälsa och miljö, åtgärd 1: Miljötillsyn .....	19
	Försvarsinspektören för hälsa och miljö, åtgärd 2: Dricksvattenskydd.....	22
	Försvarsinspektören för hälsa och miljö, åtgärd 3: Tillsyn vandringshinder .....	24
	Försvarsinspektören för hälsa och miljö, åtgärd 4: Tillsyn avlopp .....	25
2.4	Havs- och vattenmyndigheten.....	27
	Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 1: Tillsynsvägledning små avlopp .....	27
	Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 2: Vägledning om kalkning.....	29
	Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 3: Vägledning vattenkraft .....	30
	Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 4: Nationell strategi för ofinansierad vattenverksamhet .....	31
	Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 5: Vägledning för vattenskyddsområden...32	
	Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 6: Invasiva främmande arter .....	35
	Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 7: Prioritering av LOVA-medel .....	38
	Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 8: Egenkontroll vattenverksamhet och vattenuttag.....	39
	Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 9: Stödfunktion för åtgärdssamordnare.....	41
2.5	Jordbruksverket .....	43
	Jordbruksverket, åtgärd 1: Rådgivning om näringsläckage.....	43
	Jordbruksverket, åtgärd 2: Rådgivning om växtskyddsmedel .....	44
	Jordbruksverket, åtgärd 3: Rådgivning om fysisk påverkan .....	46
	Jordbruksverket, åtgärd 4: Prioritering av jordbruksåtgärder .....	48
	Jordbruksverket, åtgärd 5: Utredning av styrmedel för åtgärder mot fysisk påverkan .....	49
	Jordbruksverket, åtgärd 6: Tillsynsvägledning och vägledning om egenkontroll ....	51
2.6	Kammarkollegiet .....	53
	Kammarkollegiet, åtgärd 1: Egenkontroll vattenkraft.....	53
2.7	Kemikalieinspektionen .....	56
	Kemikalieinspektionen, åtgärd 1: Förebyggande åtgärder för att minska utsläpp och spridning .....	56

2.8	Läkemedelsverket.....	59
	Läkemedelsverket, åtgärd 1: Påverkan från läkemedelssubstanser .....	59
2.9	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.....	61
	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, åtgärd 1: Utveckling och rådgivning, brandsläckning utan PFAS.....	61
2.10	Naturvårdsverket.....	63
	Naturvårdsverket, åtgärd 1: Tillsynsvägledning avloppsreningsverk.....	63
	Naturvårdsverket, åtgärd 2: Tillsynsvägledning miljöfarlig verksamhet .....	66
	Naturvårdsverket åtgärd, 3: Tillsynsvägledning förorenade områden .....	69
	Naturvårdsverket, åtgärd 4: Europeiskt luftvårdsarbete och nationella luftvårdsprogrammet.....	71
	Naturvårdsverket, åtgärd 5: Tillsynsvägledning utsläpp till luft.....	73
	Naturvårdsverket, åtgärd 6: Styrmedel för miljövänlig dikesrensning.....	75
	Naturvårdsverket, åtgärd 7: Styrmedel och tillsynsvägledning, dagvatten .....	77
	Naturvårdsverket, åtgärd 8: Vägledning förorenat avfall och massor.....	79
	Naturvårdsverket, åtgärd 9: Insamling av utsläppsdata PFAS .....	82
2.11	Skogsstyrelsen .....	84
	Skogsstyrelsen, åtgärd 1: Tillsyn inom skogsbruket.....	84
	Skogsstyrelsen, åtgärd 2: Information och kunskapsförmedling .....	86
	Skogsstyrelsen, åtgärd 3: Åtgärder för ekologiskfunktionella kantzoner .....	88
2.12	Statens geotekniska institut .....	91
	Statens geotekniska institut, åtgärd 1: Utvärdera metoder för sanering av förorenad mark.....	91
2.13	Sveriges geologiska undersökning.....	94
	Sveriges geologiska undersökning, åtgärd 1: Rådgivning om sur sulfatjord .....	94
2.14	Trafikverket .....	96
	Trafikverket, åtgärd 1: Kunskapsunderlag om vägars och järnvägars påverkan....	96
2.15	Länsstyrelserna .....	100
	Länsstyrelserna, åtgärd 1: Vattenplanering.....	100
	Länsstyrelserna, åtgärd 2: Miljötillsyn .....	103
	Länsstyrelserna, åtgärd 3: Tillsyn av väg- och järnvägsnätet – fysisk påverkan ..	110
	Länsstyrelserna, åtgärd 4: Tillsynsvägledning till kommuner .....	111
	Länsstyrelserna, åtgärd 5: Långsiktigt skydd av vattentäkter.....	115
	Länsstyrelserna, åtgärd 6: Rådgivningsverksamhet växtnäring och växtskyddsmedel .....	118
	Länsstyrelserna, åtgärd 7: Vägledning kommuner översikts-och detaljplanering.	120
	Länsstyrelserna, åtgärd 8: Prioritering inom den gemensamma jordbrukspolitiken .....	122
	Länsstyrelserna, åtgärd 9: Prioritering av LOVA .....	123
	Länsstyrelserna, åtgärd 10: Prioritering av sanering av förorenade områden.....	125
	Länsstyrelserna, åtgärd 11: Prioritering av kalkning.....	127
	Länsstyrelserna, åtgärd 12: Prioritering av kustnära miljöer .....	128
2.16	Region Skåne .....	130
	Region Skåne, åtgärd 1: Regionplan .....	130
2.17	Kommunerna .....	133
	Kommunerna, åtgärd 1: Vattenplanering .....	133
	Kommunerna, åtgärd 2: Miljötillsyn .....	136
	Kommunerna, åtgärd 3: Dricksvattenskydd .....	145
	Kommunerna, åtgärd 4: Fysisk planering.....	148
	Kommunerna, åtgärd 5: VA-plan inklusive dagvatten .....	150
	Kommunerna, åtgärd 6: Dioxiner från småskalig förbränning .....	152

<b>3</b>	<b>Åtgärdsprogrammets konsekvenser.....</b>	<b>155</b>
3.1	Sammanfattning av analysen.....	156
3.2	Nyttan av att genomföra åtgärdsprogrammet.....	158
	Effekter på ytvatten och grundvatten.....	159
	Effekter på havet – åtgärdernas inverkan på havsmiljön.....	160
	Samhällets ekonomiska nytta av åtgärdsprogrammet.....	161
3.3	Kostnader för att genomföra åtgärdsprogrammet.....	167
	Begreppsförklaringar för kommande avsnitt.....	168
	Administrativa åtgärds kostnader fördelat per analysområde .....	169
	Kostnader för fysiska åtgärder och hur de finansieras .....	171
	Utmaningar inför genomförandet av åtgärdsprogrammet.....	175
3.4	Fördelning av kostnad per aktör.....	178
	Den totala kostnaden .....	178
	Nationella myndigheters kostnader .....	180
	Länsstyrelsernas kostnader .....	186
	Regionernas kostnader .....	188
	Kommunernas kostnader .....	188
	Kostnader för hushåll och verksamhetsutövare .....	190
	Sammanfattning av fördelningsanalysen .....	194
3.5	Befintlig finansiering av vattenvårdande åtgärder.....	195
	Flera olika finansieringskällor .....	195
	Finansiering av fysiska åtgärder som har skett till följd av genomförande av grundläggande åtgärder .....	196
	Finansiering av fysiska åtgärder som har skett till följd av genomförande av kompletterande åtgärder.....	199
	Övriga åtgärder .....	201
	Förväntad utveckling .....	201
3.6	Osäkerhets- och känslighetsanalys.....	202
3.7	Slutsatser.....	204
<b>4</b>	<b>Referenser.....</b>	<b>207</b>



# 1 Inledning

Vattendirektivet (2000/60/EG) infördes för att långsiktigt säkra en hållbar vattenförvaltning inom EU. I Sverige har vattenmyndigheterna ett utpekat ansvar för att tillgodose att vattendistriktens sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten förvaltas på ett hållbart sätt. När vattnekosystemen fungerar, när den mänskliga påverkan inte längre är betydande och det till exempel är balans mellan uttag och tillförsel av grundvatten är vattenanvändningen långsiktigt hållbar. Är den inte hållbar krävs åtgärder.

Vattenmyndigheterna ska var sjätte år ta fram ett åtgärdsprogram för varje vattendistrikt där vi pekar på vad Sveriges myndigheter och kommuner behöver göra inom sina respektive ansvarsområden för att följa miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten. Som myndigheter räknas även Sveriges 21 länsstyrelser.

Åtgärderna behövs för att vattenförekomsterna i distriktet ska nå den kvalitet som miljökvalitetsnormerna (MKN) anger. I första hand syftar åtgärdsprogrammet till att åtgärda vattenförekomster med problem, det vill säga de som inte uppnår så kallad god vattenstatus. Åtgärderna riktar också in sig på vatten som riskerar att få problem, där förebyggande insatser är nödvändiga.

Grunden för de åtgärder som ingår i åtgärdsprogrammet är ett omfattande arbete med att kartlägga och analysera alla vattenförekomster. Det arbetet redovisar vi i förvaltningsplanens kapitel 3, Tillstånd och påverkan och kortfattat nedan i avsnitt: Underlag för åtgärdsprogrammet. Kartläggnings- och analysarbetet handlar framför allt om att beskriva tillståndet i vattnet, bedöma om vattnet är påverkat och om det finns risk att det inte når upp till kvalitetskraven. Vattendelegationen i vattendistriktet fastställer sedan vilka miljökvalitetsnormer som ska gälla enligt vattendelegationsförordningen (2017:872). Är tillståndet sämre än miljökvalitetsnormen föreslår vi åtgärder för att komma till rätta med problemen.

Åtgärdsprogrammet är juridiskt bindande enligt miljöbalk (1998:808) (MB). Varje åtgärdsmyndighet och kommun ansvarar därmed för att genomföra sina åtgärder. Det kan handla om att ta fram vägledning, prioritera resurser till de platser där vattenåtgärder ger störst effekt, eller att genom tillsyn ställa krav på en verksamhet som har ett utsläpp av ett miljöfarligt ämne till vatten.

Vattenmyndigheterna beskriver också de kostnader och nyttor som åtgärderna innebär för samhället, och analyserar hur miljön påverkas av åtgärderna.

En sammanfattning av åtgärdsprogrammet och de ekonomiska konsekvenserna av att genomföra åtgärderna finns i förvaltningsplanen, kapitel 8.

## 1.1 Begreppet åtgärd

Ordet åtgärd har olika innebörd i olika delar av vattenförvaltningsarbetet. I åtgärdsprogrammet finns administrativa åtgärder, riktade till myndigheter och kommuner. De vattenförbättrande insatser som till exempel en verksamhetsutövare eller markägare utför kallas i många sammanhang också för åtgärder. I åtgärdsprogrammet kallar vi dem fysiska åtgärder i vattenmiljön, för att hålla isär begreppen.

## Administrativa åtgärder i åtgärdsprogrammet

Vattenmyndigheten kan bara föreskriva åtgärder till andra myndigheter och kommuner i deras egenskap av myndighetsutövare, inte som verksamhetsutövare. Detta gäller enligt MB 5 kap. och tydliggjordes i regeringens beslut om överprövning av åtgärdsprogrammen 2016 (Regeringen, 2016a). Åtgärdsprogrammet innehåller därför administrativa åtgärder, till exempel att ändra föreskrifter eller att prioritera en viss typ av tillsyn eller rådgivning i myndighetens eller kommunens verksamhet. I de flesta fall behöver åtgärdsmyndigheterna i sin tur sedan ställa krav på andra aktörer, till exempel verksamhetsutövare, att genomföra rätt fysisk åtgärd på rätt plats i miljön. Åtgärdsprogrammet ska göra det möjligt.

## Fysiska åtgärder i vattenmiljön

Vilka fysiska åtgärder som behöver genomföras och i vilken omfattning, finns samlat i Vatteninformationssystem Sverige (VISS). Där har länsstyrelsernas beredningssekretariat föreslagit fysiska åtgärder för att komma till rätta med den mänskliga påverkan som varje vattenförekomst är utsatt för. Åtgärdena i VISS är just förslag, för att vattenmyndigheterna ska kunna räkna fram det totala åtgärdsbehovet och vad det kan kosta att genomföra. De är en del i den långsiktiga planeringen för bättre vatten.

De fysiska åtgärdena som föreslås i VISS är alltså inte juridiskt bindande, utan verksamhetsutövare och andra aktörer kan välja att genomföra andra fysiska åtgärder i vattenmiljön. Huvudsaken är att de har rätt effekt och löser de identifierade problemen. Först då kan vi följa miljö kvalitetsnormerna för vatten.

Det finns många exempel på fysiska åtgärder som markägare, verksamhetsutövare och andra aktörer kan göra för att få bättre kvalitet på vattnet. De kan:

- Kalka sjöar, vattendrag eller våtmarker.
- Anlägga fiskvägar.
- Återställa rensade eller rätade vattendrag.
- Anlägga tvåstegsdiken.
- Öka reningen vid reningsverk.
- Minska utsläppen från enskilda avlopp.
- Förbättra gödselutnyttjande av till exempel fosfor.

Åtgärdsprogrammet är utformat för att dessa och andra fysiska åtgärder faktiskt ska genomföras så att beslutade miljö kvalitetsnormer för vatten följs. Genom åtgärdsprogrammet får verksamhetsutövare och andra aktörer råd, stöd och ibland tydliga krav riktade till sig från ansvariga myndigheter och kommuner.

## 1.2 Vidareutveckling av Åtgärdsprogram 2016–2021

Vattenmyndigheten reviderar åtgärdsprogrammet vart sjätte år, i samverkan med berörda myndigheter och kommuner. Målet är alltid att åstadkomma ett effektivt och tydligt åtgärdsprogram som leder till att åtgärder vidtas och åtgärdstakten ökar. Hur mycket det befintliga åtgärdsprogrammet behöver revideras beror till stor del på hur det har gått för myndigheter och kommuner att genomföra sina åtgärder.

Följande åtgärder från Åtgärdsprogram 2016–2021 har tagits bort i det reviderade åtgärdsprogrammet: Havs- och vattenmyndigheten 2 och 7, Jordbruksverket 5,

Naturvårdsverkets åtgärd 3 och Sveriges geologiska undersökning åtgärd 1 är genomförda och utgår därför, medan Kammarkollegiets åtgärd 1 blev inaktuell på grund av ändrade regler och har ersatts med en ny åtgärd. Skogsstyrelsen åtgärd 3 har tagits bort eftersom det inte var tydligt hur genomförandet bidrar till att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten.

2018 beslutades ett kompletterande åtgärdsprogram, Åtgärdsprogram 2018–2021 för nya prioriterade ämnen i ytvatten och PFAS i grundvatten. Från detta åtgärdsprogram är Naturvårdsverket C borttagen eftersom den är genomförd. Energimyndigheten 1 är borttagen eftersom vi har bedömt att det är lämpligare att Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för att genomföra åtgärder för minskade utsläpp till luft av dioxiner. Energimyndigheten kommer istället att behöva bidra med underlag till Naturvårdsverket i genomförandet av deras åtgärd.

## Många åtgärder kvar efter revidering

Åtgärdsprogrammets administrativa åtgärder kan behöva stå kvar från ett åtgärdsprogram till nästa. Det finns flera skäl till detta:

- Vissa miljöproblem kan inte åtgärdas en gång för alla utan kräver löpande insatser. Exempel på detta är kalkning för att återställa försurade vatten och åtgärder för att minska det diffusa läckaget av näringsämnen från jordbruksmark. Här behövs långsiktiga planer och långsiktig finansiering.
- Andra åtgärder är av karaktären engångsåtgärder, men omfattar så många platser eller anläggningar att åtgärderna behöver spridas över en längre period. Detta eftersom tillgången på bland annat experter, maskiner och finansiering begränsar åtgärdstakten. Hit hör till exempel åtgärder som rör sanering av förorenade områden och miljöanpassning av vattenkraftsanläggningar. Det kan också handla om att tillsynsmyndigheternas kapacitet är begränsad. Kommunerna hinner till exempel inte göra tillsyn och pröva tillstånd för de många små avlopp som inte följer befintlig lagstiftning. Dammar som saknar ägare kräver också stor kapacitet hos kommuner och myndigheter, både för administrativa åtgärder och de som behöver genomföras praktiskt i vattenmiljön.
- För all miljöfarlig verksamhet behövs ett kontinuerligt förbättringsarbete i takt med att teknikutvecklingen flyttar gränserna för hur långtgående åtgärder som kan åläggas verksamhetsutövarna.
- Ibland handlar det om att vi vet mer nu än vad vi visste när det befintliga åtgärdsprogrammet beslutades. Utvecklad kartläggning, analys och miljöövervakning kan visa att åtgärderna behöver fortsätta, till exempel för att hantera nya miljöfarliga ämnen som inte kartlagts tidigare.

Att arbeta med åtgärder i vatten behöver därför ses som ett långsiktigt arbete.

Vattenmyndigheten bedömer att 55 åtgärder, som finns i Åtgärdsprogram 2016–2021 och Åtgärdsprogram 2018–2021, behöver finnas kvar även under 2021–2027. Dessa är nu inarbetade i åtgärdsprogrammet.

## Nyheter i åtgärdsprogrammet

Åtgärdsprogrammets struktur är i stora drag samma som tidigare, men några förändringar har skett. Till exempel hänvisar vi nu tydligare till befintliga lagar och regler för att visa vilken lagstiftning som myndigheter och kommuner ska tillämpa när de genomför åtgärderna. Det

framgår också vilka åtgärder som behövs utöver detta, till exempel att prioritera och planera för hur åtgärderna ska genomföras.

Ordningen på åtgärderna är delvis reviderad för att det ska bli tydligare hur de ska genomföras. Övergripande åtgärder, till exempel planering som behövs för att genomföra andra åtgärder, kommer nu först. Åtgärder som handlar om samma saker, exempelvis tillsyn, är nu grupperade tillsammans.

I åtgärdsprogrammet är 12 åtgärder nya:

- Alla centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner – Planering
- Jordbruksverket åtgärd 5 – Utredning av styrmedel för åtgärder mot fysisk påverkan
- Havs- och vattenmyndigheten åtgärd 7 – Prioritering av LOVA-medel
- Havs- och vattenmyndigheten åtgärd 8 – Egenkontroll av vattenverksamhet och vattenuttag
- Havs- och vattenmyndigheten åtgärd 9 – Stödfunktion för åtgärdssamordnare
- Naturvårdsverket åtgärd 3 – Tillsynsvägledning förorenade områden
- Statens geotekniska institut åtgärd 1 – Utvärdera metoder för sanering av förorenad mark
- Region Skåne – Regionplan
- Länsstyrelserna åtgärd 8 – Prioritering inom den gemensamma jordbrukspolitiken
- Länsstyrelserna åtgärd 9 – Prioritering av LOVA
- Länsstyrelserna åtgärd 12 – Prioritering av kustnära miljöer
- Kommunerna åtgärd 1 – Vattenplanering

Vi har även tydliggjort att åtgärdsprogrammet är en viktig del av ett bredare arbete med vattenfrågor i Sverige. Det kan bidra till att:

- miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön kan följas (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön).
- underlätta för dricksvattenproducenter genom bättre råvattenkvalitet (SLVFS 2001:30).
- göra samhället mer robust för klimatförändringarnas effekter. Dessa effekter redovisar vi i anslutning till de aktuella åtgärderna.
- nå Sveriges miljö kvalitetsmål och de globala målen för hållbar utveckling i Agenda 2030.

## 1.3 Problem behöver lösas

De föreslagna fysiska åtgärderna i VISS är utgångspunkten för vattendistriktets åtgärdsprogram. Förslagen i VISS utgår i sin tur ifrån de problem som behöver lösas.

Länsstyrelsernas beredningssekretariat bedömer vilken typ av mänsklig påverkan vattenförekomsten är utsatt för, vilken ekologisk och kemisk status vattnet har och om det finns risk att kvaliteten kommer att försämrans. Statusklassificeringen sker med hjälp av olika kvalitetsfaktorer, till exempel förekomsten av fisk eller om något påverkar vattnets naturliga form och flöde.



Målet är att statusen i vattnet ska vara god. Om vattnet är påverkat av mänskliga aktiviteter och om status är måttlig, otillfredsställande eller dålig behöver problemen därför rättas till. De fysiska åtgärder som vattenmyndigheterna och länsstyrelserna då föreslår, är utvalda för att åtgärda just den kvalitetsfaktor som är orsak till att vattnet inte når upp till god status.

Under åren 2016–2021 förbättrade vattenmyndigheterna metoderna för att kunna föreslå effektiva åtgärder för alla vattenförekomster. Metoderna finns beskrivna i vattenmyndigheternas underlagsrapporter för åtgärder och MKN och underlättar arbetet att föreslå rätt åtgärd för varje typ av miljöpåverkan. Arbetet med att ta fram åtgärdsförslag utifrån olika typer av mänsklig påverkan ledde till att åtgärdsbiblioteket i VISS fick flera nya kategorier av åtgärder och en tydligare struktur. De fysiska åtgärderna i VISS och metoderna för hur de föreslås är förankrade med myndigheter, länsstyrelser och i vissa fall med kommuner.

Arbetet med att kartlägga och analysera Sveriges vatten visar alltså vilka vatten som är så påverkade av mänskliga verksamheter att de behöver åtgärdas och vilka fysiska åtgärder som kan lösa problemet. För att de ska bli verklighet utformas åtgärdsprogrammet med rätt administrativa åtgärder som kan bana väg för bättre vatten.

I förvaltningsplanen, kapitel 3 Kartläggning och analys kan du läsa mer om bedömningarna som åtgärdsprogrammet baseras på.

## 1.4 Konsekvenser av åtgärdsprogrammet

En viktig del av åtgärdsprogrammet är den samhällsekonomiska konsekvensanalysen. Den beskriver de förväntade samhällsekonomiska konsekvenserna av ett scenario där både åtgärdsprogrammet och alla fysiska åtgärder som föreslås i VISS genomförs. Scenariot utgår också ifrån att åtgärderna genomförs på ett sådant sätt och i en sådan takt att miljökvalitetsnormerna för vatten följs inom fastställda tidsramar.

## 1.5 Samlad redovisning enligt vattendirektivets krav

I bilaga 1 till åtgärdsprogrammet redovisar vattenmyndigheterna vilka åtgärder som är grundläggande och vilka som är kompletterande enligt vattendirektivet, artikel 11. De grundläggande åtgärderna är minimikrav som ska uppfyllas enligt vattendirektivet. I de allra flesta fall handlar det om att tillämpa redan befintlig miljölagstiftning, vilket också innefattar åtgärder enligt andra EU-direktiv.

Kompletterade åtgärder är sådana som behövs utöver de grundläggande åtgärderna för att se till att miljökvalitetsnormerna kan följas.

## 1.6 Länshänvisning till myndigheternas åtgärder

För att förenkla möjligheten att hitta åtgärder som hänger samman i kommande kapitel 2, finns nedan en korsreferenstabell, Tabell 1. I denna kan du se olika verksamhetsområden (såsom fysisk planering och förorenade områden) och hur den hänger samman med respektive åtgärd. Sammantaget visar tabellen vilka åtgärder för myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner som hänger samman för att miljökvalitetsnormerna ska kunna nås.

## Åtgärder i åtgärdsprogrammet

	Fysisk planering enligt PBL	Övrig miljöfarlig verksamhet *	Förorenade områden	Vattenverksamhet **	Avlopp ***	Jordbruk	Dagvatten	Skogsbruk	Kalkning	Vattenförsörjning
ALLA	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ALLA	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Boverket 1	x						x			x
Försvarsinspektören för hälsa och miljö 1		x	x	x	x		x			
Försvarsinspektören för hälsa och miljö 2	x									x
Försvarsinspektören för hälsa och miljö 3				x						
Försvarsinspektören för hälsa och miljö 4		x			x					
Havs- och vattenmyndigheten 1		x								
Havs- och vattenmyndigheten 2									x	
Havs- och vattenmyndigheten 3				x						
Havs- och vattenmyndigheten 4				x						
Havs- och vattenmyndigheten 5										x
Havs- och vattenmyndigheten 6										
Havs- och vattenmyndigheten 7						x				
Havs- och vattenmyndigheten 8		x		x						x
Havs- och vattenmyndigheten 9						x				
Jordbruksverket 1						x				
Jordbruksverket 2						x				
Jordbruksverket 3				x		x				
Jordbruksverket 4						x				
Jordbruksverket 5				x		x				
Jordbruksverket 6		x				x				
Kammarkollegiet 1				x						
Kemikalieinspektionen 1		x			x	x	x			
Läkemedelsverket 1					x					
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 1		x					x			
Naturvårdsverket 1	x				x					
Naturvårdsverket 2		x			x		x			
Naturvårdsverket 3		x	x							
Naturvårdsverket 4		x							x	
Naturvårdsverket 5		x							x	
Naturvårdsverket 6				x		x				

	Fysisk planering enligt PBL	Övrig miljöfarlig verksamhet *	Förorenade områden	Vattenverksamhet **	Avlopp ***	Jordbruk	Dagvatten	Skogsbruk	Kalkning	Vattenförsörjning
Naturvårdsverket 7	x	x					x			
Naturvårdsverket 8		x	x							
Naturvårdsverket 9		x	x		x		x			
Skogsstyrelsen 1								x		
Skogsstyrelsen 2								x		
Skogsstyrelsen 3				x				x		
Statens geotekniska institut 1			x							
Sveriges geologiska undersökning 1		x								
Trafikverket 1			x	x			x			x
Länsstyrelserna 1	x	x	x	x	x	x	x	x		x
Länsstyrelserna 2		x	x	x	x	x	x			
Länsstyrelserna 3		x		x						
Länsstyrelserna 4		x	x		x	x	x			
Länsstyrelserna 5						x				x
Länsstyrelserna 6						x				
Länsstyrelserna 7	x					x	x			
Länsstyrelserna 8						x	x			
Länsstyrelserna 9	x					x				
Länsstyrelserna 10			x							
Länsstyrelserna 11									x	
Länsstyrelserna 12	x			x						
Regionerna 1	x						x			
Kommunerna 1	x	x	x		x	x	x			x
Kommunerna 2		x	x		x	x	x			
Kommunerna 3						x				x
Kommunerna 4	x					x	x			
Kommunerna 5	x						x			x
Kommunerna 6		x								

Tabell 1 Korsreferenstabell över åtgärdsprogrammet. \* Övrig miljöfarlig verksamhet: Industri, deponier, gruverksamhet, utsläpp till luft med mera. \*\* Vattenverksamhet: Vattenkraft, vägtrummor, flottledsrester, dammar, hamnanläggningar. \*\*\* Avlopp: Avloppsreningsverk och små avlopp.

## 2 Åtgärder som behöver vidtas av centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner

### 2.1 Alla centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner

#### Alla centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner, åtgärd 1: Planering

Alla centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner som omfattas av detta åtgärdsprogram ska, inom sina respektive ansvarsområden, planera för att genomföra sina åtgärder i åtgärdsprogrammet på ett strukturerat och integrerat sätt i den ordinarie verksamheten, i syfte att följa miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten.

Berörda myndigheter ska även i så stor utsträckning som möjligt samverka med varandra i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig och strukturerad planering för åtgärdsprogrammets genomförande, samt för att tillgodose att avrinningsområdesperspektivet beaktas där så är viktigt.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras löpande.

#### Motivering

Åtgärder behövs för bättre vatten och inte minst för att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas. Vattenförvaltningens åtgärdsprogram har tagits fram i syfte att följa miljö kvalitetsnormer för yt- och grundvatten. Enligt miljöbalk (1998:808) (MB) 5 kap. 3 § ansvarar myndigheter och kommuner för att miljö kvalitetsnormer för vatten följs och enligt MB 5 kap. 11 § ska myndigheter och kommuner inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs enligt ett fastställt åtgärdsprogram. I förvaltningscykel 2021–2027 behöver genomförandet av åtgärdsprogrammet i än högre grad än hittills integreras i åtgärdsmyndigheternas ordinarie verksamhet och löpande förvaltning, i samhällsplaneringen i stort och i ordinarie myndighetsutövning eftersom åtgärdstakten på många områden behöver öka för att vattendirektivets mål ska uppnås. På så sätt kan vi få upp medvetandet om, och engagemanget för, vattenmiljöfrågor hos verksamhetsutövare och enskilda, något som behövs för att miljö kvalitetsnormerna ska uppfyllas.

Vattenförvaltningens åtgärdsprogram innehåller administrativa åtgärder riktade till centrala myndigheter, länsstyrelser, berörda regioner och kommuner. Åtgärderna handlar exempelvis om att ta fram eller revidera föreskrifter eller vägledningar, att bevaka miljö kvalitetsnormerna för vatten i tillsyn och prövning, eller att prioritera en viss typ av tillsyn eller rådgivning i myndighetens verksamhet. För att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas behöver centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner på ett konkret och strukturerat sätt planera för hur åtgärdsprogrammet ska genomföras inom sina ordinarie

verksamheter och, vid behov, i samverkan med andra berörda aktörer. Genom en sådan planering kan genomförandet av de administrativa åtgärderna i åtgärdsprogrammet integreras i och anpassas till den enskilda myndighetens ordinarie verksamhet och ansvarsområden, likväl som till behoven i enskilda vattenförekomster, avrinningsområden för ytvatten eller tillrinningsområden för grundvatten.

## Genomförande

För centrala myndigheter handlar åtgärdsprogrammet i stor utsträckning om praktisk tillämpning av lagstiftning. Det kan handla om såväl förstärkta regleringar genom nya eller reviderade föreskrifter, som att utveckla vägledning och tillsynsvägledning. Länsstyrelserna och kommunerna är sedan de som genom tillsyn har kontakt med verksamhetsutövare och andra aktörer som ska genomföra de fysiska åtgärderna i vattenmiljön. Centrala myndigheter som har väglednings- och tillsynsvägledningsansvar behöver fortsätta att utveckla vägledning utifrån miljö kvalitetsnormerna för vatten och på så sätt skapa förutsättningar för länsstyrelsernas och kommunernas arbete.

Länsstyrelserna ansvarar för ett brett åtgärdsarbete som omfattar tillsyn för miljöfarlig verksamhet, förorenade områden och vattenverksamhet, utbetalning av stöd från stat och EU-fonder, rådgivningsverksamhet, dricksvattenskydd och vägledning till kommunerna i planfrågor och tillsyn. Länsstyrelserna har möjlighet att arbeta med avrinningsområdesperspektiv i sitt eget arbete men kan också samverka regionalt för att nå ett effektivt åtgärds genomförande tillsammans med övriga myndigheter och kommuner.

Kommunerna ansvarar för ett brett åtgärdsarbete som spänner över kommunal planering, tillsyn av miljöfarliga verksamheter och förorenade områden och dricksvattenskydd. Inom ramen för kommunens tillsyn är det på liknande sätt viktigt att prioritera och genomföra tillsyn utifrån en samlad bild av vilka vattenförekomster som behöver åtgärdas. Arbetet med att planera tillsynen behöver utgå ifrån miljö kvalitetsnormerna för vatten. Många verksamheter kan bidra till situationen att god status inte nås och det är därför viktigt att i sådana insatser samordna åtgärderna riktade till flera verksamheter.

Tillsyn är ett prioriterat område och länsstyrelserna och kommunerna behöver utifrån befintlig lagstiftning, vägledning från centrala myndigheter och den regionala åtgärdsplaneringen planera för att genomföra tillsyn på industrier, avloppsreningsverk och annan miljöfarlig verksamhet (enligt MB 9 kap.), förorenade områden (enligt MB 10 kap.) samt hamnar, vattenkraft och annan vattenverksamhet (enligt MB 11 kap.).

En strukturerad planering för att konkretisera de administrativa åtgärderna i åtgärdsprogrammet ökar förutsättningarna för att viktigt nationellt vägledningsarbete kan prioriteras, att miljö kvalitetsnormerna bevakas i tillsyn och prövning, likväl som att rätt åtgärd kan väljas på rätt plats utifrån specifika förutsättningar och behov. Detta genom att exempelvis ställa krav på andra aktörer, såsom verksamhetsutövare, som i sin tur genomför en fysisk åtgärd på rätt plats i miljön och i rätt tid. För att ta fram de mest kostnadseffektiva åtgärderna på rätt plats är det en stor fördel att planera utifrån ett avrinningsområdesperspektiv och i samverkan med berörda myndigheter och kommuner. Detta är särskilt viktigt i tillrinningsområden för grundvatten, avrinningsområden för ytvatten eller i enskilda vattenförekomster där miljö kvalitetsnormerna för vatten riskerar att inte följas.

## Sammanhang

Åtgärden är ny i Åtgärdsprogram 2021–2027.

Åtgärden är baserad på skyldigheterna för myndigheter och kommuner i enlighet med 5 kap. MB och berör samtliga myndigheters åtgärder i åtgärdsprogrammet.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 3. Bara naturlig försurning, 4. Giftfri miljö, 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård och 11. Myllrande våtmarker.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald, och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Alla centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner, åtgärd 2: Rapportering

Alla centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner och kommuner som omfattas av detta åtgärdsprogram ska senast i februari varje år, med början 2022, rapportera till Vattenmyndigheten vilka åtgärder som genomförts under föregående kalenderår i syfte att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna för vatten inom myndighetens eller kommunens verksamhetsområde kan uppfyllas och följas.

Utvecklingen av rapporteringen görs i samverkan med vattenmyndigheterna i samverkan.

## Motivering

Rapporteringen av åtgärder för Vattenmyndighetens åtgärdsprogram möjliggör en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av åtgärdernas effekt i relation till de miljö kvalitetsnormer som ska följas. Den ger också en helhetsbild över åtgärdsarbetet och utgör ett värdefullt underlag för att kunna återkoppla till myndigheter och kommuner om hur åtgärdsarbetet fortskrider i relation till miljö kvalitetsnormerna för vatten.

## Genomförande

Åtterrapporeringen utförs framförallt genom besvarande av rapporteringsfrågor. Frågorna tas fram i dialog med åtgärdsmyndigheterna. Dialogerna ska utveckla och underlätta samordning av åtgärdsarbetet. Vattenmyndigheterna i samverkan kommer att utveckla former och format för rapporteringen för Åtgärdsprogram 2021-2027, så att den i ännu högre grad kan ge svar på hur det konkreta åtgärdsarbetet framskrider. För att bättre kunna följa och utvärdera framstegen i åtgärdsarbetet och underlätta kopplingen till effekter i miljön kommer mer kvantitativa underlag att begäras in under programperioden 2021-2027. Dessa ska redovisa vilka effekter myndigheters och kommuners åtgärds genomförande har fått i form av genomförande av fysiska åtgärder.

Återrapporeringen av åtgärdsprogrammet utvecklas tillsammans med berörda myndigheter och kommuner. Alla aktörer ska lätt kunna få uppdaterad information och en helhetsbild av planerade och genomförda åtgärder genom att resultaten sammanställs på vattenmyndigheternas webbplats.

Vattenmyndigheterna i samverkan vill också så långt som möjligt se till att återrapporeringen samordnas med andra uppföljningar, exempelvis miljömålsuppföljningen och återrapporeringen av åtgärdsprogrammet för havsmiljödirektivet.

## **Sammanhang**

Åtgärden kvarstår från Åtgärdsprogram 2016–2021.

Återrapporeringen berör samtliga åtgärder och utgör även underlag för rapportering till Europeiska kommissionen om Sveriges genomförande av vattendirektivet.

Återrapporeringen kan även bidra till miljömålsrapporteringen och rapporteringen av Agenda 2030.

## **Miljömål och globala hållbarhetsmål**

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 3. Bara naturlig försurning, 4. Giftfri miljö, 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård och 11. Myllrande våtmarker.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald, och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## 2.2 Boverket

### Boverket, åtgärd 1: Vägledning om fysisk planering

**Boverket** ska vägleda kommuner, länsstyrelser och berörda regioner om fysisk planering enligt plan- och bygglag (2010:900) (PBL), i syfte att följa miljö kvalitetsnormer för vatten.

Boverket behöver särskilt följa upp och vid behov utveckla vägledning och stöd:

- a) till kommuner och berörda regioner om tillämpningen av miljö kvalitetsnormer för vatten i detalj-, översikts- och regionplanering,
- b) till länsstyrelser om samråd kring föreslagna planer och tillsyn av detaljplaner och områdesbestämmelser för tillämpning av miljö kvalitetsnormer för vatten,
- c) till kommuner kring hanteringen av mellankommunala frågor för att ta hänsyn till avrinningsområdesperspektivet, inklusive om hur vattenförsörjningsplaner och annat planeringsunderlag kan användas vid fysisk planering.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med länsstyrelserna och centrala myndigheter med ansvar inom relevanta sak- eller förvaltningsområden.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras löpande.

### Motivering

Enligt plan- och bygglag (2010:900) (PBL) ska miljö kvalitetsnormerna i miljöbalk (1998:808) (MB) 5 kap. eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av MB 5 kap. följas vid planläggning och i andra ärenden enligt PBL. Den fysiska planeringen är ett viktigt verktyg för att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar vattenanvändning och skydd av vattenresurserna. Genom att lyfta fram vattenfrågorna och ta hänsyn till miljö kvalitetsnormerna redan i region- och översiktsplaneringen ges vägledning för det efterföljande planeringsarbetet. I avrinningsområden som delas mellan flera kommuner är mellankommunal samverkan en viktig förutsättning. Den nationella vägledningen behöver därför behandla hur avrinningsområden kan tas hänsyn till i både kommunens planering och vid mellankommunala frågor. Därigenom kan onödiga intressekonflikter och kostsamma åtgärder undvikas.

Åtgärden bidrar till att underlätta för kommuner, länsstyrelser och berörda regioner att tillämpa miljö kvalitetsnormer för vatten i den fysiska planeringen. Åtgärden förväntas leda till att flera miljöproblem kan förebyggas eller åtgärdas, exempelvis problem med miljögifter kopplat till hanteringen av dagvatten.

### Genomförande

Boverket ansvarar för att vägleda och ge råd i frågor om tillämpningen av PBL, inklusive miljö kvalitetsnormer för vatten. Boverket har tagit fram flera vägledningar som kopplar till miljö kvalitetsnormerna för vatten under föregående perioder av vattendirektivets genomförande. Boverket behöver kontinuerligt följa upp och vidareutveckla detta arbete, exempelvis genom att ta fram handböcker, manualer och utbildningar.



Framförallt behöver stöd till kommuner, länsstyrelser och berörda regioner utvecklas inom följande områden:

- nationell vägledning till kommuner och berörda regioner för hanteringen av miljökvalitetsnormer för vatten i den fysiska planeringen, utifrån gällande lagstiftning och rättsutveckling för att se till att miljökvalitetsnormerna tillämpas på ett likartat sätt över landet,
- nationell vägledning till länsstyrelserna, för att stärka arbetet med att bevaka och verka för att miljökvalitetsnormerna för vatten följs av kommunerna i den fysiska planeringen, inte minst i samband med samråd kring föreslagna planer, och vid tillsyn av detaljplaner och områdesbestämmelser,
- nationell vägledning kring hanteringen av mellankommunala frågor för att ta hänsyn till avrinningsområdesperspektivet i den fysiska planeringen. Behov och användning av olika planeringsunderlag för att trygga långsiktig vattenförsörjning behöver lyftas fram och om hur vattenförsörjningsplaner kan tas om hand i planeringsarbetet.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av Boverkets åtgärd 1 i Åtgärdsprogram 2016-2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Havs- och vattenmyndigheten 5, Länsstyrelserna åtgärd 1, 5 och 7 samt Kommunerna åtgärd 3, 4 och 5.

Åtgärden bidrar till att miljökvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas (Havs- och vattenmyndigheten, 2015a).

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att vägleda kommuner, länsstyrelser och regioner om fysisk planering för hållbar vattenanvändning, dagvattenhantering och skydd av vattenresurser exempelvis vid torra och översvämning.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt Generationsmålet och miljömålen 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård och 15. God bebyggd miljö.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald, och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## 2.3 Försvarsinspektören för hälsa och miljö

### Försvarsinspektören för hälsa och miljö, åtgärd 1: Miljötillsyn

Försvarsinspektören för hälsa och miljö ska i sin tillsyn av

- a) miljöfarlig verksamhet och andra verksamheter utöka och prioritera tillsynen så att den med hänsyn till ett avrinningsområdesperspektiv inriktas på verksamheter som bidrar till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten inte följs eller riskerar att inte följas,
- b) förorenade områden särskilt prioritera och ställa krav på utredningar och åtgärder i områden där det behövs för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.
- c) anmälningspliktig vattenverksamhet prioritera tillsynen så att den med hänsyn till ett avrinningsområdesperspektiv inriktas på verksamheter som bidrar till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten inte följs eller riskerar att inte följas.

Det innebär att Försvarsinspektören för hälsa och miljö utifrån en sammanställning över vilka miljöfarliga verksamheter som misstänks bidra till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten inte följs och en tidsatt plan för tillsyn av dessa utför tillsyn utifrån ett avrinningsområdesperspektiv. Dessutom ska Försvarsinspektören för hälsa och miljö, utifrån en sammanställning över de förorenade områden som misstänks bidra till att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs, ställa krav på utredning i dessa områden.

Försvarsinspektören för hälsa och miljö ska också ta fram en sammanställning över vilka anmälningspliktiga vattenverksamheter som misstänks bidra till att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs, ta fram en tidsatt plan för tillsyn av dessa och utföra tillsyn utifrån ett avrinningsområdesperspektiv.

Försvarsinspektören för hälsa och miljö ska därefter följa upp och säkerställa att det vid de verksamheter som påverkar vattenmiljön genomförs de åtgärder som behövs för att följa miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med berörda länsstyrelser och kommuner.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

### Motivering

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 46 ytvattenförekomster med betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från miljöfarliga verksamheter i sådan utsträckning att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas. I ytterligare 156 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan av prioriterade ämnen och/eller särskilda förorenande ämnen från miljöfarliga verksamheter, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder. För grundvatten riskerar 68 vattenförekomster att inte följa miljökvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från miljöfarliga verksamheter på grundvattnets kemiska status.

När det gäller förorenade områden finns det 51 ytvattenförekomster med betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från förorenade områden i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas. I ytterligare 213 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från förorenade områden, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder. För grundvatten riskerar 131 vattenförekomster att inte följa miljö kvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från förorenade områden på grundvattnets kemiska status.

I Södra Östersjöns vattendistrikt pekas dagvatten ut som betydande påverkanskälla i 166 ytvatten-förekomster där miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas med avseende på övergödning eller miljögifter (prioriterade och särskilda förorenade ämnen). I ytterligare 122 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan från dagvatten, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder.

I distriktet finns också 11 grundvattenförekomster där miljö kvalitetsnormerna för kemisk grundvattenstatus riskerar att inte följas, helt eller delvis på grund av påverkan från dagvatten.

Vissa av dessa påverkanskällor ingår i ansvaret för Försvarsinspektören för hälsa och miljö.

Verksamheter inom försvarssektorn påverkar och har påverkat förekomsten av prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen. Försvarssektorns tidigare verksamheter innebär att det idag bland annat finns förorenade områden som kan behöva saneras, till exempel i anslutning till skjutfält, övningsområden, bränslehantering och brandövningsplatser.

Vattenmyndigheten bedömer att tillsyn och prövning behöver öka i omfattning för att uppnå eller behålla en god vattenkvalitet i yt- och grundvattenförekomster, som påverkas av försvarssektorns nuvarande och tidigare verksamheter.

## Genomförande

Försvarsinspektören för hälsa och miljö bedriver tillsyn enligt miljöbalk (1998:808) (MB) över verksamheter som bedrivs av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarets radioanstalt (miljö tillsynsförordning (2011:13) 2 kap. 4 §)

Planering, genomförande, uppföljning och utvärdering av tillsynen behöver vara behovsstyrd. Bedömningen av miljö påverkan, som finns i Vatteninformationssystem Sverige (VISS) för alla vattenförekomster, bör utgöra ett underlag för planeringen, kompletterat med lokal kännedom över de verksamheter som behöver återkommande tillsyn. Det är viktigt att de verksamheter som bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas prioriteras när tillsynen planeras.

Vid en sådan planering kan Försvarsinspektören för hälsa och miljö med fördel ta stöd i de åtgärdsplaner för avrinningsområden som länsstyrelserna ska ha enligt länsstyrelsernas åtgärd 1. Vattenmyndigheternas underlag för åtgärdsområden i respektive vattendistrikt utgör också värdefulla planeringsunderlag för Försvarsinspektören för hälsa och miljö s tillsynsinsatser.

I tillsynen av miljöfarliga verksamheter och förorenade områden är det viktigt att tillsammans med verksamhetsutövaren identifiera vilka ämnen och spridningsvägar som riskerar att bidra till att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs. Därefter är det möjligt att avgöra behovet av vilken information som behövs, vilka ämnen som behöver ingå i egenkontroll och

recipientkontroll och vilka och krav som behöver ställas för att minska påverkan på vattenförekomsten. Detta kan innebära att verksamheter bland annat behöver fasa ut prioriterade ämnen och begränsa spridningen av särskilda förorenande ämnen.

Särskilt fokus enligt vattendirektivet (2000/60/EG), artikel 4, bör läggas på persistenta, bioackumulerande och toxiska ämnen (PBT-ämnena) och prioriterade farliga ämnen, där utsläpp och spill ska upphöra eller stegvis avlägsnas. För sådana ämnen kan det behövas ställas särskilda krav, för att säkerställa att utsläpp inte leder till försämring av statusen i närliggande och nedströms vattenförekomster.

Försvarsinspektören för hälsa och miljö behöver vidare utöva tillsyn på verksamhet som innefattar brandövning och släckinsatser och där ställa krav på hantering av brandskum som innehåller något av ämnena i PFAS (summa 11), så att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas. Det kan innebära till exempel att ställa krav på uppsamling av skumrester efter släckning av olycksbränder och att skumrester tas om hand på ett betryggande sätt vid tvätt av slangar och tankar efter brandsläckning.

Ett ytterligare exempel är tillsynen av hamnverksamheter där det är viktigt att informera om påverkan från giftiga båtbottnfärger och vid behov ställa krav på skyddsåtgärder för minskad påverkan från biocidfärger.

Försvarsinspektören för hälsa och miljö behöver också ställa krav på åtgärder för att minska spridningen av näringsämnen, prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen via dagvatten, där dagvattenpåverkan bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs.

Försvarsinspektören för hälsa och miljö behöver i sitt arbete med förorenade områden planera och prioritera så att det i större utsträckning än hittills syftar till att miljö kvalitetsnormer för vatten ska kunna följas.

Det innebär bland annat att

- skyddet för yt- och grundvattenförekomster ska ingå i arbetet med förorenade områden i den omfattning som behövs för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas
- skyddet för yt- och grundvattenförekomster tas hänsyn till vid efterbehandlingsfrågor i fysisk planering i den omfattning som behövs för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas
- genomföra inventering av förorenade områden enligt MIFO-metodiken vid pågående verksamheter där kommunen har tillsynsansvar, till exempel fritidsbåtshamn och brandövningsplatser, för de verksamheter som bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas.

Försvarsinspektören för hälsa och miljö behöver ställa tydliga krav på verksamhetsutövares egenkontroll och kontrollera utformningen av och innehållet i kontrollprogram, så att dessa möjliggör bedömningar av verksamheternas påverkan på ekologisk, kemisk och kvantitativ vattenstatus. Tillsynsinsatserna ska säkerställa att verksamhetsutövarnas egenkontroll ger underlag för bedömningar av vilka förebyggande eller förbättrande åtgärder som behövs för att undvika att verksamheterna leder till att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs och resultera i att Försvarsinspektören för hälsa och miljö ställer de krav på åtgärder och försiktighetsmått som behövs vid de berörda verksamheterna för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

## Sammanhang

Åtgärden är en reviderad åtgärd från Åtgärdsprogram 2016–2021 och från kompletteringen i Åtgärdsprogram 2018–2021

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärden Naturvårdsverket 2, Naturvårdsverket 3, Havs- och Vattenmyndigheten 4 och Länsstyrelserna 2.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt (HVMFS 2012:18) kan följas.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

Sanering av förorenade områden i potentiella översvämningso mråden bidrar till samhällets klimatanpassning genom att minska risken för spridning av miljögifter.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 2. Frisk luft, 4. Gifrfri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet och 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Försvarsinspektören för hälsa och miljö, åtgärd 2: Dricksvattenskydd

**Försvarsinspektören för hälsa och miljö** ska inom sitt ansvarsområde säkerställa ett långsiktigt skydd för den nuvarande och framtida dricksvattenförsörjningen och bedriva systematisk och regelbunden tillsyn av vattentäkter som försörjer fler än 50 personer eller där vattentäktens uttag är mer än 10 m<sup>3</sup>/dag.

Åtgärden ska genomföras i samråd med berörda länsstyrelser.

När det gäller att säkerställa skydd för dricksvattenförsörjningen, inom Försvarsinspektören för hälsa och miljö s ansvarsområde, ska åtgärden vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande.

## Motivering

Enligt vattenförvaltningsförordning (2004:660) (VFF) 4 kap. 6 § och vattendirektivet (2000/60/EG) artikel 7 ska det säkerställas ett tillfredsställande skydd för dricksvattensvattenförekomster som ger mer än 10 m<sup>3</sup> per dygn eller som betjänar mer än 50 personer eller som är avsedda för sådan framtida användning. Eftersom det finns sådana dricksvattenförekomster inom Försvarsinspektören för hälsa och miljö s tillsynsområden behöver åtgärden riktas även till Försvarsinspektören.

## Genomförande

Försvarsinspektören för hälsa och miljö ska inom sin tillsyn av försvarets verksamheter säkerställa ett långsiktigt skydd av dricksvattentäkter, exempelvis genom att meddela förelägganden om försiktighetsmått och skyddsåtgärder där det behövs för att motverka påverkan på yt- och grundvattenförekomster som används för dricksvattenuttag.

Genom en systematisk tillsyn av försvarets verksamheter, lokaliserade i anslutning till dricksvattenförekomster, kan nödvändiga förebyggande åtgärder vidtas för att begränsa påverkan så att miljökvalitetsnormerna kan följas.

Tillsynen av försvarets verksamheter innebär att kontrollera att föreskrifter, tillstånd och dispenser inom vattenskyddsområden följs för försvarets verksamheter. Skyddsföreskrifterna kan innebära inskränkningar (exempelvis krav på anmälan, tillståndsplikt eller förbud) för verksamheter som har en betydande påverkan på vattenförekomsterna. Detta kan leda till att miljökvalitetsnormerna inte följs. Föreskrifter inom vattenskyddsområden reglerar exempelvis hantering av petroleumprodukter, bekämpningsmedel och andra kemikalier, avfallshantering och infiltration av avloppsvatten. Eftersom många vattentäkter, både allmänna och enskilda, saknar vattenskyddsområde är det nödvändigt att Försvarsinspektören för hälsa och miljö även tar hänsyn till dessa.

Försvarsinspektören för hälsa och miljö har även befogenhet att utfärda föreskrifter om försiktighetsmått med stöd av förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 41 § och ansvarar för att kontrollera att sådana föreskrifter följs.

## Sammanhang

Åtgärden kvarstår från Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärden Havs- och vattenmyndigheten 5. Åtgärden stödjer genomförandet av Länsstyrelserna 1 och 5 och Kommunerna 1 och 3.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att skydda nuvarande och framtida dricksvattenförsörjningen vid torra eller översvämning.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Gifrfri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag och 9. Grundvatten av god kvalitet.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Försvarsinspektören för hälsa och miljö, åtgärd 3: Tillsyn vandringshinder

Försvarsinspektören för hälsa och miljö ska i sin tillsyn av vandringshinder för fisk och andra vattenlevande djur vid vägpassager över vatten ta hänsyn till att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska följas.

Åtgärden ska genomföras i samråd med Trafikverket och berörda länsstyrelser och kommuner.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

### Motivering

Vägpassager utgör ofta definitiva eller partiella vandringshinder för vattenlevande djur och fisk. Eftersom det finns vägpassager över vattenområden inom försvarets områden, bedöms förekomsten av vandringshinder utgöra ett problem även här.

Vandringshinder inverkar på spridnings- och vandringsmöjligheterna i ett vattensystem. Det kan påverka fiskbestånden negativt och försämra deras motståndskraft mot yttre stress. Fragmenterade ekosystem bidrar till att vattenförekomsternas ekologiska status försämras och därmed minskar möjligheterna att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten.

### Genomförande

Försvarsinspektören för hälsa och miljö bedriver tillsyn enligt miljöbalk (1998:808) (MB) över verksamheter som bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarets radioanstalt (miljö tillsynsförordning (2011:13) 2 kap. 4 §). Försvarsinspektören ska inom ramen för sin miljö tillsyn genomföra en inventering av vandringshinder inom Försvarssektorns områden och utifrån denna förelägga om åtgärder för att undanröja vandringshinder där det behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna. Vid föreläggande av åtgärdande av vandringshinder ska det även tas hänsyn till kulturmiljö värden, risk för spridning av främmande arter, risker för skred och översvämningar.

En ökad tillsyn av vandringshinder inom försvarssektorn områden behöver leda till åtgärder för en bättre vandringsbarhet för att bidra till att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs.

### Sammanhang

Åtgärden kvarstår från Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stöds av Trafikverket 1 och Länsstyrelserna 1.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att tillåta spridnings- och vandringsmöjligheter för akvatiska organismer i vattensystem med vandringshinder vid minskad nederbörd eller torka.

### Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 8. Levande sjöar och vattendrag och 16. Ett rikt växt- och djurliv.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala 6. Rent vatten och sanitet och 15. Ekosystem och biologisk mångfald.

## Försvarsinspektören för hälsa och miljö, åtgärd 4: Tillsyn avlopp

Försvarsinspektören för hälsa och miljö ska inom ramen för sin tillsyn och/eller tillståndsprovning av:

- a) små avlopp ställa krav på begränsade utsläpp av fosfor och kväve där de behövs för att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas,
- b) reningsverk och avloppsledningsnät se till att det ställs krav på ökad rening eller på annat sätt minskade utsläpp där det behövs för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

### Motivering

I Södra Östersjöns vattendistrikt riskerar 116 ytvattenförekomster att inte följa miljö kvalitetsnormerna med avseende på övergödning och/eller miljögifter (prioriterade och särskilda förorenande ämnen) på grund av påverkan från små avlopp och 85 ytvattenförekomster riskerar att inte följa miljö kvalitetsnormerna på grund av påverkan från avloppsreningsverk.

Dessutom riskerar 3 grundvattenförekomst att inte följa miljö kvalitetsnormerna för kemisk grundvattenstatus på grund av påverkan från små avlopp.

På vattenförekomstnivå kan påverkan från små avlopp, mindre reningsverk och bräddning i avloppsledningsnäten utgöra viktiga orsaker till att god kemisk status inte uppnås. Försvarssektorns anläggningar bidrar till den totala påverkan.

Försvarsinspektören för hälsa och miljö s tillsyn och omprovning av tillstånd av Försvarssektorns små avlopp och avloppsreningsverk är viktig och krav kan behöva införas, så att miljö kvalitetsnormerna följs.

### Genomförande

Försvarsinspektören för hälsa och miljö har provnings- och tillsynsansvar över Försvarssektorns små avlopp, avloppsreningsverk eller ledningsnät (se miljö tillsynsförordning (2011:13) 2 kap. 4 § samt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 13 § andra stycket). Försvarsinspektören ska vid sådan tillsyn se över påverkan från dessa på vattenförekomster som inte når god status. I det enskilda fallet behöver en bedömning göras om och i så fall vilka krav, som ska ställas för att bidra till att miljö kvalitetsnormerna följs.

När ett åtgärdsbehov identifieras vid tillståndspliktiga verksamheter behöver Försvarsinspektören ta initiativ till omprovning av villkor för att få till stånd nödvändiga åtgärder. Åtgärder kan till exempel omfatta uppgradering av små avlopp till lämplig skyddsnivå, underhåll av pumpar eller utökad fördröjningskapacitet i magasin. Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att miljö kvalitetsnormerna kan följas.

### Sammanhang

Åtgärden kvarstår från Åtgärdsprogram 2016–2021.



Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Havs- och vattenmyndigheten 1 och Naturvårdsverket 1.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att minska utsläpp från reningsverk och avloppsledningsnät vid ökad nederbörd och översvämning.

## **Miljömål och globala hållbarhetsmål**

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Gifrfri miljö, 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag och 9. Grundvatten av god kvalitet och 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3 Hälsa och välbefinnande, 6 Rent vatten och sanitet, 11 Hållbara städer och samhällen, 14 Hav och marina resurser och 15 Ekosystem och biologisk mångfald.

## 2.4 Havs- och vattenmyndigheten

### Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 1: Tillsynsvägledning små avlopp

**Havs- och vattenmyndigheten** ska i frågor kring prövning och tillsyn av små avlopp fortsätta att utveckla sin vägledning till länsstyrelser och kommuner om vilka åtgärder som behöver genomföras för att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras löpande.

#### Motivering

I Södra Östersjöns vattendistrikt riskerar 276 ytvattenförekomster att inte följa miljökvalitetsnormerna för ytvatten med avseende på övergödning. 33 ytvattenförekomster riskerar att inte följa miljökvalitetsnormerna för ytvatten med avseende på miljögifter. För grundvatten riskerar 3 vattenförekomst att inte följa miljökvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från små avlopp.

Åtgärden avser befintliga avloppsanläggningar med färre än 200 anslutna personekvivalenter. Enskilda fastighetsägare, kommuner, organisationer och företag kan äga och använda små avloppsanläggningar och ansvarar för avloppsanläggningens funktion enligt miljöbalk (1998:808) (MB) 2 kap.

I(förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd)framgår att det är förbjudet att i vattenområde släppa ut avloppsvatten från vattentoalett eller tätbebyggelse, om avloppsvattnet inte har genomgått längre gående rening än slamavskiljning och om det inte är uppenbart att sådant utsläpp kan göras utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön. I Sverige finns det ungefär 700 000 små avloppsanläggningar som har vattentoalett ansluten, men som inte är kopplade till kommunala reningsverk. Av dessa små avloppsanläggningar har fortfarande närmare 26 procent enbart slamavskiljare, till dessa tillkommer också 9 små avloppsanläggningar där reningen är okänd (Olshammar, 2018).

De avloppsanläggningar som har någon mer rening utöver slamavskiljning ska uppfylla de villkor eller försiktighetsåtgärder som ålagts avloppsägaren i tillståndet eller föreläggandet avseende avloppsanläggningen. Kraven grundar sig framförallt i MB 2 och 9 kap.

Kommunerna har tillsynsansvar för alla små avloppsanläggningar upp till och med 200 anslutna personekvivalenter enligt(miljötillsynsförordning (2011:13). Havs- och vattenmyndigheten ska vägleda länsstyrelser och kommuner i deras genomförande av tillsynsvägledning respektive tillsyn. Havs- och vattenmyndighetens vägledningsinsatser sker i dag genom bland annat träffar med länsstyrelserna, skriftliga vägledningar och utveckling av kunskap och verktyg som kan stödja kommunerna i deras tillsynsarbete.

Tillsynstakten är generellt för låg hos kommunerna för att säkerställa att fastighetsägares små avloppsanläggningar upprätthåller sin funktion över tid. Resultatet av återrapporteringen av åtgärds genomförande från kommunerna till vattenmyndigheterna, det vill säga planerad jämfört med utförd tillsyn, visar att tillsynstakten är omkring hälften så hög som den behöver vara (Vattenmyndigheterna, 2020a). Enligt vattenmyndigheternas enkät till kommunerna (Vattenmyndigheterna, 2019a) om genomförda åtgärder, som skickades ut hösten 2019, är det

en stor skillnad mellan kommuner när det kommer till åtgärdade avloppsanläggningar i de vattenförekomster där det finns en påverkan från små avlopp. I Sverige som helhet behöver tillsynstakten därför öka, men behovet varierar mellan kommuner. Kommunerna behöver även fortsättningsvis vägledning från länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten vid prioritering och genomförande av tillsyn.

## Genomförande

Havs- och vattenmyndigheten behöver fortsätta att utveckla vägledningen till kommunerna kring tillsyn och prövning av små avlopp. Vägledning kan utvecklas genom att ytterligare stötta kommunerna var åtgärder behövs och kan ge mest effekt i ett avrinningsområdesperspektiv inkluderat tillrinningsområden för grundvatten.

Vägledning för tillsyn av små avlopp behöver omfatta tillsyn med anledning av påverkan av fosfor och kväve på sjöar, vattendrag och kustvatten. Den behöver också ta hänsyn till att åtgärder kan avse påverkan av nitrat på grundvatten. Vägledningen behöver stötta kommunerna i deras bedömningar av när krav på åtgärd kan ställas och hur långtgående åtgärderna bör vara. Det är viktigt att länsstyrelserna involveras och får tillräcklig vägledning för hur de ska stötta kommunerna i deras arbete med små avlopp och att åtgärder genomförs med hänsyn till alla bidragande påverkanskällor i hela avrinningsområden.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av Havs- och vattenmyndighetens åtgärd 1 i Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Försvarsinspektören för hälsa och miljö 4, Länsstyrelserna 1 och 4 och Kommunerna 1, 2 och 5.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Giftfri miljö, 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 2: Vägledning om kalkning

**Havs- och vattenmyndigheten** ska vägleda och fortbilda länsstyrelser och kommuner i deras kalkningsverksamhet och prioriteringar av densamma, med utgångspunkt i den nationella kalkningsplanen. Kalkningsverksamheten ska planeras så att hänsyn tas till miljökvalitetsnormerna för vatten, och möjligheten att uppnå god ekologisk status ska utgöra en prioriteringsgrund.

Åtgärden ska genomföras löpande.

### Motivering

Kalkning av sjöar och vattendrag motverkar effekterna av försurning från atmosfärisk deposition av försurande ämnen och skogsbrukets försurande påverkan. Deposition av försurande ämnen har minskat mycket sedan 1980-talet, men återhämtning från försurning tar lång tid. Kalkning är en effektiv och beprövad åtgärd som behöver fortgå så länge försurningspåverkan i vattnet kvarstår. Om kalkningsverksamheten upphör för tidigt kan sjöar och vattendrag återförsuras vilket kan medföra utslagning av fiskstammar och minskning av den biologiska mångfalden.

I Södra Östersjöns vattendistrikt riskerar 239 ytvattenförekomster att inte följa miljökvalitetsnormerna för ytvatten.

### Genomförande

Havs- och vattenmyndigheten arbetar med att ta fram en ny nationell plan för kalkning. Med utgångspunkt från denna tar länsstyrelserna fram regionala kalkningsplaner och styr det operativa miljöarbetet utifrån regionala prioriteringar. Dessa görs ifrån värdefulla arter, naturvärden och nyttjandepotential, men behöver också göras med hänsyn till miljökvalitetsnormerna för vatten. Kalkningsplanerna ska därför ha en tydlig koppling till vattenförvaltningen och ta hänsyn till andra eventuella påverkanstryck och miljöproblem.

När försurningsbelastningen minskar kan kalkningar av vissa vattenförekomster också avslutas. Därmed kan det finnas utrymme för nykalkningar inom andra områden där det finns behov av det.

Åtgärden syftar till att ge länsstyrelserna och kommunerna förutsättningar att genomföra kalkningsverksamheten på ett ändamålsenligt sätt och därigenom bidra till att miljökvalitetsnormerna följs.

### Sammanhang

Åtgärden är en revidering av Havs- och vattenmyndighetens åtgärd 3 i Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärden Länsstyrelserna 11.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att motverka effekterna av försurning från atmosfärisk deposition och utlakning av försurande ämnen som ökar med ökad nederbörd och högre flöden.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen, 8. Levande sjöar och vattendrag och 16. Ett rikt växt- och djurliv.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 6. Rent vatten och sanitet, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 3: Vägledning vattenkraft

**Havs- och vattenmyndigheten** ska vägleda länsstyrelserna vid en prioritering av miljöförbättrande åtgärder som minskar vattenkraftens miljöpåverkan, på ett sådant sätt att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas.

För att göra detta på ett effektivt sätt behöver länsstyrelserna vägledning kring vilka miljöåtgärder som ger bäst nytta för vattenmiljön och minst påverkan på energisystemet.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Energimyndigheten och Svenska kraftnät.

Åtgärden ska vara vidtagen senast två år efter åtgärdsprogrammets fastställande.

## Motivering

Det finns omkring 2 100 vattenkraftverk i Sverige och det totala antalet dammar uppskattas till drygt 9 000 (SOU 2013:69). Det har också via statusklassificeringen identifierats stora problem med fysisk påverkan på vattendrag orsakade av vattenkraft. Alla vattenkraftsrelaterade verksamheter ska ha moderna miljövillkor, vilket ska tillses via en nationell plan för omprövning av vattenkraft.

Länsstyrelserna ansvarar för en samverkansprocess kring det underlag som behövs för att säkerställa en effektiv prövning (förordning (1998:1388) om vattenverksamheter 42 a §). Samverkan ska ske med de verksamhetsutövare vars verksamheter omfattas av planen, samt med berörda kommuner, myndigheter och intresseorganisationer. Syftet är att verksamheterna skall förse med villkor som innebär största möjliga nytta för vattenmiljön och en effektiv tillgång till vattenkraftsel.

## Genomförande

För att göra rätt prioriteringar i åtgärdsarbetet avseende fysisk påverkan behöver Havs- och vattenmyndigheten vägleda länsstyrelserna i arbetet med att förse vattenkraftsverksamheter med moderna miljövillkor i avrinningsområden med påverkan från vattenkraftsverksamheter. Detta kan ske genom att stötta länsstyrelserna i utarbetandet av åtgärdsstrategier för sådana avrinningsområden eller genom att ta fram vägledningsmaterial. Åtgärden förväntas i nästa led leda till fler fria vandringsvägar för fisk och annan fauna som i sin tur innebär att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av åtgärd 4 i Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer Länsstyrelserna åtgärd 2. Åtgärdens genomförande stöds av åtgärden Kammarkollegiet 1.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 8. Levande sjöar och vattendrag och 16. Ett rikt växt- och djurliv.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 6. Rent vatten och sanitet, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 4: Nationell strategi för ofinansierad vattenverksamhet

**Havs- och vattenmyndigheten** ska ta fram en nationell strategi för restaureringsåtgärder med avseende på flottledsskadade vatten som saknar ansvarig verksamhetsutövare.

Åtgärden ska genomföras, så att den bidrar till att de åtgärder vidtas, som behövs, så att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet.

Åtgärden ska vara genomförd senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande.

## Motivering

Statusklassificeringen visar på problem med fysisk påverkan på vattendrag efter rensningar och andra åtgärder som historiskt har genomförts för att underlätta flottning. I

Vatteninformationssystem Sverige (VISS) finns i dagsläget 2 111 förslag till möjliga åtgärder för perioden 2016–2021 som kopplar till flottleder.

För många äldre vattenverksamheter, såsom flottleder, saknas en ansvarig verksamhetsutövare, samtidigt som verksamheterna har en omfattande fysisk påverkan på vattensystemen. Länsstyrelsernas bedömning under 2020 är att det saknas finansiering för 74 procent av de åtgärder som behövs för att åtgärda påverkan från flottleder. HaV behöver ta fram en nationell strategi för restaureringsåtgärder i flottledsskadade vatten. Strategin ska innehålla förslag på prioritering, finansiering och genomförande. Strategin måste ta hänsyn till att otydliga ansvarsförhållanden för dessa verksamheter kan vara ett problem vid genomförande av åtgärder i syfte att följa miljö kvalitetsnormerna.

## Genomförande

Havs- och vattenmyndigheten behöver ta fram en nationell strategi för limniska restaureringsåtgärder i flottledsskadade vatten. Strategin bör innehålla förslag på lagändringar och prioriteringar som anger var och hur åtgärder i flottleder ska genomföras. Åtgärden berör i stor utsträckning kulturmiljöer som utgörs av anläggningar från historisk vattenverksamhet och behöver därför genomföras i dialog med länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet. Framtagande av denna strategi omfattar utredning av juridiska förutsättningar, prioritering, finansiering och genomförande av åtgärder riktade till flottleder

som saknar verksamhetsutövare. Strategin bör leda till att åtgärder genomförs så att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas.

I vattenverksamhetsutredningens slutbetänkande (SOU 2014:35) föreslår utredaren som enda rimliga lösning att avskaffade flottleder ska utgöra statens ansvar. Staten kan då svara för underhåll i den utsträckning som krävs för att bevara kulturvärden eller ansöka om och genomföra åtgärder. Exempel på åtgärder är utrivning eller fiskväg, om dessa behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna. I genomförandet av åtgärden behöver detta förslag analyseras och belysas.

## Sammanhang

Åtgärden kvarstår från Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer Länsstyrelsernas åtgärd 2.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 8. Levande sjöar och vattendrag och 16. Ett rikt växt- och djurliv.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 6. Rent vatten och sanitet, 15. Ekosystem och biologisk mångfald, 16. Fredliga och inkluderande samhällen och 17. Genomförande och globalt partnerskap.

## Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 5: Vägledning för vattenskyddsområden

**Havs- och vattenmyndigheten** ska utveckla och upprätthålla vägledning för länsstyrelsernas och kommunernas arbete med långsiktigt skydd av dricksvattentäkter.

Havs- och vattenmyndigheten behöver särskilt uppdatera och upprätthålla:

- a) vägledning för inrättande, tillsyn och förvaltning av vattenskyddsområden,
- b) vägledning kring framtagande och uppdatering av regionala vattenförsörjningsplaner.

Åtgärden ska ske i samråd med kommuner, länsstyrelser, Boverket och Sveriges geologiska undersökning.

Åtgärden ska genomföras löpande.

## Motivering

Inrättandet av vattenskyddsområden med tillhörande föreskrifter samt regionala vattenförsörjningsplaner är två effektiva och konkreta verktyg för att skydda våra dricksvattentäkter från negativ påverkan och som bidrar till att förebygga försämring av status i yt- och grundvattenförekomster som används eller kan komma att användas som dricksvattentäkt.

Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram ska innehålla åtgärder för inrättande av vattenskyddsområden eller åtgärder för att på annat sätt skydda dricksvatten

(vattenförvaltningsförordning (2004:660) 6 kap 5 §). Skydd ska säkerställas för vattenförekomster som används för dricksvattenförsörjning eller som är avsedda för sådan framtida användning. De vattenförekomster som ska skyddas är de som används för uttag av vatten som är avsett att användas för produktion av dricksvatten och som ger mer än 10 m<sup>3</sup> i uttag per dygn i genomsnitt eller som betjänar fler än 50 personer, i enlighet med definitionen i vattendirektivet artikel 7.

Av myndigheters och kommuner återrapportering av genomförda åtgärder framgår att det fortfarande finns stora behov av att inrätta vattenskyddsområden och vid behov revidera gamla beslut (Vattenmyndigheterna, 2020a). Enligt återrapporteringen för 2019 rapporterade kommunerna totalt 1 590 allmänna vattentäkter, varav 1 089 (68 procent) hade någon form av skydd. Av 1 030 enskilda vattentäkter uppges enbart 215 (21 procent) ha skydd i form av vattenskyddsområde. Dessutom fanns det en stor osäkerhet om hur många enskilda vattentäkter som finns tillgängliga inom varje kommun (Vattenmyndigheterna, 2020a).

Detta pekar på ett betydande behov av vidare utredningar och kartläggning av enskilda vattentäkter i Sverige. Av de befintliga vattenskyddsområdena är 762 (68 procent av samtliga förekomster) beslutade innan miljöbalk (1998:808) (MB) trädde i kraft och är i behov av revidering.

Framtida klimatförändringar kan ha stor påverkan på landets dricksvattenförsörjning. För att trygga framtidens dricksvattenförsörjning finns det stort behov av att skydda vattentäkter som används i dag men även sådana som i framtiden kan komma att användas till dricksvattenproduktion. Många kommuner pekar ut viktiga behov av reservvattentäkter, framtida dricksvattentäkter, och skydd av dem. Av de totalt 180 reservvattentäkter som kommunerna har huvudmannaskap för har enbart 26 procent (47 reservvattentäkter) vattenskyddsområden. Dessutom har enbart 38 procent av kommunerna framtida vattentäkter utpekade vattenskyddsområden, till exempel i regional vattenförsörjningsplan, vattenplan eller motsvarande. Detta indikerar en brist på beredskap att skydda dricksvatten mot framtida klimatförändringar.

Regionala vattenförsörjningsplaner ska tas fram av länsstyrelsen (länsstyrelsens åtgärd 5). De planerna är ett värdefullt underlag för kommunernas planering. Därigenom synliggörs dricksvattenförekomster och deras behov av skydd. Markanvändning och/eller verksamheter som har en betydande påverkan på dricksvattenförekomster kan på så sätt undvikas eller anpassas så att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas. I dagsläget har dock enbart 40 kommuner (16 procent av kommunerna i återrapporteringen för 2019 (Vattenmyndigheterna, 2020a)) inarbetat den regionala vattenförsörjningsplanen i översiktsplanerna. 54 procent av de kommuner som inte använder vattenförsörjningsplanerna i kommunens översikts- och detaljplanering saknar dem, vilket tyder på ett kraftigt behov av framtagandet av regionala vattenförsörjningsplaner.

## Genomförande

Havs- och vattenmyndigheten behöver ge stöd och vägledning till länsstyrelserna och kommunerna i deras arbete med att skydda dricksvattentäkter. Åtgärden ska leda till att vägledning för både vattenskyddsområden och regionala vattenförsörjningsplaner utvecklas så att länsstyrelser och kommuner får förutsättningar att säkerställa ett långsiktigt och tillräckligt skydd för dricksvattentäkter på ett enhetligt och rättssäkert sätt.

- a) Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för central tillsyn och vägledning när det gäller frågor om vattenskyddsområden. Att inrätta vattenskyddsområden kan vara en komplicerad och resurskrävande process och fortsatt aktivt stöd och vägledning från Havs- och vattenmyndigheten behövs, exempelvis i form av handböcker, manualer,



utbildningar eller motsvarande. Vägledning för vattenskyddsområde bör även inkludera hur vattenresurser lämpliga för framtida dricksvattenproduktion kan skyddas.

- b) Havs- och vattenmyndigheten färdigställde och publicerade i januari 2020 "Vägledning för regional vattenförsörjningsplanering - För en säker och långsiktig dricksvattenförsörjning" (2020a). Havs- och vattenmyndigheten bör fortsätta ge råd och stöd för implementering av vägledningen, och vid behov uppdatera den.

## **Sammanhang**

Åtgärden är en reviderad åtgärd från åtgärdsprogrammet 2016–2021 och det kompletterande åtgärdsprogrammet 2018–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Boverket 1, Länsstyrelserna 5 och Kommunerna 3.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att skydda dricksvatten och framtida dricksvattensvattenförekomster från förändrad nederbörd, översvämning eller torka.

## **Miljömål och globala hållbarhetsmål**

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Gifrfri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag och 9. Grundvatten av god kvalitet.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 6: Invasiva främmande arter

Havs- och vattenmyndigheten ska i sitt arbete med att motverka invasiva främmande arter i vattenmiljöer ta fram:

- a) metodkatalog för bekämpning av akvatiska arter som har en sådan påverkan att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte kunna följas,
- b) hanteringsprogram för prioriterade akvatiska invasiva främmande arter,
- c) övervakningsprogram för invasiva främmande arter i vattenmiljöer så att vattenförvaltningens behov beaktas.

Åtgärden ska genomföras, så att den bidrar till att de åtgärder vidtas, som behövs, så att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Åtgärden ska genomföras i samråd med länsstyrelserna.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

### Motivering

Barlastvattenkonventionen är implementerad i svensk lagstiftning via barlastvattenlag (2009:1165) och barlastvattenförordning (2017:74). Syftet med dessa är att ta itu med problem på ett övergripande sätt för att skydda inhemsk biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samt att minimera och mildra effekter som invasiva arter kan ha på människors hälsa eller ekonomi. Det finns en förteckning över de arter som räknas som invasiva och som omfattas och regleras av EU-förordning (1143/2014). Denna förteckning revideras löpande. De arter som beskrivs i EU-förordning (1143/2014) omfattas inte av vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Medlemsländerna har enligt förordningen själva ansvar att ta fram nationella förteckningar för de invasiva främmande arter som inte finns inom ramen för förordningen. Detta är arter som uppträder som invasiva och med negativa miljöeffekter, men som inte omfattas av någon reglering enligt EU-förordning.

Artdatabanken har på uppdrag av HaV och Naturvårdsverket tagit fram en första lista med arter som har ekologiskt negativ effekt och invasionspotential, där HaV är ansvarig för akvatiska arter. Omfattande ekosystemtjänstanalyser har utförts av HaV på 20 etablerade arter med hög invasions- och påverkanspotential enligt listan. Resultaten visar att majoriteten av de 20 arterna bedöms ha negativ påverkan på ekologisk status i sådan omfattning att det påverkar förutsättningarna att följa miljökvalitetsnormerna.

De akvatiska arter som HaV bedömer ha negativ påverkan på ekologisk status i sådan omfattning att det påverkar förutsättningarna att följa miljökvalitetsnormerna är: japantofs (*Bonnemaisonia hamifera*), japanplym (*Dasyatisiphonia japonica*), svart dvärgmal (*Ameiurus melas*), silverruda (*Carassius gibelio*), gräskarp (*Ctenopharyngodon idella*), karp (*Cyprinus carpio*), svartmunnad smörbult (*Neogobius melanostomus*), puckellax (*Oncorhynchus gorbuscha*), regnbåge (*Oncorhynchus mykiss*), bäckröding (*Salvelinus fontinalis*), kanadaröding (*Salvelinus namaycush*), sydfyrling (*Crassula helmsii*), vattenpest (*Elodea canadensis*), sjögull (*Nymphoides peltata*), vandrarmussla (*Dreissena polymorpha*), nyzeeländsk tusensnäcka (*Potamopyrgus antipodarum*), blåskrabba (*Hemigrapsus sanguineus*), småprickig penselkrabba (*Hemigrapsus takanoi*), amerikansk hummer (*Homarus americanus*) och japanskt jätteostron (*Magallana gigas*).

Vattenmyndigheterna bedömer att det finns ett stort mörkertal när det gäller hur och vilka invasiva främmande arter som påverkar vattenförekomsterna. Det är sannolikt fler vattenförekomster som är påverkade av invasiva främmande arter än vad som är känt. Det är också troligt att problemet kommer att växa i takt med klimatförändringar och ökade transporter över gränserna.

### **Metodkatalog för bekämpning av akvatiska arter**

Invasiva främmande arter är ett stort hot mot ekosystemtjänster och har negativa påverkan på miljökvalitetsnormerna för vatten. Naturvårdsverket har därför tagit fram en metodkatalog för bekämpning av terrestra invasiva främmande arter (Naturvårdsverket, 2019a). En motsvarande metodkatalog för utrotning och spridningsbegränsning av akvatiska arter saknas dock i dagsläget, trots att en stor andel av invasiva arter är akvatiska. Det finns i dagsläget ett stort behov av metoder som kan användas vid åtgärder som syftar till utrotning eller långsiktig hantering av invasiva främmande arter i svenska marina och limniska miljöer.

### **Hanteringsprogram**

HaV behöver ta fram hanteringsprogram för att förhindra spridning och begränsa etablering av invasiva främmande arter. Dessa hanteringsprogram behöver fokusera på arter med betydande påverkan på vattenförekomsternas ekologiska status, som påverkar möjligheten att följa miljökvalitetsnormerna för vatten. HaV har i nuläget tagit fram ett hanteringsprogram för signalkräfta och har kommit långt med att ta fram ett för svartmunnad smörbult (*Neogobius melanostomus*). De övriga akvatiska arterna saknar dock hanteringsprogram, trots behovet. Det stora problemet med invasiva främmande arter är att det alltid kommer att finnas nya arter med etableringspotential som ständigt introduceras i svenska vatten. HaV behöver prioritera de arter som har störst negativ miljöpåverkan och i första hand är i behov av hanteringsprogram. Påverkansfaktorer som ökad båttrafik, transport över gränserna och klimatförändring förutsätter större behov av att hantera invasiva främmande arter i framtiden.

### **Övervakningsprogram**

Flera av arterna i Artdatabankens lista är klassade som "dörrknackare", det vill säga att de inom en snar framtid riskerar att etablera sig. Övervakning av dessa "dörrknackare" ger möjlighet att upptäcka och att sätta in tidiga hanteringsåtgärder. Ju tidigare en åtgärd kan sättas in desto mer kostnadseffektiv är den. Därför är det viktigt att ta fram övervakningsprogram för de arter som befinner sig i ett tidigt introduktionsstadium.

De senaste 5–10 åren har en revolutionerande utveckling av genetiska och kemiska metoder skett, med enorm potential för övervakning eller för att komplettera övervakningsprogram av invasiva främmande arter. Tekniker som till exempel eDNA och DNA-barcoding är i dag kostnadseffektiva och kan hantera stora mängder prover. Det finns i dagsläget ett stort behov av vägledning för en nationell strategi för ett övervakningsprogram.

Åtgärden syftar till att de problem som uppmärksammats inom vattenförvaltningen ska inkluderas i hanteringsprogrammen och det ska därmed underlätta för myndigheter, kommuner och andra aktörer att vidta fysiska åtgärder så att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas.

## Genomförande

Flera myndigheter ansvarar för hantering av främmande arter i Sverige. HaV:s roll är att tillsammans med Naturvårdsverket samordna och vägleda andra myndigheter i deras arbete. HaV har ansvar för främmande arter i sötvatten och marin miljö.

HaV:s hanteringsprogram för invasiva främmande arter ska inkludera de främmande arter som påverkar möjligheten att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten. Hanteringsprogrammen kan för invasiva främmande arter visa vilka åtgärder som är möjliga att genomföra. Det kan till exempel vara begränsning eller utrotning av bestånd eller inneslutning av en specifik art. Även indirekta åtgärder, som informationskampanjer, för att minska spridningen riktade mot målgrupper som fritidsfiskare, akvarister, båtlivet, med mera bör ingå i åtgärdsarbetet.

För vattenförekomster som gränsar till Norge är det speciellt viktigt att hanteringsprogrammen hanterar arter som i norska vatten anses som främmande på ett sådant sätt att spridning över gränsen inte tillåts. För att gränsvattenförekomster ska kunna följa miljö kvalitetsnormerna för vatten med avseende på invasiva främmande arter krävs ett gemensamt förhållningssätt för främmande arter i dessa vattenförekomster.

## Sammanhang

Åtgärden är reviderad från Havs- och vattenmyndighetens åtgärd 8 i Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att skydda känsliga ekosystem och inhemska biodiversitet påverkade av klimatrelaterade faktorer som förändrade vattentillgångar, nederbörd och temperatur.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljö målen 8. Levande sjöar och vattendrag, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård och 16. Ett rikt växt- och djurliv.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 6. Rent vatten och sanitet, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 7: Prioritering av LOVA-medel

**Havs- och vattenmyndigheten** ska inom ramen för stödet Lokala Vattenvårdsprojekt (LOVA) förbättra kunskapen om åtgärders effektivitet på lokal nivå och implementera denna kunskap i arbetet med LOVA. Syftet med åtgärden är att underlätta och förbättra planering, effektberäkning och kostnadseffektivitet i det lokala åtgärdsarbetet.

Havs- och vattenmyndigheten ska verka för att kostnadseffektiva åtgärder mot extern och intern näringsbelastning prioriteras, så att miljökvalitetsnormer för vatten följs.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Jordbruksverket, för att tillgodose att LOVA kompletterar stöden i den gemensamma jordbrukspolitiken, och Naturvårdsverket, för att tillgodose att LOVA kompletterar LONA, och i samverkan med länsstyrelserna.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

### Motivering

Höga halter av näringsämnen är en av de främsta orsakerna till att god ekologisk status inte nås i vattendrag, sjöar och kustvatten.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 320 vattenförekomster med betydande påverkan från jordbruk i sådan utsträckning att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas med avseende på övergödning. Därtill finns 23 vattenförekomster med bedömd påverkan från internbelastning i så stor utsträckning att åtgärder behöver vidtas.

Enligt förordning (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt kan bidrag från havs- och miljöanslaget lämnas till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA-projekt). År 2020 fördelade Havs- och vattenmyndigheten ut 230 miljoner kr, varav 161 miljoner kronor är tillgängliga för att finansiera åtgärder mot övergödning. Tillsammans med den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) utgör därmed LOVA det viktigaste finansieringsstödet för att minska näringsbelastningen till vatten från externa och interna källor.

För att nyttja finansieringen inom LOVA optimalt behövs en högre grad av prioritering till vilka områden där åtgärderna gör störst effekt för att nå miljökvalitetsnormen för vatten.

LOVA-bidrag behöver därför användas till att öka genomförandet av åtgärder som leder till minskad tillförsel av näringsämnen till vatten från jordbruksmark, ökad retention i landskapet och minskad intern belastning.

### Genomförande

Havs- och vattenmyndigheten behöver verka för att de åtgärder mot övergödning som tagits fram av vattenmyndigheterna genomförs i högre utsträckning, och att åtgärder utförs där de gör mest nytta. Därtill behöver åtgärder mot internbelastning kunna genomföras där det bedöms kostnadseffektivt och hållbart enligt gällande vägledning. Uppföljningen av genomförda LOVA-projekt behöver stärkas och utvecklas. Genom att nyttja lärdomar från genomförda projekt i prioriteringen vid fördelning av LOVA-bidrag kan kostnadseffektiviteten förbättras.

LOVA är tillsammans med den gemensamma jordbrukspolitiken en viktig stödform för att genomföra de åtgärder i jordbrukslandskapet som krävs för att nå miljö kvalitetsnormerna för vatten. Även våtmarkssatsningen inom LONA utgör ett kompletterande stöd som kan bidra till minskad övergödning. Det är därför viktigt att Havs- och vattenmyndigheten samverkar med Jordbruksverket och Naturvårdsverket för att säkerställa att kostnadseffektiva åtgärder kan finansieras och genomföras. En vägledning om vilka stödformer som är lämpliga att söka för olika situationer och målgrupper skulle underlätta för stödsökande och främja åtgärdsarbetet.

## Sammanhang

Åtgärden är en ny åtgärd i Åtgärdsprogram 2021–2027.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Jordbruksverket 4, Havs- och vattenmyndigheten 9 och Länsstyrelserna 6 och 9.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärden Havs- och vattenmyndigheten 9 och Jordbruksverket 4.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att anlägga tvåstegsdiken, dammar och våtmarker som agerar som biologiska skydd med buffrande effekt mot översvämning och kusterosion.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljö målen 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård, 11. Myllrande våtmarker och 13. Ett rikt odlingslandskap.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 2. Ingen hunger, 6. Rent vatten och sanitet, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald, 16. Fredliga och inkluderande samhällen och 17. Genomförande och globalt partnerskap.

## Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 8: Egenkontroll vattenverksamhet och vattenuttag

**Havs- och vattenmyndigheten** ska utveckla sin tillsynsvägledning för länsstyrelser och kommuner i deras tillsyn av vattenverksamhet och vattenuttag och vägleda dessa verksamheter i deras egenkontrollarbete.

Åtgärden ska leda till att påverkan från vattenverksamhet och vattenuttag minskar, så att den bidrar till att miljö kvalitetsnormer för vatten följs.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras löpande.

## Motivering

Enligt miljöbalk (1998:808) (MB) 5 kap. 7 § ska regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer upprätta ett förslag till åtgärdsprogram, om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm. Enligt vattenförvaltningsförordning (2004:660) (VFF) 5 § 6 pkt. ska ett åtgärdsprogram för vattendistriktet bland annat innehålla åtgärder för att motverka betydande negativa konsekvenser för vattenmiljön. Detta gäller särskilt de åtgärder som behövs gällande hydromorfologiska förhållanden, så att god ekologisk status eller god ekologisk potential ska kunna nås.

Ett flertal vattenverksamheter bidrar i dagsläget till att god vattenstatus inte uppnås eller riskerar att försämrats. Vattenverksamheterna det rör sig om är bland annat: vattenkraftverk och dammar, sjöregleringar, broar och vägtrummor, markavvattningsföretag, vattenuttag, flottleder, hamnar och farleder. Dessa typer av vattenverksamheter kan ofta förorsaka fysiska förändringar av vattenmiljön i form av vandringshinder, flödesförändringar och morfologiska förändringar i form och struktur hos sjöar, vattendrag, kustvattensträckor och bottnar. Påverkan från vattenverksamheter kan även påverka läckage och transport av olika typer av miljögifter. Exempel på detta är ökat läckage av metaller från mark vid dikning av sura sulfatjordar och spridning av föroreningar vid muddring och dumpning.

Vattenuttag är en vattenverksamhet enligt MB 11 kap. 3 § och är då en verksamhet där tillsyn ska utövas. Denna tillsyn är idag eftersatt. Vattenuttag kan ha negativ påverkan på vattenmiljön i form av bland annat flödesförändringar och kvantitativa förändringar. Tillsynen över vattenuttag behöver prioriteras och för att detta ska kunna ske krävs tillsynsvägledning.

Framtida klimatförändringar, till exempel ökad eller förändrad nederbörd, torka och översvämningar, förväntas leda till högre behov och krav på tillsyn över vattenverksamhet och vattenuttag på vattenförekomster. Tillsynen av vattenverksamhet och vattenuttag behöver därför utvecklas för att bidra till att miljökvalitetsnormerna för vatten följs.

## Genomförande

Enligt miljötillsynsförordning (2011:13) 3 kap. 5 § 4 pkt ska Havs- och vattenmyndigheten ge tillsynsvägledning i frågor om vattenverksamhet enligt MB 11 kap. Vattenmyndigheten bedömer att Havs- och vattenmyndigheten bör se över möjligheten att utveckla en systematisk och prioriterad egeninitierad tillsyn av vattenverksamhet och vattenuttag, i syfte att identifiera områden och verksamheter där det kan finnas anledning att ställa krav på exempelvis återställnings- eller förbättringsåtgärder för att förbättra möjligheterna till att miljökvalitetsnormerna för vatten följs.

Åtgärden syftar till att öka antalet tillsynsinsatser. Tillsynsinsatserna ska också planeras och prioriteras så att en ökad hänsyn tas till behovet av förebyggande och miljöförbättrande åtgärder i anslutning till vattenförekomster där det finns risk för att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs. Som underlag för prioritering och planering av tillsyn bör vattenmyndigheternas kartläggning av påverkan på vatten påverkade av vattenverksamhet och vattenuttag samt bedömningen av risk för att vattenförekomsterna inte når utsatt kvalitetskrav användas.

Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillsynsvägledning till länsstyrelser och kommuner i frågor om vattenverksamhet och vattenuttag.

## Sammanhang

Åtgärden är en ny åtgärd i åtgärdsprogrammet 2021–2027.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna: Länsstyrelserna 2 och 4, kommunerna 2, Försvarsinspektören för hälsa och miljö 1, Havs- och vattenmyndigheten 4 och Naturvårdsverket 2.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att begränsa vattenverksamhet och vattenuttag vid förändrade vattentillgångar och torka.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 8. Levande sjöar och vattendrag och 9. Grundvatten av god kvalitet.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 6. Rent vatten och sanitet, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Havs- och vattenmyndigheten, åtgärd 9: Stödfunktion för åtgärdssamordnare

**Havs- och vattenmyndigheten** ska behålla och vidareutveckla sin stödfunktion för det lokala åtgärdsarbete mot övergödning som bedrivs genom åtgärdssamordnare. Havs- och vattenmyndigheten ska även fortsatt verka för att bredda uppdraget för åtgärdssamordnarna så att ekologisk status tas hänsyn till i sin helhet.

Åtgärden ska bidra till att miljö kvalitetsnormer för vatten följs.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Jordbruksverket, Lantbrukarnas riksförbund, vattenmyndigheterna och länsstyrelserna.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

## Motivering

Under 2018 inrättades inom ramen för regeringsuppdragen "Förstärkt lokalt åtgärdsarbete mot övergödning" och "Pilotområden mot övergödning" 20 pilotområden, där åtgärdssamordnare inom ramen för projektet Lokalt engagemang för vatten (LEVA) fick uppdraget att i samverkan med verksamhetsutövare öka genomförandet av åtgärder mot övergödning (Havs- och vattenmyndigheten, 2019b; 2018). Havs- och vattenmyndigheten har sedan 2018 haft en koordinerande roll och stödfunktion för åtgärdssamordnarna.

Arbetsformen med åtgärdssamordnare är värdefull eftersom den kombinerar informativa och ekonomiska styrmedel, samtidigt som den aktivt involverar verksamhetsutövarna. Vikten av att fortsätta arbetsformen med åtgärdssamordnare understryks också i den statliga utredningen "Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning" (SOU 2020:10).



## Genomförande

Havs- och vattenmyndigheten har fungerat som stöd för åtgärdssamordnarna inom LEVA-projektet, där det skapats en plattform för samordning, information och erfarenhetsutbyte.

Havs- och vattenmyndigheten har också haft en koordinerande roll i den LEVA-projektgrupp där Jordbruksverket, vattenmyndigheterna och Lantbrukarnas riksförbund (LRF) deltar. Arbetet och kunskapsutbytet i projektgruppen bör fortsätta, men involverandet och utbytet med länsstyrelserna bör utvecklas, så att deras roll att stödja åtgärdsarbetet på regional nivå kan samordnas med den nationella stödfunktionen.

Arbetsättet med åtgärdssamordnare erbjuder, utöver nuvarande arbete som är inriktat mot åtgärder mot övergödning, en möjlighet att ta fram kostnadseffektiva åtgärder för att förbättra den övergripande ekologiska statusen. Detta arbete bör utvecklas. Åtgärder mot fysisk påverkan på jordbruksvatten inom jordbruket vore särskilt lämpliga att hantera inom denna arbetsform, då det finns både synergier och konflikter med åtgärder mot övergödning.

## Sammanhang

Åtgärden är ny i Åtgärdsprogram 2021–2027.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärden Havs- och Vattenmyndigheten 7, Jordbruksverket 1–4 och Länsstyrelserna 6, 8 och 9.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att anlägga tvåstegsdiken, dammar och våtmarker som agerar som biologiska skydd med buffrande effekt mot översvämning och kusterosion.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård, 11. Myllrande våtmarker och 13. Ett rikt odlingslandskap.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 2. Ingen hunger, 6. Rent vatten och sanitet, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald, 16. Fredliga och inkluderande samhällen och 17. Genomförande och globalt partnerskap.

## 2.5 Jordbruksverket

### Jordbruksverket, åtgärd 1: Rådgivning om näringsläckage

Jordbruksverket ska utveckla kompetensutvecklings- och rådgivningsverksamheten riktad till jordbruks- och trädgårdsföretag, för att minska näringsläckage till områden där det finns risk att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten inte följs på grund av sådan påverkan. Jordbruksverket behöver också verka för att öka kännedomen om tillgängliga stödformer för miljöåtgärder.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras löpande.

### Motivering

Höga halter av näringsämnen är en av de främsta orsakerna till att god ekologisk status inte nås i vattendrag, sjöar och kustvatten.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 320 vattenförekomster med betydande påverkan från jordbruk i sådan utsträckning att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas med avseende på övergödning.

Åtgärder som leder till minskad tillförsel av näringsämnen till vatten från jordbruksmark, betesmark samt rasthagar, och ökad retention i landskapet behöver därför genomföras.

Kompetensutveckling och rådgivning behövs för att behovsanpassa användningen av växtnäring för växtodling och få till stånd lämpliga åtgärder inom jordbruket för att minska övergödningen. Den behövs också för att öka anslutningen till miljöförbättrande ersättningar och för att bidra till att åtgärder genomförs så att de får bästa möjliga effekt. Den fosforenkät som genomfördes inom Greppa näringen 2018 (Malgeryd, 2018) visade att en majoritet av lantbrukarna inte kände till de stöd som är möjliga att söka för att genomföra åtgärder mot övergödning. Det behövs därför en ökad informationsspridning riktad till lantbrukare om dessa stöd.

Kompetensutveckling och rådgivning är viktig eftersom växtnäringsfrågorna inom jordbruket är komplexa då det ofta rör sig om diffusa utsläpp och förutsättningarna mellan olika regioner och gårdar varierar, till exempel vad gäller jordart, klimat och produktionsinriktning. Därmed kan också de åtgärder som är mest kostnadseffektiva variera mellan olika regioner och olika gårdar. Den enskilde lantbrukaren har också goda kunskaper om lokala förutsättningar på gården vilka kan tas till vara i rådgivningen.

### Genomförande

Jordbruksverket behöver säkerställa att rådgivningen ska ha som mål att åtgärder genomförs på rätt plats och att de mest kostnadseffektiva åtgärderna används i första hand. Som grund till detta har vattenmyndigheterna tagit fram ett underlag med förslag på möjliga kostnadseffektiva åtgärder för att nå god ekologisk status med avseende på övergödning. Det är viktigt att utgångspunkten för kompetensutvecklings- och rådgivningsverksamheten ligger

i att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten inklusive förbudet mot försämring av statusen och att avrinningsområdesperspektivet beaktas.

Jordbruksverket ska fortsatt bistå Havs- och vattenmyndigheten i dess stödfunktion för lokala åtgärdssamordnare som inrättats inom LEVA-projektet (Havs- och vattenmyndigheten, 2018; Havs- och vattenmyndigheten, 2019b).

För att öka kännedomen om stödformer för åtgärdsgenomförande bör övervägas att genomföra generell ökad informationsinsatser i samverkan med Länsstyrelserna och lantbruksnäringen.

Åtgärden ska leda till minskad tillförsel av näringsämnen framför allt fosfor, men också kväve, till ytvattenförekomster för att bidra till att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av Jordbruksverkets åtgärd 3 Åtgärdsprogram 2016-2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Havs- och vattenmyndigheten 9 och Länsstyrelserna 6, 8 och 9.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att minska näringsläckage vid ökad nederbörd och översvämning.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård och 13. Ett rikt odlingslandskap

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 2. Ingen hunger, 6. Rent vatten och sanitet, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Jordbruksverket, åtgärd 2: Rådgivning om växtskyddsmedel

**Jordbruksverket** ska utveckla kompetensutvecklings- och rådgivningsverksamheten, för att minska påverkan från användning av växtskyddsmedel i områden där det finns risk att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten inte följs på grund av sådan påverkan.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras löpande.

## Motivering

Många av de i växtskyddsmedel ingående ämnena, som har bidragit till en sänkt vattenkvalité är idag förbjudna, men även godkända växtskyddsmedel kan orsaka att god ekologisk status inte nås i sjöar och vattendrag, samt att god kemisk status inte nås i grundvatten.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns tio ytvattenförekomster som har bedömts påverkade av jordbruk och/eller trädgårdsföretag i sådan utsträckning att miljökvalitetsnormerna för vatten med avseende på växtskyddsmedel inte kan följas utan åtgärder, samt ytterligare 82 vattenförekomster som bedöms vara möjligt påverkade men som saknar tillförlitliga mätdata. Därtill finns 59 grundvattenförekomster där miljökvalitetsnormerna för vatten med avseende på växtskyddsmedel riskerar att inte följas.

Rådgivning och kompetensutveckling är viktig för att få till stånd de åtgärder som behövs för att anpassa användningen av och minska påverkan från växtskyddsmedel inom jordbruket, och behöver därför utvecklas för att minska tillförseln av växtskyddsmedel till vatten för att bidra till att miljökvalitetsnormerna följs.

## Genomförande

Jordbruksverket behöver säkerställa att kompetensutvecklingen och rådgivningen har som mål att åtgärder genomförs på rätt plats och att de mest kostnadseffektiva åtgärderna används i första hand. Åtgärden ska genomföras med utgångspunkt i den nationella handlingsplanen för hållbar användning av växtskyddsmedel 2019–2022 (Sveriges nationella handlingsplan för hållbar användning av växtskyddsmedel för perioden 2019-2022, 2019b).

Jordbruksverket ska fortsatt bistå Havs- och vattenmyndigheten i dess stödfunktion för lokala åtgärdssamordnare som inrättats inom LEVA-projektet (Havs- och vattenmyndigheten, 2018; Havs- och vattenmyndigheten, 2019b).

Åtgärden ska leda till minskad tillförsel av växtskyddsmedel från jordbruksmark och växthus till yt- och grundvatten för att bidra till att miljökvalitetsnormerna följs, inklusive ta hänsyn till förbudet mot försämring av vattenkvalitén (miljöbalk (1998:808) (MB))5 kap. 4 §).

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av Jordbruksverkets åtgärd 2 Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Havs- och vattenmyndigheten 9 och Länsstyrelserna 6.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att minska utsläpp av växtskyddsmedel vid ökad nederbörd och översvämning.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Giffri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet och 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 2. Ingen hunger, 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Jordbruksverket, åtgärd 3: Rådgivning om fysisk påverkan

Jordbruksverket ska utveckla kompetensutvecklings- och rådgivningsverksamhet för att minska negativ påverkan från vattenverksamhet i jordbrukslandskapet, såsom markavvattning, underhåll av markavvattningsanläggningar, uttag av bevattningsvatten och anläggning av dammar och våtmarker. Åtgärden ska även inkludera påverkan från sura sulfatjordar. Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att miljö kvalitetsnormer för vatten följs.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras löpande.

### Motivering

Fysiska förändringar som orsakas av vattenverksamhet i jordbrukslandskapet är ett betydande miljöproblem i framför allt i vattendrag.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 521 vattenförekomster som har bedömts påverkade av jordbruk i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten med avseende på hydrologisk regim eller morfologiskt tillstånd inte kan följas utan åtgärder.

Denna fysiska förändring kan påverka livsförhållanden för bland annat fisk och bottenfauna så att god ekologisk status inte uppnås.

Vattenuttag kopplade till jordbruket från grundvattenförekomster kan orsaka både sänkta grundvattennivåer och förhöjda koncentrationer av naturligt förekommande ämnen som klorid och sulfat.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns tolv grundvattenförekomster med risk för sänkta grundvattennivåer samt fyra grundvattenförekomster med risk för förhöjda koncentrationer av klorid och/eller sulfat på grund av påverkan från jordbrukets vattenuttag.

Mer än hälften av Sveriges åkermark är beroende av markavvattningsläggningar för att kunna odlas. För att uppfylla livsmedelsstrategins mål om en hållbar, ökad livsmedelsproduktion behöver en betydande del av anläggningarna underhållas och förnyas. Klimatförändringar leder dessutom till ett sannolikt ökat behov av bevattning. Eftersom åtgärder för att förbättra dräneringen och ökade vattenuttag riskerar att påverka livsmiljöerna i vattendragen negativt är det viktigt att Jordbruksverkets rådgivande verksamhet inkluderar dessa aspekter. Viktiga åtgärder för att nå miljö kvalitetsnormerna i berörda vattendrag kan bland annat vara miljövänligt dikesunderhåll, att lämna trädbevuxna kantzoner och tillåta strukturer såsom ved och stenar i vattendragen där det är lämpligt.

Kompetensutveckling och rådgivning är viktig eftersom fysisk påverkan på vatten berör olika typer av påverkansfaktorer, som kan leda till att god ekologisk status inte uppnås. Därutöver är förutsättningarna mellan olika regioner och gårdar varierande, varför de åtgärder som är mest lämpade varierar mellan olika regioner och olika gårdar.

## Genomförande

Jordbruksverket behöver säkerställa att kompetensutvecklingen och rådgivningen ska ha som mål att vattenverksamhet och vattenuttag kopplade till jordbruket utförs på så sätt att negativa effekter på vattenmiljöerna undviks i möjligaste mån. Jordbruksverket ska fortsatt bistå Havs- och vattenmyndigheten i dess stödfunktion för lokala åtgärdssamordnare som inrättats inom LEVA-projektet (Havs- och vattenmyndigheten, 2018; Havs- och vattenmyndigheten, 2019b).

Åtgärden ska leda till att minska negativ påverkan på hydrologisk regim och morfologiskt tillstånd för att bidra till att miljö kvalitetsnormerna följs, inklusive ta hänsyn till förbudet mot försämring av vattenkvalitén (miljöbalk (1998:808) (MB))kap. 5 4 §).

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av Jordbruksverkets åtgärd 3 Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Havs- och vattenmyndigheten 9, Naturvårdsverket 6 och Länsstyrelserna 6.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att reglera vattenuttag för att skydda mot vattenbrist vid torra, samt anlägga buffrande dammar och våtmarker med buffrande effekt mot översvämning och kusterosion.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård, 13. Ett rikt odlingslandskap och 16. Ett rikt växt- och djurliv.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 2. Ingen hunger, 6. Rent vatten och sanitet, 13. Bekämpa klimatförändring, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald, 16. Fredliga och inkluderande samhällen och 17. Genomförande och globalt partnerskap.

## Jordbruksverket, åtgärd 4: Prioritering av jordbruksåtgärder

Jordbruksverket ska inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och andra eventuella anslag prioritera nedanstående åtgärder i jordbrukslandskapet och aktivt verka för ett ökat genomförande av dessa åtgärder i samverkan med länsstyrelser, rådgivare, åtgärdssamordnare och lantbrukare:

- Strukturkalkning
- Kalkfilterdike
- Anpassad skyddszon
- Skyddszon
- Fosfordamm/Våtmark
- Tvåstegsdike
- Vårbearbetning
- Fånggröda

Åtgärden ska bidra till att miljö kvalitetsnormer för vatten följs.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten, för att tillgodose att den gemensamma jordbrukspolitiken kompletterar stöden i LOVA, och Naturvårdsverket, för att tillgodose att den gemensamma jordbrukspolitiken kompletterar LONA, och i samverkan med länsstyrelserna.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

### Motivering

Höga halter av näringsämnen är en av de främsta orsakerna till att god ekologisk status inte nås i vattendrag, sjöar och kustvatten.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 320 vattenförekomster med betydande påverkan från jordbruk i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas med avseende på övergödning. Därtill finns 141 grundvattenförekomster som riskerar att inte följa miljö kvalitetsnormen med avseende på nitrat och/eller ammoniak på grund av påverkan från jordbruk.

Nationellt bidrar jordbruket till knappt 60% av den antropogena tillförseln av fosfor och 50% av den antropogena belastningen av kväve (SMED, 2020). Åtgärder som leder till minskad tillförsel av näringsämnen till vatten från jordbruksmark och ökad retention i landskapet behöver därför genomföras. För att nyttja finansieringen inom den gemensamma jordbrukspolitiken optimalt behövs en högre grad av prioritering till vilka områden där åtgärderna gör störst effekt för att nå miljö kvalitetsnormen för vatten.

### Genomförande

Jordbruksverket behöver verka för att de åtgärder som tagits fram av vattenmyndigheterna genomförs i högre utsträckning och att de placeras där de gör mest nytta. Faktorer som hindrar en hög anslutningsgrad till relevanta, befintliga stödformer i den gemensamma jordbrukspolitiken behöver identifieras och åtgärdas. Detta inkluderar att se över villkor och ersättningsformer i den gemensamma jordbrukspolitiken tillsammans med andra eventuella anslag för att minska övergödningen.

Den gemensamma jordbrukspolitiken är tillsammans med LOVA en viktig stödform för att genomföra de åtgärder i jordbrukslandskapet som krävs för att nå miljökvalitetsnormerna för vatten. Även våtmarkssatsningen inom LONA utgör ett kompletterande stöd som kan bidra till minskad övergödning. Det är därför viktigt att Jordbruksverket samverkar med Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket för att säkerställa att kostnadseffektiva åtgärder kan finansieras och genomföras. En vägledning om vilka stödformer som är lämpliga att söka för olika situationer och målgrupper skulle underlätta för stödsökande och främja åtgärdsarbetet.

Åtgärden ska leda till minskad tillförsel av näringsämnen till yt- och kustvattenförekomster för att bidra till att miljökvalitetsnormerna för vatten följs.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av Jordbruksverkets åtgärd 4 Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Havs- och Vattenmyndigheten 7 och 9 och Länsstyrelserna 6 och 8.

Åtgärden bidrar till att miljökvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att anlägga tvåstegsdiken, dammar, skyddszoner våtmarker och andra biologiska skydd med buffrande effekt mot översvämning och kusterosion.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård, 13. Ett rikt odlingslandskap.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 2. Ingen hunger, 6. Rent vatten och sanitet, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald, 16. Fredliga och inkluderande samhällen och 17. Genomförande och globalt partnerskap.

## Jordbruksverket, åtgärd 5:

### Utredning av styrmedel för åtgärder mot fysisk påverkan

**Jordbruksverket** ska utreda prioriterade styrmedel för åtgärder mot fysisk påverkan i jordbrukslandskapet för att följa miljökvalitetsnormerna för vatten. Detta inkluderar anläggande av kantzoner med träd och buskar mot sjöar och vattendrag, och biotopvårdande åtgärder i vattendragsfåran och svämplanet.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och vattenmyndigheterna.

Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande.



## Motivering

Fysiska förändringar som orsakas av vattenverksamhet i jordbrukslandskapet är ett betydande miljöproblem i framför allt i vattendrag.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 521 vattenförekomster som har bedömts påverkade av jordbruk i sådan utsträckning att miljökvalitetsnormerna för vatten med avseende på hydrologisk regim eller morfologiskt tillstånd inte kan följas utan åtgärder.

Kantzoner med naturlig vegetation, och biotopvårdande åtgärder i vattenfåran, till exempel tillförsel av död ved eller block och lekgrus, kan vara viktiga åtgärder för att nå miljökvalitetsnormen för dessa vatten. Målkonflikter med exempelvis livsmedelsstrategin gör dock att åtgärderna inte kan tillämpas fullt ut i jordbrukslandskapet. I dagsläget saknas också styrmedel och finansiering för att utföra dessa åtgärder i jordbrukslandskapet. Jordbruksverket behöver därför utreda hur dessa åtgärder ska finansieras och genomföras så att miljökvalitetsnormerna för vatten följs.

## Genomförande

Jordbruksverket behöver utreda om finansiering av anläggande av kantzoner med naturlig vegetation och biotopvårdande åtgärder i vattendragsfåran och svämplanen kan ske genom befintliga stödsystem, och vilka stödformer och villkor som i så fall är lämpliga.

Jordbruksverket ska även ta fram underlag om hur åtgärderna påverkar jordbruksproduktionen.

Arbetet ska ske i samverkan med vattenmyndigheterna, som parallellt tar fram ett underlag för att förklara vattenförekomster som kraftigt modifierade på grund av markavvattningsanläggningar I och med att vissa jordbruksvatten förklaras som kraftigt modifierade kommer också det nationella behovet av åtgärder mot fysisk påverkan i jordbrukslandskapet att tas fram.

Åtgärden ska även genomföras i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten i egenskap av vägledande myndighet för vattenförvaltningen, med Naturvårdsverket i egenskap av vägledande myndighet för markavvattning och Skogsstyrelsen i frågor om gemensamma åtgärdsbehov för jordbruks- och skogssektorn.

## Sammanhang

Åtgärden är en ny åtgärd i Åtgärdsprogram 2021–2027.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Jordbruksverket 3 och 4, och Naturvårdsverket 6.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att anlägga kantzoner med träd och buskar mot sjöar och vattendrag och andra biotopvårdande åtgärder med buffrande effekt mot översvämning och kusterosion. Funktionella kantzoner bidrar också med skuggning av vattendraget, vilket motverkar ökade vattentemperaturer till följd av ett varmare klimat, som kan vara skadliga för vattenlevande organismer.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 8. Levande sjöar och vattendrag, 13. Ett rikt odlingslandskap och 16. Ett rikt växt- och djurliv.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 6. Rent vatten och sanitet, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 17. Genomförande och globalt partnerskap.

## Jordbruksverket, åtgärd 6: Tillsynsvägledning och vägledning om egenkontroll

Jordbruksverket ska vidareutveckla sin tillsynsvägledning för länsstyrelser och kommuner i deras tillsyn av djurhållande verksamheter, jordbruks- och trädgårdsföretag. Jordbruksverket ska även vägleda dessa verksamheter i deras egenkontrollarbete

Åtgärden ska leda till att växtnäringsförluster till och påverkan från användning av växtskyddsmedel på vattenförekomster minskar, så att den bidrar till att miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten följs.

Åtgärden ska genomföras löpande.

## Motivering

Jordbruket påverkar vatten på olika sätt.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 717 ytvattenförekomster och 159 grundvattenförekomster med påverkan från jordbruk som riskerar att inte följa miljökvalitetsnormerna för vatten.

Påverkan på vatten inkluderar förhöjda halter av näringsämnen, förekomst av växtskyddsmedel samt fysisk påverkan som påverkar de biologiska livsmiljöerna negativt.

Tillsyn och egenkontroll av verksamheter som bidrar till läckage av växtnäring och växtskyddsmedel till vatten är viktiga verktyg för att minska jordbrukets påverkan på vatten. Hantering och förvaring av stallgödsel samt tidpunkt och skyddsavstånd till vatten vid spridning av gödsel och växtskyddsmedel är exempel där tillsyn och egenkontroll kan bidra till ett miljövänligare jordbruk.

Tillsyn av jordbruksverksamhet är komplext eftersom det ofta rör sig om diffusa utsläpp och förutsättningarna mellan olika regioner och gårdar varierar, till exempel vad gäller jordart, klimat, produktionsinriktning. En utvecklad tillsynsvägledning är därför nödvändig för att ge länsstyrelser och kommuner möjlighet att bedriva en effektiv tillsyn.

## Genomförande

Jordbruksverket ska ge tillsynsvägledning i frågor om djurhållande verksamheter och verksamheter inom jordbruks- och trädgårdsområdet. Tillsynen av sådant som kan orsaka förluster av fosfor och kväve från växtodling kräver mycket kompetens hos inspektören. Vägledningen behöver därför utvecklas särskilt kring hur tillsynsmyndigheterna kan bedriva

en ändamålsenlig tillsyn med avseende på växtnäringsförluster från jordbruks- och trädgårdsmark åkermark.

Hästgårdar kan lokalt vara en betydande källa till läckage av näringsämnen genom exempelvis upp trampade betes- och rasthagar. Vägledningen för tillsyn på hästgårdar behöver förstärkas. Läckage från växthus kan vara en betydande källa till att vi hittar växtskyddsmedel i vatten. Vissa av de verksamma ämnena i växtskyddsmedel som är förbjudna för användning utomhus är tillåtna för användning i växthus. Jordbruksverket behöver därför särskilt fokusera på vägledning av för tillsyn på dessa verksamheter.

Jordbruksverket ska även ge vägledning om tillämpningen av reglerna för egenkontroll på verksamheter inom jordbruks- och trädgårdsområdet.

Åtgärden ska bidra till minskad tillförsel av näringsämnen och växtskyddsmedel till ytvattnet förekomsterna och minskade nitrathalter i grundvatten för att bidra till att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas, inklusive ta hänsyn till förbudet mot försämring av vattenkvaliteten (miljöbalk (1998:808) (MB))kap. 5 4 §).

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av Jordbruksverkets åtgärder 5 och 6 i Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Länsstyrelserna 2, 4 och 6 och Kommunerna 2.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt HVMFS 2012:18 kan följas.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljö målen 4. Giffri miljö, 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård och 13. Ett rikt odlingslandskap.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 2. Ingen hunger, 6. Rent vatten och sanitet, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald, och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## 2.6 Kammarkollegiet

### Kammarkollegiet, åtgärd 1: Egenkontroll vattenkraft

**Kammarkollegiet** ska stödja länsstyrelserna i deras tillsyn av vattenverksamheter och i arbetet med att föra talan i tillstånds- och omprövningsmål för vattenverksamheter, på ett sådant sätt att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Kammarkollegiet ska genom sitt stöd särskilt:

- a) tillgodose att egenkontrollen från vattenkraftsverksamheter innehåller sådana uppgifter som effektiviserar tillsyn och processföring i tillstånd- och omprövningsmål
- b) samverka med berörda myndigheter i juridiska frågor om operativa tillsynsåtgärder och tillstånds- och omprövningsmål, inklusive hantering av vattenkraftsverksamheter som bedrivs utan gällande miljötillstånd.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med länsstyrelserna som har tillsyn av vattenkraftsverksamhet och dammar.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt. Detta för att underlätta genomförandet av den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften.

### Motivering

Vattenkraftverk och dammar har en negativ påverkan på den ekologiska statusen i våra vatten. Påverkan från dessa verksamheter består framförallt i att de kan utgöra vandringshinder för fisk och andra vattenlevande organismer och att de kan förorsaka flödesförändringar och morfologiska förändringar. Dessa påverkanstryck medför ofta en sådan försämring i vattenförekomsterna att god ekologisk status inte uppnås.

För att miljö kvalitetsnormerna för dessa vattenförekomster ska kunna följas behövs det i många fall fysiska förbättringsåtgärder vid de berörda vattenkraftverken och dammarna, i form av till exempel fisk- och faunapassager, miljöanpassade flöden och återställning. Ett stort antal vattenkraftverk och dammar har i dag föråldrade tillstånd som kan behöva omprövas eller eventuellt återkallas för att kunna genomföra de fysiska förbättringsåtgärder som krävs för att följa miljö kvalitetsnormerna.

För att domstolar i tillstånds- och omprövningsmål ska kunna göra skäliga bedömningar av vilka förebyggande och förbättrande åtgärder som behövs vid de berörda verksamheterna, behövs att underlaget från verksamhetsutövarna visar vilken miljö påverkan som anläggningen har kopplat till sin drift.

Det åligger verksamhetsutövarna att kontrollera sina verksamheter och arbeta förebyggande, så att inga skador eller olägenheter uppkommer för människors hälsa eller miljön (miljöbalk (1998:808) (MB))26 kap. 19 §). Som tillsynsmyndighet ska länsstyrelsen granska verksamhetsutövarnas egenkontroll och se till att eventuella brister åtgärdas. En utveckling av egenkontrollen som berör recipientförhållanden är nödvändig för att tydliggöra, för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter, hur olika verksamheter påverkar vattenförekomsternas status. Egenkontrollen av verksamhetens påverkan på recipienten

(recipientkontroll) bör syfta till att visa hur olika verksamheter påverkar förutsättningarna att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten, MB:s allmänna hänsynsregler jämte föreskrivna tillståndsvillkor. På detta sätt kan arbetet med egenkontroll samordnas med vattenförvaltning.

En utveckling av egenkontrollen på det ovanbeskrivna sättet kommer såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter till godo under genomförandet av den nationella plan för moderna miljövillkor för vattenkraften, som beslutades av regeringen 25 juni 2020 (Regeringskansliet, 2020). Från 1 januari 2019 gäller ett krav på att verksamheter med koppling till vattenkraft ska ha moderna miljövillkor (MB 11 kap. 27 §). Detta ska uppnås genom att verksamhetsutövarna ansöker om omprövning av sina tillstånd. Den nationella planen anger en nationell helhetssyn så att dessa omprövningar sker på ett samordnat sätt (MB 11 kap. 28 §). Tidsplanen för när ansökningarna senast ska lämnas in till mark- och miljödomstolarna framgår av bilagan till förordning (1998:1388) om vattenverksamheter.

## Genomförande

Enligt MB 26 kap 19 § och (förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll) ska verksamhetsutövare med vattenkraft fortlöpande kontrollera och undersöka verksamhetens påverkan på miljön. Verksamhetsutövare ska också planera och genomföra vattenkraftsdriften på ett sätt som motverkar och förebygger negativ påverkan på naturmiljön. Enligt MB 26 kap. 21–22 §§ har länsstyrelsen, i egenskap av tillsynsmyndighet, möjlighet att kräva in underlag. Länsstyrelserna behöver ställa tydliga krav på verksamhetsutövares egenkontroll och kontrollera utformningen av och innehållet i denna.

Kammarkollegiet bör samordna och stödja tillsynsmyndigheterna i frågan om vilken typ av underlag som behövs och hur det ska hanteras så att det effektiviserar de planerade omprövningsprocesserna enligt den nationella plan för moderna miljövillkor för vattenkraften och underlättar för myndigheternas möjligheter att föra talan i situationer som faller utanför den nationella planen.

Vid omprövningar behövs även en kartläggning av verksamheternas nuvarande tillstånd och de villkor som har angivits i dessa. Kammarkollegiet behöver i tät samverkan med berörda länsstyrelser inventera och dokumentera vilka typer av tillstånd och villkor som verksamheterna har i dag för att de planerade omprövningarna ska kunna utgå från ett fullständigt underlag och fortlöpa enligt den beslutade tidplanen.

Den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften ska inte innebära att annat åtgärdsarbete, såsom att bedriva tillsyn eller ställa krav vid tillståndsprövningar mot anläggningar som inte omfattas av den nationella planen, ska nedprioriteras. Kammarkollegiet behöver därför löpande stötta länsstyrelsernas arbete med att initiera och följa upp tillsynsinsatser mot sådana anläggningar och utföra andra rättsliga åtgärder där det är motiverat för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Det som eftersträvas är bättre förutsättningar att efterleva miljö kvalitetsnormerna för vatten.

## Sammanhang

Åtgärden är en ny åtgärd i Åtgärdsprogram 2021–2027.

Åtgärdens genomförande stöds av och stödjer åtgärderna Havs- och vattenmyndigheten 3 och 4, och Länsstyrelserna 2, 3 och 5.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att anlägga fisk- och faunapassager, miljöanpassade flöden och morfologiska återställningsåtgärder för vandringsleder blockerade av vattenkraftverken och dammarna vid torra och minskade vattennivåer.

## **Miljömål och globala hållbarhetsmål**

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 8. Levande sjöar och vattendrag och 13. Ett rikt odlingslandskap.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 6. Rent vatten och sanitet, 9. Hållbar industri, innovationer och infrastruktur, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## 2.7 Kemikalieinspektionen

### Kemikalieinspektionen, åtgärd 1: Förebyggande åtgärder för att minska utsläpp och spridning

**Kemikalieinspektionen** ska, inom sitt ansvarsområde, identifiera vilka åtgärder som behöver vidtas för att negativ påverkan på vattenmiljön av prioriterade och särskilda förorenande ämnen minimeras och initiera genomförandet av sådana åtgärder.

Särskilt fokus ska läggas på åtgärder som bidrar till att:

- gradvis minska förorening från prioriterade ämnen,
- utsläpp av prioriterade farliga ämnen upphör,
- minska spridningen av andra långlivade, bioackumulerande och toxiska ämnen (PBT-ämnen).

Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och andra myndigheter där det är relevant.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

### Motivering

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 111 ytvattenförekomster med betydande påverkan från prioriterade och/eller särskilda förorenande ämnen i sådan utsträckning att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas, om kvicksilver och PBDE utesluts från analysen. I ytterligare 332 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan från prioriterade (exklusive kvicksilver och PBDE) och särskilda förorenande ämnen, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder.

För grundvatten riskerar 213 vattenförekomster att inte följa miljökvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från grundvattnets kemiska status.

Kemikalieinspektionens åtgärd är en förebyggande åtgärd, som ska bidra till att ytterligare påverkan minimeras, så att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas.

Kemikalieinspektionen är enligt (förordning (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen) en förvaltningsmyndighet för ärenden om hälso- och miljörisker med bland annat kemiska produkter och varor med innehåll eller egenskaper som gör att de behöver regleras som kemiska produkter.

Inom ramen för detta uppdrag ska kemikalieinspektionen bland annat följa utvecklingen och vid behov föreslå åtgärder i fråga om sådana produkter och varor och deras hälso- och miljörisker samt pröva frågor om godkännande av bekämpningsmedel. Kemikalieinspektionen ska också bidra med kunskap för att främja forsknings- och utvecklingssamarbete som har särskild betydelse för att kunna nå miljökvalitetsmålet Giffri miljö.

## Genomförande

Inom ramen för sitt arbete behöver Kemikalieinspektionen väga in att kemiska produkter, varor och ämnen riskerar att bidra till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten inte kan följas.

Det kan innebära att kemikalieinspektionen inom sitt ansvarsområde identifierar och prioriterar åtgärder som bidrar till att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas genom att till exempel

- utvärdera vilka styrmedel eller justeringar av styrmedel som skulle behövas internationellt såväl som nationellt för att ytterligare begränsa utsläpp av prioriterade ämnena och särskilda förorenande ämnen med syfte att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas,
- initiera åtgärder, som till exempel informationskampanjer, tillsynsinsatser, utveckling av vägledning eller ändrade användningsvillkor som bidrar till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas,
- initiera och bidra i arbete kring registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (enligt Reach (1907/2006)) med fokus på prioriterade farliga ämnen enligt vattendirektivet och andra ämnen som bidrar till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten riskerar att inte följas,
- initiera och bidra i arbete kring utvärdering, godkännande och begränsning av verksamma ämnen i växtskyddsmedel och biocidprodukter (enligt EU:s växtskyddsmedelförordning (1107/2009) och biocidförordning (528/2012)), med fokus på prioriterade farliga ämnen enligt vattendirektivet och andra ämnen som bidrar till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten riskerar att inte följas,
- utveckla de miljöriskbedömningar och effektivitetsbedömningar som används vid produktgodkännanden av biocid innehållande båtbottnfärger, samt arbeta med utveckling av användarvillkor för sådana färger.

Åtgärden ska bidra till minskade diffusa utsläpp och läckage av prioriterade och särskilda förorenande ämnen och därigenom bidra till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas.

Det är viktigt att ta hänsyn till försiktighetsprincipen då kunskapsnivån kring påverkanskällor är låg för många prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av Kemikalieinspektionens åtgärd 1 i Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Naturvårdsverket 1 och 2, Jordbruksverket 2 och 6, Länsstyrelserna 2 och Kommunerna 2.

Åtgärden bidrar till att miljökvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas. Åtgärden stödjer också genomförandet av åtgärd 41 (ÅPH 41) i Havs- och vattenmyndighetens åtgärdsprogram för havet.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.



## Miljömål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Gifrfri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag 9. Grundvatten av god kvalitet och 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald.

## 2.8 Läkemedelsverket

### Läkemedelsverket, åtgärd 1: Påverkan från läkemedelssubstanser

Läkemedelsverket ska arbeta för att minska risken för negativ påverkan från läkemedelssubstanser på vattenmiljön, med fokus på särskilda förorenande ämnen, som påverkar förutsättningarna för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med berörda myndigheter.

Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande.

### Motivering

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 17 ytvattenförekomster finns en utpekad betydande påverkan av diklofenak från avloppsreningsverk och 10 vattenförekomster för alfa-etinylöstradiol och 17-beta-östradiol, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder. Det är däremot inga ytvattenförekomster som riskerar att inte följa miljö kvalitetsnormerna för ytvatten avseende diklofenak.

Samhällets användning av läkemedel leder till att läkemedelsrester hamnar i vatten. Ett läkemedel som har tillförts människa eller djur, lämnar kroppen via avföring och urin medan substanser som appliceras på hud kan hamna i bad- och tvättvatten vid avsköljning. Efter användning av läkemedel hos människa kommer aktiv substans eller metaboliter i huvudsak till små avlopp eller till avloppsreningsverk. Reningsverkens förmåga att rena olika läkemedelssubstanser varierar, men flera aktiva substanser som används i läkemedel återfinns i slam och utgående vatten från reningsverk. Utsläpp via små avlopp och felaktig hantering av kasserade läkemedel är andra vägar till spridning. Aktiva substanser och metaboliter från djurläkemedel kan efter användning hamna bland annat direkt i vatten vid akvakultur, på betesmarker eller åkermarker med risk att nå yt- och grundvatten. Utsläpp av läkemedelssubstanser kan även ske i samband med produktion av läkemedel.

Läkemedelssubstansernas påverkan på miljön utreds av Europeiska kommissionen och åtta ämnen ingår från och med 2018 på bevakningslistan för prioriterade ämnen inom EU. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten listar fem läkemedel som särskilda förorenande ämnen. Dessa ingår därmed i klassificeringen av ekologisk status. Analysen av miljö påverkan som genomfördes 2018 av vattenmyndigheterna omfattade läkemedel som var klassificerade enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten, det vill säga diklofenak, 17-alfa-etinylöstradiol och 17-beta-östradiol. Användning av imidakloprid undersöktes, men enbart som bekämpningsmedel i växthusodling.

Övervakning genom screeningsanalyser har visat att läkemedel förekommer i vattenmiljöer där de bland annat kan ge upphov till hormonella störningar hos vattenlevande djur och organismer. Effekterna uppstår långsamt, både för enskilda substanser, men sannolikt även genom kombinationseffekter av de enskilda substanserna. Effekterna verkar långsiktigt och det är därför viktigt att ta hänsyn till försiktighetsprincipen för ämnen där kunskapsnivån är låg.

## Genomförande

Läkemedelsverket bör verka för att minska risken för negativ påverkan från läkemedelssubstanser på vattenmiljön. Fokus bör ligga på sådana ämnen som påverkar förutsättningarna för att följa miljökvalitetsnormerna för vatten. Arbetet bör inkludera både humanläkemedel och läkemedel som används inom veterinärmedicin.

Läkemedelsverket bör fortsatt arbeta internationellt, till exempel när det gäller EU-lagstiftning kring ökad miljöhänsyn vid tillverkning och godkännande av läkemedel, förbättrad miljöriskbedömning och tillgängliggörande av läkemedels miljöriskinformation.

Läkemedelsverket kan med kunskap, samverkan och erfarenhetsutbyten, till exempel genom att stödja forskning och innovation, som kan leda till mindre belastning på miljön, stödja initiativ som underlättar för forskrivare inom hälso- och sjukvården. Läkemedelsverket kan också främja bättre användning av läkemedel inom den receptfria handeln. Arbetet kan också omfatta att verka för andra riskminskningsåtgärder.

Läkemedelsverket kan även bidra till att rikta åtgärdsarbetet som ska minska risk för miljöpåverkan från läkemedelsanvändning. Som exempel vore det önskvärt om Läkemedelsverket kunde sammanställa försäljning av några läkemedelssubstanser, med fokus på särskilda förorenande ämnen. Sådant underlag kan av vattenmyndigheterna och andra intressenter komplettera nuvarande beräkning och modellering. Detta underlag kunde därefter användas till exempel för att rikta miljöövervakningsinsatser till att även inkludera platser där mätdata saknas och risk att inte nå god status kan misstänkas.

Samverkan bör ske med flera av intressenterna som deltar i Rådet för styrning med kunskap och Nationella läkemedelsstrategin och andra myndigheter som berörs av åtgärdens genomförande. Det är bland annat Naturvårdsverket, Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, Upphandlingsmyndigheten, och Tand- och läkemedelsförmånsverket och Sveriges kommuner och regioner, Jordbruksverket och regionerna.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av Läkemedelsverkets åtgärd 1 Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Naturvårdsverket 1, Länsstyrelserna 2 och Kommunerna 2.

Åtgärden bidrar till att miljökvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Gifrfri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag och 9. Grundvatten av god kvalitet och 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 14. Hav och marina resurser och 15. Ekosystem och biologisk mångfald.

## 2.9 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

### Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, åtgärd 1: Utveckling och rådgivning, brandsläckning utan PFAS

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska:

- a) fortsätta driva på utvecklingen av nya släckmetoder utan användning av tillsatsmedel med innehåll av högfluorerade ämnen (PFAS-ämnen),
- b) utveckla metoder som kräver minsta mängd släckmedel vid insatser,
- c) fortsätta informations-, rådgivnings- och utbildningsinsatser om släckmetoder utan användande av tillsatsmedel med innehåll av högfluorerade ämnen (PFAS-ämnen)

med avsikt att minimera påverkan på vattenmiljön från PFAS-haltiga tillsatsmedel så att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

#### Motivering

Det är väl känt att högfluorerade ämnen (PFAS-ämnen) inklusive PFOS från brandsläckningsskum har förorenat grundvatten i närheten av brandövningsplatser. Detta gäller både militära och civila brandövningsplatser. Dessa förorenade områden läcker även PFAS till ytvatten. Även släckning av bränder vid räddningsinsatser kan leda till föroreningar som är så omfattande att det finns risk att miljö kvalitetsnormer för vatten inte kan följas.

Sedan 2008 är det förbjudet med PFOS som tillsatsmedel i vatten för att bilda brandsläckningsskum och inga gamla lager får användas sedan 2011, men fortfarande förekommer användning av tillsatsmedel med innehåll av andra PFAS-ämnen än PFOS både vid övning och släckning av bränder vid räddningsinsatser. Detta riskerar att leda till ytterligare förorening av mark med påföljande läckage till yt- och grundvatten.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 19 ytvattenförekomster med betydande påverkan från PFOS i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas. I ytterligare 87 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan från PFOS, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder. För grundvatten riskerar 54 vattenförekomster att inte följa miljö kvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från PFAS (summa 11).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) åtgärd är en förebyggande åtgärd, som ska förebygga ytterligare påverkan på yt- och grundvattenförekomster från PFAS-ämnen från brandsläckningsskum, så att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas.

#### Genomförande

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap behöver bidra till att användningen av släckmedel med högfluorerade ämnen fasas ut och till att alternativ utvecklas. Myndigheten behöver även utveckla metoder som kräver så liten mängd tillsatsmedel som möjligt vid räddningsinsatser.

Arbetet behöver ske på sådant sätt att det medför stöd till länsstyrelser och kommuner så att de genom sin myndighetsutövning kan tillse att åtgärder är vidtagna senast den 22 december 2024, för att bidra till att MKN följs 2027.

Detta kan ske till exempel genom att MSB:

- Fortsätter och vid behov utökar sitt arbete med information om miljöeffekter av användningen av tillsatsmedel till räddningstjänster och allmänhet.
- I samarbete med Naturvårdsverket ger information/vägledning till räddningstjänster (och miljöinspektörer) om hur man bör hantera skumrester och förorenat släckvatten.
- Fortsätter att ge utbildning av och information till räddningstjänstpersonal med tonvikt på räddningsledare avseende miljöansvar vid räddningsinsatser
- Ser över och, vid behov, anpassar momenten i sina utbildningar för räddningstjänsten så att släckning med skum bara sker vid sådana bränder där inga andra släckmetoder finns tillgängliga.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av MSBs åtgärd 1 i kompletterande åtgärdsprogram 2018-2021.

Åtgärdens genomförande stöds av Kemikalieinspektionen 1. Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Kemikalieinspektionen 1, Naturvårdsverket 2, Länsstyrelserna 1 och 2 och Kommunerna 1 och 2.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Gifrfri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag och 9. Grundvatten av god kvalitet

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## 2.10 Naturvårdsverket

### Naturvårdsverket, åtgärd 1: Tillsynsvägledning avloppsreningsverk

Naturvårdsverket ska identifiera behov av ökad tillämpning och ändring av befintliga styrmedel, och utveckla vägledning, i syfte att förbättra förutsättningarna för att minska utsläppen av fosfor, kväve och prioriterade och särskilda förorenande ämnen via avloppsreningsverk och avloppsledningsnät så att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Naturvårdsverket ska också särskilt stödja länsstyrelserna i sitt arbete med tillsynsvägledning till kommunerna.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och andra berörda centrala myndigheter och med länsstyrelser och kommuner.

Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att de åtgärder vidtas som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Åtgärden ska påbörjas omgående och sedan genomföras löpande.

### Motivering

I Södra Östersjöns vattendistrikt riskerar 85 ytvattenförekomster att inte följa miljö kvalitetsnormerna för ytvatten för övergödning på grund av påverkan från avloppsreningsverk. 21 ytvattenförekomster riskerar att inte följa miljö kvalitetsnormerna för ytvatten på grund av miljö giftspåverkan. Det berör bland annat ämnena nitrat, ammoniak, koppar och zink. I ytterligare 35 ytvattenförekomster finns en utpekad betydande påverkan från avloppsreningsverk avseende miljögifter, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder.

Avloppsreningsverk kan vara en spridningsväg av både näringsämnen och prioriterade och särskilda förorenande ämnen, eller mikropartiklar som de även kallas. Reningsgraden för fosfor och biokemiskt nedbrytbar organisk substans (BOD7) under det senaste decenniet legat kring 96 procent för avloppsreningsverk större än 2000 personekvivalenter (SCB, 2020b). För kväve är reningsgraden lägre, men har under senare tid förbättrats för större reningsverk med kvävekänsliga recipienter. Den genomsnittliga reningsgraden för kväve hos de största avloppsreningsverken (över 100 000 personekvivalenter) var 74 procent år 2018. När det gäller fosfor har 10 procent av landets B-verk en reningsgrad närmare än 98 procent, baserat på utsläppsdata för år 2016–2018 från miljörapporteringen (Svenska Miljörapporteringsportalen). Utsläppen av kväve och fosfor reduceras påtagligt genom retention (avskiljning av näringsämnen och andra substanser genom naturliga biogeokemiska processer) i mark, sjöar och vattendrag under sin väg till havet. Detta medför att endast en del av den angivna utsläppsmängden inom ett avrinningsområde når havet. Hur stora utsläppen blir påverkas också av bräddning av avloppsvatten som kan ske vid avloppsreningsverket och i ledningsnätet. Mängden ovidkommande vatten i ledningsnätet kan påverka dels om bräddning sker, men även verkets förmåga att rena inkommande vatten.

Behov av åtgärder vid reningsverken som minskar belastning av näringsämnen finns fortsatt. Både B-anläggningar och C-anläggningar bidrar till betydande påverkan av näringsämnen i kust, sjöar och vattendrag. Lokalt kan reningsverk dominera bland påverkanskällor men reningsverk kan också bara utgöra en mindre del av belastningen. Hur stor del av påverkan som reningsverk utgör behöver också ses i ett avrinningsområdesperspektiv. Behovet av åtgärder vid ett verk beror också på reningsverkets nuvarande prestanda och hur stora utsläppsminskningar som kan åstadkommas med ytterligare skyddsåtgärder. Hur stora utsläppen blir påverkas också av bräddning av avloppsvatten som kan ske vid avloppsreningsverket och i ledningsnätet. Mängden ovidkommande vatten i ledningsnätet kan påverka dels om bräddning sker men även verkets förmåga att rena inkommande vatten.

När det gäller prioriterade och särskilda förorenande ämnen är det ämnen som hittills inte varit föremål för några särskilda åtgärder för ökad rening. Avloppsreningsverk är därför vanligen inte utformade för att bryta ner mikroföroreningar, inklusive prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen. Det finns idag tekniker för så kallad avancerad rening som kan implementeras som ett komplement till befintliga reningssteg. Nya, lovande tekniker är också under utveckling. De åtgärder som förekommer är uppströmsåtgärder som syftar till att hindra att ämnen hamnar i avloppsvattnet. Det handlar till exempel om att leda dagvatten och avloppsvatten i separata ledningar i stället för samlat i en ledning. En problematik när det gäller särskilda förorenande och prioriterade ämnen är att det kan vara många påverkanskällor lokalt vid en vattenförekomst och ytterligare påverkanskällor i det större avrinningsområdet.

Naturvårdsverket ansvarar för tillsynsvägledning för tillämpningen av miljöbalk (1998:808) (MB) och föreskrifter meddelade med stöd av MB, enligt miljötillsynsförordning (2011:13)3 kap. 1 §. Det inkluderar tillsynsvägledning utifrån avloppsdirektivet, bland annat i syfte att minska utsläpp av fosfor och kväve från avloppsreningsverk. Naturvårdsverket behöver ge länsstyrelser och kommuner vägledning för att kunna utöva tillsyn och tillståndsprövning av avloppsreningsverk och avloppsledningsnät med utsläpp av fosfor, kväve och prioriterade och särskilda förorenande ämnen.

Åtgärdens syftar både till att minska utsläpp och spill av näringsämnen, prioriterade ämnen, särskilda förorenande ämnen och andra ämnen från miljöfarliga verksamheter upphör eller begränsas i sådan omfattning att det bidrar till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas. Detta gäller särskilt för prioriterade farliga ämnen där utsläpp och spill enligt direktiv 2013/39/EU ska upphöra eller stegvis elimineras.

Naturvårdsverket tillsynsvägleder tillsynsmyndigheterna utifrån avloppsvattendirektivet (91/271/EEG), bland annat i syfte att minska utsläpp av fosfor och kväve från avloppsreningsverk. Åtgärden behöver därtill genomföras utifrån det krav Sverige har att, enligt artikel 11.3 g i vattendirektivet, se över tillstånd och eventuella åtgärder som finns att vidta också genomförs för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

## Genomförande

Naturvårdsverket ska övergripande identifiera behov av och möjligheter till ett förstärkt åtgärdsarbete. Översynen behöver omfatta möjliga åtgärder som syftar till att förbättra reningen vid verken liksom åtgärder som syftar till minskade utsläpp genom uppströmsarbete och hantering av tillskottsvattenproblematik.

När det gäller näringsämnen, särskilda förorenande och prioriterade ämnen ser Vattenmyndigheten ett behov av utveckling inom följande områden:

- Naturvårdsverket behöver ge vägledning om hur länsstyrelser och kommuner kan arbeta med tillsynsplanering så att tillsynen blir behovsstyrd utifrån ett avrinningsområdesperspektiv.
- Naturvårdsverket behöver ge vägledning om hur länsstyrelser och kommuner i tillsynen kan bedöma vilka skyddsåtgärder, begränsningar eller andra försiktighetsmått som behöver ställas för verksamhetens påverkan, där flera påverkanskällor bidrar till samma typ av förorening i samma vattenförekomst. Hänsyn behöver tas till de särskilda förutsättningar som gäller för tillsyn och prövning av anmälningspliktig och tillståndspliktig verksamhet. Den kumulativa effekten kan bli att miljö kvalitetsnormerna inte följs och metod för att ta fram bördefördelning behövs i dessa fall. Sådan vägledning bör utarbetas i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten, utifrån deras ansvar för tillsynsvägledning i frågor om miljö kvalitetsnormer enligt MB 5 kap.
- Naturvårdsverket behöver också ge vägledning om hur tillsynsmyndigheter ska kunna säkerställa att kravet om icke-försämring för miljöfarliga verksamheter följs.

När det gäller särskilda förorenande och prioriterade ämnen ser Vattenmyndigheten dessutom ett behov av utveckling inom följande områden:

- Naturvårdsverket behöver ge vägledning om hur persistenta, bioackumulerande och toxiska ämnen (PBT-ämnena) och prioriterade farliga ämnen, där utsläpp och spill stegvis ska upphöra eller stegvis elimineras (vattendirektivet, artikel 4) ska hanteras i tillsyn och prövning. För sådana ämnen kan det behövas ställas särskilda krav, för att säkerställa att utsläpp inte leder till försämring av statusen i närliggande och nedströms vattenförekomster.

Naturvårdsverket kan dessutom driva frågor kring tillämpning av MKN inom ramen för prövningar. Resultat av tillståndsprövning, särskilt praxis från MÖD, kan sedan ligga till grund för vägledning. NV kan också driva frågor inom ramen för prövning.

Naturvårdsverket ska arbeta aktivt för att främja utvecklingen av avancerad rening. Avloppsreningsverk är vanligen inte utformade för att bryta ner mikro-föroreningar, inklusive prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen. Det finns idag tekniker för så kallad avancerad rening som kan implementeras som ett komplement till befintliga reningssteg. Nya, lovande tekniker är också under utveckling. Naturvårdsverket har sedan 2018 fördelat investeringsbidrag för installation av teknik för rening av läkemedelsrester och andra mikro-föroreningar på svenska avloppsreningsverk på regeringens uppdrag, liksom till kunskapshöjande insatser. Givet att Naturvårdsverket får fortsatt uppdrag och finansiering av regeringen så fortsätter detta arbete. Naturvårdsverket bör även fortsätta verka för utveckling av avancerad rening i samband med tillståndsprövning av avloppsreningsverk, när frågan aktualiseras. Naturvårdsverket följer även utvecklingen av eventuella nya ämnen i avloppsdirektivet, som är under utveckling.

Naturvårdsverket ska utreda åtgärder för att förbättra förutsättningarna för att nå minskade utsläpp genom uppströmsarbete och tillskottsvattenproblematik.

Naturvårdsverket ska också vägleda länsstyrelserna och kommunerna när det gäller tillsynen av verksamhetsutövarers egenkontroll (inklusive recipientkontroll). Målet med kontrollprogrammet är att de ska möjliggöra bedömningar av verksamheternas påverkan på ekologisk, kemisk och kvantitativ vattenstatus och säkerställa att verksamhetsutövarnas egenkontroll ger underlag för bedömningar av vilka förebyggande eller förbättrande åtgärder som behövs för att undvika att verksamheterna leder till att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs. Hantering i kontrollprogram av ämnen som inte regleras genom utsläppsvillkor i verksamhetens tillstånd och/eller ämnen där miljörapport inte krävs enligt föreskrift, men som



ändå påverkar eller riskerar att påverka statusen i vattenförekomster behöver ingå i vägledningen. Särskilt fokus behöver läggas på hanteringen av ackumulerande ämnen och prioriterade farliga ämnen, som enligt tilläggsdirektiv till prioämnesdirektivet ska fasas ut.

## Sammanhang

Åtgärden en revidering av Naturvårdsverkets åtgärd 1 i Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Läkemedelsverket 1, Kemikalieinspektionen 1, Länsstyrelserna 2 och 4 och Kommunerna 2.

Genomförandet av denna åtgärd behöver samordnas med Naturvårdsverkets åtgärd 2, som rör tillsynsvägledning för miljöfarlig verksamhet och Naturvårdsverket åtgärd 7, som rör dagvattenhantering, eftersom åtgärderna är delvis överlappande.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Den del av åtgärden som omfattar att minska tillskottsvatten bidrar till att avloppsreningsverken står bättre rustade att upprätthålla fungerande reningsprocesser i ett förändrat klimat.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Giffri miljö, 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård och 15. God bebyggd miljö.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Naturvårdsverket, åtgärd 2: Tillsynsvägledning miljöfarlig verksamhet

Naturvårdsverket ska vägleda länsstyrelserna och kommunerna i deras tillsyn, prövning och omprövning av miljöfarliga verksamheter i syfte att minska utsläppen till vatten av prioriterade ämnen, särskilda förorenande ämnen och andra ämnen i sådan omfattning att det bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och andra centrala myndigheter, samt med länsstyrelser och kommuner vid behov.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras löpande.

## Motivering

Enligt Vattenmyndighetens bedömningar påverkas en stor del av vattendistriktets yt- och grundvattenförekomster av miljöfarliga verksamheter som bidrar till att god vattenstatus inte uppnås eller riskerar att försämrans.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 46 ytvattenförekomster med betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från miljöfarliga verksamheter i sådan utsträckning att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas. I ytterligare 156 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från miljöfarliga verksamheter, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder. I dessa fall kan till exempel kontrollprogram behöva utvecklas för att möjliggöra bedömningar av verksamheternas påverkan på ekologisk, kemisk och kvantitativ vattenstatus.

För grundvatten riskerar 68 vattenförekomster att inte följa miljökvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från miljöfarliga verksamheter på grundvattnets kemiska status.

I Vattenmyndighetens påverkansanalys pekas bland annat industrier, deponier, fritidsbåtshamnar/båttuppläggningsplatser, växthus och avloppsreningsverk ut som betydande påverkanskällor i vattendistriktet.

Naturvårdsverket ansvarar för tillsynsvägledning för tillämpningen av miljöbalk (1998:808) (MB) samt föreskrifter meddelade med stöd av MB och EU-förordningar, enligt miljötillsynsförordning (2011:13) 3 kap. 1 §. Naturvårdsverket ska enligt förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket särskilt samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete och ge stöd till länsstyrelsernas tillsynsvägledning till kommunerna (miljötillsynsförordning (2011:13)).

Åtgärdens syfte är att utsläpp och spill av prioriterade ämnen, särskilda förorenande ämnen och andra ämnen från miljöfarliga verksamheter upphör eller begränsas i sådan omfattning att det bidrar till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas. Detta gäller särskilt för prioriterade farliga ämnen där utsläpp och spill ska upphöra eller stegvis elimineras (tilläggsdirektiv till prioämnesdirektivet (2013/39/EU)).

## Genomförande

Genom arbete med tillsynsvägledning och prövning av miljöfarliga verksamheter bidrar Naturvårdsverket aktivt till att minska utsläpp av prioriterade och särskilda förorenande ämnen till vatten från bland annat gruvdrift, deponier, växthus och industrier. Naturvårdsverket ska även utveckla arbetet med tillsynsvägledning i samarbete med berörda myndigheter. Ett exempel på område som behöver utvecklas är tillsynsvägledning av hantering av släckskum.

Naturvårdsverkets arbete bidrar till att MB tillämpas på ett effektivt, rättssäkert och likvärdigt sätt. I samverkan med övriga centrala myndigheter som vägleder enligt MB, samt genom dialog med länsstyrelser och kommuner identifieras de vägledningsområden som särskilt behöver prioriteras. Nationellt prioriterade insatser för tillsyn tas fram inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet med att ta fram en nationell strategi för tillsynen enligt MB. Urvalet av prioriterade insatser bygger bland annat på gällande åtgärdsprogram och befintlig kunskap om vattenförekomster.

I tillsynsvägledningen av miljöfarliga verksamheter är det viktigt att tillsynsmyndigheten får den vägledning som behövs så att man tillsammans med verksamhetsutövaren kan identifiera vilka ämnen och spridningsvägar som riskerar att bidra till att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs. Detta behövs för att det ska vara möjligt att avgöra behovet av vilken information som behövs och vilka och krav som behöver ställas för att minska belastningen på

vattenförekomsten. Detta kan innebära att verksamheter bland annat behöver fasa ut prioriterade ämnen och begränsa spridningen av särskilda förorenande ämnen.

Vägledningsområden där Vattenmyndigheten ser ett särskilt behov av utveckling är:

- Naturvårdsverket behöver ge vägledning om hur länsstyrelser och kommuner kan arbeta med tillsynsplanering så att tillsynen blir behovsstyrd utifrån ett avrinningsområdesperspektiv.
- Naturvårdsverket behöver ge vägledning om hur länsstyrelser och kommuner i tillsynen kan bedöma vilka och krav som behöver ställas för verksamhetens påverkan, där flera påverkanskällor bidrar till samma typ av förorening i samma vattenförekomst. Den kumulativa effekten kan bli att miljö kvalitetsnormerna inte följs och metod för att ta fram bördefördelning behövs i dessa fall. Sådan vägledning bör utarbetas i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten, utifrån deras ansvar för tillsynsvägledning i frågor om miljö kvalitetsnormer enligt MB 5 kap.
- Naturvårdsverket behöver ge vägledning om hur persistenta, bioackumulerande och toxiska ämnen (PBT-ämnena) och prioriterade farliga ämnen, där utsläpp och spill ska upphöra eller stegvis elimineras (vattendirektivet, artikel 4) ska hanteras i tillsyn och prövning. För sådana ämnen kan det behövas ställas särskilda krav, för att säkerställa att utsläpp inte leder till försämring av statusen i närliggande och nedströms vattenförekomster.
- Naturvårdsverket behöver också ge vägledning om hur tillsynsmyndigheter ska kunna säkerställa att kravet om icke-försämring för miljöfarliga verksamheter följs.

Många bestämmelser rörande utsläpp till vatten är en följd av EU-arbetet inom ramen för Industriutsläppsdirektivet (IED). Naturvårdsverket behöver fortsatt delta i EU-arbetet med att ta fram nya, skärpta bestämmelser för de branscher som är av vikt för Sverige.

Naturvårdsverket ska också vägleda länsstyrelserna och kommunerna när det gäller tillsynen av verksamhetsutövaras egenkontroll (inklusive recipientkontroll). Målet med kontrollprogrammet är att de ska möjliggöra bedömningar av verksamheternas påverkan på ekologisk, kemisk och kvantitativ vattenstatus och säkerställa att verksamhetsutövarnas egenkontroll ger underlag för bedömningar av vilka förebyggande eller förbättrande åtgärder som behövs för att undvika att verksamheterna leder till att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs. Hantering i kontrollprogram av ämnen som inte regleras genom utsläppsvillkor i verksamhetens tillstånd och/eller ämnen där miljörapport inte krävs enligt föreskrift, men som ändå påverkar eller riskerar att påverka statusen i vattenförekomster behöver ingå i vägledningen. Särskilt fokus behöver läggas på hanteringen av ackumulerande ämnen och prioriterade farliga ämnen, som enligt tilläggsdirektiv till prioämnesdirektivet ska fasas ut.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av åtgärd 2 i Åtgärdsprogram 2016- 2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Försvarsinspektören för hälsa och miljö 1, Kemikalieinspektionen 1, Naturvårdsverket 1 och 5, Länsstyrelserna 2, och 4 och Kommunerna 2.

Genomförandet av denna åtgärd behöver samordnas med Naturvårdsverkets åtgärd 1, som rör tillsynsvägledning för avloppsreningsverk, Naturvårdsverkets åtgärd 3, som rör tillsynsvägledning för förorenade områden, Naturvårdsverkets åtgärd 5, som rör

tillsynsvägledning gällande utsläpp till luft och Naturvårdsverkets åtgärd 7, som rör dagvattenhantering, eftersom åtgärderna är delvis överlappande.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Gifrfri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag 9. Grundvatten av god kvalitet och 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3 Hälsa och välbefinnande, 6 Rent vatten och sanitet, 11 Hållbara städer och samhällen, 12 Hållbar konsumtion och produktion, 14 Hav och marina resurser, 15 Ekosystem och biologisk mångfald och 16 Fredliga och inkluderande samhällen.

## Naturvårdsverket åtgärd, 3: Tillsynsvägledning förorenade områden

Naturvårdsverket ska vägleda om hur avhjälpandeåtgärder av förorenade områden bör utföras för att bidra till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras löpande.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 51 ytvattenförekomster med betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från förorenade områden i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas. I ytterligare 213 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från förorenade områden, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder

För grundvatten riskerar 131 vattenförekomster att inte följa miljö kvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från förorenade områden på grundvattnets kemiska status.

Naturvårdsverket ansvarar för att vägleda de myndigheter som bedriver tillsyn enligt miljöbalk (1998:808) (MB). Inom sakområdet förorenade områden utförs vägledningen till de myndigheter som har tillsynsansvar enligt MB över förorenade områden (länsstyrelser, kommuner och försvarsinspektören för hälsa och miljö), men även till konsulter, verksamhetsutövare, fastighetsägare och övriga aktörer. Ett stöd i arbetet med att efterbehandla förorenade områden är Naturvårdsverkets vägledningsmaterial för arbetet med efterbehandling av förorenade områden, som färdigställdes i december 2009 (Naturvårdsverket, 2009c).

Naturvårdsverket har tagit fram generella riktvärden för förorenade områden med hjälp av en beräkningsmodell. Dessa generella riktvärden för förorenad mark anger en nivå som ger skydd mot hälso- och miljöeffekter vid flertalet förorenade områden i Sverige, dock inte samtliga. Beräkningsmodellen kan användas för att ta fram platsspecifika riktvärden för förorenad mark för de fall de generella riktvärdena inte är giltiga.

## Genomförande

Vattenmyndigheten har identifierat brister i vägledningarna vad gäller hur miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna uppnås. Vägledningen behöver omfatta en metod som gör det möjligt för tillsynsmyndigheten att ställa miljömässigt motiverade krav, som säkerställer att miljö kvalitetsnormerna kan följas. I vägledningen ska det ingå en beskrivning av hur man arbetar med förorenade områden så att det bidrar till att god status uppnås i yt- och grundvatten. Naturvårdsverket behöver därför ta fram vägledning så att tillsynsmyndigheter har de förutsättningar som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna uppnås. Vattenmyndigheten föreslår att följande områden förtydligas i vägledningen;

- hur resultat hanteras av utförd inventering och riskklassning när det tillkommer nya ämnen (Prio och SFÅ) eller vid ny kunskap från vattenförvaltningsarbetet om nya eller etablerade branscher som bidrar till att normerna inte följs.
- hur skydd av yt- och grundvatten värderas och bedöms, där det förorenade området utgör en betydande påverkan på en vattenförekomst.
  - Detta inkluderar skydd av grundvatten, även i de fall grundvattenförekomsten idag inte används för dricksvattenuttag och närmare än 200 meter till ytvattenförekomst,
  - För ackumulerande ämnen, där status idag är sämre än god eller där det finns en risk för försämring, behövs särskilda bedömningar. Beräkning av utspädning i vattenfasen till nivåer under jämförelse/riktvärden inte är tillräckligt för att bedöma åtgärdsbehovet, eftersom dessa ämnen ackumuleras i sediment och biota. Ackumulering riskerar också att bidra till en fortsatt försämring nedströms utsläppet, vilket också bidrar till en risk för att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs. Även denna risk för försämring behöver därför ingå i bedömningen av åtgärdsbehovet för det förorenade området.
  - Där flera påverkanskällor bidrar till samma typ av förorening i samma vattenförekomst behövs också särskilda bedömningar. Den kumulativa effekten blir att miljö kvalitetsnormerna inte följs och metod för att ta fram bördefördelning behövs i dessa fall. Riskbedömningen och åtgärdsbehovet för det förorenade området behöver anpassas till den kumulativa påverkan som flera olika utsläppskällor bidrar med.
- hur kravet om icke-försämring kommer in i efterbehandlingsarbetet och i beräkningsmodellen av platsspecifika riktvärden. Icke-försämringskravet gäller för alla typer av miljö kvalitetsnormer för vatten och gäller per kvalitetsfaktor och parameter.
- hur utsläpp av prioriterade farliga ämnen, som enligt direktivet helt ska upphöra och på sikt elimineras, ska hanteras vid arbetet med förorenade områden.

## Sammanhang

Åtgärden är en ny åtgärd i Åtgärdsprogram 2021–2027. Åtgärden stödjer genomförandet av Försvarsinspektören för hälsa och miljö, åtgärd 1, länsstyrelsernas åtgärd 2, 4 och 10 och kommunernas åtgärd 2.

Genomförandet av denna åtgärd behöver samordnas med Naturvårdsverkets åtgärd 2, som rör tillsynsvägledning för miljöfarlig verksamhet, eftersom åtgärderna är delvis överlappande.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Sanering av förorenade områden i potentiella översvämningso mråden bidrar till samhällets klimatanpassning genom att minska risken för spridning av miljögifter.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Gifrfri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag 9. Grundvatten av god kvalitet och 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3 Hälsa och välbefinnande, 6 Rent vatten och sanitet, 14 Hav och marina resurser, 15 Ekosystem och biologisk mångfald och 16 Fredliga och inkluderande samhällen.

## Naturvårdsverket, åtgärd 4: Europeiskt luftvårdsarbete och nationella luftvårdsprogrammet

Naturvårdsverket ska inom det europeiska luftvårdsarbetet fortsatt verka för att minska depositionen av försurande ämnen såsom kväveföreningar och svaveldioxid och prioriterade och särskilda förorenande ämnen från internationella källor.

I arbetet med att ta fram styrmedel och åtgärder inom nationella luftvårdsprogrammet som främst är fokuserat på att minska utsläpp av kväveoxider ska Naturvårdsverket där det är relevant beakta hur utsläppen av prioriterade och särskilda förorenande ämnen, såsom dioxiner, kan reduceras så långt möjligt.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Energimyndigheten, Kemikalieinspektionen, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Jordbruksverket och Länsstyrelserna.

Åtgärden bidra till att de åtgärder vidtas som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Åtgärden ska påbörjas o mgående och genomföras löpande.

## Motivering

Enligt vattenmyndighetens bedömning bidrar atmosfärisk deposition till påverkan på distriktets vattenförekomster när det gäller försurning, övergödning och miljögifter. Deposition av kväveföreningar är också en betydande påverkanskälla för övergödning i kust och hav. Kvicksilver och PBDE har sämre än god status i samtliga vattenförekomster i Sverige och atmosfärisk deposition är en betydande påverkanskälla för dessa ämnen. Utöver påverkan av kvicksilver och PBDE finns det i Södra Östersjöns vattendistrikt 225 ytvattenförekomster med betydande påverkan från atmosfärisk deposition av miljögifter, försurande

ämnen eller övergödande ämnen i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas.

En betydande del av luftburen deposition av svaveloxid, kväveoxider, härstammar från utländska källor; till exempel internationell sjöfart och förbränningsanläggningar. Det är nödvändigt att depositionen minskas till under nivån för kritisk belastning för att få en långsiktigt hållbar återhämtning från försurning. Naturvårdsverket har jobbat internationellt med luftvårdsarbete inom EU under lång tid och nedfall av försurande ämnen, partiklar och miljögifter har minskat. Dock ökar sjöfartens påverkan och om inte nya åtgärder införs så beräknas till exempel påverkan från utsläpp av kväveoxider från sjöfarten år 2020 vara lika stor som den från alla landbaserade källor sammantaget.

Via luftburen deposition tillförs även prioriterade och särskilda förorenande ämnen från såväl inhemska som utländska källor. Av de prioriterade ämnena finns idag nationella klassificeringar av kvicksilver och bromerade difenyletrar (PBDE) och dioxiner och dioxinlika föreningar som kan kopplas till luftburen deposition.

Atmosfärisk deposition är den huvudsakliga källan till förorening av dioxiner i Östersjön som helhet, även om det i kustområden kan finnas ett väsentligt bidrag från landbaserade punktkällor (Naturvårdsverket, 2013). Med hjälp av mätningar av dioxinhalter i luftströmmar och modellering dras slutsatsen att det största bidraget till dioxinförorening i många delar av Östersjön kommer från de östra delarna av Europa. Samarbete med dessa länder kring åtgärder är därför av stor vikt. Internationellt luftvårdsarbete är avgörande för få till stånd en minskning av deposition av dioxiner och dioxinlika föreningar.

För vissa av de prioriterade och särskilda förorenande ämnen är kopplingen till påverkanskällan otydlig, trots att klassificeringar förekommer av till exempel bly, kadmium och nickel, vilka liksom kvicksilver kan spridas långväga. Det är viktigt att internationella källor uppmärksammas så att prioriterade och särskilda förorenande ämnen kan fasas ut eller så att användningen minskar.

Utöver internationellt luftvårdsarbete behövs även nationell utsläppsminskning. Av de svenska utsläppen av dioxiner till luft 2016 kom 30 procent från avfallssektorn, 29 procent från allmän el- och fjärrvärmeproduktion, 25 procent från förbränning inom industrin, och 15 procent från vedeldning i bostäder, lokaler och jord- och skogsbruksfastigheter (Naturvårdsverket, 2019c). Sedan 1990-talet har dioxinutsläppen från förbränning inom industrin och el- och fjärrvärmeproduktion minskat.

För småskalig vedeldning däremot har utsläppen ökat på grund av den ökade användningen av biobränsle. Åtgärder som minskar dioxinutsläppen medför också utsläppsminskning av andra prioriterade ämnen (till exempel polycykliska aromatiska kolväten, PAH) skapar möjlighet att följa miljö kvalitetsnormerna för luft.

## Genomförande

Naturvårdsverket deltar aktivt i det luftvårdsstrategiska arbetet på EU-nivå och verkar för minskning av försurande ämnen och prioriterade och särskilda förorenande ämnen, vilka i betydande utsträckning sprids via luft. Inom ramen för detta arbete bör Naturvårdsverket se över behovet av BAT-slutsatser för ämnen där sådana saknas idag och bidra till att ta fram de kunskapsunderlag som behövs för att kunna besluta om nya BAT-slutsatser.

Naturvårdsverket behöver fortsatt arbeta för skärpta internationella överenskommelser gällande kväveföreningar, svaveldioxid och prioriterade och särskilda förorenande ämnen.

Naturvårdsverket behöver även samarbeta med parter från olika länder. Målet för samarbeten kan bland annat vara att sprida kunskap och öka användandet av bästa möjliga miljöteknik.

Inom arbetet med att ta fram styrmedel och åtgärder för utsläpp av kväveoxider till luft inom luftvårdsprogrammet ska Naturvårdsverket där det är relevant beakta hur utsläppen av prioriterade och särskilda förorenande ämnen, med särskilt fokus på dioxiner, kan reduceras så långt möjligt.

## Sammanhang

Åtgärden är en reviderad åtgärd baserad på Naturvårdsverkets åtgärd 4 i Åtgärdsprogram 2016–2021 och Naturvårdsverkets åtgärd Ny E i Åtgärdsprogram 2018–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Naturvårdsverket 5, Länsstyrelserna 2, Kommunerna 2 och 6.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 2. Frisk luft, 3. Bara naturlig försurning, 4. Giftfri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag 9. Grundvatten av god kvalitet och 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård. Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 9. Hållbar industri, innovationer och infrastruktur, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Naturvårdsverket, åtgärd 5: Tillsynsvägledning utsläpp till luft

Naturvårdsverket ska vägleda länsstyrelserna och kommunerna i deras tillsyn och prövning av miljöfarliga verksamheter, i syfte att minska utsläppen till luft av ämnen som påverkar vattenmiljön. Syftet är att tydliggöra hur utsläpp till luft ska bedömas och hanteras i tillsyn och prövning för att bidra till en minskad påverkan på vattenmiljön så att miljö kvalitetsnormer för vatten ska kunna följas.

Ämnen som särskilt ska belysas är försurande ämnen såsom kväveföreningar och svaveldioxid, kväveföreningar som bidrar till övergödning och prioriterade och särskilda förorenande ämnen.

Åtgärden ska bidra till att de åtgärder vidtas som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Åtgärden ska genomföras löpande.

## Motivering

Utöver påverkan av kvicksilver och PBDE finns det i Södra Östersjöns vattendistrikt 225 ytvattenförekomster med betydande påverkan från atmosfärisk deposition av miljögifter, försurande ämnen eller övergödande ämnen i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas.



Det finns områden där deposition av svavel- och kväveoxider påverkar vattenmiljön negativt genom försurning. En stor del av depositionen av svavel- och kväveoxider härstammar från utländska källor, men det finns även deposition från källor inom Sverige och påverkan från dessa källor behöver minska. Det är nödvändigt att minska den totala belastningen av de försurande ämnena till under nivån för kritisk belastning för att erhålla en långsiktigt hållbar återhämtning.

Kvävedeposition är även en viktig påverkanskälla för övergödning i kustvatten och i havet.

Via luftburen deposition tillförs även prioriterade och särskilda förorenande ämnen från såväl inhemska som utländska källor. Av de prioriterade ämnena återfinns det idag nationella klassificeringar av kvicksilver och bromerade difenyletrar (PBDE) som kan kopplas till luftburen deposition. Dessutom utgör atmosfärisk deposition en betydande påverkanskälla för dioxiner. Trots stora minskningar av dioxinutsläpp från förbränning inom industrin och från el- och fjärrvärmeproduktionen utgör dessa sektorer fortfarande de största källorna till utsläpp av dioxiner till luft i Sverige. Under 2016 stod de för 25 respektive 29 procent av de totala svenska dioxinutsläppen till luft (Naturvårdsverket, 2019c).

För vissa av de prioriterade och särskilda förorenande ämnen är kopplingen till påverkanskällan otydligare trots att klassificeringar förekommer av till exempel bly, kadmium och nickel, vilka liksom kvicksilver kan spridas långväga.

Det är viktigt att ta hänsyn till försiktighetsprincipen då kunskapsnivån kring påverkanskällor och förekomsten för många prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen är låg.

## Genomförande

Naturvårdsverket har ansvar för tillsynsvägledning enligt miljötillsynsförordning (2011:13) för tillämpningen av miljöbalk (1998:808) (MB) och föreskrifter meddelade med stöd av MB och EU-förordningar, enligt miljötillsynsförordning (2011:13) 3 kap. 1 §. Naturvårdsverkets vägledning för tillsyn av miljöfarliga verksamheter med utsläpp till luft av försurande ämnen och prioriterade och särskilda förorenande ämnen kan bidra till att minska belastningen av dessa ämnen via deposition. Särskilt fokus kan behöva läggas på dels vägledning om tillämpningen av slutsatser om bästa tillgängliga teknik, dels de förordningar om olika typer av förbränningsanläggningar som innehåller generella bindande regler. Åtgärden behöver åtföljas av en ökad tillsyn från länsstyrelser och kommuner av miljöfarliga verksamheter där utsläpp till luft av försurande ämnen, ämnen som bidrar till övergödning och prioriterade och särskilda förorenande ämnen sker, för att få effekt på miljö kvalitetsnormerna för vatten.

Naturvårdsverket har i dagsläget ett flertal vägledningar som berör utsläpp till luft, men det saknas samlad information om luftutsläppens påverkan på vatten. Det finns därmed ett behov av att i vägledning generellt förtydliga hur påverkan på vatten ska tas med i bedömningen i tillsyn och prövning av utsläpp till luft och hur tillsyns- och prövningsmyndigheter ska bedöma spridningsvägen från luftutsläpp av ämnen som kan bidra till sämre än god status i vatten. Särskilt fokus kan här behöva läggas på ackumulerande ämnen och på bedömning av kumulativa effekter, där luftutsläpp är en av flera påverkanskällor som bidrar med samma typ av ämnen till samma vattenförekomst.

Naturvårdsverket behöver också utreda och identifiera eventuella behov av ytterligare vägledning kring påverkan från utsläpp till luft på miljö kvalitetsnormerna för vatten.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av Naturvårdsverkets åtgärd 5 i Åtgärdsprogram 2016–2021 och åtgärd 5 i det kompletterande åtgärdsprogram 2018–2021.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärden Naturvårdsverket 2 och 4, Länsstyrelserna 2 och 4 och Kommunerna 2.

Genomförandet av denna åtgärd behöver samordnas med Naturvårdsverkets åtgärd 2, som rör tillsynsvägledning för miljöfarlig verksamhet, eftersom åtgärderna är delvis överlappande.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att minska utsläpp av atmosfärisk deposition av försurande ämnen som ökar med högre koldioxidhalter och ökad nederbörd.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 2. Frisk luft, 3. Bara naturlig försurning, 4. Giftfri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag och 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård. Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 9. Hållbar industri, innovationer och infrastruktur, 11. Hållbara städer och samhällen, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Naturvårdsverket, åtgärd 6: Styrmedel för miljövänslig dikesrensning

Naturvårdsverket ska utreda vilka juridiska, ekonomiska och informativa styrmedel som leder till att dikesunderhåll som utförs som rensning görs med minsta möjliga miljöpåverkan och bästa möjliga teknik, så att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas. Åtgärden ska leda till att det styrmedel eller kombinationer av styrmedel som ger bäst effekt identifieras. Även andra eventuella hinder för att dikesrensning sker på ett miljövänsligt sätt ska identifieras.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen.

Åtgärden ska vara vidtagen senast i december 2027.

Fysiska förändringar som orsakas av vattenverksamhet i jordbruks- och skogslandskapen är ett betydande miljöproblem i framför allt i vattendrag.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 521 vattenförekomster som har bedömts påverkade av jordbruk i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten med avseende på hydrologisk regim eller morfologiskt tillstånd inte kan följas utan åtgärder.

Det finns över 50 000 markvattningsföretag i Sverige (SOU 2014:35) och cirka 90 000 mil diken varav 9 000 i jordbrukslandskapet.

Markavvattning och skyddsdikning medför att naturligt förekommande vatten i landskapet leds bort, vilket innebär en risk för erosion, grumling, igenslamning av bottenar och förändrad hydrologi miljöpåverkan i såväl sjöar som vattendrag som i närmiljön.

Diken behöver rensas regelbundet för att upprätthålla sin funktion, vilket innebär risk för exempelvis erosion, förstörda bottenhabitat och näringsläckage. Miljöpåverkan vid dikesrensning kan minskas om rensningen utförs på ett miljöanpassat sätt, exempelvis genom att låta bli att gräva i hårda bottenar, att klippa vegetation istället för att gräva, att välja en lämplig tidpunkt för rensningen, att lämna strukturer i vattendraget och träd och buskar vid vattendragets närområde. Genom förebyggande åtgärder kan dessutom behovet av rensningar minskas.

## Genomförande

I sin roll som tillsynsvägledande myndighet har Naturvårdsverket tagit fram en vägledning för markavvattning och rensning (Naturvårdsverket, 2009b). Naturvårdsverket behöver utreda vilka åtgärder som behöver vidtas för att öka efterlevnaden av rekommendationerna i vägledningen. En styrmedelsanalys där juridiska, ekonomiska och informativa styrmedel beaktas behöver därför utföras. Exempel på juridiska styrmedel är framtagande av lagförslag på allmän anmälningsplikt eller framtagande av föreskrifter för dikesrensning, villkorsskrivningar eller vägledning om ökat behov av tillsynsinsatser. Exempel på ekonomiska/informativa styrmedel är bidrag för åtgärder eller tillämpning av bästa möjliga teknik, bidrag till myndighets eller verksamhetsutövarens arbete med ändrad förvaltning och organisation för att förbättra vattenmiljön (omprövning och återkallelse), eller att ta fram mer allmän eller riktad information om dikesrensning.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av Naturvårdsverkets åtgärd 6 i Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Jordbruksverket 3 och 5, Havs- och Vattenmyndigheten 9 och Länsstyrelserna 2

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att minska markavvattning och skyddsdikning för att skydda för erosion, grumling, igenslamning av bottenar och förändrad hydrologi vid ökad nederbörd och översvämning.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 8. Levande sjöar och vattendrag, 13. Ett rikt odlingslandskap och 16. Ett rikt växt- och djurliv.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 6 Rent vatten och sanitet, 14 Hav och marina resurser, 15 Ekosystem och biologisk mångfald och 16 Fredliga och inkluderande samhällen.

## Naturvårdsverket, åtgärd 7: Styrmedel och tillsynsvägledning, dagvatten

Naturvårdsverket ska identifiera behov av och föreslå nya eller utveckla befintliga administrativa styrmedel för en hållbar dagvattenhantering.

Naturvårdsverket ska även utarbeta tillsynsvägledning avseende en hållbar dagvattenhantering till länsstyrelser och kommuner. Tillsynsvägledning ska genomföras i samverkan med Boverket, Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning.

Åtgärden ska genomföras löpande.

### Motivering

I Södra Östersjöns vattendistrikt pekas dagvatten ut som betydande påverkanskälla i 166 ytvattenförekomster där miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas med avseende på övergödning eller miljögifter (prioriterade och särskilda förorenade ämnen). I ytterligare 122 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan från dagvatten, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder.

I distriktet finns också 11 grundvattenförekomster där miljö kvalitetsnormerna för kemisk grundvattenstatus riskerar att inte följas, helt eller delvis på grund av påverkan från dagvatten.

Hantering av dagvatten i våra tätorter är en komplex utmaning, som blir alltmer aktuell i ett förändrat klimat. Till följd av klimatförändringar förväntas mer extrem nederbörd och i kombination med en ökad andel hårdgjorda ytor, innebär detta ökade dagvattenmängder (Naturvårdsverket, 2019b). Förutom de flödesrelaterade utmaningarna, så kan dagvatten innehålla varierande koncentrationer och mängder av näringsämnen och prioriterade ämnen (enligt vattendirektivet och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten), vilka kan bidra till en betydande påverkan på yt- och grundvattenförekomster, så att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs.

Inom ett avrinningsområde kan det finnas statliga, kommunala och privata aktörer som på olika sätt påverkar dagvattnets flöden och innehåll av föroreningar. Lagstiftningen som berör dagvatten regleras i olika författningar. Detta gör att det blir svårt att få en tydlig bild av vad som gäller vid reglering av dagvattenhantering. Dessutom saknas åtgärder för kommuner att verka för ett uppströmsarbete där kraven på dagvatten kan anpassas efter lokala förutsättningar och vid behov överförs på verksamhetsutövare och privata fastighetsägare. Det behövs ett förtydligande gällande ansvarsfördelningen för hanteringen av dagvatten mellan olika aktörer. Även inom de enskilda kommunerna behövs ett ansvarsförtydligande då till exempel planering och hantering av dagvatten, drift och underhåll av dagvattenanläggningar berör flera olika förvaltningar.

Formulering av åtgärds punkten har justerats för att stämma överens med formuleringar i de etappmålsförslag (Naturvårdsverket, 2019b), som 2019 lämnats över från Naturvårdsverket till regeringen. Regeringens beslut om etappmålsförslag kan komma att påverka vattenmyndigheternas Åtgärdsprogram 2021–2027 och innebära att denna åtgärd behöver justeras.

## Genomförande

Naturvårdsverket, som arbetar med åtgärder för en hållbar dagvattenhantering på en övergripande nivå, fortsätter att identifiera behov av och föreslå eller utveckla befintliga eller nya styrmedel för en hållbar dagvattenhantering.

Åtgärden ska bidra till att insatser på dagvattenområdet får avsedd effekt och därigenom bidra till att miljö kvalitetsnormerna kan följas och miljömål kan nås. Exempel på resultat kan vara en högre grad av lokal hantering av dagvatten för att minska flöden och föroreningar nära källan, en ökad infiltration av tillräckligt rent dagvatten och ett ökat nyttjande av dagvatten som en resurs.

## Sammanhang

Åtgärden kvarstår från Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärden Boverket 1, Försvarsinspektören 1, Länsstyrelsen 1, 2, 5 och 7 samt Kommunerna 1, 2, 3 och 5.

Denna åtgärd bör samordnas med Naturvårdsverkets åtgärd 1 rörande avloppsledningsverk och avloppsledningsnät.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att utarbeta hållbar dagvattenhantering vid ökad nederbörd och vattentillförsel.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Gifrfri miljö, 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård och 15. God bebyggd miljö.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 13. Bekämpa klimatförändring, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Naturvårdsverket, åtgärd 8: Vägledning förorenat avfall och massor

Naturvårdsverket ska genom vägledning förtydliga hur avfall och massor förorenade med organiska föroreningar får omhändertas på deponi. Särskilt fokus ska inledningsvis läggas på hur högfluorerade ämnen (PFAS-ämnen inklusive PFOS), samt tributyltenn (TBT) bör omhändertas.

Naturvårdsverket ska utvärdera behovet av ytterligare utveckling av styrmedel till exempel föreskrift eller vägledning, som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med berörda centrala myndigheter och med länsstyrelser och kommuner. Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras löpande.

### Motivering

Många områden i Sverige är förorenade med högfluorerade ämnen (PFAS-ämnen) inklusive PFOS (Riksrevisionen, 2016). En stor källa till dessa föroreningar är brandövningsplatser där brandskum innehållande PFAS använts vid övningar. Detta gäller både det militära försvaret och den civila räddningstjänsten. Andra platser där PFAS-förorening förekommer är platser där olycksbränder släckts. Även områden där produkter och avfall som innehåller PFAS-ämnen förvaras kan vara förorenade. Från dessa förorenade områden kan PFAS-ämnen inklusive PFOS läcka till yt- och grundvatten. I de fall miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs är förorenade områden en vanlig påverkanskälla. För att miljö kvalitetsnormerna för vatten med avseende på PFAS-ämnen ska kunna följas behöver förorenade områden saneras. En vanlig metod vid sanering är schaktning vilket ger upphov till stora mängder massor som behöver omhändertas. Även deponier och avfallshanteringsanläggningar har i sin tur identifierats som möjliga indirekta eller direkta PFAS-källor (Naturvårdsverket, 2016). En anledning till att deponier är en källa till PFAS-ämnen är att reningen av lakvatten från deponier och avfallshanteringsanläggningar oftast inte är utformade för att ta hand om PFAS-ämnen (Naturvårdsverket, 2019d).

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 19 ytvattenförekomster med betydande påverkan från PFOS i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas. I ytterligare 87 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan från PFOS, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder. För grundvatten riskerar 54 vattenförekomster att inte följa miljö kvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från PFAS (summa 11).

Tributyltenn (TBT) är en mycket giftig substans som tidigare användes i stor omfattning för bottenmålning av fartyg och småbåtar. I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 21 ytvattenförekomster med betydande påverkan från TBT i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas. I ytterligare 94 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan från TBT, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder.

Av dessa bedöms 31 vattenförekomster i Södra Östersjöns vattendistrikt ha en betydande påverkan av TBT från förorenade områden och 73 vattenförekomster orsakat av transport och infrastruktur där transport och infrastruktur står för påverkan från fritidsbåtar.

I en kunskapssammanställning beställd av Transportstyrelsen, konstateras att det finns stora mängder koppar, zink och TBT i mark inom båtuppläggningsplatser (Relement Miljö Väst AB, 2019). För att miljö kvalitetsnormerna för vatten med avseende på TBT ska kunna följas behöver sådana förorenade områden också saneras. En vanlig metod vid sanering är schaktning och muddring vilket ger upphov till stora mängder massor som behöver omhändertas.

Naturvårdsverkets föreskrifter om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid anläggningar för deponering av avfall (NFS 2004:10) innehåller mottagningskriterier för avfall som deponeras. Det finns inga gränsvärden för PFAS-ämnen eller TBT i dessa mottagningskriterier. Dagens mottagningskriterier (NFS 2004:10) är en direkt implementering av ett EU-beslut. Att nationellt eventuellt uppdatera dessa mottagningskriterier kräver tekniska data som Sverige i dagsläget saknar. Naturvårdsverket har tagit fram en webbaserad vägledning om vad som gäller för PFAS och deponier samt vägledning av mottagningskriterier för avfall till deponi för parametrar som saknar lakkriterier.

Om avfallet innehåller föroreningar som saknar mottagningskriterier måste dessa föroreningar undersökas för att det ska gå att bedöma om avfallet uppfyller kravet för aktuell deponiklass. Enligt deponeringsförordning (2001:512) 16 § ska verksamhetsutövaren innan avfall deponeras ha skaffat sig så goda kunskaper som möjligt om avfallets sammansättning, lakbarhet och dess övriga egenskaper och effekter allmänt och på lång sikt. Avfallsproducenten ska se till att den grundläggande karakteriseringen görs och att uppgifterna i dokumentationen är korrekta. Att ha kunskap om utgående PFAS-halter i deponins lakvatten, och att vid behov och i tillräcklig omfattning och med bästa möjliga teknik, rena detta lakvatten är en förutsättning för att en deponi ska kunna ta emot PFAS-haltigt avfall. Karakteriseringen av PFAS-ämnen är problematisk på grund av att molekylerna är relativt vattenlösliga och rörliga, lakvatten är en komplex matris samt att det troligen innehåller en stor bredd av olika PFAS-ämnen (Naturvårdsverket, 2019d). Rening av lakvatten redan vid deponin har en stor betydelse för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas, även om lakvatten inte släpps ut direkt i recipienten utan leds till ett avloppsreningsverk eftersom många reningsverk saknar anläggning för att omhänderta PFAS i det inkommande vattnet. Det finns i dag inte några generella riktlinjer för varken PFAS eller TBT om vilka krav som bör ställas på lakvatten som efter lokal behandling släpps till recipient respektive leds till ett avloppsreningsverk. Villkor om detta fastställs för varje enskild deponi inom ramen för tillståndsprövningen.

Avfall Sverige gjorde 2018 (en studie där de sammanställde kunskapsläget om PFAS på avfallsanläggningar. Slutsatser från projektet var bland annat att alla vatten från avfallsanläggningar som var med i studien innehöll minst någon PFAS i kvantifierbar mängd, ofta med höga halter av något ämne. Studien visade också att både gamla och nya deponier kan vara problematiska. Dessutom visades att inga av anläggningarna som ingick i studien hade utsläppsvillkor för något PFAS-ämne och den rening som ändå fanns (anpassat för andra ämnen) hade ingen effekt på halterna av PFAS i lakvatten (Modin, o.a., 2018).

I en studie (Flyhammar, 2017) på uppdrag av Statens geotekniska institut (SGI) och Avfall Sverige ställdes frågor i en enkät till Sveriges länsstyrelser för att kartlägga hur länsstyrelserna ser på hanteringen av förorenade jord- och muddringsmassor i egenskap av myndighet med ansvar för tillståndsprövning, tillsyn och tillsynsvägledning. Syftet med studien var att beskriva hur hanteringen av förorenade massor i Sverige påverkas av nuvarande vägledning

och regler. Enkätsvaren visar att det generellt finns ett mycket stort behov av att förtydliga vad som gäller kring hanteringen av förorenade massor. Slutsatsen i studien vad gäller mottagning av massor på avfallsanläggningar är att det behövs bättre och mer tillgänglig information om kraven för mottagning.

Flera länsstyrelser och kommuner har pekat på att regelverket idag är otydligt med avseende på vilka krav som kan ställas på deponier som tar emot massor förorenade med PFOS och PFAS. Idag saknas tillräcklig kontroll avseende PFAS-innehåll av de massor som skickas till deponi. Härmed finns en risk att massor börjar läcka PFAS på nya platser. Det är därför särskilt viktigt att Naturvårdsverket utreder hur sådana massor tas om hand på ett korrekt sätt och att det tydliggörs vilka krav på provtagning som ska gälla när det inte går att utesluta PFAS-förorening.

## Genomförande

Naturvårdsverket har en grundläggande uppgift att ge vägledning till länsstyrelser och kommuner så att utsläpp av prioriterade och särskilda förorenande ämnen följer gällande regler och krav och bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Idag är kunskapsläget lågt angående de bästa metoderna för omhändertagandet av PFAS- och TBT-förorenat avfall och massor. Trots det pågår arbete med att sanera förorenade områden, ofta genom att föroreningar schaktas bort. Frågan om omhändertagande av PFAS-förorenade massor är komplex och omfattar även behov av att utveckla metoder för rening av lakvatten från deponier och avfallshanteringsanläggningar eftersom dessa inte alltid är utformade för att ta hand om PFAS-ämnen. Det är viktigt att Naturvårdsverket kontinuerligt uppdaterar sin vägledning angående omhändertagande av PFAS och TBT-förorenade massor. Vägledningen ska hållas uppdaterad och spegla kunskapsläget. Naturvårdsverket behöver även utvärdera behovet av ytterligare utveckling av styrmedel till exempel föreskrift eller vägledning, som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Detta kan göras genom att

- förtydliga hur avfall och massor förorenade med PFAS och TBT ska karakteriseras, hur de bäst kan omhändertas och hur man bedömer om och hur man eventuellt kan återanvända massor.
- ta fram riktlinjer för PFAS-ämnen och TBT om hur krav på lakvatten kan ställas så att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas. identifiera ämnesgrupper utöver PFAS-ämnen och TBT där det idag saknas mottagningskriterier eller där det inte finns några generella riktlinjer om vilka krav som bör ställas på lakvatten så att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av Naturvårdsverkets åtgärd Ny B i vattenmyndigheternas kompletterande Åtgärdsprogram 2018–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Försvarsinspektören för hälsa och miljö 1, Länsstyrelserna 2 och 10 och Kommunerna 2 och.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.



## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Giftfri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet och 15. God bebyggd miljö.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Naturvårdsverket, åtgärd 9: Insamling av utsläppsdata PFAS

Naturvårdsverket ska utreda och föreslå och/eller besluta om ett ändamålsenligt system för informationsförsörjning för att samla in, förvara och tillhandahålla sådana uppgifter och annan information om utsläpp och spill av PFOS/PFAS till vatten som krävs för att kunna bedöma vilka förebyggande och förbättrande åtgärder som behövs för att minska påverkan från PFOS/PFAS på vattenmiljön. Informationsförsörjning ska avse information om både direkta och indirekta utsläpp till yt- och grundvatten, som kan medföra en betydande påverkan på tillståndet i vattenmiljön och är av relevans för åtgärdsarbetet.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning och bör också inkludera samverkan med Försvarsinspektören för hälsa och miljö, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras så att ett ändamålsenligt system för informationsförsörjning avseende utsläpp och spill av PFOS/PFAS till vattenmiljön kan finnas på plats senast 2024.

## Motivering

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 19 ytvattenförekomster med betydande påverkan från PFOS i sådan utsträckning att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas. I ytterligare 87 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan från PFOS, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder. För grundvatten riskerar 54 vattenförekomster att inte följa miljökvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från PFAS (summa 11).

Högfluorerade ämnen, så kallade PFAS-ämnen inklusive PFOS, förekommer i en stor mängd produkter och med vitt skilda användningsområden (Kemikalieinspektionen, 2015) och dessa ämnen förekommer numera vitt spridda i vattenmiljön i Sverige (Naturvårdsverket, 2016).

Ofta finns flera potentiella påverkanskällor i samma avrinningsområde. För att kunna åtgärda de påverkanskällor som bidrar till att miljökvalitetsnormerna inte följs, behövs kännedom om utsläpp och spill från olika påverkanskällor och deras spridningsvägar. För att detta ska åstadkommas är det avgörande att utsläpp och spill, som kan påverka förutsättningarna att följa miljökvalitetsnormerna, mäts och rapporteras på ett samlat och strukturerat sätt. Syftet med åtgärden är alltså primärt att se till att data och annan information som krävs för att bedöma behovet av åtgärder för att motverka tillförsel av PFOS till vattenmiljön samlas in, förvaras och tillhandahålls på ett samlat och systematiskt sätt. Informationen kan också ligga

till grund för utformningen av kommande vägledning till berörda myndigheter och kommuner om hur sådana åtgärder kan genomföras.

## Genomförande

Vattenmyndigheterna bedömer att ett ändamålsenligt system för informationsförsörjning bäst kan åstadkommas genom att Naturvårdsverket, inom ramen för sin roll som föreskrivande och vägledande myndighet, utreder vilka åtgärder som kan och bör användas för att ställa krav på (eller på annat sätt åstadkomma) att verksamhetsutövare med utsläpp och spill av PFOS till yt- eller grundvatten mäter, rapporterar och följer upp dessa.

Det är också viktigt att insamlad information förvaras och tillhandahålls på ett sätt som gör den tillgänglig för till exempel tillsynsmyndigheter och andra aktörer som kan behöva den för att kunna ta ställning till eventuella åtgärder (såsom huvudmän för avloppsreningsverk eller efterbehandlingsobjekt). Naturvårdsverket behöver utreda på vilket sätt och i vilken form en sådan datalagring lämpligast bör ske, så att den blir både kostnadseffektiv, likvärdig över hela landet och tillgodoser behovet av tillgänglighet för olika aktörer. Utredningen bör utgå från redan utdelade registeransvar och vid behov föreslå förändringar.

Om Naturvårdsverket väljer att använda ett tröskelvärde för vilka utsläpp som behöver redovisas i systemet ska ett sådant värde beräknas så att det åtminstone sker en redovisning av alla utsläpp som riskerar att bidra till att gränsvärdena för PFOS i ytvatten och PFAS (summa 11) i ytvatten som är dricksvattentäkt överskrider enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten. Ett tröskelvärde ska även ta hänsyn till miljö kvalitetsnormen för grundvatten avseende PFAS (summa 11). Ett eventuellt tröskelvärde för redovisning av utsläpp av PFOS behöver därför beräknas i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning, med hänsyn till när ett sådant utsläpp kan anses medföra en betydande påverkan på yt- och grundvattenförekomster.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av åtgärd Ny A i vattenmyndigheternas kompletterande Åtgärdsprogram 2018–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Förvarsinspektören för hälsa och miljö 1, Naturvårdsverket 1, 2 och 3, Länsstyrelserna 2 och 10 och Kommunerna 2.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljö målen 4. Giffri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet och 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## 2.11 Skogsstyrelsen

### Skogsstyrelsen, åtgärd 1: Tillsyn inom skogsbruket

Skogsstyrelsen ska utveckla och prioritera sin tillsyn av skogsbruksåtgärder i anslutning till vattenförekomster så att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med berörda länsstyrelser och kommuner.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

#### Motivering

I Södra Östersjöns vattendistrikt riskerar 456 ytvattenförekomster att inte följa miljö kvalitetsnormerna för ytvatten till följd av påverkan från skogsbruk samt tidigare flottningsverksamhet och markavvattning.

De åtgärder inom skogsbruket som riskerar att påverka vattenmiljön negativt är framförallt avverkning och drivning/körning i anslutning till sjöar och vattendrag, anläggande av skogsbilvägar, skyddsdikning, markavvattning, gödsling, dikesrensningar och markberedning. Effekter av dessa aktiviteter är bland annat försurning, ökad transport av näringsämnen, och kvicksilver till sjöar och vattendrag, samt fysisk påverkan på vattenmiljöer. Tillförsel av näringsämnen och slam bidrar till en påverkan på de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna för ekologisk status och bidrar till sänkt ekologisk status för vissa vattenförekomster. Tillförsel av kvicksilver till sjöar och vattendrag utgör ett generellt problem i Sverige och bidrar till att god kemisk ytvattenstatus inte uppnås någonstans i vattendistriktet. Skogsbruket behöver ta särskild hänsyn i dricksvattenförekomster, exempelvis vid avverkning eller andra skogsbruksåtgärder inom vattenskyddsområden (miljöbalk (1998:808) (MB) 7 kap. 21 § och Naturvårdsverket, 2011).

Eftersom skogsbruksåtgärder påverkar vattnet i landskapet behöver det säkerställas att god hänsyn tas och att förebyggande och förbättrande åtgärder genomförs så att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas. Skogsstyrelsen bedriver idag tillsyn av skogsbruksverksamheter främst utifrån skogsvårdslag (1979:429), MB kapitel 2, 7, 11 och 12, kulturmiljölag (1988:950) och artskyddsförordning (2007:845). En förstärkt tillsyn i samband med avverkningsanmälningar och anmälningar enligt MB 12 kap. 6 § avseende till exempel anläggande av skogsbilvägar är nödvändig för att öka kontrollen av att tillräckliga försiktighetsmått och skyddsåtgärder vidtas vid skogsbruksåtgärder i anslutning till vattenförekomster. Skogsvårdslagen 30 § förtydligar specifikt att föreskrifter om miljöhänsyn med avseende på mark och vatten får ges av Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagstiftningen (SKSFS 2011:7) förtydligar ytterligare att sådan hänsyn bör tas att fastställda miljö kvalitetsnormer för vatten kan följas.

Skogsstyrelsens egen uppföljning av miljöhänsyn pekar på att tillräcklig hänsyn ej alltid tas. Enligt Skogsstyrelsen (Skogsstyrelsen, 2014) skattades cirka 70 procent vattenanknutna hänsynskrävande biotoper vara utan negativ påverkan vid föryngringsavverkning och funktionella kantzoner lämnas i cirka 70 procent av fallen.

## Genomförande

Åtgärden syftar till att prioritera Skogsstyrelsens tillsynsinsatser så att det långsiktigt leder till att förebyggande och miljöförbättrande åtgärder ökar i anslutning till vattenförekomster där det finns risk för att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs.

Vattenmyndigheten bedömer att Skogsstyrelsen bör se över möjligheten att utveckla en systematisk och prioriterad egeninitierad tillsyn av skogsbruksåtgärder, i syfte att identifiera områden och verksamheter där det kan finnas anledning att ställa krav på exempelvis återställnings- eller förbättringsåtgärder för att förbättra möjligheterna till att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas. Skogsstyrelsens behovsutredning för tillsynsplan skall särskilt beakta de vattenförekomster som har risk att inte följa miljökvalitetsnormerna för vatten till följd av påverkan från skogsbruksåtgärder.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av Skogsstyrelsens åtgärd 1 i Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Havs- och vattenmyndigheten 2, Jordbruksverket 3, Naturvårdsverket 2, 5 och 6, Trafikverket 1 och Länsstyrelserna 5.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

Denna åtgärd bidrar övergripande till samhällets klimatanpassning genom att skydda och ge hållbar vattenanvändning av vattenresurserna vid förändrad nederbörd, översvämning eller torka. Åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att minska utsläpp av näringsämnen, kvicksilver och partiklar till vattendrag vid ökad nederbörd och temperatur, samt upprätthålla skogsmarkens buffertförmåga mot försurning.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Giftfri miljö, 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet, 12. Levande skogar och 16. Ett rikt växt- och djurliv.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet för alla, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 14. Hav och marina resurser och 15. Ekosystem och biologisk mångfald.

## Skogsstyrelsen, åtgärd 2: Information och kunskapsförmedling

**Skogsstyrelsen** ska utveckla och prioritera sitt arbete med information, kunskapsförmedling och återkoppling till skogsbruket och vid behov utveckla nya eller förändrade åtgärder på området. Åtgärden behöver särskilt fokusera på att minska tillförseln av näringsämnen, kvicksilver och partiklar till sjöar och vattendrag, upprätthålla skogsmarkens buffertförmåga mot försurning och minska den fysiska påverkan på vattenmiljön.

Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att de åtgärder vidtas som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Åtgärden ska genomföras i samråd med länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Sveriges geologiska undersökning.

Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande.

### Motivering

I Södra Östersjöns vattendistrikt riskerar 456 ytvattenförekomster att inte följa miljö kvalitetsnormerna för ytvatten till följd av påverkan från skogsbruk samt tidigare flottningsverksamhet och markavvattning.

De åtgärder inom skogsbruket som riskerar att påverka vattenmiljön negativt är framförallt avverkning och drivning/körning i anslutning till sjöar och vattendrag, anläggande av skogsbilvägar, skyddsdikning, markavvattning, gödsling, dikesrensningar och markberedning. Effekter av dessa aktiviteter är bland annat försurning, ökad transport av näringsämnen, och kvicksilver till sjöar och vattendrag, samt fysisk påverkan på vattenmiljöer. Tillförsel av näringsämnen och slam bidrar till en påverkan på de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna för ekologisk status och bidrar till sänkt ekologisk status för vissa vattenförekomster. Tillförsel av kvicksilver till sjöar och vattendrag utgör ett generellt problem i Sverige och bidrar till att god kemisk ytvattenstatus inte uppnås någonstans i vattendistriktet.

Information, kunskapsförmedling och återkoppling till verksamhetsutövarna behöver därför i första hand adressera ovanstående problem. Skogsstyrelsen behöver i åtgärdens alla delar verka för att resultat och erfarenheter från utbildningar och relevanta projekt tillgängliggörs och används inom ramen för ett samlat forum för skogsbruket och att behovet av utökade studier lyfts. Åtgärden verkar förebyggande för påverkan på ekologisk och kemisk status i vattenförekomster och förbättrade förutsättningar för att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas. Negativa effekter av skogsbruksåtgärder behöver förhindras eller begränsas så att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas.

## Genomförande

Åtgärden syftar till ökad förebyggande kunskap om och hänsynstagande till vattenmiljöer i skogslandskapet och att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs, genom utvecklingsinsatser på följande delområden:

- 1 En vidareutveckling och utökad kunskapsförmedling om hur det vid skogsbruksplanering och genomförande av skogsbruksåtgärder bör tas ökad hänsyn till vatten. Skogsstyrelsen behöver genomföra åtgärden i dialog med skogsbruket för att bidra till att stärka de olika planeringsmetoder som används av olika aktörer.
- 2 En fortsatt utveckling av e-tjänster för att tillhandahålla ett bra och kvalitetssäkrat underlag för planering, utförande och uppföljning av skogsbruksåtgärder. Relevanta kartunderlag och annan information behöver finnas tillgängliga för verksamhetsutövare inför planeringen och genomförandet av enskilda skogsbruksåtgärder.
- 3 Genom kunskapsförmedling och återkoppling till verksamhetsutövare behövs det en kontinuerlig dialog om vilka åtgärder som behövs för att verksamhetsutövarna ska leva upp till sitt sektorsansvar när det gäller hänsyn till vattenmiljöerna.
- 4 Metoder för miljöhänsynsuppföljning av dikesåtgärder behöver utvecklas. Skogsstyrelsen behöver bevaka ny kunskap och utveckling kring uppföljning av dikesåtgärder. Riktlinjer behöver utvecklas för när den sammanslagna effekten av bland annat dikesrensningar på ett vattendrag kan antas innebära att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte kan följas. Risker för skador till följd av dikningsåtgärder i områden med sulfidjordar kan undvikas eller minskas genom ökad vägledning och kunskap om sådana områden och dess förutsättningar, se även punkt g (nedan).
- 5 En vidareutveckling av underlag, information, kunskapsförmedling och återkoppling om åtgärder för att minska försurningspåverkan från skogsbruket. Det kan också finnas behov av att utveckla ytterligare åtgärder eller arbetssätt för att åstadkomma sådana åtgärder. För att minska skogsbrukets försurningspåverkan behöver kunskapsunderlaget utvecklas angående försurningskänsliga marker i anslutning till sjöar och vattendrag. Forskningsresultat behöver stödja arbetet med att minska skogsbrukets försurningspåverkan på sjöar och vattendrag. Skogsstyrelsen behöver verka för en fortsatt utveckling av informations- och rådgivningsverksamhet riktad mot alla parter som är inblandade i arbetet med att motverka försurning på grund av skogsbruksåtgärder. Det gäller både markägare, privata företag, askproducenter och myndigheter.
- 6 En utveckling av information, kunskapsförmedling och återkoppling om åtgärder för att minska läckage av kvicksilver i samband med skogsbruksåtgärder och en utvärdering, som vid behov kan utvecklas med nya åtgärder för att åstadkomma en sådan utveckling. Särskilt fokus behövs på körskador och eventuellt dikningsåtgärder i skogsmark. Utvärderingen av miljöhänsynsuppföljningen kommer visa på behovet av utveckling av eventuella ytterligare åtgärder. Skogsstyrelsens dialogarbete om god miljöhänsyn kan utvärderas och utvecklas med avseende på läckage av kvicksilver i samband med skogsbruk. Särskilt betydelsefull är utvärdering av efterlevnaden av målbilder för funktionella kantzoner och överfart över vattendrag vid terrängkörning, men även nya målbilder för god hänsyn vid dikningsåtgärder och terrängkörning ska utvecklas.
- 7 Skogsstyrelsen behöver därutöver utveckla underlag, information och kunskapsförmedling om särskilda behov av förebyggande åtgärder och försiktighetsmått vid skogsbruksåtgärder i områden med sulfidjordar för att motverka att de oxiderar och utvecklas till sura sulfatjordar. Skogsstyrelsen behöver utveckla kunskapen och arbetet

kring områden med sulfidjordar som redan har dränering eller torrläggning och sulfidjordar där markavvattning planeras. Genomförandet av åtgärden behöver samordnas med de insatser kring utveckling av rådgivning och tillhandahållande av underlag och expertkunskap som Sveriges geologiska undersökning, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Jordbruksverket utför.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av åtgärd 2 i Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Havs- och vattenmyndigheten 2, Jordbruksverket 3, Naturvårdsverket 2, 5 och 6, Skogsstyrelsen 3, Trafikverket 1 och Länsstyrelserna 11

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Denna åtgärd bidrar övergripande till samhällets klimatanpassning genom att skydda och ge hållbar vattenanvändning av vattenresurserna vid förändrad nederbörd, översvämning eller torka. Åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att minska utsläpp av näringsämnen, kvicksilver och partiklar till vattendrag vid ökad nederbörd och temperatur, samt upprätthålla skogsmarkens buffertförmåga mot försurning.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Giffri miljö, 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet och 12. Levande skogar och 16. Ett rikt växt- och djurliv.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet för alla, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald, 16. Fredliga och inkluderande samhällen och 17. Genomförande och globalt partnerskap.

## Skogsstyrelsen, åtgärd 3: Åtgärder för ekologiskfunktionella kantzoner

**Skogsstyrelsen** ska förbättra tillämpningen av befintliga åtgärder och/eller föreslå nya åtgärder för ekologisk funktionella kantzoner mot sjöar och vattendrag för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten.

Åtgärden ska genomföras i samråd med Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket.

Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande.

## Motivering

För 219 vattenförekomster i Södra Östersjöns vattendistrikt föreslås ekologisk funktionella kantzoner på skogsmark som åtgärd för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten med avseende på hydromorfologiska förhållanden. Ekologisk funktionella kantzoner på

skogsmark har även föreslagits för att minska försurnings- och övergödningpåverkan från skogsbruk på 188 vattenförekomster i distriktet.

Skydds-zoner mot vatten ska lämnas vid skötsel av skog och enligt Skogsvårdslagstiftningen (innefattande (skogsvårdslag (1979:429)), (skogsvårdsförordning (1993:1096)) och (SKSFS 2011:7) Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen). Ekologiskt funktionella kantzoner mot sjöar och vattendrag behövs för att uppnå goda hydromorfologiska förhållanden och biologisk mångfald både i vatten och på land.

Skogsstyrelsens egen uppföljning av miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder pekar på att tillräcklig hänsyn ej alltid tas. Enligt Skogsstyrelsen (Skogsstyrelsen, 2014) skattades cirka 70 procent vattenanknutna hänsynskrävande biotoper vara utan negativ påverkan vid föryngringsavverkning och funktionella kantzoner lämnas i cirka 70 procent av fallen. I en studie utförd på avverkningar 2010–2016 av skogsbrukets hänsyn med avseende på ekologiskt funktionella kantzoner fanns att majoriteten undersökta avverkningar hade kantzoner mot vatten understigande 5 meters bredd (Kuglerová, o.a., 2020).

Ekologiskt funktionella kantzoner behövs för att minska slamtransport och erosion av partiklar, metaller och näringsämnen och för att motverka försurning av sjöar och vattendrag. Ekologiskt funktionella kantzoner är därmed en viktig åtgärd för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

## Genomförande

Uppföljning av skogsbrukets efterlevnad av målbilder för funktionella kantzoner mot sjöar och vattendrag behöver ske genom stickprovsinventering inom ramen för Skogsstyrelsens miljöhänsynsuppföljning. Att överföra målbilderna till uppföljning har gjorts stegvis och de första resultaten från uppföljningen kommer att presenteras tidigast 2021. En analys och utvärdering av resultatet bör göras. Skogsstyrelsens information, kunskapsförmedling och återkoppling om målbilderna behöver även utvärderas.

Om efterlevnaden av målbilder för ekologiskt funktionella kantzoner och hänsyn enligt Skogsvårdslagstiftningen inte anses vara tillräcklig för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten behöver Skogsstyrelsen utveckla och föreslå nya åtgärder.

Åtgärden behöver genomföras i samråd med Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av Skogsstyrelsens åtgärd 4 i Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärden Skogsstyrelsen 1 och 2.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att inrätta ekologiskt funktionella kantzoner mot sjöar och vattendrag för att minska slamtransport och erosion av partiklar, metaller och näringsämnen samt motverkande av försurning. Funktionella kantzoner bidrar också med skuggning av vattendraget, vilket motverkar ökade vattentemperaturer till följd av ett varmare klimat, som kan vara skadliga för vattenlevande organismer.



## **Miljömål och globala hållbarhetsmål**

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Giftfri miljö, 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet och 12. Levande skogar och 16. Ett rikt växt- och djurliv.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet för alla, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald, 16. Fredliga och inkluderande samhällen och 17. Genomförande och globalt partnerskap.

## 2.12 Statens geotekniska institut

### Statens geotekniska institut, åtgärd 1: Utvärdera metoder för sanering av förorenad mark

Statens geotekniska institut ska ta fram kunskapsunderlag och kontinuerligt utvärdera metoder för sanering av mark förorenad av tributyltenn (TBT) och vägleda kring detta.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Naturvårdsverket

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomförs kontinuerligt.

#### Motivering

Baserat på vattenmyndighetens analys av miljöpåverkan bedöms 31 vattenförekomster i Södra Östersjöns vattendistrikt ha en betydande påverkan av TBT från förorenade områden och 73 vattenförekomster orsakat av transport och infrastruktur där transport och infrastruktur står för påverkan från fritidsbåtar. För 41 vattenförekomster i vattendistriktet finns övervakningsdata som bekräftar att god status inte uppnås idag på grund av TBT.

Tributyltenn (TBT) är en mycket giftig substans som tidigare användes i stor omfattning för bottenmålning av fartyg och småbåtar. TBT-baserade båtbottnfärger är, förbjudna sedan 1989 för småbåtar. Sedan 2008 gäller totalförbud mot bottenfärger som innehåller TBT på alla fartyg, enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 782/2003 av den 14 april 2003 om förbud mot tennorganiska föreningar på fartyg). Trots detta påvisas TBT och dess nedbrytningsprodukter i sediment och vattenlevande organismer.

I en kunskapsmanställning beställd av Transportstyrelsen, konstateras att det finns stora mängder koppar, zink och TBT i mark inom båtuppläggningsplatser (Relement Miljö Väst AB, 2019). En undersökning av Statens geotekniska institut (SGI) (2018) visade att TBT-halter i marken vid undersökta båtuppläggningsplatser generellt låg långt över riktvärdet för mindre känslig markanvändning. Vidare konstateras att höga halter av koppar, zink och TBT i marken förväntas finnas på alla platser där hantering som skrapning, slipning, blästring, målning med och av båtbottnfärger utförts i betydande omfattning. I samma rapport konstateras att sedimenten kring hamnar är fortsatt kraftigt förorenade och att det sker nytillförsel av TBT. Kraftigt förorenade sediment ger lokala negativa miljöeffekter och är även potentiella spridningsrisker (Relement Miljö Väst AB, 2019).

Sedimentundersökningar i fritidsbåtshamnar och markundersökningar på båtupptagningsplatser i Västra Götaland indikerar att läckaget av TBT från pågående hantering vid hamnarna (upptag, spolning, underhåll) och från källor där föroreningar kan ha ansamlats under lång tid (mark och sediment) är betydande påverkanskällor för TBT till vattenmiljön. Vid vanligt underhållsarbete som slipning och skrapning frigörs stora mängder TBT. Om rester från slipning och skrapning inte tas om hand på rätt sätt kan detta bidra till ytterligare markförorening (Bengtsson & Wernersson, 2012).

En kunskapslucka som identifierats är att alternativa metoder för sanering som kostnadseffektivt kan förhindra spridning av TBT och andra miljöfarliga föroreningar bör utredas (Relement Miljö Väst AB, 2019). En avgörande faktor för att kunna utveckla kostnadseffektiva alternativa saneringsmetoder är att ta fram metoder för att begränsa de mest betydelsefulla spridningsvägarna för TBT. Det finns flera olika spridningsvägar som

leder till att TBT sprids från förorenad mark på båtuppställningsplatser. Det finns idag stora osäkerheter i kunskapsunderlaget av utslagsgivande spridningsvägar för påverkan och belastning av TBT till ytvatten och sediment. En studie i Brunnsviken i Stockholm har haft till syfte att undersöka betydelsen av olika spridningsvägar för aktiva substanser i båtbottnfärger, i synnerhet tennorganiska föreningar med fokus på TBT, till och inom en ytvattenrecipient. Undersökningen visar att det finns stora osäkerheter i hur betydelsefull grundvattentillförseln respektive ytavrinning och erosion från marken är (Fröberg & Pettersson, 2020).

För att miljö kvalitetsnormerna för vatten med avseende på TBT ska kunna följas behöver förorenad mark och förorenade sediment saneras. När det gäller TBT-förorenade sediment finns idag ett antal lämpliga metoder beskrivna i åtgärdsportalen (Svenska Geotekniska Föreningen, 2020). För TBT-förorenad mark saknas däremot lämpliga åtgärder i åtgärdsportalen. SGI har publicerat två rapporter (SGI, 2018; SGI, 2018) som kan användas som stöd vid inventering, riskbedömning, åtgärder och ansvarsutredning vid båtuppställningsplatser och fritidsbåtshamn.

## Genomförande

Enligt förordning (2009:945) med instruktion för Statens geotekniska institut 1 och 2 §§ är Statens geotekniska institut (SGI) förvaltningsmyndighet för geotekniska och miljögeotekniska frågor och ska inom ramen för sin verksamhet medverka till att de nationella miljö kvalitetsmålen nås. SGI ansvarar även för forskning, utveckling av teknik och kunskapsuppbyggnad som rör sanering och återställning av förorenade områden (7 § förordning (2009:945) med instruktion för Statens geotekniska institut. En viktig uppgift är att utveckla fler metoder för efterbehandling.

SGI behöver kontinuerligt utvärdera metoder för sanering av TBT-förorenad mark och vägleda kring detta. För att det ska vara möjligt att utveckla saneringsmetoder som bidrar till att miljö kvalitetsnormerna kan följas, behöver SGI även ta fram underlag för att kunna identifiera utslagsgivande spridningsvägar för påverkan och belastning av TBT till ytvatten och sediment. Detta kan göras genom bland annat att kontinuerligt uppdatera befintligt vägledningsmaterial, eller på annat sätt som SGI finner lämpligt. Det är önskvärt att få fram platsspecifika metoder eftersom avfallshantering som deponering av TBT-förorenade massor är problematiskt.

## Sammanhang

Åtgärden är en ny åtgärd i Åtgärdsprogram 2021–2027.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärden Naturvårdsverket 3, Försvarsinspektören för hälsa och miljö 1, Länsstyrelserna 2 och 10 och Kommunerna 2.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Sanering av förorenade områden i potentiella översvämningsområden bidrar till samhällets klimatanpassning genom att minska risken för spridning av miljögifter.

## **Miljömål och globala hållbarhetsmål**

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Giftfri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet och 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet för alla, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## 2.13 Sveriges geologiska undersökning

### Sveriges geologiska undersökning, åtgärd 1: Rådgivning om sur sulfatjord

Sveriges geologiska undersökning ska utveckla rådgivning och handledning till berörda myndigheter för att minimera miljöbelastning från sur sulfatjord så att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Länsstyrelserna.

Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande.

#### Motivering

Vid dränering och syresättning av sulfidjordar så övergår jorden till så kallade sura sulfatjordar som orsakar surstötter till ytvatten. I områden med sur sulfatjord, som redan har dränering eller torrläggning, där markavvattning planeras, finns en risk för sänkt vattenkvalitet. Den försurnings- och metallbelastning som då skapas försämrar tydligt det ekologiska och kemiska tillståndet i ytvatten. Den mest påtagliga effekten är fiskdöd på grund av de metallutfällningar som uppstår vid lågt pH-värde. Oavsiktlig dränering eller syresättning av potentiellt sur sulfatjord (sulfidjordar) kan undvikas med rätt kunskap (Becher, Sohlenius, & Öhrling, 2019).

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har inom ramen för tidigare åtgärdsarbete tagit fram kunskapsunderlag och kartmaterial som visar var i landskapet sur och potentiellt sur sulfatjord kan förekomma. Kartorna omfattar Norrlandskusten och ger förutsättningar till att lokalisera områden där det bör undvikas en markanvändning som leder till att potentiellt sur sulfatjord oxiderar och därmed påverkar vattenmiljön negativt. SGU:s tidigare arbeten har varit inriktade på norra Sverige men det finns flera studier som visar att dessa jordar även förekommer längre söderut. Exempelvis har sura sulfatjordar upptäckts i omfattande grad vid Mälaren, Kristianstad och i Halland (Bayard & Mood, 2014; Åsbjörnsson, Stenberg, & Sohlenius, 2018). I dessa områden finns denna typ av jordlager i sådan omfattning att det påverkar förutsättningarna att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten och bedöms ha betydande påverkan på möjligheterna att nå god status. I vattenmyndigheternas åtgärdsprogram för 2016–2021 fanns åtgärden om sulfidjordar eller sulfidhaltiga sediment enbart med i Bottenvikens och Bottenhavets åtgärdsprogram. Dessa undersökningar visar att det finns problem med sura sulfatjordar även i områden inom övriga vattendistrikt i Sverige därför bör åtgärden utvidgas till en nationell åtgärd.

#### Genomförande

SGU har tillgång till kartunderlag, teoretiskt kunnande och praktisk erfarenhet angående sur sulfatjord. Myndighetens uppdrag omfattar att tillhandahålla denna information så att den blir användbar i fysisk planering enligt plan- och bygglag (2010:900) (PBL). Många myndigheter som ansvarar för tillsynsvägledning inom sina respektive områden behöver ta del av denna expertis. Jord- och skogsbruk är några exempel på områden som behöver ta miljö hänsyn till förekomsten av sur sulfatjord. Genom att basera planeringen av markanvändning på tillgänglig kunskap kan riskerna minskas.

Åtgärden behöver resultera i tillgängliggörande av information och underlag, men också rådgivning kring hänsynstagande miljötekniker för fysiska åtgärder som exempelvis restaurering i områden med sur sulfatjord. Åtgärden är viktig för att förebygga och förhindra försämring av ekologisk och kemisk status och för att förbättra förutsättningarna att miljökvalitetsnormerna för vatten följs.

Sveriges geologiska undersökning har finansierat flera projekt som undersökt förekomsten av sur sulfatjord påverkan på miljön.

## **Sammanhang**

Åtgärden kvarstår från Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Jordbruksverket 3, Naturvårdsverket 6, Skogsstyrelsen 1 och 2, Trafikverket 1, Boverket 1 och Länsstyrelserna 1, 2 och 3.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att minska försurnings- och metallbelastning från sur sulfatjord vid torra.

## **Miljömål och globala hållbarhetsmål**

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 3. Bara naturlig försurning, 4. Giftfri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet och 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet för alla, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## 2.14 Trafikverket

### Trafikverket, åtgärd 1: Kunskapsunderlag om vägars och järnvägars påverkan

**Trafikverket** ska fortsätta utveckla och tillhandahålla kunskapsunderlag och information om möjligheten att minska vägars och järnvägars påverkan på vattenmiljön, så att miljö kvalitetsnormen för vatten kan följas. Detta ska ske inom Trafikverkets egen organisation, till övriga väg- och banhållare och till entreprenörer som genomför kontroll, underhåll, ombyggnad och nyanläggning av vägar. Åtgärden ska:

- a) minst omfatta väg- och järnväg över eller i anslutning till vatten, som medför hydromorfologisk påverkan på vattenmiljön, till exempel i form av vandringshinder för fisk och andra vattenlevande organismer eller påverkan på vattenmiljöernas form och flöde och ekologiska funktioner
- b) förebygga för att minska olycksrisker och mildra effekterna för vattenmiljön vid sådana olyckor, och
- c) minska påverkan på vattenmiljön från väg- och järnvägsavvattning, saltning och användning av bekämpningsmedel.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med berörda länsstyrelser och centrala myndigheter inom avrinningsområdet.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

### Motivering

I Södra Östersjöns vattendistrikt behöver 100 vägtrummor åtgärdas för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Vägtrummorna kan återfinnas i det allmänna eller det enskilda vägnätet. Ytterligare vattenförekomster är påverkade på grund av förändringar i morfologi. I 12 ytvattenförekomster riskerar miljö kvalitetsnormerna att inte följas på grund av att det finns en dagvattenpåverkan avseende ett eller flera särskilda förorenande eller prioriterade ämnen.

I ytterligare 77 ytvattenförekomster finns en utpekad betydande påverkan från dagvatten, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder. För grundvatten riskerar 4 ytvattenförekomster att inte följa miljö kvalitetsnormerna för ytvatten på grund av kloridpåverkan. Påverkan kan bero på vägsaltning men även ha helt andra orsaker. För grundvatten finns också olycksrisk utpekad i 44 vattenförekomster.

Väg- och järnväg över och i anslutning till vatten kan förutom genom att utgöra vandringshinder påverka de hydromorfologiska förhållandena i vattenmiljön på andra sätt, till exempel genom förändrade strömningsförhållanden och via morfologiska förändringar, och på så vis påverka förutsättningarna att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten. Väg- och järnvägsbankar i kustmiljöer kan påverka kustvattnens hydrologi och flödesdynamik och på så sätt bidra till att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte kan nås. Det kan till exempel handla om grunda havsvikar som utgör viktiga uppväxtområden för vattenlevande organismer.

Vägar och järnvägar i anslutning till yt- och grundvattenförekomster medför också risker för kvaliteten på vattenmiljön till följd av risken för olyckor och tillhörande läckage av drivmedel

och andra kemikalier till vatten. Sådana läckage riskerar att påverka kemisk yt- och grundvattenstatus, men kan även medföra en negativ påverkan på den ekologiska statusen i ytvattenförekomster genom utsläpp av särskilda förorenande ämnen. Det gäller särskilt i anslutning till dricksvattenförekomster och ytvattenförekomster med höga naturvärden, såsom Natura 2000-områden eller vattenförekomster med hög ekologisk status. I sådana vattenförekomster är det angeläget att så långt som möjligt förebygga riskerna för sådana olyckor och säkerställa att eventuella olyckor inte medför försämring av vattenkvaliteten. Det handlar till exempel om att hantera släckvatten vid eventuell brandbekämpning på ett sådant sätt att inte den kemiska statusen för yt- och grundvatten påverkas.

Väg- och järnvägsnätet medför vidare en påverkan på vattenmiljön genom avrinning av dagvatten och vid trafiksäkerhetshöjande åtgärder som spridning av salt och användning av bekämpningsmedel i samband med ogräsbekämpning. Sådant påverkan medför eller riskerar att medföra en försämrade kemisk yt- och grundvattenstatus i närbelägna yt- och grundvattenförekomster. På samma sätt som vid olyckor kan påverkan även innebära en försämring av den ekologiska statusen i ytvattenförekomster på grund av påverkan från särskilda förorenande ämnen.

## Genomförande

Trafikverket ansvarar för de statliga väg- och järnvägsnäten och kan genom utarbetande av kunskapsunderlag och interna riktlinjer och rutiner se till att åtgärder inom dessa infrastruktursystem genomförs på ett sådant sätt och i den omfattning som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas (väglag (1971:948)).

Trafikverket bedriver redan idag ett strategiskt och omfattande arbete i detta avseende, med bland annat systematisk kartläggning av kontaktytor mellan vägar och järnvägar och övriga vatten. Syftet med kartläggningen är att identifiera problem vid väg- och järnvägspassager som kan innebära barriärer i vattenmiljön, risk- och bristbedömningar, genomförande av förbättringsåtgärder och försiktighetsmått vid förnyelse- och underhållsarbeten. Trafikverket har även startat igång ett arbete för att kartlägga väg- och järnvägsbankars påverkan på vattenmiljöerna, men Trafikverket behöver undersöka vidare vilka problem och förbättringsåtgärder som kan vara aktuella för dessa.

Genom vidareutvecklade interna rutiner och riktlinjer och ett förbättrat kunskapsunderlag skapas det förutsättningar för att förstärka detta arbete ytterligare och säkerställa att nödvändiga förbättrande och förebyggande åtgärder för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten genomförs på de platser och i den ordning som är mest prioriterad utifrån ett avrinningsområdesperspektiv. Åtgärderna ska syfta till att förbättra vandringsmöjligheterna för fisk och livsmiljöerna för de vattenlevande organismer som innefattas av miljö kvalitetsnormerna. Utöver vandrande fiskar och bottenfauna räknas även vattenväxter och växtplanktons möjlighet till spridning och etablering i vattenmiljöerna in som viktiga parametrar, vilka påverkar möjligheten att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten.

Trafikverket behöver också delta i kunskapsuppbyggnaden och arbetet med åtgärder kring områden med sulfidjordar som redan har dränering eller torrläggning, men också sulfidjordar där markavvattnings planeras. I detta arbete behöver Trafikverket samverka med Sveriges geologiska undersökning och deras insatser kring utveckling av rådgivning och tillhandahållande av underlag och expertkunskap.

Andra väghållare än Trafikverket ansvarar för en stor del av vägnätet, och behöver där vidta nödvändiga förebyggande och förbättrande åtgärder för att minska påverkan på yt- och grundvattenförekomster. Andra väghållare rör sig dels om kommuner, som ansvarar för



allmänna vägar, som inte ingår i det statliga vägnätet, dels om privata väghållare som till exempel ansvarar för enskilda vägar och skogsbilvägar. Vattenmyndigheten bedömer dock att Trafikverket inom ramen för sitt uppdrag har både möjlighet och kapacitet att tillhandahålla information och kunskap även utanför sin egen organisation i samtliga de frågor som angetts ovan, till följd av myndighetens erfarenhet, resurser, kunskap och ledande ställning på infrastrukturuområdet.

För att uppnå största möjliga miljönytta av nödvändiga förbättringsåtgärder är ett samarbete mellan alla aktörer inom ett avrinningsområde av stor vikt. En samlad och prioriterad åtgärdsplanering är därför central för att säkerställa att åtgärder genomförs på ett kostnadseffektivt sätt. I det avseendet är det kunskapsunderlag och den information som Trafikverket behöver bidra med central, eftersom den kan belysa både de faktiska åtgärdsbehoven och ge berörda aktörer verktyg för att göra kostnadseffektiva och rimliga prioriteringar och avvägningar mellan till exempel hänsyn till vattenmiljön och trafiksäkerhetsaspekter.

Behoven av åtgärder ser olika ut i olika delar av landet vilket gör att utformningen av kunskapsunderlag och informationsinsatser behöver anpassas efter detta. Det är därför viktigt att Trafikverket vid genomförandet av åtgärden på regional och lokal nivå samverkar med berörda länsstyrelser och kommuner, så att den samordnas med den åtgärdsplanering som genomförs av dessa aktörer. I det sammanhanget kan Trafikverket på ett tydligt sätt kommunicera de nationella och regionala prioriteringar och avvägningar som myndigheten gör avseende åtgärder i de statliga väg- och järnvägsnäten.

Kunskapsunderlag och information enligt denna åtgärd ska avse vägars och järnvägars påverkan på vattenmiljön, tekniska och ekonomiska möjligheter att genomföra förbättrande och förebyggande skyddsåtgärder och effekterna för vattenmiljön av sådana åtgärder.

Vid åtgärder avseende vandringshinder finns andra aspekter än rena vattenkvalitetsfaktorer att ta hänsyn till, såsom kulturmiljövärden och risker för skred och översvämningar.

Vid åtgärder avseende saltning och ogräsbekämpning finns även trafiksäkerhetsaspekter att ta hänsyn till.

Trafikverket samlar all information i sin GIS-plattform Stigfinnaren under databasen Miljöwebb Vatten. Målsättningen är att Miljöwebb Vatten ska tillgängliggöras, inom ramen för offentlighets- och sekretesslagstiftningen, för övriga myndigheter, kommuner och andra aktörer som har nytta av informationen i sitt åtgärdsarbete.

## Sammanhang

Åtgärden är en reviderad av åtgärd från Åtgärdsprogram 2009–2015.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Förvarsinspektören för hälsa och miljö 3, Kemikalieinspektionen 1, Naturvårdsverket 2, och 7 och

Åtgärdens genomförande stödjer genomförandet av åtgärderna Länsstyrelserna 1, 3, och 5 och Kommunerna 2, 3 och 5.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

## **Miljömål och globala hållbarhetsmål**

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Giftfri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet och 15. God bebyggd miljö.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet för alla, 11. Hållbara städer och samhällen, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## 2.15 Länsstyrelserna

### Länsstyrelserna, åtgärd 1: Vattenplanering

Länsstyrelserna ska genomföra en sektorsövergripande vattenplanering med en helhetssyn utifrån ett avrinningsområdesperspektiv. Vattenplaneringen ska ha fokus på de vattenförekomster där det behövs åtgärder för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas. Den sektorsövergripande vattenplaneringen ska säkerställa att miljö kvalitetsnormerna beaktas i alla tillämpliga delar av länsstyrelsens verksamhet. I följande planer ska vattenplaneringen kunna tillämpas:

- a) tillsynsplan och behovsutredning för miljöfarlig verksamhet, förorenade områden, jordbruk och vattenverksamhet (inklusive arbete med den nationella planen för omprövning av vattenkraft),
- b) plan för samverkan med Trafikverket, Förvarinspektören för hälsa och miljö, kommunerna och andra aktörer om de åtgärder som dessa behöver vidta för att öka vandringsbarheten för fisk och andra vattenlevande organismer vid vägpassager över vatten,
- c) tillsynsvägledningsplan till kommunerna om miljöfarlig verksamhet och förorenade områden,
- d) regional vattenförsörjningsplan,
- e) plan för rådgivning och information om växtnäring och växtskyddsmedel,
- f) plan för vägledning av kommunernas översiktsplanering,
- g) prioriteringslista för sanering av förorenade områden,
- h) regional åtgärdsplan för kalkning,
- i) plan för ersättning inom ramen för gemensamma jordbrukspolitiken för 2021 och framåt,
- j) plan för prioritering av stöd till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA) inklusive internbelastning och
- k) plan för skydd och restaurering av kustnära marina miljöer.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med berörda centrala myndigheter och kommuner.

Åtgärden ska påbörjas omgående och ska sedan uppdateras kontinuerligt.

### Motivering

Länsstyrelserna har med sina olika verksamhetsområden som berör vattenfrågor en central roll för att se till att många av de åtgärder som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kommer till stånd. Det gäller framför allt vid tillsyn och prövning av olika verksamheter, kalkning och restaurering av vattenmiljöer, tillsynsvägledning till

kommunerna samt rådgivning och olika former av investeringsstöd och miljöstöd till lantbruket.

Länsstyrelserna har en helhetsbild av miljösituationen i vattnet inom länet och en bred samverkan med andra myndigheter och verksamhetsutövare. Därmed har länsstyrelserna en viktig roll i arbetet med att prioritera och få till stånd genomförandet av fysiska åtgärder.

Länsstyrelserna har inom ramen för genomförandet av Länsstyrelserna åtgärd 5 i Åtgärdsprogram 2016–2021 tagit fram planer för sitt åtgärdsarbete i syfte att få till en förbättrad vattenkvalitet i länens sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten. Arbetet med dessa planer behöver fortsätta och utvecklas så att alla de verksamhetsområden inom länsstyrelsen som berörs av vattenfrågor inkluderas. Därmed kan ett effektivt genomförande av åtgärder komma till stånd så att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas.

Tillrinningsområde för grundvatten är ofta samma som avrinningsområdet för ytvatten men kan skiljas åt varför detta behöver uppmärksammas i planeringen.

När det gäller åtgärder som avser påverkan från vattenkraftverksamheter, är en prioritering i åtgärdsarbetet nödvändig både inom och mellan avrinningsområden, bland annat av resursskäl och med hänsyn till vattenkraftens betydelse för det svenska elförsörjnings-systemet.

## Genomförande

I genomförandet av åtgärden är det nödvändigt att länsstyrelserna tillämpar ett tvärssektoriellt arbetssätt för att skapa en ökad helhetssyn i arbetet med att identifiera och prioritera yt- och grundvattenförekomster som är i behov av åtgärder för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Vattenplaneringen innebär inte nödvändigtvis ett ytterligare planeringsdokument utan snarare en process inom ordinarie verksamhet. Kunskapen om vilka åtgärder i vattenmiljön som är nödvändiga och vilka åtgärder som planeras och genomförs behöver förankras internt inom länsstyrelserna, så att samtliga berörda verksamhetsområden inom länsstyrelsen omfattas och är delaktiga i planeringen. Det tvärssektoriella arbetet ska verka för att prövning, tillsyn, planering, övervakning, samhällsutveckling och åtgärdsgenomförande samordnas. Ett exempel är att det vid tillämpningen av den gemensamma jordbrukspolitiken är viktigt att ta hänsyn till möjligheterna att både nå god vattenstatus och samtidigt stödja och stärka de gröna näringarna. Ett annat exempel är hur samverkan inom länsstyrelsen sker kring frågor och åtgärder som rör kulturmiljöer vid vatten.

Arbetet ska också inkludera länsstyrelsernas vägledande roll för kommunerna när det gäller deras arbete med miljö-, vattenförsörjnings- och planeringsfrågor och länsstyrelsens medverkan i vattenrådets samverkansuppdrag och åtgärdsarbete.

Åtgärden syftar även till att nå samordningsvinster i åtgärdsgenomförande, som kan omfatta både länsstyrelserna och kommunerna, exempelvis med kalkning och restaurering av vatten. Särskilda strategier för avrinningsområden som är påverkade av vattenkraft ska tas fram och ingå i länsstyrelsens åtgärdsplanering. Strategierna och åtgärdsplaneringen ska ligga till grund för länsstyrelsernas arbete med tillsyn och prövning av vattenkraftverksamhet och bör utformas för att underlätta genomförandet av nationell plan för moderna miljövillkor för vattenkraften (NAP).

Åtgärder för att minska övergödning behöver samordnas mellan stöd utbetalat via gemensamma jordbrukspolitiken, LOVA och LONA. Åtgärdssamordnare för vattenmiljöåtgärder på länsstyrelserna behöver fortsatt stödja det lokala åtgärdsarbetet.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av åtgärd 5 i Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna, Boverket 1, Förvarinspektören för hälsa och miljö 3, Havs- och vattenmyndigheten 1–5 och 8, Jordbruksverket 1–4 och 6, Kammarkollegiet 1, Naturvårdsverket 1–3 och 5–7, Trafikverket 1 och samtliga länsstyrelseåtgärder och Kommunerna 1–6.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att ge en helhetsbild av miljöproblem inom avrinningsområden som genom koordinerad ansträngning bättre kan hantera klimatförändringar.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 3. Bara naturlig försurning, 4. Giftfri miljö, 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet och 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård och 15. God bebyggd miljö.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Länsstyrelserna, åtgärd 2: Miljötillsyn

Länsstyrelserna ska inom ramen för sin tillsyn enligt miljöbalk (1998:808) (MB) utöka och prioritera tillsyn av:

- a) miljöfarliga verksamheter enligt MB 9 kap,
- b) förorenade områden enligt MB 10 kap,
- c) vattenverksamheter (inklusive nationell plan för vattenkraft) enligt MB 11 kap.

Detta ska göras så att tillsyn, omprövning, och prövning, med hänsyn till ett avrinningsområdesperspektiv, inriktas på verksamheter som bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten inte följs, eller riskerar att inte följas. Åtgärden ska medföra att det för sådana verksamheter ställs krav på genomförande av åtgärder som bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas.

Åtgärden ska genomföras med stöd av den sektorsövergripande vattenplanering som ska utarbetas enligt Länsstyrelsernas åtgärd 1.

Åtgärden ska, när så är motiverat, genomföras i samverkan med Trafikverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Försvarsinspektören för hälsa och miljö och berörda kommuner.

Åtgärden ska genomföras kontinuerligt.

### Motivering

Enligt Vattenmyndighetens bedömningar påverkas en stor del av vattendistriktets yt- och grundvattenförekomster av miljöfarliga verksamheter, förorenade områden och vattenverksamheter, som bidrar till att god vattenstatus inte uppnås eller riskerar att försämrans.

Länsstyrelsernas arbete med prövning och tillsyn av verksamheter som påverkar vattenmiljön är av stor betydelse för möjligheterna att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten. Inom ramen för sina egna tillståndsprövningar och i samband med deltagande som remissinstans i mål och ärenden enligt miljöbalk (1998:808) (MB) ställer länsstyrelserna de krav på åtgärder, skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Hur och i vilken omfattning det ska ske följer av bestämmelserna i framförallt MB (1998:808) 2 och 5 kap. och den praxis som utvecklas i dessa frågor.

Enligt vattenmyndighetens bedömningar påverkas en stor del av vattendistriktets yt- och grundvattenförekomster av verksamheter som bidrar till att god vattenstatus inte uppnås eller riskerar att försämrans. Det rör sig om till exempel avloppsreningsverk med tillhörande ledningsnät, små avlopp, jordbruks- och djurhållande verksamheter, industrier, hamnverksamheter, förorenade områden, brandövningsplatser, täktverksamheter, vägar och dagvattenutsläpp. Dessa verksamheter bidrar med utsläpp av prioriterade och särskilda förorenande ämnen, näringsämnen och syretärande ämnen så att miljö kvalitetsnormerna för vatten riskerar att inte följas.

Länsstyrelsens arbete med prövning och tillsyn av verksamheter som påverkar vattenmiljön är av stor betydelse för möjligheterna att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten. Inom ramen

för sina egna tillståndsprövningar och i samband med deltagande som remissinstanser i mål och ärenden enligt MB ställer länsstyrelsen de krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Tillsyn av miljöfarliga verksamheter behöver bedrivas i större omfattning, mer riktad och prioriterad än idag för att följa upp och säkerställa att det vid de verksamheter som påverkar vattenmiljön genomförs åtgärder som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten. Vattenmyndigheten bedömer särskilt att länsstyrelserna i större utsträckning än hittills behöver genomföra tillsyn, utifrån en tillsynsplanering som utgår från ett avrinningsområdesperspektiv.

### **Miljöfarlig verksamhet och förorenade områden**

Analysen av miljöpåverkan som ligger till grund för Vattenmyndighetens bedömningar visar att en av orsakerna till att god vattenstatus inte nås eller riskerar att försämrats är påverkan från källor som ingår i ansvaret för länsstyrelsens tillsyn av miljöfarliga verksamheter och förorenade områden.

Bland den miljöpåverkan som pekats ut ingår även påverkanskällor där ny kunskap om transportvägar och aktuella ämnen tillkommit under senare år, till exempel deponier och brandövningsplatser. Sådan påverkan behöver också tas hänsyn till i tillsynsplanering och tillsyn, även i de fall ämnen som bidrar till betydande påverkan inte är specificerade i verksamhetens tillstånd eller då ny kunskap har tillkommit för branscher som bidrar till förorenade områden som inte tidigare har inventerats eller riskklassats.

I Vattenmyndighetens analys av miljöpåverkan pekats bland annat miljöfarliga verksamheter som industrier, deponier, fritidsbåtshamnar/båtuppläggningsplatser, växthus och avloppsreningsverk ut som betydande påverkanskällor i Södra Östersjöns vattendistrikt.

I Bottenvikens vattendistrikt finns 46 ytvattenförekomster med betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från miljöfarliga verksamheter i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas. I ytterligare 156 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från miljöfarliga verksamheter, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder. I dessa fall kan till exempel kontrollprogram behöva utvecklas för att möjliggöra bedömningar av verksamheternas påverkan på ekologisk, kemisk och kvantitativ vattenstatus.

För grundvatten riskerar 68 vattenförekomster att inte följa miljö kvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från miljöfarliga verksamheter på grundvattnets kemiska status.

I Bottenvikens vattendistrikt finns 51 ytvattenförekomster med betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från förorenade områden i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas. I ytterligare 213 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från förorenade områden, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder.

För grundvatten riskerar 131 vattenförekomster att inte följa miljö kvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från förorenade områden på grundvattnets kemiska status.

I Södra Östersjöns vattendistrikt riskerar 85 ytvattenförekomster att inte följa miljö kvalitetsnormerna för ytvatten för övergödning på grund av påverkan från avloppsreningsverk.

I databasen Vatteninformationssystem Sverige (VISS) går det att se vilka källor som via analysen av miljöpåverkan är utpekade som betydande, per vattenförekomst.

### **Jordbruk och djurhållande verksamheter**

Länsstyrelserna har tillsynsansvar för jordbruksföretag som bedriver tillståndspliktig djurhållning (B-verksamhet). Jordbruket påverkar vatten på olika sätt.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 717 ytvattenförekomster och 159 grundvattenförekomster med påverkan från jordbruk som riskerar att inte följa miljö kvalitetsnormerna för vatten.

Påverkan på vatten inkluderar förhöjda halter av näringsämnen, förekomst av växtskyddsmedel samt fysisk påverkan som påverkan de biologiska livsmiljöerna negativt.

Tillsyn av verksamheter som bidrar till läckage av växtnäring och växtskyddsmedel till vatten är ett viktigt verktyg för att minska jordbrukets påverkan på vatten. Hantering och förvaring av stallgödsel, tidpunkt och skyddsavstånd till vatten vid spridning av gödsel och växtskyddsmedel, och skötsel av diken och dräneringsbrunnar är exempel där tillsyn och egenkontroll kan bidra till ett miljövänligare jordbruk.

Tillsyn av jordbruksverksamhet är komplext eftersom det ofta rör sig om diffusa utsläpp och förutsättningarna mellan olika regioner och gårdar varierar, till exempel vad gäller jordart, klimat, produktionsinriktning.

### **Vattenverksamhet**

Med vattenverksamhet menas vattenkraftverk och dammar, sjöregleringar, broar och vägtrummor, markavvattningsföretag, vattenuttag, flottleder, hamnar och farleder. Dessa typer av verksamheter kan ofta förorsaka fysiska förändringar av vattenmiljön i form av vandringshinder, flödesförändringar och morfologiska förändringar (det vill säga förändringar i form och struktur hos sjöar, vattendrag, kustvattensträckor och bottnar). Påverkan från vattenverksamhet kan även påverka läckage och transport av miljögifter. Exempel på detta är ökat läckage av metaller från mark vid dikning av sura sulfidjordar och spridning av föroreningar vid muddring och dumpning. Förändringar i klimatet leder till högre krav på tillsyn över vattenuttag på vattenförekomster.

Påverkan från vattenkraftverk och dammar består framförallt av att de kan utgöra vandringshinder för fisk och andra vattenlevande organismer och att de kan förorsaka flödesförändringar och morfologiska förändringar. Sådana fysiska förändringar av vattenförekomsterna medför ofta en sådan försämring att god ekologisk status inte uppnås. För att miljö kvalitetsnormerna för dessa vattenförekomster ska kunna följas behövs det i många fall fysiska förbättringsåtgärder vid de berörda vattenkraftverken och dammarna, i form av till exempel anläggande av fisk- och faunapassager, miljöanpassade flöden och morfologiska återställningsåtgärder. Det finns omkring 2 100 vattenkraftverk i Sverige (SOU 2013:69) och det totala antalet dammar uppskattas till drygt 9 000. Av dessa är det drygt 7 000 vattenkraftverk och dammar som saknar tillstånd enligt MB (SOU 2013:69). Det finns ett stort behov av riktade åtgärder i anslutning till ett stort antal av dessa vattenkraftverk och dammar, för att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs. Genom en utökad och prioriterad tillsyn kan länsstyrelserna kontrollera dels vilka behov av och förutsättningar för fysiska



åtgärder det finns vid dessa verksamheter, dels vilka förutsättningarna är för att genomdriva krav på sådana åtgärder.

För vattenförekomster som har sänkt status på grund av påverkan från vattenkraftverk eller tillhörande dammar har det därför generellt sett beslutats om förlängda tidsfrister för att nå god ekologisk status till 2027, 2033 eller 2039, beroende på när omprövning ska ske av vattenkraftanläggningar som påverkar vattenförekomster i enlighet med den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften (NAP).

Fysiska förändringar som orsakas av vattenverksamhet i jordbruks- och skogslandskapen är ett betydande miljöproblem i framför allt i vattendrag. Markavvattning och skyddsdikning medför att naturligt förekommande vatten i landskapet leds bort, vilket innebär en risk för erosion, grumling, igenslamning av bottnar och förändrad hydrologi miljöpåverkan i såväl sjöar som vattendrag som i närmiljön.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 521 vattenförekomster som har bedömts påverkade av jordbruk i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten med avseende på hydrologisk regim eller morfologiskt tillstånd inte kan följas utan åtgärder.

Det finns över 50 000 markvattningsföretag i Sverige (SOU 2014:35) och cirka 90 000 mil diken varav 9 000 i jordbrukslandskapet.

## **Egenkontroll**

En utveckling av egenkontrollen och verksamhetens påverkan på förhållanden i recipienten (recipientkontrollen) är nödvändig för att tydliggöra för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter hur olika verksamheter påverkar vattenförekomsternas status. Den kunskapen ska sedan ligga till grund för bedömningar, i tillståndsprövningar och tillsyn, av vilka förebyggande och förbättrande åtgärder, och uppföljning av dessa, som behövs vid de berörda verksamheterna, för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Hittills genomförda revideringar av recipientkontrollprogram har enligt Vattenmyndighetens bedömning inte medfört tillräcklig anpassning till vattenförvaltningens bedömningsgrunder, så att egenkontrollen gör det möjligt att bedöma hur verksamheterna påverkar förutsättningarna för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten.

## **Genomförande**

Tillsyn av miljöfarliga verksamheter, förorenade områden och vattenverksamheter behöver bedrivas utifrån tillsyns- och åtgärdsplaner som upprättas med hänsyn till ett avrinningsområdesperspektiv. Detta för att följa upp och säkerställa att det vid sådana verksamheter som påverkar vattenmiljön genomförs åtgärder som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten.

Länsstyrelserna behöver planera sin tillsyn utifrån var inom ett avrinningsområde det finns behov av att få till stånd åtgärder i syfte att förbättra eller förebygga försämringar av vattenkvalitén. Det kan innebära att länsstyrelserna behöver planera och prioritera sin tillsynsverksamhet så att den i större utsträckning än hittills omfattar egeninitierad tillsyn, enligt de tillsynsplaner och behovsutredningar som länsstyrelserna årligen ska besluta.

Vattenmyndigheternas digitala åtgärdsunderlag kan nyttjas som prioritering av tillsyn inom miljöfarlig verksamhet, förorenade områden och vattenverksamhet för att nå miljö kvalitetsnormerna för vatten.

De tillsynsinsatser som genomförs enligt denna åtgärd ska resultera i att länsstyrelserna ställer de krav på åtgärder, skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs för att

miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Om det uppstår behov av att genomföra omprövningar av tillstånd eller villkor, eller återkallelser av tillstånd, ska länsstyrelserna ta initiativ till detta. Det kan ske antingen genom att länsstyrelserna själva ansöker om omprövning eller återkallelse, eller att de i samverkan med Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten eller Naturvårdsverket ser till att någon av dessa myndigheter gör det.

### **Miljöfarliga verksamheter och förorenade områden**

Länsstyrelserna behöver i sitt arbete med miljöfarliga verksamheter och förorenade områden planera och prioritera så att det i större utsträckning än hittills syftar till att miljökvalitetsnormer för vatten ska kunna följas. I tillsynen av miljöfarliga verksamheter och förorenade områden är det viktigt att tillsammans med verksamhetsutövaren identifiera vilka ämnen och spridningsvägar som riskerar att bidra till att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs. Därefter är det möjligt att avgöra behovet av vilken information som behövs och vilka och krav som behöver ställas för att minska belastningen på vattenförekomsten. Detta kan innebära att verksamheter bland annat behöver fasa ut prioriterade ämnen och begränsa spridningen av särskilda förorenande ämnen.

Särskilt fokus bör enligt vattendirektivet, artikel 4, läggas på persistenta, bioackumulerande och toxiska ämnen (PBT-ämnen) och prioriterade farliga ämnen, där utsläpp och spill ska upphöra eller stegvis elimineras. För sådana ämnen kan det behövas ställas särskilda krav, för att säkerställa att utsläpp inte leder till försämring av statusen i närliggande och nedströms vattenförekomster.

Det innebär bland annat att

- skyddet för yt- och grundvattenförekomster ska ingå i arbetet med miljöfarliga verksamheter och förorenade områden i den omfattning som behövs för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas
- skyddet för yt- och grundvattenförekomster tas hänsyn till vid efterbehandlingsfrågor i fysisk planering i den omfattning som behövs för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas
- inventering genomförs av förorenade områden där sådan saknas, eller revidering av riskklassningen, för verksamheter där länsstyrelsen har tillsynsansvar och där ny kunskap tillkommit. Exempel på områden där vattenmyndigheten ser att särskilt behov av revidering är brandövningsplatser, deponier, plantskolor och växthus, men även andra verksamheter som bidrar till att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas.

Miljösamverkan Sverige har i ett tillsynsprojekt tagit fram ett handläggarstöd som kan användas som stöd i tillsynen gentemot miljökvalitetsnormerna för vatten (Miljösamverkan Sverige, 2020).

Tillsynen av sådant som kan orsaka förluster av fosfor och kväve från växtodling kräver mycket kompetens hos inspektören. Det är därför viktigt att ta del av vägledning från länsstyrelser och Jordbruksverket i dessa frågor, så att ändamålsenlig tillsyn med avseende på växtnäring förluster och läckage av växtskyddsmedel från jordbruksmark och växthus kan bedrivas. Jordbruksverket har tagit fram checklistor för tillsyn i fält, växtnäringstillsyn och tillsyn på hästgårdar som bör användas (Jordbruksverket, 2020a).

Hästgårdar kan lokalt vara en betydande källa till läckage av näringsämnen genom exempelvis upp trampade betes- och rasthagar, där det råder ett underskott på genomförd tillsyn (Vattenmyndigheterna, 2020a). Läckage från växthus kan vara en betydande källa till att vi hittar växtskyddsmedel i vatten. Vissa av de verksamma ämnena i växtskyddsmedel

som är förbjudna för användning utomhus är tillåtna för användning i växthus. Kommunerna behöver därför särskilt fokusera på tillsyn av dessa verksamheter.

Åtgärden ska bidra till minskad tillförsel av fosfor, kväve och växtskyddsmedel till ytvattenförekomsterna, samt minskade nitrathalter i grundvatten för att bidra till att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas, inklusive förbudet mot försämring av statusen.

### **Vattenverksamhet**

Länsstyrelserna ska utöka och prioritera sin tillsyn av vattenkraftverk och dammar i syfte att få till stånd ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av åtgärder avseende förbättrad konnektivitet, morfologi, hydrologi och biologiska förhållanden.

Genom att använda sig av lämpliga rättsliga åtgärder i enlighet med MB, kan länsstyrelserna se till att det ställs krav på verksamhetsutövarna att genomföra fysiska åtgärder. Enligt MB 11 kap, 27 § första stycket, ska den som bedriver en tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraft se till att verksamheten har moderna miljövillkor från och med den 1 januari 2019. Om verksamheten omfattas av NAP, eller om verksamhetsutövaren själv ansökt om tillstånd eller omprövning för att förse verksamheten med moderna miljövillkor direkt hos domstolen får verksamheten som huvudregel fortsätta att bedrivas till dess omprövningen är klar. Länsstyrelsen kan förelägga de verksamhetsutövare som vill fortsätta bedriva sin verksamhet och som omfattas av kravet på moderna miljövillkor, men som varken anmält sig till NAP eller lämnat in en ansökan hos mark- och miljödomstolen att ansöka om omprövning för moderna miljövillkor. Vid anläggningar utan tillstånd där det inte längre bedrivs verksamhet kan det finnas möjlighet att förelägga den som ansvarar för anläggningen att ansöka om åtgärder för att möjliggöra upp- och nedströmspassage. Länsstyrelsen bör därför fokusera sin tillsyn på de verksamhetsutövare som omfattas av skyldigheten att ha moderna miljövillkor, men som varken anmält sig till NAP eller påbörjat en egen ansökan om prövning eller omprövning, och de anläggningar där det inte längre bedrivs verksamhet. Utöver detta kan länsstyrelsen, oavsett om en verksamhet anmält sig till NAP eller inte, bedriva tillsyn över verksamheten med stöd av bestämmelserna i MB 26 kap. och kan exempelvis kontrollera att verksamhetsutövaren utför egenkontroll enligt MB 26 kap. 19 § och följer villkoren i meddelat tillstånd. Sådan tillsyn bör prioriteras utefter tidplanen för omprövning enligt NAP. Åtgärden ska genomföras med utgångspunkt i de åtgärdsplaner som tas fram i enlighet med åtgärdsplanerna Länsstyrelserna 1 och Kammarkollegiet 1.

Länsstyrelsen ansvarar för tillsyn av muddring. Genom deltagande som remissinstanser i mål och ärenden enligt MB är det viktigt att länsstyrelserna ställer de krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. I ärenden där lokala avvikelser som utgår från Naturvårdsverkets tillståndsbaserade bedömningsgrunder tillämpas, där det finns risk för att vattenverksamheten bidrar till att miljökvalitetsnormerna för vatten riskerar att inte följas för vattenförekomsten i stort, bör Länsstyrelsen särskilt ställa krav på att de åtgärdsnivåer som fastställs är tillräckliga för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Länsstyrelsen bör också ställa krav på tillräckliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått där de föroreningar som förekommer är ackumulerande ämnen.

I tillsynen av markavvattning är det viktigt att Länsstyrelsen ställer krav på tillräckliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått, så att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna uppnås. Tillsyn av markavvattningsanläggningar är att svårt att planera då tillsynsbehovet är störst vid underhållstillfällen, och dessa sker vanligtvis oregelbundet och är ej anmälningspliktiga. Det kan dessutom vara svårt att hitta rätt adressat för tillsynen, och att göra avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. Vägledning för tillsyn av markavvattningsanläggningar har tagits fram av Miljösamverkan Sverige (2015).

## Egenkontroll

Länsstyrelserna ska utveckla och utöka sin tillsyn av verksamhetsutövares egenkontroll (inklusive recipientkontroll), för att möjliggöra bedömningar av verksamheternas påverkan på ekologisk, kemisk och kvantitativ status. Tillsynsinsatserna ska säkerställa att verksamhetsutövarnas egenkontroll ger underlag för bedömningar av vilka förebyggande eller förbättrande åtgärder som behövs för att undvika att verksamheterna leder till att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs.

Länsstyrelserna behöver ställa tydliga krav på verksamhetsutövares egenkontroll och kontrollera utformningen av, och innehållet i, kontrollprogram. Detta är särskilt angeläget för verksamheter som typiskt sett har stor påverkan på vattenmiljön, exempelvis avloppsreningsverk, pappers- och massabruk, gruv- och metallindustri, kemisk industri, avfallsanläggningar, fiskodlingar, flygplatser, hamnar, vattenkraftverksamheter och markavvattningsföretag.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av Länsstyrelsernas åtgärd 1 i Åtgärdsprogram 2009–2016.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Havs- och vattenmyndigheten 1, 3, 4 och 8, Jordbruksverket 6, Kammarkollegiet 1, Kemikalieinspektionen 1, Naturvårdsverket 1, 2, 3, 5, 6, 7 och 8, Sveriges geologiska undersökning 1, Statens geotekniska institut 1, Trafikverket 1, och Länsstyrelserna 1.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärden Länsstyrelserna 4 och Kommunerna 2.

Åtgärden bidrar till att miljökvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att ge tillsyn och ta fram åtgärdsplaner av negativa fysiska förändringar av vattenmiljön, dammar och markavvattning. Sanering av förorenade områden i potentiella översvämningssområden bidrar till samhällets klimatanpassning genom att minska risken för spridning av miljögifter.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Giffri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet och 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 14. Hav och marina resurser och 15. Ekosystem och biologisk mångfald.

## Länsstyrelserna, åtgärd 3: Tillsyn av väg- och järnvägsnätet – fysisk påverkan

Länsstyrelserna ska, inom ramen för sitt tillsynsuppdrag, kontrollera och följa upp att Trafikverket vidtar de åtgärder i det allmänna väg- och järnvägsnätet kopplat till fysisk påverkan som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Åtgärden ska genomföras kontinuerligt.

### Motivering

Väg- och järnvägspassager över vatten kan påverka de hydromorfologiska förhållandena i vattenmiljön på olika sätt, till exempel genom förändrade strömningsförhållanden och genom morfologiska förändringar. Genomförda statusbedömningar och annat inventeringsunderlag visar att upp till en tredjedel av alla vägpassager i Sverige utgör definitiva eller partiella vandringshinder för fisk och andra vattenlevande organismer. Omläggning/ byte av vägtrumma är en åtgärd som kan möjliggöra upp- och nedströmspassage för vattenlevande organismer. I Södra Östersjöns vattendistrikt finns behov av omläggning eller byte av 100 vägtrummor för att kunna nå miljö kvalitetsnormerna för vatten.

Det finns ett stort behov av att utföra tillsyn på den fysiska påverkan väg- och järnvägsnätet har på vattenmiljöer. Länsstyrelserna bör i dialog med trafikverket identifiera var behoven finns och säkerställa att åtgärder kopplat till vägar och järnvägars fysiska påverkan på vattenmiljön genomförs. Då åtgärdsbehovet för denna åtgärd är stort bör tillsynen prioriteras.

### Genomförande

Länsstyrelserna ska genomföra åtgärden genom att i samverkan med Trafikverket årligen följa upp och kontrollera att Trafikverket genomför tillräckliga och prioriterade åtgärder för att förebygga eller motverka negativa effekter för vattenmiljön från allmänna vägar och järnvägar. Länsstyrelserna ska i det sammanhanget ta hänsyn till de nationella och regionala planer och prioriteringar för sitt åtgärdsarbete som Trafikverket upprättar, och de åtgärdsplaner som länsstyrelserna ska upprätta enligt Länsstyrelsernas åtgärd 1.

### Sammanhang

Åtgärden är ny i Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Trafikverket 1 och Länsstyrelserna 1 och 5.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att undanröja vandringshinder och skydda grunda havsvikar vid torka och kusterosion.

### Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Giffri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet, 15. God bebyggd miljö och 16. Ett rikt växt- och djurliv.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, och 15. Ekosystem och biologisk mångfald.

## Länsstyrelserna, åtgärd 4: Tillsynsvägledning till kommuner

Länsstyrelserna ska vidareutveckla sin vägledning och tillsynsvägledning till kommunerna i deras tillsyn, prövning och egenkontrollarbete av:

- a) miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalk (1998:808) (MB) 9 kap.
- b) förorenade områden enligt MB 10 kap
- c) djurhållande verksamheter, jordbruks- och trädgårdsföretag enligt MB 12 kap.
- d) andra verksamheter som påverkar vattenmiljön.

Åtgärden ska medföra att det för verksamheter med ovan nämnda påverkan ställs krav på genomförande av åtgärder som bidrar till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas.

Åtgärden ska genomföras löpande.

### Motivering

#### Miljöfarlig verksamhet och förorenade områden

Enligt Vattenmyndighetens bedömningar påverkas en stor del av vattendistriktets yt- och grundvattenförekomster av miljöfarliga verksamheter och förorenande områden, vilka bidrar till att god vattenstatus inte uppnås eller riskerar att försämrats. Analysen av miljöpåverkan, som ligger till grund för Vattenmyndighetens bedömningar visar att en av orsakerna till att god vattenstatus inte nås är påverkan från källor som ingår i ansvaret för den kommunala tillsynen.

I Vattenmyndighetens analys av miljöpåverkan pekas bland annat miljöfarliga verksamheter som industrier, deponier, fritidsbåtshamnar/båttuppläggningsplatser, växthus och avloppsreningsverk ut som betydande påverkanskällor i Södra Östersjöns vattendistrikt.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 46 ytvattenförekomster med betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från miljöfarliga verksamheter i sådan utsträckning att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas. I ytterligare 156 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från miljöfarliga verksamheter, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder. I dessa fall kan till exempel kontrollprogram behöva utvecklas för att möjliggöra bedömningar av verksamheternas påverkan på ekologisk, kemisk och kvantitativ vattenstatus.

För grundvatten riskerar 68 vattenförekomster att inte följa miljökvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från miljöfarliga verksamheter på grundvattnets kemiska status.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 51 ytvattenförekomster med betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från förorenade områden i sådan utsträckning att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas. I ytterligare 213 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller

särskilda förorenande ämnen från förorenade områden, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder

För grundvatten riskerar 131 vattenförekomster att inte följa miljökvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från förorenade områden på grundvattnets kemiska status.

I Södra Östersjöns vattendistrikt riskerar 85 ytvattenförekomster att inte följa miljökvalitetsnormerna för ytvatten för övergödning på grund av påverkan från avloppsreningsverk.

Länsstyrelsen har ansvar att vägleda kommunerna i den tillsyn de gör enligt miljöbalk (1998:808) (MB). Ansvar för länsstyrelsernas tillsynsvägledning av kommunerna framgår av miljötillsynsförordning (2011:13) 3 kap. 16 § I denna framgår att länsstyrelserna ska ge kommunerna i det egna länet stöd för att utveckla tillsynen. Länsstyrelserna har ansvar för tillsynsvägledningen i länet med undantag för den tillsyn som utövas av Försvarsinspektören för hälsa och miljö eller Skogsstyrelsen.

Det är de centrala myndigheterna som delar på tillsynsvägledningsansvaret på nationell nivå där de ska inom sitt vägledningsområde särskilt ge stöd till länsstyrelsernas tillsynsvägledning till kommunerna, enligt miljötillsynsförordning 3 kap. De tillsynsvägläddande myndigheterna ska aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning. Länsstyrelsen har en betydelsefull roll att föra fram de centrala myndigheternas vägledning via länsstyrelsen till de kommunala tillsynsmyndigheterna. Länsstyrelsen ansvarar för tillsynsvägledning i fråga om tillämpning av MB inom sitt län.

När det gäller tillsyn av miljöfarliga verksamheter enligt MB 9 kap. och förorenade områden enligt 10 kap. efterfrågas av många kommuner en mer riktad tillsynsvägledning. Kommunerna behöver stöd med att utveckla tillsynen av miljöfarliga verksamheter och vid förorenade områden, där det finns en risk för att miljökvalitetsnormerna för vatten inte kan följas på grund av påverkan från dessa verksamheter.

### **Små avlopp**

I Södra Östersjöns vattendistrikt riskerar 276 ytvattenförekomster att inte följa miljökvalitetsnormerna för ytvatten med avseende på övergödning. 33 ytvattenförekomster riskerar att inte följa miljökvalitetsnormerna för ytvatten med avseende på miljögifter. För grundvatten riskerar 3 vattenförekomst att inte följa miljökvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från små avlopp.

Tillsynstakten är generellt för låg hos kommunerna för att säkerställa att fastighetsägares små avloppsanläggningar upprätthåller sin funktion över tid. Resultatet av åiterrapporteringen av åtgärdsgenomförande från kommunerna till vattenmyndigheterna, det vill säga planerad jämfört med utförd tillsyn, visar att tillsynstakten är omkring hälften så hög som den behöver vara (Vattenmyndigheterna, 2020a). Enligt vattenmyndigheternas enkät till kommunerna om genomförda åtgärder, som skickades ut hösten 2019 (Vattenmyndigheterna, 2019a), är det en stor skillnad mellan kommuner när det kommer till åtgärdade avloppsanläggningar i de vattenförekomster där det finns en påverkan från små avlopp. I Sverige som helhet behöver tillsynstakten därför öka, men behovet varierar mellan kommuner. Havs- och vattenmyndigheten ger vägledning nationellt kring provning och tillsyn av små avlopp, riktad till kommunerna. På grund av regionala skillnader finns det dock olika förutsättningar för kommunerna att arbeta med tillsyn av små avlopp. Det är därför viktigt att länsstyrelserna utifrån Havs- och vattenmyndighetens olika vägledningsinsatser samordnar och stöttar kommunerna i detta arbete.

## **Växtnäring och växtskyddsmedel**

Jordbruket påverkar vatten på olika sätt.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 717 ytvattenförekomster och 159 grundvattenförekomster med påverkan från jordbruk som riskerar att inte följa miljökvalitetsnormerna för vatten.

Påverkan på vatten inkluderar förhöjda halter av näringsämnen, förekomst av växtskyddsmedel samt fysisk påverkan som påverkan de biologiska livsmiljöerna negativt.

Tillsyn av verksamheter som bidrar till läckage av växtnäring och växtskyddsmedel till vatten är ett viktigt verktyg för att minska jordbrukets påverkan på vatten. Hantering och förvaring av stallgödsel, tidpunkt och skyddsavstånd till vatten vid spridning av gödsel och växtskyddsmedel, och skötsel av diken och dräneringsbrunnar är exempel där tillsyn och egenkontroll kan bidra till ett miljövänligare jordbruk.

Tillsyn av jordbruksverksamhet är komplext eftersom det ofta rör sig om diffusa utsläpp och förutsättningarna mellan olika regioner och gårdar varierar, till exempel vad gäller jordart, klimat, produktionsinriktning. En utvecklad tillsynsvägledning är därför nödvändig för att ge kommunerna möjlighet att bedriva en effektiv tillsyn.

## **Genomförande**

### **Miljöfarlig verksamhet och förorenade områden**

För anmälningspliktiga verksamheter och för verksamheter där kommunen tagit över tillsynen ska länsstyrelserna vägleda kommunerna i sin tillsyn enligt MB.

Länsstyrelsen tillsynsvägledning ska utgå från Naturvårdsverkets nationella vägledningsarbete om tillämpningen av MB. Länsstyrelsen har ansvaret att ge riktad vägledning baserat på de behov som finns hos kommunerna i länet (miljötillsynsförordning (2011:13) 3 kap. 16 §). De åtgärdsplaner för avrinningsområden som tas fram inom ramen för Länsstyrelsernas åtgärd 1 ska då användas som riktlinjer och stöd vid planeringen av vägledningsarbetet. Länsstyrelsen ska i och med åtgärd 1 och de åtgärdsplaner som ingår i detta arbete kunna delge en samlad överblick av påverkan för hela avrinningsområdet och därmed samordna behovet av åtgärder inom tillsynsvägledningen över exempelvis kommungränser. Dessa planer ska utgöra ett stöd för att identifiera och prioritera vattenförekomster som är i behov av åtgärder, även där påverkan är komplex, som till exempel från uppströms- eller kumulativ påverkan.

Åtgärden ska ge kommunerna stöd för att avgöra, sett utifrån kommunernas behov, var inom ett avrinningsområde det är prioriterat att genomföra tillsyn i syfte att förbättra eller förebygga försämringar av vattenstatusen. Länsstyrelsen behöver genom tillsynsvägledningen förmedla det underlag och den kunskap som finns i åtgärdsplanerna till kommunerna för att de i sin tur ska genomföra planering av tillsyns-, informations- och utbildningsinsatser så att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas.

Åtgärden ska ge kommunerna vägledning där ny kunskap har kommit fram om påverkanskällor som bidrar till att god vattenstatus inte uppnås eller riskerar att försämrars, från både ämnen och nya och etablerade branscher. Vägledning bör även prioriteras i de fall där ämnen som idag inte ingår i verksamhetens tillstånd bidrar till att status inte är god eller riskerar att försämrars. Åtgärden syftar på så vis till att säkerställa att utsläpp och spill av prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen från miljöfarliga verksamheter upphör eller begränsas i sådan omfattning att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas. Det är viktigt att ta hänsyn till försiktighetsprincipen då kunskapsnivån kring påverkanskällor är låg



för många prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen. Detta gäller särskilt för ackumulerande ämnen och för prioriterade farliga ämnen som enligt (tilläggsdirektiv till prioämnesdirektivet)(2013/39/EU) ska fasas ut.

Som stöd för framtagande av regionala planer för tillsynsvägledning finns Miljösamverkan Sveriges handläggarstöd på webben för miljökvalitetsnormer för vatten i tillsyn av miljöfarlig verksamhet (Miljösamverkan Sverige, 2020). Där finns exempel på hur olika länsstyrelser har arbetat och arbetar med att inkludera miljökvalitetsnormerna för vatten i tillsyn av miljöfarliga verksamheter. Handläggarstödet kan också användas som stöd i vägledningsarbetet.

Länsstyrelsen ska inom sin tillsynsvägledning till kommunerna ge råd och stöd i arbetet med att inrätta och bedriva tillsyn i skyddade marina områden.

### **Små avlopp**

Havs- och vattenmyndigheten ger vägledning nationellt kring provning och tillsyn av små avlopp. Länsstyrelserna ska bidra med ett regionalt perspektiv och samordna arbetet inom länen. Enligt (miljötillsynsförordning (2011:13))3 kap. 16 § ska länsstyrelserna ge tillsynsvägledning till kommunerna i länet. Vägledningen ska leda till att kommunerna har en effektivare tillsyn av små avlopp vilket kan bidra till en höjd åtgärdstakt.

### **Växtnäring och växtskyddsmedel**

Länsstyrelsernas tillsynsvägledning till kommunerna i frågor om djurhållande verksamheter och verksamheter inom jordbruks- och trädgårdsområdet behöver öka i omfattning och ska utvecklas så att den blir ändamålsenlig för kommunerna och att den leder till minskad miljöpåverkan från berörda verksamheter. Det tillkommer fortlöpande ny kunskap och nya krav vilket innebär att vägledningen behöver uppdateras och utvecklas kontinuerligt. Tillsynen av sådant som kan orsaka förluster av fosfor och kväve från växtodling kräver mycket kompetens hos inspektören. Vägledningen behöver därför utvecklas särskilt kring hur tillsynsmyndigheterna kan bedriva en ändamålsenlig tillsyn med avseende på växtnäringsförluster och läckage av växtskyddsmedel från jordbruksmark och växthus.

Hästgårdar kan lokalt vara en betydande källa till läckage av näringsämnen genom exempelvis upp trampade betes- och rasthagar. Den regionala vägledningen för tillsyn på hästgårdar behöver förstärkas.

Läckage från växthus kan vara en betydande källa till att vi hittar växtskyddsmedel i vatten. Vissa av de verksamma ämnena i växtskyddsmedel som är förbjudna för användning utomhus är tillåtna för användning i växthus. Länsstyrelserna behöver därför särskilt fokusera på vägledning för tillsyn på dessa verksamheter.

Åtgärden ska bidra till minskad tillförsel av fosfor, kväve och växtskyddsmedel till ytvattenförekomsterna, samt minskade nitrathalter i grundvatten för att bidra till att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas, inklusive förbudet mot försämring av statusen.

### **Egenkontroll**

Länsstyrelserna behöver också vägleda kommunerna i tillsynen av egenkontroll och recipientkontroll. Länsstyrelserna behöver ge kommunerna stöd när det gäller vilka krav som kan och bör ställas på verksamhetsutövers egenkontroll och utformningen av och innehållet i recipientkontrollprogram, så att dessa möjliggör bedömningar av verksamheternas påverkan på ekologisk, kemisk och kvantitativ vattenstatus. Tillsynsinsatserna ska säkerställa att verksamhetsutövarnas egenkontroll ger underlag för bedömningar av vilka förebyggande

eller förbättrande åtgärder som behövs för att undvika att verksamheterna leder till att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av åtgärderna Länsstyrelserna 3, 7 och 8 från Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Naturvårdsverket 1–3, 5, 8 och 9, Havs- och vattenmyndighetens åtgärd 1, Jordbruksverket 6, Länsstyrelserna 1 och Länsstyrelserna 4.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Kommunerna 1 och 2.

Åtgärden bidrar till att miljökvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Gifrfri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet och 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Länsstyrelserna, åtgärd 5: Långsiktigt skydd av vattentäkter

Länsstyrelserna ska prioritera arbetet med långsiktigt skydd av vattentäkter. Länsstyrelserna behöver särskilt:

- a) förstärka arbetet med inrättande av vattenskyddsområden och förkorta handläggningstiderna vid inrättande av vattenskyddsområden,
- b) genomföra systematisk och regelbunden tillsyn av vattenskyddsområden med tillhörande föreskrifter,
- c) inom sin tillsynsvägledning till kommunerna ge råd och stöd i arbetet med att inrätta och bedriva tillsyn i vattenskyddsområden,
- d) utarbeta regionala vattenförsörjningsplaner i samverkan med kommunerna,
- e) genom tillsyn, kontrollera att tillståndspliktiga vattenuttag i grund- och ytvatten har tillstånd, särskilt i områden med återkommande vattenbrist.

Åtgärden ska genomföras kontinuerligt.

## Motivering

Åtgärdsprogrammet ska enligt vattenförvaltningsförordning 6 kap. 5 § innehålla åtgärder för inrättande av vattenskyddsområden eller åtgärder för att på annat sätt skydda dricksvatten. Alla vattenuttag är inte vattenförekomster, som används till dricksvattenuttag, men alla måste tas med i ett sammanhang. För att långsiktigt säkerställa vattenförsörjningen behöver länsstyrelsen arbeta med vattenskydd inom flera av sina ansvarsområden:

Vattenskyddsområden med tillhörande föreskrifter är effektiva och konkreta verktyg för att skydda dricksvatten. Föreskrifterna kan innebära inskränkningar, exempelvis krav på anmälan, tillståndsplikt eller förbud, för verksamheter som kan ha en sådan betydande påverkan på yt- och grundvattenförekomsterna att miljö kvalitetsnormerna och kraven för dricksvattenkvalitet riskerar att inte följas. Föreskrifterna reglerar exempelvis hantering av bekämpningsmedel, växtskydds- och växtnäringsämnen, petroleumprodukter och andra kemikalier, infiltration av avloppsvatten och avfallshantering. Av de 260 kommuner som svarat på årsrapporteringen 2019 finns det i Sverige finns 1590 allmänna vattentäkter varav 32 procent saknar vattenskyddsområde (Vattenmyndigheterna, 2020a). Därutöver finns ett stort antal äldre vattenskyddsområden som behöver revideras då skydds föreskrifterna och utbredningen av vattenskyddsområdet är otillräckliga eller nya oreglerade risker identifierats. Enligt 2019 års rapportering till vattenmyndigheterna av genomförda åtgärder svarar 130 kommuner (av 260 svarande) att de har vattenskyddsområden som bedöms ha ett otillfredsställande skydd. Av rapporteringen framgår att arbetet med att inrätta vattenskyddsområden går sakta. Flera kommuner svarar att ansökningar om vattenskyddsområden har lämnats till länsstyrelsen för beslut men att långa handläggningstider försvårar genomförandet av åtgärden.

För att säkerställa att syftet med vattenskyddsområdet uppnås är tillsyn en förutsättning. Tillsynen omfattar kontroll av att föreskrifter, tillstånd och dispenser inom vattenskyddsområden följs. Tillsyn av vattenskyddsområden bedrivs i begränsad omfattning och behöver förstärkas.

Länsstyrelsen behöver stödja och vägleda kommunerna i det arbetet så att skyddet av vattentäkten kan anpassas till de lokala och regionala förutsättningarna. Det måste även utföras avvägningar mellan livsmedelsproduktion och vattenskydd för att säkerställa en tillräcklig vattenförsörjning.

Samhällsplaneringen är ett viktigt verktyg för att långsiktigt säkerställa vattenförsörjningen. Regionala vattenförsörjningsplaner är betydelsefulla underlag för kommunernas arbete med översiktsplanering. De synliggör viktiga yt- och grundvattenförekomster. Med de regionala vattenförsörjningsplanerna tas mer hänsyn till skydd av vattentäkter i den fysiska planeringen. Markanvändning och verksamheter som innebär betydande påverkan på yt- och grundvattenförekomster kan då undvikas eller anpassas så att miljö kvalitetsnormerna för vatten och kraven på dricksvattenkvalitet följs. Klimatförändringarna kan komma att få stor påverkan på vattenförsörjningen i framtiden och är därför en viktig del av samhällsplaneringen.

Tillgången på vatten är generellt god i stora delar av Sverige, men problem med vattentillgång till följd av låga grundvattennivåer har blivit allt vanligare. Vattenuttag sker bland annat inom jordbruket, industrin och för allmän eller enskild dricksvattenförsörjning. Med ökad konkurrens om vatten är det viktigt att verksamhetsutövaren har tillstånd för vattenuttag. Enligt 2019 års rapportering till vattenmyndigheten av genomförda åtgärder idag saknar mer än 46 procent av de allmänna vattentäkterna tillstånd till vattenuttag. Tillsyn av vattenuttag bedrivs i begränsad omfattning och behöver förstärkas, särskilt prioriterat är

områden med grundvattenförekomster som riskerar att inte uppnå god kvantitativ status till 2027. Länsstyrelsens åtgärder till skydd av vatten är nödvändiga för att förebygga försämring av status i yt- och grundvattenförekomster. Åtgärderna förväntas leda till att kunna förebygga påverkan och åtgärda existerande problem så att miljö kvalitetsnormerna följs. För påverkan på ytvatten är det de prioriterade ämnena och de särskilda förorenande ämnena som behöver åtgärdas. För grundvatten är det de ämnen som påverkar grundvattnets kemiska status.

## Genomförande

Vattenskyddsområden med tillhörande föreskrifter beslutas med stöd av MB 7 kap. För att åtgärdstakten ska öka är det nödvändigt att länsstyrelserna prioriterar arbetet med att fastställa vattenskyddsområden.

Länsstyrelserna behöver inom ramen för sitt tillsynsansvar bedriva systematisk och regelbunden tillsyn av vattenskyddsområden för att säkerställa att syftet med skyddet uppnås.

Länsstyrelserna ansvarar för tillsynsvägledning inom MB tillämpningsområde i länet. Länsstyrelserna behöver ge råd och stöd till kommunala nämnder och förvaltningar i länet som ansvarar för tillsynen av vattenskyddsområden. Dagens bestämmelser medger att både länsstyrelser och kommuner beslutar om vattenskyddsområden (MB 7 kap 21 §). En förstärkt vägledning till kommunerna om hur de själva kan arbeta med inrättande av vattenskyddsområden kan bidra till en bättre ansvarsfördelning mellan länsstyrelser och kommuner i frågan.

Länsstyrelsen har uppsikt i länet över hushållningen med mark- och vattenområden och har enligt MB 3 kap. 12 § ett ansvar att ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag, som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Regionala vattenförsörjningsplaner ska tas fram i samverkan med kommunerna och underlaget ska användas av kommunerna i översiktsplaneringen (se kommunernas åtgärd 7).

Bortledning av grund- och ytvatten är en vattenverksamhet enligt MB 11 kap., vilket enligt huvudregel kräver tillstånd. Länsstyrelsen ansvarar för den operativa tillsynen men den kan delegeras till kommunerna. Om vattenuttag sker utan tillstånd och den kontroll som följer med tillstånd, finns risk för betydande påverkan på vattnets mängd eller kvalitet.

## Sammanhang

Åtgärden är reviderad från åtgärden Länsstyrelserna 4 i Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Boverket 1, Förvarinspektören för hälsa och miljö 2, Havs- och vattenmyndigheten 5 och 8 och Länsstyrelserna 1.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Kommunerna 1, 3 och 5.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att skydda dricksvatten och framtida dricksvattensvattenförekomster från förändrad nederbörd, översvämning eller torra.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 8. Levande sjöar och vattendrag och 9. Grundvatten av god kvalitet.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen och 15. Ekosystem och biologisk mångfald.

## Länsstyrelserna, åtgärd 6:

### Rådgivningsverksamhet växtnäring och växtskyddsmedel

**Länsstyrelserna** ska prioritera och utveckla sin informations- och rådgivningsverksamhet för att minska växtnäringens förluster och förluster av växtskyddsmedel till yt- och grundvattenförekomster där det finns en risk för att miljökvalitetsnormerna för vatten inte kan följas på grund av sådan påverkan. Informationsinsatser behövs till de verksamheter som inte täcks in av pågående rådgivning.

Länsstyrelserna ska även på regional nivå stödja det lokala åtgärdsarbete mot övergödning som bedrivs genom åtgärdssamordnare.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket.

Åtgärden ska genomföras kontinuerligt.

## Motivering

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 717 ytvattenförekomster och 159 grundvattenförekomster med påverkan från jordbruk som riskerar att inte följa miljökvalitetsnormerna för vatten. Jordbruket är den enskilt största källan och åtgärder som leder till minskad tillförsel av näringsämnen till vatten från jordbruksmark och ökad retention i landskapet behöver därför genomföras i stor omfattning. Rådgivning behövs för att få till stånd lämpliga åtgärder inom jordbruket för att minska övergödningen. Den behövs också för att öka anslutningen till miljöförbättrande ersättningar och för att bidra till att åtgärder genomförs, så att de får bästa möjliga effekt. Rådgivning är viktig eftersom växtnäringens frågor inom jordbruket ofta rör sig om diffusa utsläpp. Förutsättningarna mellan olika regioner och gårdar varierar därför, till exempel vad gäller jordart, klimat och produktionsinriktning. Därmed kan också de åtgärder som är mest kostnadseffektiva variera mellan olika regioner och olika gårdar.

Rådgivning behöver också utvecklas för att få till stånd de åtgärder som behövs för att minska påverkan på vattenförekomster från användningen av växtskyddsmedel inom jordbruket. De åtgärdssamordnare som finns bland annat inom projektet "Lokalt engagemang för vatten" (LEVA) är viktiga för att motivera och prioritera rätt åtgärd på rätt plats.

## Genomförande

Länsstyrelserna ska verka för ett effektivt regionalt genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken. Åtgärden är inriktad mot den gemensamma jordbrukspolitiken

(Landsbygdsprogrammets) fokusområde 4B, förbättra vattenförvaltningen och hanteringen av gödsel- och växtskyddsmedel.

Rådgivningen ska ha som mål att åtgärder genomförs på rätt plats och att de mest kostnadseffektiva åtgärderna används i första hand. Som grund till detta har vattenmyndigheterna tagit fram ett underlag som behöver tas hänsyn till, med förslag på möjliga kostnadseffektiva åtgärder för att nå god ekologisk status med avseende på övergödning. Det är viktigt att rådgivningen till såväl enskilda lantbrukare som åtgärdssamordnare leder till en ökad insikt om problemen, men också till kunskap om vilka risker som finns och vilka åtgärder som behöver vidtas för att minska förlusterna av fosfor och kväve till vatten från jordbruksmark och åtgärder för att öka retentionen i landskapet.

Genom kontinuerlig utbildning och rådgivning till lantbruksföretag i säker hantering av växtskyddsmedel kan förlusterna av växtskyddsmedelsrester minska och därmed påverkan på vattenmiljön. Eftersom det utvecklas nya preparat, ny kunskap, nya krav och regler behöver rådgivningen uppdateras och riktas brett till verksamhetsutövare som använder växtskyddsmedel.

Det är viktigt att utgångspunkten för rådgivningen ligger i att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten inklusive att förbudet mot försämring av status tas hänsyn till, så väl som att det tas hänsyn till avrinningsområdesperspektivet vid planeringen av rådgivningsverksamheten.

Länsstyrelserna har på regional nivå en viktig roll i att stödja åtgärdsarbetet som bedrivs genom lokala åtgärdssamordnare. Denna roll är en förutsättning för den samlade åtgärdssamordningen och behöver samordnas med den nationella stödfunktionen som tillhandahålls av Havs- och vattenmyndigheten.

Åtgärden ska leda till att åtgärder genomförs för att minska tillförsel av framför allt fosfor, men också kväve, till ytvattenförekomster och minska nitrathalterna i grundvatten för att bidra till att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs. Även behoven av att minska tillförseln av näringsämnen till havsbassängerna behöver tas hänsyn till. Åtgärden ska också leda till åtgärder så att tillförseln av växtskyddsmedelsrester till yt- och grundvatten minskar för att bidra till att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs.

Länsstyrelserna behöver dessutom rikta särskild information om ersättningar inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och andra stöd till lantbrukare i tillrinningsområdet till utpekade vattenförekomster med övergödningproblem. Detta kan kräva riktade insatser till exempelvis mindre lantbruksföretag, hästägare och fårproducenter.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av åtgärd 15 i Åtgärdsprogram 2009–2016.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Jordbruksverket 1, 2, 3 och 6, Havs- och vattenmyndigheten 7 och 9 och Länsstyrelserna 5.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Jordbruksverket 4 och Kommunerna 2.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att minska läckage av växtskyddsmedel vid ökad nederbörd och översvämning.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Giffri miljö, 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård och 13. Ett rikt odlingslandskap.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 2. Ingen hunger, 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Länsstyrelserna, åtgärd 7:

### Vägledning kommuner översikts-och detaljplanering

Länsstyrelserna ska vägleda regioner och kommunerna vid region-, översikts- och detaljplanering så att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas. Länsstyrelserna behöver särskilt bevaka att:

- a) det framgår av översiktsplanen hur miljökvalitetsnormerna för vatten kommer att följas,
- b) prioritering av åtgärder på kommunal nivå görs utifrån aktuella regionala eller mellankommunala planeringsunderlag för naturresurser samt planeringsunderlag för skydd och restaurering av kustnära miljöer,
- c) kommunerna i sin detaljplanering har använt aktuellt och relevant underlag från Vatteninformationssystem Sverige (VISS).

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Boverket.

Åtgärden ska genomföras kontinuerligt.

## Motivering

Den årliga rapporteringen från kommunerna om genomförda åtgärder visar att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs i den fysiska planeringen i tillräcklig omfattning. Arbetet med vägledning från länsstyrelserna i denna fråga har kommit igång, särskilt i de län som har utfört pilotprojekt. Vägledningsarbetet behöver dock utvecklas, harmoniseras och intensifieras för att inte den framtida samhällsbyggnadsutvecklingen sker på bekostnad av kvaliteten på vattenmiljön. Genom rådgivning och vägledning om tillämpningen av miljökvalitetsnormerna för vatten i översikts- och detaljplanering ges kommunerna rimliga förutsättningar för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas i den fysiska planeringen och i utvecklingen av samhällsbyggandet.

Underlaget i Vatteninformationssystem Sverige (VISS) uppdateras och utvecklas ständigt, varför det är viktigt att kommunerna är uppdaterade och väl förtrogna med verktyget och vilka begränsningar som finns. För ett effektivt åtgärdsarbete behöver kommunerna känna till med vilken tillförlitlighet som vattenförekomsterna har klassats, både beroende av tillgängliga data och undersökningsmetod. Kommunerna tycker även att det är svårt att överföra material från VISS in i detaljplaneringen och det finns ett behov av att få stöd och vägledning av länsstyrelserna. Det behövs därför förbättrade kunskaper inom de kommunala organisationerna avseende det praktiska användandet av VISS och möjligheterna till export

av digitalt kartunderlag för översikts- och detaljplaner. Det krävs också förbättrade kunskaper om och förståelse för innehållet, till exempel gällande aktualiseringsgraden och tillförlitligheten av klassificeringarna.

## Genomförande

Länsstyrelsernas dialog med kommunerna när en översiktsplan tas fram är en väsentlig del av arbetsprocessen. Viktiga moment i genomförandet av åtgärden är:

Att länsstyrelserna säkerställer att det framgår i översiktsplanen hur kommunen tänker följa miljökvalitetsnormerna för vatten. Detta kan göras i länsstyrelsernas arbete med sammanfattande redogörelser, vid aktualitetsprövning och i samrådsförfarandet och granskningsyttrande. Det anges i plan- och bygglag (2010:900) (PBL) 3 kap. 5 § att det ska framgå hur kommunen avser att följa miljökvalitetsnormerna men inte hur det ska ske. Många kommuner jobbar med att aktualisera delar av sina översiktsplaner genom fördjupningar och tillägg. Länsstyrelserna lämnar en sammanfattande redogörelse till kommunerna minst en gång per mandatperiod, där denna fråga kan uppmärksammas. Sammantaget behöver länsstyrelserna utveckla sin vägledning till kommunerna i dessa frågor, för att de tidigt i processen ska uppmärksamma behovet av att ta hänsyn till miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten i den långsiktiga planeringen.

Länsstyrelserna behöver ge råd och vägledning till kommunerna kring hur prioritering av åtgärder på kommunal nivå kan göras utifrån aktuella regionala eller mellankommunala planeringsunderlag för naturresurser, exempelvis regionala vattenförsörjningsplaner. Länsstyrelserna kan därutöver behöva ta fram planeringsunderlag för kustzonen, så att miljökvalitetsnormer i kustvattenförekomster kan följas. Länsstyrelsens samlade bedömning, med olika sakområdeskompetenser, är central i detta.

Enligt PBL 3 kap. 10 § ska länsstyrelserna tillhandahålla underlag för kommunernas bedömningar och även ge råd i fråga om sådana allmänna intressen som hänsyn bör tas till enligt 2 kap. vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Som ett led i detta arbete ska länsstyrelserna ge kommunerna stöd och vägledning, till exempel genom utbildningsinsatser, kring hur underlaget i VISS bör användas i det kommunala planeringsarbetet. Åtgärden behöver bland annat leda till en ökad samverkan mellan de två arbetsområdena miljöskydd och samhällsplanering.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av Länsstyrelsernas åtgärd 9 i Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Boverket 1, Länsstyrelserna 5 och 12 och Regionerna 1.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Kommunerna 1 och 4.

Åtgärden bidrar till att miljökvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att skydda dricksvatten och framtida dricksvattensvattenförekomster från förändrad nederbörd, översvämning eller torra samt att utarbeta hållbar dagvattenhantering vid ökad nederbörd och vattentillförsel.



## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård och 15. God bebyggd miljö.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Länsstyrelserna, åtgärd 8: Prioritering inom den gemensamma jordbrukspolitiken

Länsstyrelserna ska inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken prioritera nedanstående åtgärder i jordbrukslandskapet, och aktivt verka för ett ökat genomförande av dessa åtgärder i samverkan med Jordbruksverket, rådgivare, åtgärdssamordnare och lantbrukare:

- Strukturkalkning
- Kalkfilterdike
- Anpassad skyddszon
- Skyddszon
- Fosfordamm/våtmark
- Tvåstegsdike
- Vårbearbetning
- Fånggröda

Åtgärden ska bidra till att miljö kvalitetsnormer för vatten följs.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

## Motivering

Höga halter av näringsämnen är en av de främsta orsakerna till att god ekologisk status inte nås i vattendrag, sjöar och kustvatten.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 320 vattenförekomster med betydande påverkan från jordbruk i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas med avseende på övergödning.

Nationellt bidrar jordbruket till knappt 60% av den antropogena tillförseln av fosfor och 50% av den antropogena belastningen av kväve (SMED, 2020). Åtgärder som leder till minskad tillförsel av näringsämnen till vatten från jordbruksmark och ökad retention i landskapet behöver därför genomföras. För att nyttja den begränsade finansieringen inom den gemensamma jordbrukspolitiken optimalt behövs en högre grad av prioritering till vilka områden där åtgärderna gör störst effekt för att nå miljö kvalitetsnormen för vatten.

## Genomförande

Länsstyrelserna behöver verka för att de åtgärder som tagits fram av vattenmyndigheterna genomförs i högre utsträckning, och att de placeras där de gör mest nytta.

Länsstyrelsen behöver utforma en plan för hur ersättningarna ska göra störst miljönytta inom ramen för befintlig budget och sedan styra, i möjligast mån, hur ersättningarna betalas ut till de sökande. Ansökningar bör prioriteras efter vattenmyndigheternas underlag av riskklassificering och beting så att miljökvalitetsnormerna för vatten följs.

Den gemensamma jordbrukspolitiken är tillsammans med LOVA en viktig stödform för att genomföra de åtgärder i jordbrukslandskapet som krävs för att nå miljökvalitetsnormerna för vatten. Även våtmarkssatsningen i LONA som kan utgöra ett komplementär stöd för övergödning åtgärder. Det är därför viktigt att handläggare för de olika stödformerna samverkar för att optimera kostnadseffektiviteten och underlätta för stödsökande.

## Sammanhang

Åtgärden är en ny åtgärd i Åtgärdsprogram 2021–2027.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Havs- och vattenmyndigheten 9, Jordbruksverket 1 och 4 och Länsstyrelserna 9.

Åtgärden bidrar till att miljökvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård, 11. Myllrande våtmarker och 13. Ett rikt odlingslandskap.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 2. Ingen hunger, 6. Rent vatten och sanitet, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Länsstyrelserna, åtgärd 9: Prioritering av LOVA

Länsstyrelserna ska inom ramen för den stöd till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA) prioritera kostnadseffektiva åtgärder mot extern och intern näringsbelastning, och aktivt verka för ett ökat genomförande av dessa åtgärder i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten, rådgivare, åtgärdssamordnare och lantbrukare.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

## Motivering

Höga halter av näringsämnen är en av de främsta orsakerna till att god ekologisk status inte nås i vattendrag, sjöar och kustvatten.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 320 vattenförekomster med betydande påverkan från jordbruk i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas med avseende på övergödning.

Enligt förordning (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt kan bidrag från havs- och miljösamfundet lämnas till lokala vattenvårdsprojekt (LOVA-projekt). År 2020 fördelade Havs- och vattenmyndigheten ut 230 miljoner kronor, varav 161 miljoner kronor är tillgängliga för att finansiera åtgärder mot övergödning. Tillsammans med den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) utgör därmed LOVA det viktigaste finansieringsstödet för att minska näringsbelastningen till vatten från externa och interna källor.

För att nyttja finansieringen inom LOVA optimalt behövs en högre grad av prioritering till vilka områden där åtgärderna gör störst effekt för att nå miljö kvalitetsnormen för vatten.

LOVA-bidrag behöver därför användas till att öka genomförandet av åtgärder som leder till minskad tillförsel av näringsämnen till vatten från jordbruksmark, ökad retention i landskapet och minskad intern belastning.

## Genomförande

Länsstyrelserna behöver verka för att de åtgärder som tagits fram av vattenmyndigheterna genomförs i högre utsträckning, och att de placeras där de gör mest nytta.

Länsstyrelsen behöver utforma en plan för hur ersättningarna ska göra störst miljönytta inom ramen för befintlig budget och sedan styra, i möjligast mån, hur ersättningarna betalas ut till de sökande. Ansökningar bör prioriteras efter vattenmyndigheternas underlag över riskklassificering och beting så att miljö kvalitetsnormerna för vatten följs. Vid finansiering av åtgärder mot internbelastning ska Havs- och vattenmyndighetens vägledning användas.

LOVA är tillsammans med den gemensamma jordbrukspolitiken en viktig stödform för att genomföra de åtgärder i jordbrukslandskapet som krävs för att nå miljö kvalitetsnormerna för vatten. Även våtmarkssatsningen i LONA kan utgöra ett komplementär stöd för övergödning åtgärder. Det är därför viktigt att handläggare för de olika stödformerna samverkar för att optimera kostnadseffektiviteten och underlätta för stödsökande.

## Sammanhang

Åtgärden är reviderad från Länsstyrelsernas åtgärd 10 i Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Jordbruksverket 1, Havs- och vattenmyndigheten 7 och 9 och Länsstyrelserna 9.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att anlägga tvåstegsdiken, dammar och våtmarker som agerar som biologiska skydd med buffrande effekt mot översvämning och kusterosion.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård och 11. Myllrande våtmarker.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 2. Ingen hunger, 6. Rent vatten och sanitet, 14 Hav och marina resurser och 15. Ekosystem och biologisk mångfald.

## Länsstyrelserna, åtgärd 10: Prioritering av sanering av förorenade områden

**Länsstyrelserna** ska prioritera i tillsynen och i ansökningar om statligt stöd i enlighet med Naturvårdsverkets urvalskriterier enligt förordning (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador så att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas.

Åtgärden ska genomföras kontinuerligt.

### Motivering

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 51 ytvattenförekomster med betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från förorenade områden i sådan utsträckning att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas. I ytterligare 213 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från förorenade områden, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder

För grundvatten riskerar 131 vattenförekomster att inte följa miljökvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från förorenade områden på grundvattnets kemiska status.

Länsstyrelserna bedriver ett aktivt arbete avseende avhjälpande av föroreningsskador vid flera förorenade områden. Genomförandet av förebyggande, förbättrande och avhjälpande åtgärder bedöms av Vattenmyndigheten att inte vara tillräckliga för att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas. Det finns behov av en tydligare prioritering i hanteringen av ansökningar om statligt stöd, med inriktning mot åtgärder som bidrar till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska följas.

Naturvårdsverkets nationella plan (Naturvårdsverket, 2020b) utgör utgångspunkt vid prövningen av länsstyrelsernas ansökningar om åtgärdsbidrag från det statliga anslaget 1:4 "Sanering och återställning av förorenade områden" (Regeringen, 2019a). Anslaget från användas för bidrag enligt förordning (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpande. Den nationella planen anger prioritetsordningen för prövning av ansökningar om bidrag för avhjälpande av föroreningsskador, så att statligt finansierade avhjälpandeåtgärder genomförs vid de mest prioriterade förorenade områdena i landet.

Målet om att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska följas ingår i två av urvalskriterierna i planen. För att kunna prioritera åtgärder av förorenade områden med risker som innebär att människor utsätts för akuta hälsorisker, naturområden med stora

skyddsvärden eller betydande vattenförsörjningsintressen (förordningen (2004:100) 8 och 8a §§ så ska förorenade områden som nu eller på kort sikt (inom ungefär ett till tre år) som innebär risk för allvarliga skador på vattenförekomster (och kan äventyra god status enligt miljökvalitetsnormerna) prioriteras i länsstyrelsernas ansökningar om åtgärdsbidrag från det statliga anslaget. För att minska den totala belastningen av recipienter ska ansökningar om åtgärdsbidrag prioriteras för de förorenade områden där den totala belastningen innebär att god status i vattenförekomsten inte kan uppnås så att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas.

## Genomförande

Länsstyrelsernas arbete med förorenade områden behöver prioritera avhjälpande åtgärder så att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas. Både länsstyrelsernas tillsyn av förorenade områden och arbetet med ansökningar om statligt stöd behöver utgå från Naturvårdsverkets urvalskriterier. Kriterierna är framtagna för att länsstyrelserna ska bland annat kunna prioritera förorenade områden med risker som innebär att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten inte följs. Urvalet av avhjälpandeåtgärder bör genomföras ett avrinningsområdesperspektiv. Arbetet kan då styras med utgångspunkt från var inom de aktuella avrinningsområdena det är mest angeläget att genomföra avhjälpandeåtgärder för att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas. De åtgärdsplaner för avrinningsområden inom länen som alla länsstyrelser ska ha enligt Länsstyrelserna åtgärd 1 bör ligga till grund för bedömningar och prioriteringar enligt denna åtgärd.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering från Åtgärdsprogram 2009–2016.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Försvarinspektören för hälsa och miljö 1, Havs- och vattenmyndigheten 1, Naturvårdsverket 2 och 3 och Länsstyrelserna 1.

Åtgärdens genomförande stödjer åtgärderna Länsstyrelserna och 2 och Kommunerna 1 och 2.

Åtgärden bidrar till att miljökvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas (Havs- och vattenmyndigheten, 2015a).

Sanering av förorenade områden i potentiella översvämningssområden bidrar till samhällets klimatanpassning genom att minska risken för spridning av miljögifter.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Giffri miljö och 9. Grundvatten av god kvalitet.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet och 15. Ekosystem och biologisk mångfald.

# Länsstyrelserna, åtgärd 11: Prioritering av kalkning

Länsstyrelserna ska inom ramen för de regionala åtgärdsplanerna för kalkning planera kalkningsverksamheten så att hänsyn tas till miljökvalitetsnormerna för vatten, och möjligheten att uppnå god ekologisk status ska utgöra en prioriteringsgrund.

Åtgärden ska genomföras kontinuerligt.

## Motivering

Kalkning av sjöar och vattendrag motverkar effekterna av försurning från atmosfärisk deposition av försurande ämnen och skogsbrukets försurande påverkan. Deposition av försurande ämnen har minskat mycket sedan 1980-talet, men återhämtning från försurning tar lång tid. Kalkning är en effektiv och beprövad åtgärd som behöver fortgå så länge försurningspåverkan i vattnet kvarstår. Om kalkningsverksamheten upphör för tidigt kan sjöar och vattendrag återförsuras vilket kan medföra utslagning av fiskstammar och minskning av den biologiska mångfalden.

I Södra Östersjöns vattendistrikt riskerar 364 ytvattenförekomster att inte följa miljökvalitetsnormerna för ytvatten.

## Genomförande

Åtgärden riktar sig till genomförande av den kommande nationella kalkningsplanen. Med utgångspunkt från denna tar länsstyrelserna fram regionala kalkningsplaner och styr det operativa miljöarbetet utifrån regionala prioriteringar. Dessa görs ifrån värdefulla arter, naturvärden och nyttjandepotential, men behöver också göras med hänsyn till miljökvalitetsnormerna för vatten. Kalkningsplanerna bör därför ha en tydlig koppling till vattenförvaltningen och ta hänsyn till andra eventuella påverkanstryck och miljöproblem.

När försurningsbelastningen minskar kan kalkningar av vissa vattenförekomster också avslutas. Därmed kan det finnas utrymme för nykalkningar inom andra områden där det finns behov av det.

## Sammanhang

Åtgärden är en ny åtgärd i Åtgärdsprogram 2021–2027.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Havs- och vattenmyndigheten 2 och Naturvårdsverket 4 och 5.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att motverka effekterna av försurning från atmosfärisk deposition av försurande ämnen som ökar med högre koldioxidhalter och ökad nederbörd.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 3. Bara naturlig försurning och 8. Levande sjöar och vattendrag.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 6. Rent vatten och sanitet och 15. Ekosystem och biologisk mångfald.

## Länsstyrelserna, åtgärd 12: Prioritering av kustnära miljöer

Länsstyrelserna ska prioritera skydd av kustnära marina miljöer för att åstadkomma ett ekologiskt representativt, sammanhängande och funktionellt nätverk, så att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Länsstyrelserna ska även prioritera restaureringar av kustnära miljöer, som planeras enligt den nationella samordnade åtgärdsstrategin mot fysisk påverkan och för biologisk återställning i kustvattenmiljön, så att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Åtgärden ska genomföras i samarbete med berörda kommuner och när så är motiverat, genomföras i samverkan med Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

### Motivering

I den nationella analysen för hydromorfologi på kusten har klassningarna av hydromorfologi visat att 4 procent av kustvattenförekomsterna i Södra Östersjöns vattendistrikt har sämre än måttlig status. För de kustvatten som har god eller hög status för hydromorfologi är det viktigt att det inte försämras, då en försämring kan påverka ekologin negativt ur ett landskapsperspektiv.

### Skydd

För att långsiktigt kunna nå eller bibehålla miljökvalitetsnormerna för kustvatten är en förutsättning att ett ekologiskt representativt, sammanhängande och funktionellt nätverk av kustnära marina miljöer skyddas. I ett av delmålen till Agenda 2030, Mål 14 Hav och marina resurser och i Sveriges Miljömål, Generationsmålet, etappmål Skydd av landområden, sötvattensområden och marina områden, anges att minst 10 procent av kust- och havsområden bör vara skyddade. Områdesskyddet 2019 visar att 14 procent av Sveriges totala havsyta ut till den ekonomiska zonen består av skyddade marina miljöer. Enbart inom svenskt territorium utgör skyddet 11 procent av havsytan (SCB, 2020a). Sverige skyddar därmed mer än målen kräver. Målen kan komma att revideras under 2021–2027, eftersom diskussioner om arealmålen globalt ska höjas till 30 procent är pågående inom FN:s möten under Konventionen om biologisk mångfald (Convention on Biological Diversity (CBD)).

Det marina skyddet är ojämnt fördelat och inte nödvändigtvis ekologiskt representativt och sammanhängande i Sverige. Endast Västra Götalands län, Skåne län, Östergötlands län, Södermanlands län och Uppsala län av Sveriges 14 län med kust uppnår målet att skydda 10 procent av den marina miljön (SCB, 2019b).

### Restaurering

Kustnära marina miljöer måste återställas så att miljökvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas samt att säkerställa att viktiga ekosystemtjänster kan bibehållas i kusten. Det är viktigt att livsmiljöer restaureras, nyskapas och återskapas ut ett landskapsperspektiv och kräver en gemensam strategi på regional nivå. Inom havsmiljödirektivets åtgärdsprogram ska en samordnad strategi för restaurering och biologisk återställning tas fram och vara en bas för regional samverkan.

## Genomförande

### Skydd

Länsstyrelserna ska verka för att förstärka arbetet med inrättande av skyddade marina områden enligt den nationella handlingsplanen för områdesskydd. Detta ska göras genom att koordinera redan befintligt skydd med ett utökat skydd. Länsstyrelsen ska också koordinera arbetet med involverade aktörer, i synnerhet kommunerna, men vid behov också Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket.

Genom att utarbeta regionala planer i samverkan med kommunerna hur och vilka områden som ska prioriteras kan ett ekologiskt representativt, sammanhängande och funktionellt nätverk av skyddade områden åstadkommas.

I de regionala handlingsplanerna för marint områdesskydd ska det framgå hur dessa bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för kustvatten och havsmiljön ska kunna uppnås.

### Restaurering

Länsstyrelserna ska ha en plan för att genomföra restaurering av fysiska störningar i kustnära marina miljöer så att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. I länsstyrelsens plan för restaurering ska det framgå hur dessa bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för kustvatten och havsmiljön ska kunna uppnås. Planen ska byggas på Havs- och vattenmyndighetens samlade åtgärdsstrategi (ÅPH 29) och utarbetade metoder för ekologisk kompensation och restaurering av marina miljöer (ÅPH 30). Länsstyrelsernas planer ska vara samordnade havsområdesvis, för att komma ifrån de rent administrativa gränserna och för att lyfta de enskilda vattenförekomsterna till ett funktionellt landskapsperspektiv (jämför handlingsplanerna för områdesskydd).

### Sammanhang

Åtgärden är en ny åtgärd i Åtgärdsprogram 2021–2027.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärden kommunerna 1.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att restaurera kustnära marina miljöer utsatta för höjda vattennivåer och kusterosion vilket ökar kustens resiliens, i synnerhet mot klimatförändringar.

### Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer främst generationsmålet och miljömålet 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård, samt ett rikt växt- och djurliv.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 11 Hållbara städer och samhällen, 14. Hav och marina resurser och 15. Ekosystem och biologisk mångfald.



## 2.16 Region Skåne

### Region Skåne, åtgärd 1: Regionplan

**Region Skåne** ska ta fram en regionplan och genomföra sin regionplanering enligt plan- och bygglag (2010:900) (PBL) så att det bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas.

Regionen behöver särskilt:

- a) tydliggöra miljö kvalitetsnormerna för vatten som en planeringsförutsättning.
- b) verka för att regionala prioriteringar enligt regionplanen följer de aktuella planeringsunderlagen på lokal, regional och nationell nivå på ett sådant sätt att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas.

Åtgärden ska så långt som möjligt hänvisa till Vatteninformationssystem Sverige (VISS) som planeringsunderlag.

Åtgärden behöver genomföras med ett avrinningsområdesperspektiv och i samråd med berörda Länsstyrelser och kommuner inom regionen. Kontinuerlig samverkan med Boverket är också viktigt.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

### Motivering

Region Stockholm och Region Skåne ansvarar för regional fysisk planering i sina län. Detta innebär bland annat att dessa regioner ska ta fram en regionplan för att hantera kommunöverskridande frågor av betydelse för den fysiska miljön. Detta är ett arbete i att skapa mer enhetlighet mellan kommuner.

Den regionala fysiska planeringen ska skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar vattenanvändning och skydd av vattenresurserna. Genom att inkludera vattenfrågor och ta hänsyn till miljö kvalitetsnormerna redan i regionplaneringen blir det vägledande för den efterföljande planeringen hos kommunerna. Därigenom kan intressekonflikter avvägras när regionen växer. Kostsamma återställande åtgärder kan undvikas genom att regionalt identifiera behov av skydd exempelvis var vattenskyddsområden och reservvattentäkter kan vara aktuella.

Relevant underlag och vägledning kan finnas både på lokal, regional och nationell nivå. Ett exempel är Vatteninformationssystem Sverige (VISS), där information om vattenförekomster och gällande miljö kvalitetsnormer finns tillgängliga.

I den årliga återrapporteringen har kommunerna efterfrågat att tillsammans ta fram digitala kartunderlag. Detta skulle kunna genomföras inom ramen för en regionplan. Regionerna får enligt plan- och bygglag (2010:900) (PBL) 7 kap. 11 § begära ut nödvändigt underlag från andra regioner, kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra myndigheter för att uppfylla sina regionalplaneringsuppgifter.

Regionplanen blir vägledande för kommunerna i deras översikts- och detaljplanering med efterföljande tillståndsprövningar (PBL 7 kap. 2 §). Den blir också upplysande för alla myndigheter som i sina beslut tillämpar hushållningsbestämmelserna i miljöbalk (1998:808) (MB) 3 och 4 kap.

Regionen behöver i sitt arbete med regionplanen ta hänsyn till avrinningsområden. Detta kan innebära att närliggande kommuners planering kan påverka regionen eller att regionens planering påverkar kommunerna. Detta är också en förutsättning för att uppnå god status i vattenförekomster, eftersom miljökvalitetsnormerna för vatten bygger på avrinningsområden i enlighet med vattendirektivet (2000/60/EG).

## Genomförande

Regionplanen är ett långsiktigt strategiskt dokument för hur mark- och vattenområden bör användas med riktlinjer för lokaliseringen utifrån regionalt intresse. I PBL finns bestämmelser om hur processen att ta fram eller ändra en regionplan ska genomföras, exempelvis angående förslag till plan, samråd och granskning.

Enligt PBL 7 kap. 3 § ska det av regionplanen framgå hur regionen har följt miljökvalitetsnormer för vatten. Regionplanen ska även visa hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt PBL 2 kap. och hur riksintressen enligt MB 3 och 4 kap. har tillgodosetts. Länsstyrelserna ska vara vägledande samt tillvarata och samordna statliga intressen. Boverket och andra relevanta myndigheter ger nationella vägledningar.

Regionen ska aktualitetspröva regionplanen minst en gång per mandatperiod (PBL 7 kap. 6 §). Detta innebär kontinuerliga möjligheter att se över och utveckla underlag så att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten på bästa sätt ska kunna följas.

En viktig del i regionplanen är att redovisa vatten som en resurs och tydliggöra miljökvalitetsnormerna för vatten som en planeringsförutsättning. Det kan finnas ett värde i att utifrån ett avrinningsområdesperspektiv involvera fler kommuner i processen, än de som ingår i regionen.

## Sammanhang

Åtgärden är ny i Åtgärdsprogram 2021–2027.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärden Boverket 1, Länsstyrelserna 5 och 7 samt Kommunerna 1,3, 4 och 5 och Havs- och vattenmyndigheten 5.

Åtgärden bidrar till att miljökvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att underlätta och skapa förutsättningar för samverkan mellan kommuner utifrån fysisk planering. Det handlar exempelvis om hållbar vattenanvändning, dagvattenhantering och skydd av vattenresurser vid torka och översvämning.

## **Miljömål och globala hållbarhetsmål**

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård och 15. God bebyggd miljö.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 6. Rent vatten och sanitet för alla, 11. Hållbara städer och samhällen, 13. Bekämpa klimatförändringar, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## 2.17 Kommunerna

### Kommunerna, åtgärd 1: Vattenplanering

**Kommunerna** ska genomföra en förvaltningsövergripande vattenplanering med en helhetssyn utifrån ett avrinningsområdesperspektiv. Vattenplaneringen ska ha fokus på de yt- och grundvattenförekomster där det behövs åtgärder för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas.

Den förvaltningsövergripande vattenplaneringen ska dessutom innehålla

- a) en plan för vattenanvändning i ett förändrat klimat med utgångspunkt i den regionala vattenförsörjningsplanen.

Åtgärden bör också innehålla

- b) en plan för samverkan med berörda kommuner inom kommunens avrinningsområden,

Den förvaltningsövergripande vattenplaneringen ska säkerställa att miljökvalitetsnormerna beaktas i alla tillämpliga delar av kommunens verksamhet. I följande planer ska vattenplaneringen kunna tillämpas:

- a) översikts- och detaljplaner,
- b) planer för dricksvatten, spillvatten och dagvatten (VA-plan) och
- c) tillsynsplan och behovsutredning för miljöfarlig verksamhet, små avlopp, vattenskyddsområden, förorenade områden, jordbruk

Åtgärden ska vara vidtagen senast två år efter åtgärdsprogrammets fastställande och ska sedan uppdateras kontinuerligt.

### Motivering

För att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas på ett effektivt sätt behöver bör planering och genomförande av åtgärder genomföras ur ett avrinningsområdesperspektiv. Detta eftersom det som sker uppströms ofta påverkar vattenkvaliteten nedströms. Tillrinningsområde för grundvatten är ofta samma som avrinningsområdet för ytvatten men kan skiljas åt varför detta behöver uppmärksammas i planeringen.

Kommunerna har med sina olika verksamhetsområden som berör vattenfrågor en central roll för att många av de åtgärder som behövs för att följa miljökvalitetsnormerna kommer till stånd. Kommunerna behöver ha en helhetsbild av miljösituationen i vattnet inom kommunen och ska därför ta fram en förvaltningsövergripande vattenplanering med helhetssyn utifrån ett avrinningsområdesperspektiv. På detta sätt minimerar kommunen risken för en framtida försämring av vattenmiljöer och potentiella överträdelser av miljökvalitetsnormerna för vatten. Genom detta kan kommunen tillgodose exempelvis en framtida dricksvattenförsörjning och skapa höga rekreativvärden. En enhetlig planering av vattenresurserna gör det möjligt att överblicka var det är lämpligast att sätta in åtgärder för att förbättra eller bibehålla vattenkvaliteten på ett effektivt sätt. En förvaltningsövergripande

vattenplanering kan också visa hur kommunen avser följa miljö kvalitetsnormerna i förhållande till enskilda detaljplaner.

För att skapa en sådan planering är relevant underlag viktigt. Det kan finnas både på lokal, regional och nationell nivå genom olika vägledningar från exempelvis Boverket, länsstyrelserna och regionerna. Ett exempel är Vatteninformationssystem Sverige (VISS), där information om vattenförekomsternas tillstånd och påverkan finns tillgängliga.

## Genomförande

Syftet med en förvaltningsövergripande vattenplanering är att beskriva vilka planeringsförutsättningar som gäller för samtliga vattenmiljöer (sjöar, vattendrag, grundvatten och kustvatten) inom de avrinningsområden som finns inom kommunen. Vattenplaneringen innebär inte nödvändigtvis ett ytterligare planeringsdokument utan snarare en process inom ordinarie verksamhet och kan variera i omfattning och detaljeringsgrad beroende på behov inom kommunen. Miniminivån är dock en övergripande beskrivning av var miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller kan följas och hur dessa vattenförekomster avses att förbättras enligt plan- och bygglag (2010:900) (PBL) 2 kap. 10 §.

I genomförandet av åtgärden är det nödvändigt att kommunerna tillämpar ett förvaltningsövergripande arbetssätt för att skapa en ökad helhetssyn i arbetet med att identifiera och prioritera vattenförekomster som är i behov av åtgärder för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Det förvaltningsövergripande arbetet ska verka för att prövning, tillsyn, planering, övervakning, samhällsutveckling och åtgärds genomförande samordnas. Därför behöver denna åtgärd ske med nära koppling till Kommunerna åtgärd 2 till 6. En strategi för var miljö kvalitetsnormerna för vatten inte kan följas och hur detta avses att förbättras kan till exempel innehålla en plan för tillsynsinsatser, som behövs i syfte att öka åtgärdstakten.

Kunskapen om vilka åtgärder i vattenmiljön som är nödvändiga och vilka åtgärder som planeras och genomförs behöver förankras internt inom kommunen så att samtliga berörda verksamhetsområden omfattas och är delaktiga i planeringen.

I de fall avrinningsområdet berör flera kommuner kan det vara nödvändigt att starta mellankommunala samarbeten för att driva arbetet framåt. Kommunen bör därför ta fram en plan för denna samverkan och se över var synergieffekter av åtgärder kan finnas. En plan för åtgärder som syftar till att miljö kvalitetsnormerna följs, såsom lokala åtgärdsprogram, som utreder miljö tillstånd, påverkanskällor, påverkansbedömning och vilka åtgärder som ska göras, kostnad och förslag på finansiering och ansvar för genomförandet bör ingå. En god vattenplanering bör också hantera vattenanvändning i ett förändrat klimat med utgångspunkt i den regionala vattenförsörjningsplanen. Det är också viktigt att ta hänsyn till den kunskap som finns hos externa aktörer, till exempel vattenråd och markägare.

Planeringen för vatten inom kommunerna kan med fördel ingå som tematiska tillägg till kommunens översiktsplanering, vanligen kallade "vattenplaner" eller "blå planer".

Hur vattenplaneringen läggs upp kan variera från kommun till kommun, men stöd finns som tagits fram bland annat inom projektet Life IP Rich Waters (Rich Waters, 2020).

## Sammanhang

Åtgärden är ny åtgärd i Åtgärdsprogram 2021–2027.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Boverket 1, Havs- och vattenmyndigheten 1–5, Jordbruksverket 1–4 och 6, Naturvårdsverket 1–3 och 5–7, Trafikverket 1 och Länsstyrelserna 1.

Åtgärdens genomförande stödjer genomförandet av åtgärderna Kommunerna 2–6.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att ge en helhetsbild av miljöproblem inom avrinningsområden som genom koordinerad ansträngning bättre kan hantera klimatförändringar.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård och 15. God bebyggd miljö.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 13. Bekämpa klimatförändring, 14. Hav och marina resurser, 15. Ekosystem och biologisk mångfald och 16. Fredliga och inkluderande samhällen.

## Kommunerna, åtgärd 2: Miljötillsyn

**Kommunerna** ska särskilt utöka och prioritera sin tillsyn av

- a) miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalk (1998:808) (MB)9 kap.
- b) förorenade områden enligt MB 10 kap.
- c) jordbruk och annan verksamhet enligt MB 12 kap.

Detta innebär att kommunerna ska:

- i sin tillsynsplanering, prioritera tillsyn av miljöfarliga verksamheter som bidrar till att miljö kvalitetsnormerna inte följs eller riskerar att inte följas.
- i sin tillsyn av miljöfarliga verksamheter, ställa de krav som behövs där det finns en risk att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte kan följas på grund av påverkan från den aktuella verksamheten.
- i sin tillsyn av förorenade områden, särskilt prioritera och ställa krav på utredningar och åtgärder, så att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas.

Kommunen ska därefter följa upp och säkerställa att det vid de verksamheter som påverkar vattenkvaliteten genomförs de åtgärder som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten.

Åtgärden ska genomföras kontinuerligt

### Motivering

Enligt vattenmyndighetens bedömningar påverkas en stor del av vattendistriktets yt- och grundvattenförekomster av verksamheter som bidrar till att god vattenstatus inte uppnås eller riskerar att försämrats. Det rör sig om till exempel avloppsreningsverk med tillhörande ledningsnät, små avlopp, jordbruks- och djurhållande verksamheter, industrier, hamnverksamheter, förorenade områden, brandövningsplatser, täktverksamheter, vägar och dagvattenutsläpp. Dessa verksamheter bidrar med utsläpp av prioriterade och särskilda förorenande ämnen, näringsämnen och syretärande ämnen så att miljö kvalitetsnormerna för vatten riskerar att inte följas.

Kommunernas arbete med prövning och tillsyn av verksamheter som påverkar vattenmiljön är av stor betydelse för möjligheterna att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten. Inom ramen för sina egna tillståndsprövningar och i samband med deltagande som remissinstanser i mål och ärenden enligt miljöbalk (1998:808) (MB) ställer kommunerna de krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Tillsyn av miljöfarliga verksamheter behöver bedrivas i större omfattning, mer riktad och prioriterat än idag för att följa upp och säkerställa att det vid de verksamheter som påverkar vattenmiljön genomförs åtgärder som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten. Vattenmyndigheten bedömer särskilt att kommunerna i större utsträckning än hittills behöver genomföra tillsyn, utifrån en tillsynsplanering som utgår från ett avrinningsområdesperspektiv.

## Avloppsreningsverk och ledningsnät

I Södra Östersjöns vattendistrikt riskerar 85 ytvattenförekomster att inte följa miljö kvalitetsnormerna för ytvatten för övergödning på grund av påverkan från avloppsreningsverk. 21 ytvattenförekomster riskerar att inte följa miljö kvalitetsnormerna för ytvatten på grund av miljö giftspåverkan. Det berör bland annat ämnena nitrat, ammoniak, koppar och zink. I ytterligare 35 ytvattenförekomster finns en utpekad betydande påverkan från avloppsreningsverk avseende miljögifter, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder.

Avloppsreningsverk kan vara en spridningsväg av både näringsämnen och prioriterade och särskilda förorenande ämnen, eller mikropartiklar som de även kallas. Reningsgraden för fosfor och biokemiskt nedbrytbar organisk substans (BOD7) under det senaste decenniet legat kring 96 procent för avloppsreningsverk större än 2000 personekvivalenter (SCB, 2020b). För kväve är reningsgraden lägre, men har under senare tid förbättrats för större reningsverk med kvävekänsliga recipienter. Den genomsnittliga reningsgraden för kväve hos de största avloppsreningsverken (över 100 000 personekvivalenter) var 74 procent år 2018. Utsläppen av kväve och fosfor reduceras påtagligt genom retention (avskiljning av näringsämnen och andra substanser genom naturliga biogeokemiska processer) i mark, sjöar och vattendrag under sin väg till havet. Detta medför att endast en del av den angivna utsläppsmängden inom ett avrinningsområde når havet.

Hur stora utsläppen blir påverkas också av bräddning av avloppsvatten som kan ske vid avloppsreningsverket och i ledningsnätet. Mängden ovidkommande vatten i ledningsnätet kan påverka dels om bräddning sker, men även verkets förmåga att rena inkommande vatten. Bräddningar och utsläpp från avloppsledningsnäten sker med anledning av flera orsaker. En orsak är inläckage sker av grundvatten till avloppsledningsnätet, vilken ökar volymen avloppsvatten. Inläckaget är på många håll betydande, vilket med oförändrad reningsgrad ökar mängden utsläpp, bland annat av fosfor. En ytterligare orsak är kombinerade avloppssystem där dagvatten och avloppsvatten avleds gemensamt och bräddpunkter är en inbyggd funktion i systemet för att skydda samhällen uppströms vid hydraulisk överbelastning eller driftstörningar. Kombinerade ledningssystem är extra känsliga för kraftigt nederbörd och kommunerna bör försöka minska sårbarheten i dem. Det behövs särskilt med hänsyn till att andelen intensiva regn har ökat, och kan öka ytterligare i många delar av Sverige, som en följd av klimatförändringarna. Tillsyn behöver därför omfatta kombinerade, separerade och duplikata ledningssystem och dagvattensystem för att initiera åtgärdsarbeten där bräddningar och utsläpp bidrar till en betydande påverkan i vattenförekomster där miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas.

Åtgärden syftar både till att minska utsläpp och spill av näringsämnen, prioriterade ämnen, särskilda förorenande ämnen och andra ämnen från miljöfarliga verksamheter upphör eller begränsas i sådan omfattning att det bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas. Detta gäller särskilt för prioriterade farliga ämnen där utsläpp och spill, enligt tilläggsdirektiv till prioämnesdirektivet (2013/39/EU), ska upphöra eller stegvis elimineras.

Åtgärdsarbetet har av naturliga skäl drivits längre vid större reningsverk över 2000 anslutna medan åtgärdsarbetet på de mindre reningsverken inte drivits lika långt. Miljö påverkan på vattenmiljöerna kopplat till näringsämnen, prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen från mindre reningsverk är inte omfattande totalt sett, men vid en enskild vattenförekomst kan ett mindre reningsverk vara en viktig orsak till att god ekologisk och kemisk status inte uppnås.



Behov av åtgärder vid reningsverken som minskar belastning av näringsämnen finns därför fortsatt. Hur långtgående åtgärderna skall vara vid reningsverk kan dock variera stort mellan vattenförekomster beroende på reningsverkets prestanda, vilka åtgärder som finns att genomföra, påverkanssituationen i övrigt och avståndet till god status.

Behovet av åtgärder skiljer sig för de prioriterade och särskilda förorenande ämnena. Här behöver teknikutveckling ske för att i en framtid kunna rena ämnena i reningsverken. Det finns också ett behov av kunskapshöjning hos verksamhetsutövarna när det gäller den egna verksamhetens påverkan när det gäller särskilda förorenande och prioriterade ämnen. Därtill kommer möjligheter att arbeta med uppströmsåtgärder, till exempel att se över källorna till särskilda förorenande och prioriterade ämnen och identifiera sätt att minska halter i inkommande vatten till reningsverket. En möjlig åtgärd kan då vara att ställa krav på anslutna verksamheter.

### **Små avlopp**

I Södra Östersjöns vattendistrikt riskerar 276 ytvattenförekomster att inte följa miljö kvalitetsnormerna för ytvatten med avseende på övergödning. 33 ytvattenförekomster riskerar att inte följa miljö kvalitetsnormerna för ytvatten med avseende på miljögifter. För grundvatten riskerar 3 vattenförekomst att inte följa miljö kvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från små avlopp.

I (förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd) framgår att det är förbjudet att i vattenområde släppa ut avloppsvatten från vattentoalett eller tätbebyggelse, om avloppsvattnet inte har genomgått längre gående rening än slamavskiljning och om det inte är uppenbart att sådant utsläpp kan göras utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön. I Sverige finns det ungefär 700 000 små avloppsanläggningar som har vattentoalett ansluten, men som inte är kopplade till kommunala reningsverk. Av dessa små avloppsanläggningar har fortfarande närmare 26 procent enbart slamavskiljare, till dessa tillkommer också 9 små avloppsanläggningar där reningen är okänd (Olshammar, 2018)

Åtgärden avser befintliga avloppsanläggningar med mindre än 200 anslutna p.e. Vanligtvis är det enskilda fastighetsägare som äger och svarar för avloppsanläggningens funktion. Kommuner, organisationer och företag kan också vara verksamhetsutövare för små avloppsanläggningar. Kommunerna har tillsynsansvar för alla små avloppsanläggningar med mindre än 200 anslutna p.e. enligt miljö tillsynsförordning (2011:13). Anläggningarna ska uppfylla de krav som ställs genom föreläggande enligt MB och (förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Tillsynstakten är generellt för låg hos kommunerna för att säkerställa att fastighetsägares små avloppsanläggningar upprätthåller sin funktion över tid. Resultatet av återrapporteringen av åtgärds genomförande från kommunerna till vattenmyndigheterna, det vill säga planerad jämfört med utförd tillsyn, visar att tillsynstakten är omkring hälften så hög som den behöver vara (Vattenmyndigheterna, 2020a). Enligt vattenmyndigheternas enkät till kommunerna om genomförda åtgärder (Vattenmyndigheterna, 2019a), som skickades ut hösten 2019, är det en stor skillnad mellan kommuner när det kommer till åtgärdade avloppsanläggningar i de vattenförekomster där det finns en påverkan från små avlopp. I Sverige som helhet behöver tillsynstakten därför öka, men behovet varierar mellan kommuner.

### **Miljöfarlig verksamhet och Förorenade områden**

Analysen av miljö påverkan som ligger till grund för Vattenmyndighetens bedömningar visar att en av orsakerna till att god vattenstatus inte nås eller riskerar att försämrats är påverkan från källor som ingår i ansvaret för den kommunala tillsynen. Miljöfarliga verksamheter som

pekas ut som betydande påverkanskällor i distriktet är bland annat industrier, deponier, fritidsbåtshamnar/båttuppläggningsplatser, växthus och avloppsreningsverk.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 46 ytvattenförekomster med betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från miljöfarliga verksamheter i sådan utsträckning att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas. I ytterligare 156 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från miljöfarliga verksamheter, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder. I dessa fall kan till exempel kontrollprogram behöva utvecklas för att möjliggöra bedömningar av verksamheternas påverkan på ekologisk, kemisk och kvantitativ vattenstatus.

För grundvatten riskerar 68 vattenförekomster att inte följa miljökvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från miljöfarliga verksamheter på grundvattnets kemiska status.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 51 ytvattenförekomster med betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från förorenade områden i sådan utsträckning att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas. I ytterligare 213 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan av prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen från förorenade områden, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder.

För grundvatten riskerar 131 vattenförekomster att inte följa miljökvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från förorenade områden på grundvattnets kemiska status.

Bland den miljöpåverkan som pekas ut ingår även påverkanskällor där ny kunskap om transportvägar och aktuella ämnen tillkommit under senare år, till exempel deponier, brandövningsplatser och fritidsbåtshamnar/båttuppläggningsplatser, vilket beskrivs mer utförligt nedan. Sådan påverkan behöver också tas hänsyn till i tillsynsplanering och tillsyn, även i de fall ämnen som bidrar till betydande påverkan inte är specificerade i verksamhetens tillstånd eller då branschriskklassning av förorenade områden baserat på gammal kunskap inte har uppdaterats.

Deponier är till för att ta hand om många olika typer av avfall, men det innebär också att det finns risk för läckage av många olika ämnen och ämnesgrupper från deponier. I Södra Östersjöns vattendistrikt finns deponier utpekade som betydande påverkanskälla för prioriterade ämnen (exklusive kvicksilver och PBDE) och/eller särskilda förorenande ämnen i 45 ytvattenförekomster. Deponier är också utpekade som betydande påverkanskälla för 4 grundvattenförekomster.

En ämnesgrupp som kan läcka från deponier är högfluorerade ämnen (PFAS inklusive PFOS). Avfall Sverige gjorde 2018 en studie där de sammanställde kunskapsläget om PFAS på avfallsanläggningar (Modin, o.a., 2018). Slutsatser från projektet var bland annat att alla vatten från avfallsanläggningar som var med i studien innehöll minst någon PFAS i kvantifierbar mängd, ofta med höga halter av något ämne. Studien visade också att både gamla och nya deponier kan vara problematiska. Dessutom visades att inga av anläggningarna som ingick i studien hade utsläppsvillkor för något PFAS-ämne och den rening som ändå fanns (anpassat för andra ämnen) hade ingen effekt på halterna av PFAS i lakvatten (Modin, o.a., 2018).

Där deponier pekats ut som betydande påverkanskälla finns en misstänkt påverkan av PFOS i 11 vattenförekomster i Södra Östersjöns distrikt. Motsvarande siffra för PFAS (summa 11) i grundvatten är 3 vattenförekomster.

Det är väl känt att PFAS inklusive PFOS från brandskum har lett till förorening av grundvatten i närheten av brandövningsplatser. Detta gäller både militära och civila brandövningsplatser. Dessa förorenade områden läcker även till ytvatten.

Även släckning av olycksbränder kan leda till föroreningar som är så omfattande att det finns risk att miljö kvalitetsnormer för vatten inte kan följas.

Sedan 2008 är det förbjudet med PFOS i brandskum och inga gamla lager får användas sedan 2011, men fortfarande förekommer både övning och släckning av olycksbränder med brandskum med innehåll av andra PFAS-ämnen än PFOS. Detta riskerar att leda till ytterligare förorening av mark med påföljande läckage till yt- och grundvatten.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 19 ytvattenförekomster med betydande påverkan från PFOS i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas. I ytterligare 87 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan från PFOS, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder. För grundvatten riskerar 54 vattenförekomster att inte följa miljö kvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från PFAS (summa 11).

Sedimentundersökningar i fritidsbåtshamnar och markundersökningar på båtupptagningsplatser (SGI, 2018). Relement Miljö Väst AB (2019) indikerar att läckaget av tennorganiska föreningar (TBT) från pågående hantering vid fritidsbåtshamnar (upptag, spolning, underhåll) och från källor där föroreningar kan ha ansamlats under lång tid (i mark och sediment) är betydande påverkanskällor som bidrar till att miljö kvalitetsnormerna inte följs. Vid vanligt underhållsarbete som slipning och skrapning frigörs stora mängder TBT. Även irgarol (cybutryn) och metaller som koppar och zink kan spridas vid underhåll av båtbottnar.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 21 ytvattenförekomster med betydande påverkan från TBT i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas. I ytterligare 94 ytvattenförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan från TBT, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder.

Av dessa bedöms 31 vattenförekomster i Södra Östersjöns vattendistrikt ha en betydande påverkan av TBT från förorenade områden och 73 vattenförekomster orsakat av transport och infrastruktur där transport och infrastruktur står för påverkan från fritidsbåtar.

I databasen Vatteninformationssystem Sverige (VISS) går det att se vilka källor som via analysen av miljö påverkan är utpekade som betydande, per vattenförekomst.

## **Jordbruk och djurhållande verksamheter**

Jordbruket påverkar vatten på olika sätt.

I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 717 ytvattenförekomster och 159 grundvattenförekomster med påverkan från jordbruk som riskerar att inte följa miljö kvalitetsnormerna för vatten.

Påverkan på vatten inkluderar förhöjda halter av näringsämnen, förekomst av växtskyddsmedel samt fysisk påverkan som påverkan de biologiska livsmiljöerna negativt.

Tillsyn av verksamheter som bidrar till läckage av växtnäring och växtskyddsmedel till vatten är ett viktigt verktyg för att minska jordbrukets påverkan på vatten. Hantering och förvaring av stallgödsel, tidpunkt och skyddsavstånd till vatten vid spridning av gödsel och växtskyddsmedel, och skötsel av diken och dräneringsbrunnar är exempel där tillsyn och egenkontroll kan bidra till ett miljövänligare jordbruk.

Tillsyn av jordbruksverksamhet är komplext eftersom det ofta rör sig om diffusa utsläpp och förutsättningarna mellan olika regioner och gårdar varierar, till exempel vad gäller jordart, klimat, produktionsinriktning.

## Genomförande

Kommunerna behöver utveckla, utöka och prioritera sin tillsynsverksamhet avseende miljöfarliga verksamheter och andra verksamheter inom ramen för sitt tillsynsansvar, i syfte att förstärka tillämpningen av miljö kvalitetsnormer för vatten i ärenden rörande sådana verksamheter. En viktig förutsättning för ett effektivt genomslag för genomförandet av åtgärden är att kommunerna planerar och strukturerar sin tillsyn väl genom behovsutredningar och tillsynsplaner. En prioriterad och resurseffektiv tillsyn förutsätter att kommunerna kan avgöra var inom ett avrinningsområde det är viktigast att först få till stånd åtgärder i syfte att förbättra eller förebygga försämringar av vattenkvaliteten och det är viktigt att de verksamheter som bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas prioriteras när tillsynen planeras.

Vid en tillsynsplaneringen kan kommunerna med fördel utgå från de åtgärdsplaner för avrinningsområden som länsstyrelserna ska ha enligt Länsstyrelserna åtgärd 1 men även sin egen övergripande plan enligt Kommunerna åtgärd 1. Vattenmyndigheternas underlag för åtgärdsområden i respektive vattendistrikt utgör också värdefulla planeringsunderlag för kommunernas tillsynsinsatser.

Vid genomförandet av åtgärden ska kommunerna planera och prioritera sin tillsynsverksamhet så att den i större utsträckning än hittills omfattar behovsstyrd tillsyn som utgår från ett avrinningsområdesperspektiv.

De tillsynsinsatser som genomförs enligt denna åtgärd ska resultera i att kommunerna ställer de krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs vid de berörda verksamheterna för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Om det uppstår behov av att genomföra omprövningar av tillstånd eller villkor eller återkallelser av tillstånd för att få nödvändiga åtgärder till stånd, ska kommunerna ta initiativ till att sådana administrativa åtgärder genomförs. Det kan ske antingen genom att kommunerna själva ansöker om omprövning eller återkallelse när förutsättningarna för det finns. I annat fall bör kommunerna i första hand samverka med länsstyrelserna för att få sådana åtgärder genomförda.

## Avloppsreningsverk och avloppsledningsnät

Kommunerna har en central roll för att bidra till minskade utsläpp via avloppsreningsverk och avloppsledningsnät eftersom de bedriver en stor del av tillsynen. Tillsynsansvaret omfattar inte bara anmälningspliktiga verksamheter utan i flera kommuner även de tillståndspliktiga, eftersom länsstyrelserna i många fall delegerar tillsynen.

Inom ramen för tillsynen kan kommunerna genom förelägganden ställa direkta krav på åtgärder vid berörda verksamheter. För tillståndsprövade verksamheter kan det istället bli aktuellt att se till att det sker en omprövning av tillstånd eller dess villkor för att få nödvändiga åtgärder i avloppsreningsverk och avloppsledningsnät på plats.

När det gäller näringsämnen bör kommunerna som grund för prioritering av sin tillsyn och kravställande utgå ifrån de vattenförekomster som har åtgärdsbehov på grund av att statusen behöver förbättras i antingen kust- eller inlandsvatten, eller båda. Om åtgärder genomförs för att uppnå åtgärdsbehoven vid dessa vattenförekomster är det Vattenmyndigheternas bedömning att det ska räcka för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna nås.

När det gäller prioriterade och särskilda förorenande ämnen behöver tillsynsmyndigheten behöver tillsammans med VA-huvudmannen se över vilka åtgärder som kan vidtas vid verksamheten och vad som kan vidtas uppströms. Det kan finnas åtgärder att vidta vid reningsverket för att minska belastningar av de särskilda förorenande ämnena nitrat och ammoniak, men vad som faktiskt går att genomföra behöver utredas i det enskilda fallet. För övriga särskilda förorenande ämnen och prioriterade ämnen handlar det snarare om uppströmsåtgärder, till exempel att ställa krav på anslutna verksamheter.

### **Små avlopp**

Av Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd om små avloppsanordningar för hushållspillvatten (HVMFS 2016:17) framgår det i råden till tillämpning av MB 2 kap. 3 § under vilka förutsättningar kommuner bör kräva en hög skydds nivå för små avlopp. I den tillhörande vägledningen för effektiv tillsyn av små avlopp (Havs- och vattenmyndigheten, 2015b) framgår det närmare hur kommunerna bör arbeta med att effektivisera tillsynen av små avlopp. För att nå en åtgärdstakt som bidrar till att miljö kvalitetsnormerna följs behöver kommunerna öka och prioritera tillsynen av små avlopp, i enlighet med Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd och vägledningar för tillsyn och provning. Sedan 2018 finns ett GIS-stöd som kan användas för bedömning av skydds nivå vid provning av små avloppsanläggningar (Länsstyrelserna).

När det gäller näringsämnen bör kommunerna som grund för prioritering av sin tillsyn och kravställande utgå ifrån de vattenförekomster som har åtgärdsbehov på grund av att statusen behöver förbättras i antingen kust- eller inlandsvatten, eller båda. Om åtgärder genomförs för att uppnå åtgärdsbehoven vid dessa vattenförekomster är det Vattenmyndigheternas bedömning att det ska räcka för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna nås.

När det gäller de särskilda förorenande ämnen nitrat och ammoniak behöver tillsynsmyndigheten se över vilka åtgärder som kan vidtas för att förbättra kvävereningen hos den enskilda anläggningen. Vid tillsynen behöver kommunerna ta hänsyn till att det ofta är flera påverkanskällor som är utpekade som betydande påverkan. Kommunerna behöver därför inom ramen för sitt arbete med tillsyn av små avlopp utreda påverkanssituationen innan tillsynen kan genomföras och, där det är möjligt, ställa krav på åtgärd som kan minska belastning av nitrat och ammoniak.

### **Miljöfarliga verksamheter och förorenade områden**

I tillsynen av miljöfarliga verksamheter är det viktigt att tillsammans med verksamhetsutövaren identifiera vilka ämnen och spridningsvägar som riskerar att bidra till att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs. Därefter är det möjligt att avgöra behovet av vilken information som behövs och vilka och krav som behöver ställas för att minska belastningen på vattenförekomsten. Detta kan innebära att verksamheter bland annat behöver fasa ut prioriterade ämnen och begränsa spridningen av särskilda förorenande ämnen.

Detta gäller särskilt för ackumulerande ämnen och för prioriterade farliga ämnen som enligt tilläggsdirektiv till prioämnesdirektivet (2013/39/EU) ska fasas ut.

Miljösamverkan Sverige har i ett tillsynsprojekt tagit fram ett handläggarstöd som kan användas som stöd i tillsynen gentemot miljökvalitetsnormerna för vatten (Miljösamverkan Sverige, 2020).

Kommunerna behöver vidare utöva tillsyn på den kommunala räddningstjänsten och ställa krav på hantering av brandskum som innehåller något av ämnena i PFAS (summa 11) så att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas. Det kan innebära till exempel att ställa krav på uppsamling av skumrester efter släckning av olycksbränder samt att skumrester tas om hand på ett tryggsätt vid tvätt av slangar och tankar efter brandsläckning. Dessutom behöver man i tillsynen ställa krav på sanering av skumtankar som sedan tidigare kan vara förorenade med PFOS så att ytterligare spridning av PFOS förhindras.

Ett ytterligare exempel är den kommunala tillsynen av hamnverksamheter där det är viktigt att informera om påverkan från giftiga båtbottnfärger och vid behov ställa krav på skyddsåtgärder för minskad påverkan från biocidfärger. Miljösamverkan Halland och Miljösamverkan Västra Götaland har tagit fram ett handläggarstöd för tillsyn av fritidsbåtshamnar (Miljösamverkan Västra Götaland & Miljösamverkan Halland, 2017). Ett tekniskt underlag för bästa tillgängliga tekniker för sanering av båtskrov som är målade med giftiga biocidfärger tas också fram inom ramen för projektet Skrovmålet, och beräknas vara publicerad innan detta åtgärdsprogram träder i kraft (Transportstyrelsen, 2018). Inom åtgärdsprogrammet för havsmiljön som samråds samtidigt finns förslag på modifiering av en åtgärd, ÅPH 17, där två delåtgärder är att ta fram riktlinjer eller vägledning för rengöring av båtskrov samt vägledning för tillsyn av detta.

Kommunen behöver självklart också använda sig av annat vägledningsmaterial från centrala myndigheter, länsstyrelser och samverkansprojekt än det som nämns ovan, samt hålla sig uppdaterad när det gäller teknikutveckling.

Kommunerna behöver i sitt arbete med förorenade områden planera och prioritera så att det i större utsträckning än hittills syftar till att miljökvalitetsnormer för vatten ska kunna följas.

Det innebär bland annat att

- skyddet för yt- och grundvattenförekomster ska ingå i arbetet med förorenade områden i den omfattning som behövs för att normerna ska kunna följas
- skyddet för yt- och grundvattenförekomster beaktas ska tas hänsyn till vid efterbehandlingsfrågor i fysisk planering i den omfattning som behövs för att normerna ska kunna följas
- genomföra inventering av förorenade områden enligt MIFO-metodiken vid pågående verksamheter där kommunen har tillsynsansvar, till exempel fritidsbåtshamnar och brandövningsplatser, för de verksamheter som bidrar till att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas.

Utöver Naturvårdsverkets generella vägledning har SGI publicerat två rapporter (SGI, 2018; SGI, 2018), som kan användas som stöd vid inventering, riskbedömning och åtgärder vid båtuppsättningsplatser och fritidsbåtshamnar.

Havs- och vattenmyndigheten ska därutöver ta fram en vägledning för tillsyn av fritidsbåtar enligt åtgärdsprogrammet för havsmiljön (ÅPH 17).

## **Jordbruk och djurhållande verksamheter**

Tillsynen av sådant som kan orsaka förluster av fosfor och kväve från växtodling kräver mycket kompetens hos inspektören. Det är därför viktigt att ta del av vägledning från länsstyrelser och Jordbruksverket i dessa frågor, så att ändamålsenlig tillsyn med avseende på växtnäringsförluster och läckage av växtskyddsmedel från jordbruksmark och växthus kan bedrivas. Jordbruksverket har tagit fram checklistor för tillsyn i fält, växtnäringsstillsyn och tillsyn på hästgårdar som bör användas (Jordbruksverket, 2020a).

Hästgårdar kan lokalt vara en betydande källa till läckage av näringsämnen genom exempelvis upp trampade betes- och rasthagar, där det råder ett underskott på genomför tillsyn (Vattenmyndigheterna, 2020a). Läckage från växthus kan vara en betydande källa till att vi hittar växtskyddsmedel i vatten. Vissa av de verksamma ämnena i växtskyddsmedel som är förbjudna för användning utomhus är tillåtna för användning i växthus. Kommunerna behöver därför särskilt fokusera på tillsyn av dessa verksamheter.

Åtgärden ska bidra till minskad tillförsel av fosfor, kväve och växtskyddsmedel till ytvattenförekomsterna, samt minskade nitrathalter i grundvatten för att bidra till att miljökvalitetsnormerna för vatten kan följas, inklusive förbudet mot försämring av statusen.

## **Egenkontroll**

Kommunerna behöver i större utsträckning ställa tydliga krav på verksamhetsutövares egenkontroll och kontrollera utformningen av och innehållet i kontrollprogram. Kommunerna behöver därför utveckla och utöka sin tillsyn av verksamhetsutövares egenkontroll, inklusive recipientkontroll, för att möjliggöra bedömningar av verksamheternas påverkan på ekologisk, kemisk och kvantitativ vattenstatus. Tillsynsinsatserna ska säkerställa att verksamhetsutövarnas egenkontroll ger underlag för bedömningar av vilka förebyggande eller förbättrande åtgärder som behövs för att undvika att verksamheterna leder till att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs.

## **Sammanhang**

Åtgärden är reviderad från Kommunerna 1–4 från Åtgärdsprogram 2016–2021.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Naturvårdsverket 1–3, 5 och 8–9, Havs- och vattenmyndigheten 1, Jordbruksverket 6, Kemikalieinspektionen 1, Förvarsinspektören för hälsa och miljö 1, Länsstyrelserna 1, 4 och 6 och Kommunerna 1.

Åtgärden bidrar till att miljökvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas. Åtgärden stöds också av åtgärd 17 (ÅPH 17) i åtgärdsprogrammet för havsförvaltningen.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

Den del av åtgärden som omfattar att minska tillskottsvatten till avloppsreningsverk bidrar till att avloppsreningsverken står bättre rustade att upprätthålla fungerande reningsprocesser i ett förändrat klimat. Sanering av förorenade områden i potentiella översvämningssområden bidrar till samhällets klimatanpassning genom att minska risken för spridning av miljögifter.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 4. Giffri miljö, 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet och 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 2. Ingen hunger, 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 13. Bekämpa klimatförändring, 14. Hav och marina resurser och 15. Ekosystem och biologisk mångfald.

## Kommunerna, åtgärd 3: Dricksvattenskydd

**Kommunerna** ska säkerställa ett långsiktigt skydd för den nuvarande och framtida dricksvattenförsörjningen. Kommunerna behöver särskilt

- a) anordna erforderligt skydd för allmänna och enskilda dricksvattentäkter, exempelvis i form av vattenskyddsområde, för vattentäkter som försörjer fler än 50 personer eller där vattentäktens uttag är mer än 10 m<sup>3</sup> / dygn
- b) göra en översyn av vattenskyddsområden som inrättats före införandet av miljöbalk (1998:808) (MB) (1 januari 1999) och vattenskyddsområden där behov finns att revidera skyddsområdets avgränsningar och tillhörande föreskrifter så att tillräckligt skydd uppnås
- c) bedriva systematisk och regelbunden tillsyn över vattenskyddsområden
- d) säkerställa att tillståndspliktiga allmänna yt- och grundvattentäkter har tillstånd för vattenuttag.

Åtgärden ska genomföras i samarbete med Länsstyrelserna.

Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande.

## Motivering

Åtgärdsprogrammet ska enligt vattenförvaltningsförordning 6 kap. 15 § innehålla åtgärder för inrättande av vattenskyddsområden eller åtgärder för att på annat sätt skydda dricksvatten. Även vattendirektivet, artikel 7:3, säger att erforderligt skydd måste säkerställas för vattentäkter som uppfyller vissa kriterier. För att långsiktigt säkerställa dricksvattenförsörjningen behöver kommunerna arbeta med dricksvattenskydd inom flera av sina ansvarsområden.

Kommunernas åtgärder för skydd av dricksvatten är nödvändiga för att förhindra försämring av status i yt- och grundvattenförekomster som används för dricksvattenförsörjning.

Åtgärderna förväntas leda till att kunna förebygga påverkan och åtgärda existerande problem så att miljö kvalitetsnormerna följs. För påverkan på ytvatten är det de prioriterade ämnena och de särskilda förorenande ämnena som behöver åtgärdas. För grundvatten är det de ämnen som påverkar grundvattnets kemiska status.



Enligt SGU:s vattentäcksarkiv finns det i Sverige idag 2042 vattentäkter som är knutna till allmänna vattenverk. 90 procent av dessa vattentäkter är grundvattentäkter (SGU, 2020). Enligt 2019 års rapportering, där 260 av Sveriges 290 kommuner svarade, finns det 1590 kommunala vattentäkter. Av dessa saknar 32 procent ett vattenskyddsområde. Vidare uppger en stor del av kommunerna att det pågår eller planeras arbete med att ta fram vattenskyddsområden (Vattenmyndigheterna, 2020a). Vattenskyddsområden med föreskrifter är ett konkret verktyg för att skydda dricksvatten. Föreskrifterna kan innebära inskränkningar exempelvis krav på anmälan, tillståndsplikt eller förbud för verksamheter som kan ha en sådan betydande påverkan på vattenförekomsterna att miljö kvalitetsnormerna för vatten och kraven för dricksvattenkvalitet riskerar att inte följas. Föreskrifterna reglerar exempelvis hantering av bekämpningsmedel, växtskydds- och växtnäringssämnen, petroleumprodukter och andra kemikalier, infiltration av avloppsvatten och avfallshantering. Idag försörjs över en miljon människor i Sverige av enskild vattenförsörjning och många av vattentäkterna saknar skydd mot förorening. För större enskilda vattentäkter, som försörjer fler än 50 personer eller har ett uttag på mer än tio m<sup>3</sup>/dygn, behövs det effektiva skydd som ett vattenskyddsområde innebär. Bedöms föroreningsrisken som mindre kan lokala hälsoskyddföreskrifter vara ett användbart alternativ.

Arbetet med att skydda dricksvatten behöver omfatta ett ökat skydd mot förorening av PFAS-ämnen inklusive PFOS. Det är väl känt att högfluorerade ämnen (PFAS-ämnen) inklusive PFOS från brandsläckningsskum har förorenat grundvatten i närheten av brandövningsplatser. Detta gäller både militära och civila brandövningsplatser. Dessa förorenade områden läcker även PFAS till ytvattnet. I Södra Östersjöns vattendistrikt finns 19 ytvattneförekomster med betydande påverkan från PFOS i sådan utsträckning att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs eller riskerar att inte följas. I ytterligare 87 ytvattneförekomster finns en utpekad trolig betydande påverkan från PFOS, där ytterligare kunskap behövs för att bedöma behovet av åtgärder. För grundvatten riskerar 54 vattentäkter att inte följa miljö kvalitetsnormerna för grundvatten på grund av påverkan från PFAS (summa 11).

Även den framtida vattenförsörjningen är viktig och både reservvattentäkter och framtida vattentäkter kan ges skydd i form av vattenskyddsområde. En reservvattentäkt kan antingen vara en ny vattentäkt eller en som för tillfället inte används. Många kommuner saknar idag reservvatten i tillräcklig grad och det leder till sårbarhet både vid förorening av dricksvattnet och vid vattenbrist på grund av torra.

Många av de befintliga vattenskyddsområdena inrättades för 30–50 år sedan med stöd av dåvarande lagstiftning och utifrån den tidens kunskap om exempelvis föroreningar och dess spridning. Även nyare vattenskyddsområden inrättade med stöd av miljöbalk (1998:808) (MB) kan behöva ses över. Till exempel om det finns kunskap om risker för försämringar av status eller ny markanvändning som gör att skyddet behöver stärkas. Enligt 2019 års rapportering av genomförda åtgärder svarar 130 kommuner (av 261 svarande) att en översyn är gjord av de vattenskyddsområden som beslutades innan ikraftträdande av MB. Av dessa 130 kommuner framgår det att 84 procent bedömer att deras vattenskyddsområden med föreskrifter behöver revideras (Vattenmyndigheterna, 2020a).

För att säkerställa att syftet med vattenskyddsområdet uppnås är tillsyn en förutsättning. Tillsynen omfattar i huvudsak kontroll av att föreskrifter, tillstånd och dispenser inom vattenskyddsområden följs. Tillsyn av vattenskyddsområden bedrivs i begränsad omfattning och behöver förstärkas.

Tillgången på dricksvatten är generellt god i stora delar av Sverige, men problem med vattentillgång till följd av låga grundvattennivåer har blivit allt vanligare. De senaste årens

vattenbrist i ett flertal kommuner i landet har gjort frågan mer aktuell. Klimatförändringar kan komma att påverka vattenförsörjningen än mer i framtiden. Vattenuttag sker bland annat inom jordbruket, industrin och för allmän och enskild dricksvattenförsörjning. Med ökad konkurrens om vatten är det viktigt att verksamhetsutövare har tillstånd för vattenuttag. Enligt 2019 års rapportering har 734 av de 1590 aktiva vattentäkterna tillstånd till vattenuttag. 119 av de svarande kommunerna anger att arbete pågår eller planeras för att säkerställa tillstånd till vattenuttag. I vissa fall görs detta i samband med inrättande av vattenskyddsområde (Vattenmyndigheterna, 2020a). Tillsyn av vattenuttag bedrivs i begränsad omfattning och behöver förstärkas, särskilt prioriterat är områden med vattenförekomster som riskerar att inte uppnå god kvantitativ status till 2027. Av Södra Östersjöns vattendistrikts 702 grundvattenförekomster har 18 bedömts ha otillfredsställande kvantitativ status idag.

## Genomförande

Kommunerna och länsstyrelserna delar ansvaret för vattenskydd och vattenförsörjning, därför har denna åtgärd koppling till Länsstyrelserna åtgärd 5. Ansvarsfördelningen kan se olika ut i olika kommuner och län.

- a och b) Vattenskyddsområden med tillhörande föreskrifter beslutas av länsstyrelsen eller kommunen med stöd av MB 7 kap. Enligt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 40 § 5 pkt., får kommunen om det behövs för att hindra olägenheter för människors hälsa, meddela föreskrifter om bland annat skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter
- c) Tillsynen av vattenskyddsområden är eftersatt på många håll och insatserna för tillsyn av vattenskyddsområden behöver öka för att säkerställa att syftet med skyddet uppnås. Kommunerna behöver därför bedriva en systematisk och regelbunden tillsyn av vattenskyddsområden inom deras tillsynsansvar. Kommunernas tillsynsarbete försvåras delvis av att riktlinjer och vägledning från centrala myndigheter saknas. Vägledande myndigheter behöver därför stödja kommunerna i deras tillsynsarbete.
- d) Bortledning av grund- och ytvatten är en vattenverksamhet som kräver tillstånd enligt MB 11 kapitlet, 9 och 9a §§. Kommunerna behöver ansöka om tillstånd för vattenuttag för allmänna dricksvattentäkter. Särskilt prioriterat är att tillstånd söks för dricksvattentäkter som är lokaliserade i vattenförekomster som riskerar att inte uppnå god kvantitativ status till 2027, i vattenförekomster där vattenbrist förekommer och i vattenförekomster som riskerar att försämrats.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av åtgärd 5 i Åtgärdsprogram 2016- 2021.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Boverket 1, Förvarinspektören för hälsa och miljö 2, Havs- och vattenmyndigheten 5 och 8, Trafikverket 1, Länsstyrelserna 1 och 5 och Kommunerna 1 och 7.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att skydda nuvarande och framtida dricksvattensvattenförekomster samt genom att framtagande av regionala vattenförsörjningsplaner synliggör dricksvattenförekomster och deras behov av skydd.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 8. Levande sjöar och vattendrag och 9. Grundvatten av god kvalitet.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 12. Hållbar konsumtion och produktion och 15. Ekosystem och biologisk mångfald.

## Kommunerna, åtgärd 4:

### Fysisk planering

**Kommunerna** ska inom sin myndighetsutövning genomföra översikts- och detaljplanering samt prövning och tillsyn enligt plan- och bygglag (2010:900) (PBL), på ett sådant sätt att det bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas. Kommunerna ska särskilt:

- a) tydliggöra att miljö kvalitetsnormerna för vatten är bindande och ska därmed ligga till grund för planer och beslut,
- b) bevaka att lokala prioriteringar enligt översiktsplanen följer de aktuella planeringsunderlagen på lokal, regional och nationell nivå inklusive skydd och restaurering av kustnära miljöer på ett sådant sätt att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas,
- c) bevaka att de regionala vattenförsörjningsplanerna inarbetas i översiktsplanen

Åtgärden ska så långt som möjligt hänvisa till Vatteninformationssystem Sverige (VISS), som planeringsunderlag.

Åtgärden behöver genomföras i samråd med länsstyrelserna. Åtgärden bör även samverkas med berörda kommuner inom avrinningsområdet. Kontinuerlig samverkan med Boverket är också viktigt.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

## Motivering

Planläggning av mark och vatten hör enligt plan- och bygglag (2010:900) (PBL) till kommunernas ansvarsområde. Planmonopolet innebär i korthet att kommunen har rätt att planera och prioritera användningen av mark och vatten inom kommunens geografiska område. Med detta följer ansvaret att i en översiktsplan ange övergripande strategier och riktlinjer för kommande planering, lovgivning och tillståndsprövning. En viktig del i översiktsplaneringen är att redovisa vatten som en resurs och tydliggöra att miljö kvalitetsnormerna är bindande genom föreskrifter. Miljö kvalitetsnormerna förutsetts därför utgöra en grund för all planering som sker i kommunen.

Kommunerna behöver utifrån en samlad överblick göra avvägningar och prioritera mellan olika anspråk som finns på mark- och vattenområden. I detaljplaneskedet behöver kommunerna visa att en betydande påverkan på vattenförekomster inte riskeras vid genomförande av detaljplaner, så att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan följas. Relevant underlag är därför viktigt och det kan finnas både på lokal, regional och nationell nivå genom

olika vägledningarna från exempelvis Boverket, Länsstyrelsen och Regionerna. Ett exempel är Vatteninformationssystem Sverige (VISS) där information om vattenförekomsternas tillstånd och påverkan finns tillgängliga.

Regionala vattenförsörjningsplaner ska tas fram av länsstyrelserna i samverkan med kommunerna, se Länsstyrelsernas åtgärd 5. Kommunerna ska i sin tur använda underlaget från planerna för att synliggöra dricksvattenförekomster i översiktsplaner, så att skyddet av dem kan tas hänsyn till i den fysiska planeringen.

## Genomförande

Enligt PBL 3 kap. 5 § ska det i översiktsplanen framgå hur kommunen avser att följa gällande miljö kvalitetsnormer. Länsstyrelserna ska vägleda kommunerna gällande tillämpningen av miljö kvalitetsnormerna för vatten när översikts- och detaljplaner tas fram. Boverket ska i sin tur ge kommunerna, länsstyrelserna och regionerna nationell vägledning på området. Genom rådgivning och vägledning om tillämpningen av miljö kvalitetsnormerna för vatten i översikts- och detaljplanering ges kommunerna förutsättningar för att miljö kvalitetsnormerna följs, även i den fysiska planeringen. Åtgärden ska leda till att nödvändiga förutsättningar skapas inom den fysiska planeringen så att rätt åtgärder vidtas när planeringen omsätts i handling. Det är också viktigt att kontinuerligt följa upp att planerna följs och att åtgärder genomförs på ett sådant sätt att miljö kvalitetsnormerna för vatten fortsätter att följas.

Kommunerna kan även tydliggöra hur miljö kvalitetsnormerna för vatten ska nås genom tematiska tillägg till översiktsplaneringen, vanligen kallade "vattenplaner" eller "blå planer" som inkluderar även underlag för kustzonen.

Genom att använda underlaget från regionala vattenförsörjningsplaner i översiktsplaner synliggörs viktiga dricksvattenförekomster, och skyddet av dessa kan då tas hänsyn till i planeringen. Markanvändning och verksamheter som innebär betydande påverkan på dricksvattenförekomster kan då undvikas eller anpassas så att miljö kvalitetsnormerna för vatten och kraven på dricksvattenkvalitet följs. I arbetet med översiktsplanen är det viktigt att även ta med reservvattentäkter och områden där kommunen identifierat framtida vattenbehov, till exempel på grund av nya bostadsområden.

Miljö kvalitetsnormen för vatten ska beaktas vid prövning och tillsyn enligt PBL.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av åtgärd 6 i Åtgärdsprogram 2016-2021.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Boverket 1, Regionerna åtgärd 1, Länsstyrelserna 7, 9 och 12 och kommunerna 3, 5, och 6.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att skydda dricksvatten och framtida dricksvattensvattenförekomster från förändrad nederbörd, översvämning eller torra samt att utarbeta hållbar dagvattenhantering vid ökad nederbörd och vattentillförsel.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård och 15. God bebyggd miljö.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 14. Hav och marina resurser och 15. Ekosystem och biologisk mångfald.

## Kommunerna, åtgärd 5: VA-plan inklusive dagvatten

**Kommunerna** ska upprätta eller revidera plan för dricksvatten, spillvatten och dagvatten (VA-plan) och genomföra åtgärder i enlighet med planen så att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas. Denna ska bland annat innehålla:

- a) en beskrivning hur vattenförekomsternas status kan komma att påverkas av vatten- och avloppshanteringen i kommunen
- b) en riskanalys för de vattenförekomster som riskerar att inte följa miljökvalitetsnormerna

Samverkan ska ske med berörd länsstyrelse.

Åtgärden ska påbörjas omgående och genomföras kontinuerligt.

## Motivering

Sammanhållande planer för dricksvatten, spillvatten och dagvatten (även kallade VA-planer) fungerar som bra underlag i samordningen av hur miljökvalitetsnormerna för vatten ska följas i kommunal planläggning, exempelvis i översiktsplaneringen. I många kommuner pågår arbetet med att ta fram en VA-plan. Enligt 2019 års rapportering av genomförda åtgärder har 211 kommuner (av 260 svarande) svarat att kommunen har någon form av övergripande eller strategisk VA-plan. 111 av dessa har svarat att man har beaktat miljökvalitetsnormerna för vatten i framtagandet av planen (Vattenmyndigheterna, 2020a).

En VA-plan ska beskriva hur yt- och grundvattenförekomsternas status kan komma att påverkas av vatten- och avloppshanteringen i kommunen. Det ska framgå tydligt av VA-planen var miljökvalitetsnormerna för vatten riskerar att inte följas och vad som krävs av vatten- och avloppshanteringen för att följa miljökvalitetsnormerna. VA-planen bidrar därmed till genomförandet av både förebyggande och förbättrande fysiska åtgärder för att följa miljökvalitetsnormerna för vatten. En viktig del inom VA-planering är också att säkra vattenförsörjningen. Det handlar om att säkra befintliga vattentäkter genom förebyggande åtgärder som att vattenskyddsområden inrättas och hålls uppdaterade men även att säkra potentiella framtida vattentäkter.

Pågående trender som påverkar sakområdet är bland annat att framväxandet av städer och tätorter har inneburit mer hårdgjorda ytor. Detta förändrar avrinningsförhållandena, så att avrinning till ytvatten eller avloppsreningsverk ökar. När naturliga grönytor minskar försvinner möjligheten att använda markens förmåga att ta hand om vatten från urbana miljöer. En ytterligare utmaning för dagvattenhanteringen är, enligt IPCC's rapport (IPCC, 2018: Summary for Policymakers, kommande) kommer framtida klimatförändringar att ge

kraftigare nederbörd i Sverige, som i sin tur ökar mängden dagvatten. En annan problematik är att sammansättningen av dagvattnet varierar, vilket bland annat beror på markanvändningen, byggnadsmaterial och olika aktiviteter i våra städer och tätorter. Dagvatten avleds ofta orenat till sjöar och vattendrag och kan bidra till att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte följs.

Ett effektivt sätt att hantera problemen med dagvatten är att nära källan genom att infiltrera och fördröja dagvattnet. På det sättet hinner föroreningar fastläggas i mark eller sedimentera. Ett lokalt omhändertagande av dagvatten genom fördröjning och rening av dagvattnet kan bidra även med andra värden. Dagvattnet kan användas i ett rekreativt syfte, ge ett vackert inslag i boendemiljön och bidra till en ökad grönska och den biologiska mångfalden i staden. En kommunal dagvattenstrategi skapar förutsättningar för en långsiktig hållbar och enhetlig hantering av dagvattenfrågorna i kommunens planering, underhåll och drift.

## Genomförande

Eftersom det inom en kommun finns flera aktörer med olika roller inom VA-planering bör arbetet med att utforma planerna genomföras sektorsövergripande. 2014 gav Havs- och vattenmyndigheten ut en vägledning för kommunal VA-planering (Havs- och vattenmyndigheten, 2014). Syftet med vägledningen är att underlätta kommunernas planering för en trygg och hållbar VA-försörjning.

Om det med hänsyn till människors hälsa eller miljö behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang är kommunen skyldig att ordna detta enligt (vattentjänstlagen)(2006:412) 6 §. En kommun som tagit fram en VA-plan har möjlighet att styra och genomföra en sådan utbyggnad efter sin egen planering. VA-planen kan vara ett separat dokument eller som en del i översiktsplaneringen. Länsstyrelserna kan vägleda kommunerna om hur hänsyn ska tas till miljö kvalitetsnormerna i VA-planarbetet, särskilt med avseende på planer för utbyggnad av kommunalt VA.

I planen ska även dagvatten ingå. För att skapa en strategi för en långsiktigt hållbar dagvattenhantering behövs även i denna del ett sektorsövergripande arbetssätt, där det blir möjligt att skapa samsyn kring ansvarsförhållanden och hantering av dagvatten. Det är viktigt att dagvattenfrågan lyfts i ett tidigt skede av den fysiska planeringen.

Den kommunal dricksvattenförsörjningen i form av drickvattenuttag och skydd av vattentäkter är också en viktig del i VA-planeringen.

VA-planering är en ständig process med pågående drift, underhåll, utveckling och åtgärder. Detta innebär att VA-planen behöver ses över och utvecklas löpande för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas på bästa sätt.

## Sammanhang

Åtgärden är en revidering av åtgärderna Kommunerna 7 och 8 i Åtgärdsprogram 2016-2021.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Boverket 1, Havs- och vattenmyndigheten 5, Naturvårdsverket 1 och 7, Länsstyrelsen 1 och 5 och Kommunerna 2-4.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning framför allt genom att en ökad kapacitet att omhänderta dagvatten ökar möjligheterna att omhänderta föroreningar även vid ökad nederbörd. VA-planeringen lägger grunden för nästa steg i åtgärdsarbetet.

Åtgärden bidrar också till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18, 2012) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Åtgärden bidrar till att Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30) kan följas.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen Sveriges geologiska undersökning. Giftfri miljö, 7. Ingen övergödning, 8. Levande sjöar och vattendrag, 9. Grundvatten av god kvalitet och 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 14. Hav och marina resurser och 15. Ekosystem och biologisk mångfald.

## Kommunerna, åtgärd 6: Dioxiner från småskalig förbränning

**Kommunerna** ska verka för att minska utsläppen av dioxiner och dioxinlika föreningar från småskalig förbränning.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Naturvårdsverket, Energimyndigheten och länsstyrelserna.

Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att de åtgärder vidtas som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas.

Åtgärden ska genomföras kontinuerligt.

## Motivering

Dioxiner bildas oavsiktligt vid förbränning och sprids via luften ut till mark- och vattenmiljön. Eftersom de är mycket svåra att bryta ner finns de kvar länge i miljön. De lagras i fettvävnad och anrikas uppåt i näringskedjan. Människan får i sig dioxiner främst via feta animaliska livsmedel som fisk, kött och mejeriprodukter (Livsmedelsverket, 2020).

Atmosfärisk deposition är den huvudsakliga källan till förorening av dioxiner i Östersjön som helhet, även om det i kustområden kan finnas ett väsentligt bidrag från landbaserade punktkällor. Under vintern är koncentrationerna som högst, vilket indikerar att årstidsbundna källor, som icke-industriell förbränning, är huvudorsaken till dioxinföroreningen i luften vintertid i Östersjöregionen. Med hjälp av mätningar av dioxinhalter i luftströmmar och modellering kan slutsatsen dras att det största bidraget till dioxinförorening i många delar av Östersjön kommer från de östra delarna av Europa (Naturvårdsverket, 2013). Internationellt luftvårdsarbete är därför nödvändigt, men även nationell utsläppsminskning behövs.

Vedeldning i bostäder, lokaler, jordbruks- och skogsbruksfastigheter står för omkring 15 procent av utsläppen av dioxiner till luft i Sverige. På grund av den ökade användningen av biomassa som bränsle, har dioxinutsläppen inom denna sektor ökat med 20 procent sedan 1990 (Naturvårdsverket, 2019c). I Sverige finns omkring 220 000 vedpannor, 132 000

pellets pannor och 1,7 miljoner registrerade rumsvärmare (till exempel kaminer, kakelugnar, vedspisar och öppna spisar) (Boverket, 2016). Många av vedpannorna och rumsvärmarna är äldre och har omodern teknik, som medför högre utsläpp. Även från moderna fastbränslepannor och rumsvärmare kan utsläppen bli stora om de används eller installeras felaktigt (Naturvårdsverket, 2009a). Dioxinutsläppens storlek beror på samband mellan bland annat bränsleinhåll och förbränningsförhållanden (Hedman, 2005).

Europeiska kommissionens förordningar 2015/1187 och 2015/1189 innebär krav på energimärkning av fastbränslepannor (från och med april 2017), ekodesignkrav för fastbränslepannor (från och med januari 2020) och rumsvärmare (från och med januari 2022). Kraven omfattar dock inte befintlig eldningsutrustning och pannor mellan 500–1000 kW. Utsläppskraven omfattar inte heller specifikt dioxiner, utan gäller för organiska gasformiga föreningar som grupp. Detta medför att tillåten halt ligger långt över uppmätbara halter för dioxiner.

I centraliserade fjärrvärmesystem eller effektiva små kraftvärmeverk med bra bränslen, förbränningsteknik, förbränningsförhållanden och rening finns bättre förutsättningar för minskade utsläpp av dioxiner än vid småskalig fastbränsleeldning.

Även okontrollerad eldning av trädgårdsavfall medför utsläpp av dioxiner och bör begränsas i den mån lämpliga alternativ finns. För att utsläppen ska kunna begränsas behöver den småskaliga eldningen ske på rätt sätt och i minskande omfattning.

Åtgärder som rör småskalig fastbränsleeldning är angelägna, inte enbart för att minska dioxinutsläppen utan också för att det bidrar till utsläppsminskning av andra prioriterade ämnen (till exempel polycykliska aromatiska kolväten, PAH) och till möjlighet att följa miljö kvalitetsnormerna för utomhusluft (Naturvårdsverket, 2020a).

## Genomförande

Kommunen ska verka för att minska utsläppen av dioxiner från småskalig förbränning.

Exempel på åtgärder som kommunen kan vidta för att minska utsläppen är informationsinsatser via olika kanaler med bland annat information om hur fastbränsleeldning kan påverka människors hälsa och miljön och vad som kan göras för att minska utsläppen av dioxiner och andra luftföroreningar. Detta kan till exempel göras genom att delta i riktade kommunikationsinsatser som tydliggör vikten av och ökar förutsättningarna för eldning på "rätt" sätt, ge råd som främjar lägre utsläpp av dioxiner och andra luftföroreningar via kommunens energi- och klimatrådgivning och informera om det på kommunens webbsida.

Andra exempel är att:

- införa begränsningar för eldning av trädgårdsavfall inom detaljplanelagt/tätbebyggt område med avseende på tillåten eldningsperiod och vad som får eldas
- informera om andra alternativ till eldning
- erbjuda kostnadsfri borttransport av trädgårdsavfall inom detaljplanelagt och/eller tätbebyggt område ett par gånger per år
- verka för en omställning till värmeförsörjning som ger mindre utsläpp, till exempel centraliserade fjärrvärmesystem eller små kraftvärmeverk med miljövänliga bränslen och teknik eller användande av andra energikällor, i de fall detta är lämpligt.



## Sammanhang

Åtgärden kvarstår från Åtgärdsprogram 2018–2021.

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärderna Naturvårdsverket 4 och 5.

Åtgärden bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för havsmiljön enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön kan följas.

Denna åtgärd bidrar till samhällets klimatanpassning genom att begränsa utsläppen av växthusgaser.

## Miljömål och globala hållbarhetsmål

Åtgärden stödjer särskilt generationsmålet och miljömålen 2. Frisk luft, 4. Giftfri miljö, 8. Levande sjöar och vattendrag och 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Åtgärden bidrar särskilt till att uppnå globala hållbarhetsmålen 3. Hälsa och välbefinnande, 6. Rent vatten och sanitet, 11. Hållbara städer och samhällen, 12. Hållbar konsumtion och produktion, 14. Hav och marina resurser och 15. Ekosystem och biologisk mångfald.

# 3 Åtgärdsprogrammets konsekvenser

Detta kapitel är en övergripande ekonomisk analys av de konsekvenser som åtgärdsprogrammet kan leda till. Kapitlet innehåller beskrivningar av åtgärdsprogrammets förväntade kostnader och övergripande om de nyttor som uppkommer. Även fördelning av kostnader på olika aktörer i samhället beskrivs liksom nuvarande finansiering.

Konsekvensanalysen är ett krav enligt 6 kap. 6 § (vattenförvaltningsförordning) och ska innehålla en bedömning av såväl de ekonomiska som de miljömässiga konsekvenserna av åtgärden, varvid kostnader och nytta ska kvantifieras. Analysen ska skapa en bild av de kostnader och nyttor som uppkommer av att genomföra förslaget och därmed vara ett underlag för beslut.

Analysen som presenteras i det här kapitlet är gemensam för alla de fem vattendistrikten och har fokus på kostnader. Kostnadsanalysen och fördelningen av kostnaderna på samhällets aktörer kan bidra med underlag till budgetäskanden för berörda myndigheter och vara ett stöd för hur åtgärden kan genomföras.

Den övergripande analysen byggs upp av sju delanalyser utifrån de sju analysområden vattenmyndigheterna har valt att arbeta utifrån, analysområdena förklaras vidare i avsnitt 3.3. De bygger i sin tur på de påverkanstyper som har en betydande påverkan på våra vatten. Analysen grundar sig i de "blå trådar" av åtgärder där åtgärder riktade till myndigheter och kommuner ska leda till genomförande av fysiska åtgärder i våra vatten för att följa miljö kvalitetsnormerna. De sju grundläggande kostnadsanalyserna är bilagor till detta beslut och kan hittas på vattenmyndigheternas webbplats, [www.vattenmyndigheterna.se](http://www.vattenmyndigheterna.se).

Analysen är en scenarioanalys vilket betyder att den är baserad på ett antagande om vilket styrmedel som kan komma att användas av respektive åtgärdsmyndighet och vilka fysiska åtgärder i vatten dessa i sin tur leder till. Konsekvenser för olika sektorer i samhället vilar också på antagandet att åtgärden finansieras på angivet sätt. Beslutsfattare och ansvariga myndigheter kan dock komma till andra slutsatser om vilka styrmedel som är de mest effektiva för att nå miljö kvalitetsnormerna eller att finansieringen ska ske på annat sätt. På samma sätt kan andra fysiska åtgärder bedömas vara mer lämpliga med hänsyn till lokala förhållanden än de som antagits i denna analys.

I den ekonomiska analysen av åtgärdsprogrammet 2016–2021 gjordes en ansats till att väga samman positiva och negativa effekter (kostnader och nyttor) som uppstod till följd av åtgärdsprogrammet. Denna ansats används dock inte i samma utsträckning för den ekonomiska analysen för åtgärdsprogrammet 2021–2027. Det finns flera skäl till detta.

Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram är komplext och brett då det exempelvis omfattar 27 000 vattenförekomster, flera samhällssektorer och ett stort antal påverkanstryck. De nyttor som kommer av åtgärdsprogrammet beskrivs på en övergripande nivå. Nyttanalysen baseras på befintliga underlag och då dessa inte är tillräckliga för att på ett heltäckande sätt monetärt kunna beskriva det totala ekonomiska värdet av genomförandet av åtgärdsprogrammet kommer ingen netto nytta av genomförandet att beräknas. Syftet med nyttanalysen är inte att väga mot kostnader utan att visa vattnets värden för samhället. Dels får man en uppfattning om storleksordningar, dels lyfter man nyttor som, i avsaknad av nyttanalys, gärna åsätts inget värde i kronor. Vattnets värde för samhället är en del av motiveringen av åtgärdsprogrammet.

Åtgärdsprogrammets samhällsekonomiska konsekvensanalys ska innehålla samtliga åtgärder i åtgärdsprogrammet riktade till myndigheter och kommuner samt de påföljande fysiska åtgärder som behöver genomföras för att miljö kvalitetsnormerna ska följas.

Åtgärdsprogrammet innehåller dock två övergripande åtgärder som riktar sig till samtliga myndigheter, länsstyrelser och kommuner som ingår i programmet. Den första åtgärden handlar om skyldigheten att inom sina respektive ansvarsområden identifiera de fysiska åtgärder som behöver genomföras för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas. Den andra åtgärden handlar om att de årligen ska rapportera till vattenmyndigheterna hur arbetet med sina respektive åtgärder fortlöper. Dessa två åtgärder har inte kostnadsberäknats. Genom att ansvarig myndighet, länsstyrelse eller kommun genomför sina åtgärder i åtgärdsprogrammet och dokumenterar detta genomförs även dessa två åtgärder. Dessa åtgärder antas därför inte innebära några extra kostnader i sig.

Analysen innehåller heller ingen uppskattning av hur de administrativa kostnader som kommer uppstå kring den nationella prövningsplanen för vattenkraft. Detta arbete utvecklas i detta nu och kommer därför som ett särskilt samråd under våren 2021. Det som beräknas i denna analys för vattenkraft är en uppskattning av vad myndigheter och kommuner behöver göra förutom arbetet med den nationella prövningsplanen. Åtgärdsbehovet för de fysiska åtgärder som behövs för vattenkraftverk som är utanför den nationella prövningsplanen har inte varit möjligt att estimeras. Även denna kostnad kommer att presenteras i det senare samrådet.

Biotopvårdande åtgärder är en övergripande åtgärdskategori för att minska påverkan på vattnets form och flöde. Den används inte för planering utan enbart för att kategorisera alla underliggande åtgärder. Åtgärden finns fördelad för sjöar, vattendrag och kustområden och återfinns i de flesta delanalyser. Åtgärdsbehovet för dessa övergripande åtgärder har varit allt för komplexa för att få fram och finns därför inte med i kostnadsberäkningar i denna analys. Förhoppningsvis kommer analysen att kompletteras med detta under samrådstitiden.

## 3.1 Sammanfattning av analysen

Vattenmyndigheternas Åtgärdsprogram 2021–2027 medför betydande positiva effekter för samhälle och miljö. Ett hållbart nyttjande av våra gemensamma vattenresurser och livskraftiga vattensystem är en förutsättning för såväl samhällsutveckling som kommande generationer. Åtgärder för bättre vatten kan motiveras inte bara miljömässigt utan även i ekonomiska termer. Detta kan vi se även om vi inte kvantifierat alla nyttor i monetära termer. I litteraturen kan man tydligt se att en god vattenmiljö har stora ekonomiska värden och att vattenvårdande åtgärder ofta lönar sig för samhället. Som exempel kan nämnas att många svenska älvar är i dag värdefulla fiskevatten.

Under 2017 ägnade sig ungefär 1,4 miljoner personer åt fritidsfiske i svenska vatten minst en gång. Fritidsfiskets sammanlagda kostnader var omkring 8 800 miljoner kronor under 2017. 6 400 miljoner gäller fleråriga investeringar som båtar och 2 400 miljoner till förbrukningsmaterial i redskap, fiskekort, resor, fiskeguider, mat och logi. Att öka fiskpopulationen i ett enskilt vattendrag värderas svenska befolkningen till mer än 100 miljoner kronor.

Att nå god ekologisk status i sjöar och vattendrag avseende fosforbelastning värderas svenska befolkningen till knappt 2 miljarder kronor per år. I en enkätstudie uppger ett urval av svenska folket att miljögifter och övergödning är två av de tre viktigaste miljöproblemen att åtgärda i havet. Det ekonomiska värdet av att uppnå god havsmiljöstatus beräknas till cirka åtta miljarder kronor per år. En motsvarande siffra upp till nio miljarder kronor per år gäller

för en förbättrad vattenkvalitet i Sveriges ytvatten som inkluderas sjöar, vattendrag, och kustvatten. En betydande andel av detta värde är beroende av att vattenmyndigheternas åtgärdsprogram genomförs. Att bedöma den samhällsekonomiska lönsamheten av att genomföra åtgärdsprogrammet 2021–2027 genom att väga samman nyttor och kostnader har inte setts som möjligt att genomföra fullt ut. Dock presenterar vi resultat av befintliga studier som visar värden av bättre vatten.

Åtgärdsprogrammets totala kostnader har beräknats till cirka 24 500 miljoner kronor för förvaltningscykeln 2021–2027. I dessa kostnader ingår både kostnader för fysiska åtgärder i vatten med cirka 22 000 miljoner kronor och kostnader för myndigheternas administrativa åtgärder med cirka 2 500 miljoner kronor. Av dessa kommer cirka 14 000 miljoner kronor av redan befintlig lagstiftning, som till exempel bestämmelser kring små avlopp, medan cirka 8 000 miljoner kronor är ytterligare åtgärder beroende av åtgärdsprogrammet.

Fördelningsanalysen visar att stora kostnader ligger på staten i genomförandet av åtgärdsprogrammet. Sammanlagt uppgår de statliga kostnaderna för så väl fysiska som administrativa åtgärder till cirka 10 000 miljoner kronor under förvaltningscykeln 2021–2027. Kostnaderna för kommunerna ligger på cirka 2 850 miljoner kronor under samma tidsperiod.

Att kostnaderna är höga för stat och kommun är inte förvånande då det är till dessa som åtgärdsprogrammet riktar sig. Men även verksamhetsutövare och enskilda bär stora kostnader för genomförandet av åtgärderna. Kostnaden för dessa aktörer summeras till 7 400 miljoner kronor för verksamhetsutövare och 4 000 miljoner kronor för enskilda. I dessa kostnader ingår både kostnader för genomförandet av fysiska åtgärder i våra vatten och kostnader i form av tillsyns- och prövningsavgifter.

För att illustrera hur finansieringen av vattenvårdande åtgärder ser ut i Sverige idag har vi valt att titta närmare på finansieringen under år 2019. Man bör dock komma ihåg att finansieringen av vattenvårdande åtgärder inte är i grunden utformad för att följa miljö kvalitetsnormer (MKN) i vatten, och hur stor andel av dessa anslag som faktiskt riktar sig till MKN går inte att härleda. De inkluderade anslagen kan, utöver MKN, ha syften som miljöskydd, produktionsstöd eller att främja biologisk mångfald.

Under 2018 uppgick den totala finansieringen av vattenvårdande åtgärder till cirka 36 miljarder kronor. Dessa 36 miljarder kronor täcker inte alla delar av samhället, då sektorer blivit exkluderade på grund av otillräckligt heltäckande statistik. Av dessa 36 miljarder kronor kopplas cirka 93 procent (33 400 miljoner) till grundläggande åtgärder enligt befintliga regelverk medan fem procent (1 600 miljoner) kopplas till kompletterande åtgärder enligt kraven i vattenförvaltningsförordningen. Resterande två procent (700 miljoner kronor) betraktas som varken grundläggande eller kompletterande. De 700 miljoner kronorna representeras av kostnader som härleds till tillsyn, övervakning och forskning samt vattenvårdande åtgärder som finansieras av ideella fonder. De största posterna återfinns inom vatten och avlopp, då kostnaderna beror på behovet av ett fungerande VA-system och den positiva effekten på MKN primärt är en bieffekt.

Den förväntade utvecklingen av finansieringen för vattenvårdande åtgärder förväntas öka i framtiden. Bland annat har stödet för LOVA-projekt, som fokuserar på att motverka negativa effekter av övergödning, ökat från 2018 års 100 miljoner kronor till cirka 250 miljoner kronor för 2020. Det kommer även krävas ytterligare åtgärder för att Sverige ska uppnå de nationella miljömål och internationella överenskommelser så som det svenska betinget för att reducera belastningen av näringsämnen i Baltic Sea Action Plan (BSAP) (HELCOM, 2007). Stora kostnadsposter är också att förvänta inom vattenkraften då den nationella planen för

omprövning av vattenkraft som förväntas starta år 2022 och innebära cirka 90 prövningar per år under en tjuugoårsperiod.

Åtgärdsprogrammet är ett stort och komplext åtagande för många nationella och regionala myndigheter och kommuner. Både administrativa åtgärder och fysiska åtgärder behöver öka åtgärdstakten markant för att miljökvalitetsnormerna ska kunna följas inom utpekad tidsram. Det är en utmaning för samtliga aktörer som berörs av detta åtgärdsprogram att prioritera vattnets ekologiska, kemiska och kvantitativa välmående. För att kunna säkerställa att miljökvalitetsnormerna kan nås under en längre tid, inte enbart under den kommande förvaltningscykel är en grundförutsättning att finansieringen för att genomföra åtgärder är långsiktig.

## 3.2 Nyttan av att genomföra åtgärdsprogrammet

Vattenmyndigheternas Åtgärdsprogram 2021–2027 medför betydande positiva effekter för samhälle och miljö. Ett hållbart nyttjande av våra gemensamma vattenresurser och livskraftiga vattensystem är en förutsättning för såväl samhällsutvecklingen som för kommande generationer. Åtgärder för bättre vatten kan motiveras, inte bara miljömässigt och samhällsmässigt, utan även i ekonomiska termer. En utmaning är att det tar tid att samhället upplever nyttor som följer av åtgärdsprogrammets implementering. Dessutom de som betalar för åtgärder är inte nödvändigtvis de som får nyttan i framtiden. Därför måste åtgärdsprogrammet motiveras ur ett samhällsperspektiv.

Vattenmyndigheterna har inte genomfört någon egen heltäckande datainsamling för att uppskatta det ekonomiska värdet av genomförandet av Åtgärdsprogrammet 2021–2027. Att uppskatta det ekonomiska värdet av att genomföra åtgärdsprogrammet görs därför utifrån befintliga underlag. Genom forskning och utredningar på universitet och andra myndigheter tillkommer det hela tiden nya studier och underlag som illustrerar det ekonomiska värdet av vattenvårdande åtgärder. Den existerande kunskapen är dock inte tillräcklig för att ge en heltäckande bild av det ekonomiska värdet av att genomföra Åtgärdsprogrammet 2021–2027.

Nyttan med bättre vatten är övergripande och till skillnad från åtgärdskostnader är svårt att dela värdena av nyttan per åtgärdsområden. Dessutom är nyttan med bättre vatten oftast värderat utanför marknader i betalningsviljestudier till skillnad från åtgärdskostnader som är baserat på faktiskt referensvärden. Betalningsviljestudier baseras på hypotetiska scenarier och då finns risken att antingen underskatta eller överskatta värden. Respondenter saknar oftast kunskap om alla möjligheter med den potentiella nyttan av vatten och underskattar då värdet. Å andra sidan värderar respondenterna en hypotetisk betalning där värdet kan bli överskattat för att det inte innebär en faktisk betalning. Metodik finns för att ta hand om en så kallad "hypotetisk bias" men skillnader finns mellan studier. De befintliga studierna som vi presenterar nedan för att visa vattnets nytta borde tolkas försiktigt med hänsyn av detta.

I litteraturen kan man tydligt se att en god vattenmiljö har stora ekonomiska värden och att vattenvårdande åtgärder ofta lönar sig för samhället. Att öka fiskpopulationen i ett enskilt vattendrag värderar svenska befolkningen till mer än 100 miljoner kronor (Håkansson, 2009). Att nå god ekologisk status i sjöar och vattendrag avseende fosforbelastning värderar svenska befolkningen till knappt 2 miljarder kronor per år (Söderqvist & Wallström, 2017). I en enkätstudie uppger ett urval av svenska folket att miljögifter och övergödning är två av de tre viktigaste miljöproblemen att åtgärda i havet. Det ekonomiska värdet av att uppnå god havsmiljöstatus beräknas till cirka 8 miljarder kronor per år (Anthesis, 2020). En motsvarande siffra upp till 9 miljarder kronor per år gäller för en förbättrad vattenkvalitet i Sveriges ytvatten som inkluderas sjöar, vattendrag, och kustvatten (Havs- och vattenmyndigheten,

2019a). En betydande andel av detta värde är beroende av att vattenmyndigheternas åtgärdsprogram genomförs.

Total kostnad för att genomföra Åtgärdsprogram 2021–2027 är cirka 24,5 miljarder kronor. Vi kan inte göra någon sammanvägning av kostnader och nyttor av att genomföra åtgärdsprogrammet. En grov skattning visar dock att återbetalningstiden kan vara cirka 3 år (24,5 miljarder kronor / 8 miljarder kronor per år). Nyttorna kommer sannolikt att hålla länge och då räcker att nyttorna håller mer än nio år efter implementering, vilket tydligt indikerar att åtgärdsprogrammets nettovärden är positiva och samhällsekonomiskt lönsamma. Det ekonomiska värdet av 8 miljarder kronor per år är bara ett referensvärde som hänvisas till befintliga studier som syftar att uppskatta det ekonomiska värdet av en övergripande förbättrad vattenkvalitet som (Havs- och vattenmyndigheten, 2019a; Anthesis, Rapport 2020:8, 2020; Kataria, 2009).

Det ekonomiska värdet av att genomföra åtgärdsprogrammet 2021–2027 illustreras i detta kapitel på flera sätt. Miljökvalitetsnormen för vatten ska följas och att nå normerna ger stor nytta för såväl ekologi som kemisk och kvantitativ status, vilket beskrivs utförligt i vattenmyndigheternas status- och påverkansanalys (Förvaltningsplan, kap. 3). En kvantitativ ansats för att beskriva åtgärdernas nytta görs nedan i termer av åtgärdens effektplats. Det ekonomiska värdet av att nå god status i havsmiljön och kopplingen till vattenmyndigheternas åtgärdsprogram beskrivs också nedan. Därefter presenterar vi de monetära värden för nyttan av att genomföra åtgärdsprogram med särskilt fokus på samhällsekonomiska nyttor i reglerade vatten, minskad övergödning, vattenförsörjning, och minskad förekomst av miljöskadliga ämnen.

Reglering av vattendrag och övergödning är två prioriterade påverkanstyper inom vattenförvaltningen som leder till att många vattenförekomster i Sverige inte når god ekologisk status. Kännedomen om dessa miljöproblem är god och det finns dessutom jämförelsevis bra sammanställningar av studier som uppskattat det ekonomiska värdet av vattenvårdande åtgärder i reglerade vatten respektive av minskad övergödning.

## Effekter på ytvatten och grundvatten

Åtgärderna i åtgärdsprogrammet ska förbättra statusen i vattenförekomsterna och leda till att miljökvalitetsnormerna följs. Ett sätt att beskriva och till viss del kvantifiera nyttan är att beskriva hur många vattenförekomster som förväntas gynnas av att en viss åtgärd genomförs, det vill säga vilken effekt som åtgärden har.

Belastningen av näringsämnen är det största påverkanstrycket inom avloppsområdet. Samtliga åtgärder syftar till att minska spridningen av näringsämnen till vatten, och därmed att minska övergödningen. Minskad övergödning förbättrar förutsättningarna för livskraftiga ekosystem och de följd effekter som uppstår, bättre rekreativsmöjligheter, förbättrad hälsa och välmående hos befolkningen.

Åtgärdsanalysen för avloppsreningsverk visar att åtgärder behövs vid 307 reningsverk och att dessa leder till förbättrad status i cirka 900 vattenförekomster. För små avlopp är siffrorna inte lika tydliga. Där uppskattas 1100 åtgärder leda till förbättrad status i samma antal vattenförekomster för både kust- och inlandsvatten. Åtgärder för små avlopp har dock ofta stor lokal betydelse.

De nyttor som uppstår till följd av åtgärder för att minska påverkan från miljöfarlig verksamhet och övrig signifikant påverkan är framförallt kopplade till minskad spridning av skadliga ämnen i miljön. Många av de ämnen som avses har stor påverkan på både

människors hälsa och miljö. Att minska spridningen av dessa ämnen ger därmed upphov till betydande positiva effekter som livskraftigare ekosystem, minskad oro hos befolkningen och minskade kostnader för sjukvård och andra samhällskostnader. Att stoppa spridningen vid källan väntas få effekt mer än bara lokalt. För efterbehandling av förorenade områden uppskattas cirka 990 åtgärder leda till förbättrad status i cirka 1100 vattenförekomster. På liknade sätt förväntas minskade utsläpp från cirka 130 punktkällor leda till förbättrad status i cirka 200 vattenförekomster.

Åtgärder för att säkra en trygg vattenförsörjning handlar framförallt om förebyggande åtgärder. Vattentäkter behöver ha vattenskyddsområden och tillstånd för vattenuttag ska finnas för att säkerställa en hållbar hantering och minska risken för vattenbrist. Ett fastställt vattenskyddsområde och efterföljande tillsyn för att se till att föreskrifterna följs innebär att samhället undviker de stora kostnader som skulle följa av ett förorenat dricksvatten. Att upprätta vattenskyddsområden för de vattentäkter som i dag saknar skydd skulle innebära att fler hushåll och verksamheter fick sitt dricksvatten säkrat.

Tillgång till dricksvatten är en förutsättning för många sektorer i samhället. Till exempel är det en förutsättning för turismens utveckling. Turismen drar också nytta av rekreativsmöjligheter och ekosystemtjänster som är beroende av bättre vatten. Turismen i Sverige omsatte 317 miljarder kronor 2017, vilket representerar 2,8 procent av BNP (Tillväxtverket, 2018). Rekreativsmöjligheter ökar förutsättningarna för turismens utveckling.

## Effekter på havet – åtgärdernas inverkan på havsmiljön

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) tar, på liknande sätt som vattenmyndigheterna, fram ett program för åtgärder som krävs för att uppnå god status i havet enligt havsmiljödirektivet (2008/56/EG). Eftersom allt inlandsvatten rinner ut i havet innebär det att den miljöpåverkan som sker på land även påverkar statusen i havet. Havsmiljödirektivet och vattendirektivet överlappar varandra både avseende vissa påverkanstryck och vattenområden. För vissa påverkanstryck är det därför en förutsättning att uppnå god status i inlandsvatten för att uppnå god havsmiljöstatus. Därefter krävs ytterligare åtgärder för de påverkanstryck som sker specifikt i havet som till exempel anläggningar såsom vindkraft, fiske och nedskräpning.

Det finns flera typer av negativ påverkan som är desamma för både inlands- och havsvatten. Några exempel är övergödning, miljögifter och viss fysisk påverkan. I fysisk påverkan ingår konnektivitet mellan inlandsvatten och havet är viktigt för många vattenlevande arter som öring, lax och ål. Det är framförallt tillförsel av näringsämnen (övergödning) och farliga ämnen/miljögifter som äventyrar uppfyllandet av god havsmiljö. För båda dessa påverkanstryck krävs det mer långtgående åtgärder på land, vilket hanteras i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Eftersom god havsmiljöstatus är starkt beroende av att god status uppfylls i inlandsvatten, beror nyttan av att uppnå god havsmiljöstatus på genomförandet av vattenförvaltningens åtgärdsprogram. Se vidare Åtgärdsprogram för havet på Havs- och vattenmyndighetens webbsida (Havs- och vattenmyndigheten, 2020b).

I en studie gjord på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten har värdet av nyttan av att uppnå god havsmiljöstatus undersökts (Nordzell, Wahtra, Hasselström, & Wallström, 2020). Studien är utförd i Sverige och undersöker svenskarnas betalningsvilja för att finansiera åtgärder för att uppnå god status i havet. Samma typ av studie har gjorts i Finland (Nieminen, Ahtiainen, Lagerkvist, & Oinonen, 2019), och planeras att även utföras i Tyskland (Nordzell, Wahtra, Hasselström, & Wallström, 2020). Att studien görs på samma sätt i de tre länderna ger goda förutsättningar för samsyn och enighet i det regionala miljöarbetet i Östersjön, bland annat i Baltic Sea Action Plan (BSAP).

I HaV:s undersökning av allmänhetens betalningsvilja antog man att åtgärderna skulle finansieras med en fast skatt, som motsvarade den uppskattade betalningsviljan. 37 procent uppgav att de skulle vara villiga att betala något för att vidta åtgärder för god status, och 45 procent att de kanske skulle vara villiga att betala. Den vanligaste anledningen för de resterande 18 procent som inte hade någon betalningsvilja var att de ansåg att det är föreningen som ska betala.

Respondenterna som hade uppgett en betalningsvilja ansåg att det viktigaste miljöproblemet att åtgärda med den hypotetiska skatten i första hand var farliga ämnen. Därefter ansåg ungefär lika många att krympande fiskbestånd respektive övergödning var de viktigaste problemen.

Den genomsnittliga betalningsviljan uppskattades separat för väst- och östkusten, beroende på var respondenten vistades mest. Betalningsviljan per person och år för västkusten var 1 241 kronor, och för östkusten 1 034 kronor. Omräknat för hela den svenska befolkningen uppgår det ekonomiska värdet av att uppnå god havsmiljöstatus till cirka 8 miljarder kronor per år. Eftersom miljöskadliga ämnen, krympande fiskbestånd och övergödning var de viktigaste miljöproblemen att åtgärda, är det rimligt att nyttan av att åtgärda just dem tillskrivs stor andel av detta värde. Det går dock inte att uppge en specifik summa eller andel.

En majoritet av respondenterna i undersökningen uppgav att de bodde mellan noll och fem mil från havet, och att de vistats vid havet under det senaste året. Vanliga aktiviteter som uppgavs var att vistas i landskapet, strandvistelser som solning, jogging, promenader eller bad och båtliv. Allra flest vistades vid Kattegatt, Östersjön (västra Gotlandshavet och Ålands hav) och Öresund. I enkäten fick respondenterna svara på om de hade störtts vid sin vistelse och i så fall av vad. Majoriteten svarade skräp i havet/på stranden, alger och vattenväxter, blomningar av blågröna alger samt grumligt vatten.

Alla dessa komponenter, utom nedskräpning, är effekter av övergödning. Övergödning var dessutom det havsrelaterade miljöproblem som de flesta hade hört talas om, över 80 procent. Dessutom uppgav över 70 procent att de anser havsmiljöns dåliga status vara ett av de viktigaste miljöproblemen i Sverige.

Havsmiljö- och vattendirektivet överlappar varandra till viss del. En del av det ekonomiska värdet av att uppnå målen för havsmiljön är, som nämnts ovan, beroende av att vattenförvaltningens åtgärdsprogram genomförs. Eftersom utformningen av värderingsstudien inte gör det möjligt att uppskatta värdet av god status för olika parametrar går det inte att uppskatta hur stor andel av värdet som kan tillskrivas effekterna av detta åtgärdsprogram. Men eftersom respondenterna har uppgett att miljögifter och övergödning är två av de tre viktigaste miljöproblemen att åtgärda i havet så kan man se det ekonomiska värdet för att nå god status avseende dessa påverkanstryck som en implicit värdering av vattenförvaltningens åtgärdsprogram. Vattenmyndigheternas åtgärder ger effekt även i åtgärdsområden inom havsmiljödirektivet och denna effekt betingar ett ekonomiskt värde som kan tillskrivas genomförandet av vattenförvaltningens åtgärdsprogram. Det ekonomiska värdet av att uppnå god havsmiljöstatus beräknas till cirka 8 miljarder kronor per år. En andel av detta värde är beroende av att vattenmyndigheternas åtgärdsprogram genomförs.

## Samhällets ekonomiska nytta av åtgärdsprogrammet

Nedan görs en särskild beskrivning av samhällsekonomiska nyttor av vattenvårdande åtgärder i reglerade vatten respektive av minskad övergödning. Sedan presenterar vi nyttor med vattenförsörjning och värdet av att minska förekomsten av miljöskadliga ämnen. Reglering av vattendrag och övergödning är två prioriterade påverkanstryck inom



vattenförvaltningen som leder till att många vattenförekomster i Sverige inte når god ekologisk status. Kännedomen om dessa miljöproblem är god och det finns dessutom jämförelsevis bra sammanställningar av studier som uppskattat det ekonomiska värdet av vattenvårdande åtgärder i reglerade vatten respektive av minskad övergödning. Vi har därför valt att redovisa dessa studier för att illustrera hur beräkningar kan göras och vilka storleksordningar värdena hamnar i. Det bör alltså tillkomma betydande värden av andra åtgärder som, på grund av bristande dataunderlag, inte kan kvantifieras idag. Nedan ges en sammanfattning av detta underlag.

## Värdet av vattenvård i reglerade vatten

Det finns stora samhällsekonomiska värden förknippade med förbättrad konnektivitet och restaurering av fysiskt påverkade vattenmiljöer. Positiva effekter i kvantitativa termer beskrivs exempelvis i Miljökvalitetsnormer för kraftigt modifierade vattenförekomster – vattenkraft (avsnitt 3.4 i (Vattenmyndigheterna, 2019b)). Där redovisas exempel på effekten för naturmiljön av de åtgärder som ligger till grund för miljökvalitetsnormen som exempelvis hur stor areal uppväxt- och lekstränder som tillgängliggörs vid förbättrad konnektivitet och minimitappning i torrfårar. Sådana positiva effekter har även beskrivits i litteraturen (se exempelvis Kail, Lorenz, & Hering, 2015).

Positiva effekter till följd av åtgärder i vattenmiljöer påverkade av vattenkraft kan även beskrivas i ett antal huvudsakliga kategorier av samhällsekonomiska värden (se även avsnittet om ekosystemtjänster kopplade till miljöanpassade flöden längre ned i texten):

- biologiska värden – exempelvis förbättrade livsmiljöer för vattenlevande arter som havsvandrande fisk och bottenlevande djur, förbättrad strandväxtlighet/växtproduktion och förbättrade livsmiljöer för fågel
- rekreationsvärden – exempelvis förbättrade möjligheter till rekreation och turism såsom fritidsfiske
- estetiska värden – strömmande vatten med ett mer naturligt utseende
- hälsorelaterade värden – exempelvis minskad uppkomst av översvämningsmygg

Den ekonomiska analysen av Åtgärdsprogram 2021–2027 har inte inkluderat någon egen datainsamling för att uppskatta det samhällsekonomiska värdet av förbättrad konnektivitet eller restaurering av fysiskt påverkade vattenmiljöer. Dessa ekonomiska värden är dock relativt väl undersökta och beskrivna i litteraturen.

Nedan sammanfattas litteratur som har studerat detta värde. Senare beskrivs även hur en ekosystemtjänstansats kan tillämpas för att beskriva dessa värden. Litteraturen nedan är uppdelad i studier som haft en marknadsbaserad ansats samt studier om allmänhetens vilja att betala för olika åtgärder för förbättrad konnektivitet eller restaurering av fysiskt påverkade vattenmiljöer.

Ett antal tidigare genomförda studier har använt en marknadsbaserad ansats för att studera det samhällsekonomiska värdet av miljöåtgärder i fysiskt påverkade vatten (bland annat i termer av rekreationsvärden och fritidsfiske), exempelvis:

- Grahn, Johansson, Thang Hnin, & Blomkvist (2017) har 2011–2015 undersökt de finansiella effekterna av genomförda fiskevårdande åtgärder i Bottenvikens vattendistrikt, där även arbetsmarknads- och sysselsättningseffekter ingår. Ökade fiskbestånd i de tre studerade avrinningsområdena är ett resultat av fiskeförvaltande åtgärder som vattendragsrestaureringar och fisketillsyn. Resultaten visar att det fanns

betydande lokala och regionala värden förknippade med sportfiske redan år 2011 och att dessa ökat kraftigt under den studerade tidsperioden. Värdet av sportfisket för marknaden år 2011 var cirka 51 miljoner kronor och ökade till cirka 98 miljoner kronor till år 2015. Under samma tidsperiod ökade antalet sysselsatta inom sportfiskerelaterade verksamheter från 54 till 83 stycken. Det beräknades även hur mycket varje fångat kilo lax bidrar till omsättning och sysselsättning. Resultaten indikerar att varje kilo fångad lax eller havsöring bidrar med cirka 480 kronor i marknadsomsättning och att ett arbetstillfälle uppstår då 2 500 kilo fisk fångats.

- Statistiska centralbyrån (SCB) genomförde 2007 på uppdrag av Fiskeriverket en enkätundersökning om det fritidsfiskebaserade företagandet (Fiskeriverket, 2008). Samhällsekonomiskt värde uppstår genom vinster i de företag som bedriver verksamhet baserat på fritidsfiske. Enligt undersökningen fanns drygt 1 300 företag med en total omsättning på knappt 500 miljoner kronor. En kompletterande studie visar även att verksamhetens omfattning kan vara upp till det dubbla. Den största delen av den svenska fisketurismen sker i fjällregionen, i rinnande vatten och i sjöarna. En stor andel av denna verksamhet sker i glesbefolkade regioner. Den totala sysselsättningen motsvarade under 2006 cirka 1 000 årsarbeten. Det totala antalet individer som är involverade i näringen är betydligt större, men många av de anställda är deltids- eller säsongarbetande. I rapporten konstateras även att en av de viktigaste faktorerna som påverkar möjligheten att bedriva ett fritidsfiske och fritidsfiskebaserade företag är den omfattande utbyggnaden av vattenkraft i Sverige. Vattenkraften utgör även ett hot mot den fortsatta utvecklingen av fritidsfiske, eftersom den har en negativ påverkan på tillgången på vattenvolymer och vandringsvägar för vandringsfisk. Betydelsen av fritidsfiske har ökat i Sverige. Under 2017 ägnade sig ungefär 1,4 miljoner personer åt fritidsfiske minst en gång i svenska vatten. Detta gäller personer som är folkbokförda i Sverige, i åldern 16–80 år. Antalet fiskedagar uppgick 2017 till omkring 11,9 miljoner. Fritidsfiskets sammanlagda utgifter inklusive investeringar var enligt undersökningen omkring 8 800 miljoner kronor under 2017 (Havs- och vattenmyndigheten, 2017). Av dessa uppskattar 6 400 miljoner kronor till fleråriga investeringar som båtar och dyrare fiskeredskap och 2 400 miljoner kronor gäller kortsiktiga utgifter som förbrukningsmaterial i redskap, fiskekort, resor, fiskeguider, mat och logi.

Det finns även exempel på studier som har studerat exempelvis allmänhetens betalningsvilja för att förbättra miljön i vatten som påverkats av vattenkraft:

- Naturvårdsverket har undersökt svenska hushålls vilja att betala för att uppnå en förbättrad vattenkvalitet i vattendrag som är påverkade av vattenkraft (Naturvårdsverket, 2006). Studien undersökte om svenska hushåll skulle vara villiga att betala ett högre elpris om energin producerades med mindre negativ miljöpåverkan på vattendragen. I studien beskrevs ett antal egenskaper som karakteriserar vattenmiljöns status: fisk, fågelliv, bottenlevande djur samt erosion och strandväxtlighet. Egenskaperna och hushållets merkostnad för el per år presenterades på olika nivåer i varierande sammansättningar. De tillfrågade hushållen ombads att välja vilken kombination av egenskaper och elpris som de föredrog. Studien visar att en kombination av den högsta nivån av samtliga egenskaper har ett värde till cirka 2 000 kronor per hushåll och år. 2019 finns 4,7 miljoner hushåll i Sverige som innebär 9 400 miljoner kronor per år (Läs också mer i till exempel Mitesh, 2009).
- I en nationell studie om allmänhetens betalningsvilja för att öka uppgången av vildlax i Vindelälven (Håkansson, 2009) efterfrågades respondenterna att uppge sin betalningsvilja som en klumpsumma samma år för åtgärder vid ett större kraftverk. Åtgärder som en fisktrappa eller spill i torrfåra vid Stornorrfor kraftverk skulle ge en

naturlig passage och öka antalet fiskar som når lekomyråden uppströms kraftverket med 1 000 till totalt 4 000 per år. Resultaten gav ett totalt värde för denna förändring i Vindelälven på 140 miljoner kronor om det extrapoleras till hela Sverige.

Ovanstående studier visar att det finns stora samhällsekonomiska värden förknippade med miljöåtgärder i fysiskt påverkade vattendrag samt av det fritidsfiske som redan pågår i våra vattendrag. Naturvårdsverket (2006) och Håkansson (2009) illustrerar att allmänheten i Sverige tycker att miljöåtgärder i reglerade vatten är en viktig samhällsfråga. Studierna visar även att svenska hushåll har en vilja att betala för att nå en förbättrad vattenstatus i reglerade vatten. Att vattendrag med god biologisk kvalitet betingar stora samhällsekonomiska värden avseende fritidsfiske är väl känt, vilket även styrks av ovanstående exempel. Miljöåtgärder i reglerade vatten har en tydlig positiv effekt på såväl sysselsättning som omsättning i det lokala/regionala näringslivet.

## Ekosystemtjänster och miljöanpassade flöden

Många av Sveriges vattendrag är reglerade för exempelvis vattenkraftsproduktion. Det är väl känt att tillhandahållandet av många ekosystemtjänster kopplade till rinnande vatten påverkas negativt av flödesreglering och att detta delvis kan motverkas genom miljöanpassade vattenflöden. Miljöanpassade vattenflöden ökar tillgången på reglerande ekosystemtjänster (som sedimenttransport och vattenrening) och stödjande ekosystemtjänster (som primärproduktion och upprätthållande av habitat). Den övergripande effekten på ekosystemtjänster är positiv vid alla typer av miljöanpassade vattenflöden (Persson, Jones, & Sandin, 2019).

Vattenreglering resulterar oftast i utjämning av det naturliga vattenflödet som dessutom påverkar arter och habitat som är särskilt anpassade för ett dynamiskt och variabelt flöde med förutsägbart säsongsmönster. Förändring av ekosystemprocesser kan försämra sötvattens ekosystems integritet och funktion som i sin tur påverkar tillhandahållandet av ekosystemtjänster. Dessutom påverkas i många fall Natura 2000 områden och arter som står under skydd av art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) (Naturvårdsverket, 2020c). Den rådande uppfattningen är att ju större påverkan på flödesregimen desto större risk för påverkan på det ekologiska systemet. Omvänt så förväntas därför den positiva effekten öka för många av de undersökta ekosystemtjänsterna ju mer man återspeglar den naturliga flödesregimen (Persson, Jones, & Sandin, 2019).

Nordzell, Hasselström och Söderqvist (2019) genomför en exempelberäkning med överföring av ekonomiska värden från tidigare studier som har gjorts med tre metoder för att uppskatta det ekonomiska värdet av ekosystemtjänster som gynnas av en mer miljöanpassad vattenreglering. Beräkningen bygger på ett fiktivt exempel om restaurering av en tre kilometer lång torrfåra som uppstått efter att vattnet avletts från sin naturliga sträckning till förmån för vattenkraftsproduktion. Restaureringen består av en rad åtgärder som bland annat biotopvårdsåtgärder, återställning av stränder, ett omlöp och minimitappning i torrfåran. Minimitappningen gör att flödet även nedströms torrfåran blir mer stabilt, hela vägen ner till en mindre sjö 15 kilometer bort. Hela flödesystemet är 150 kilometer långt. Åtgärderna förväntas ge positiva effekter på erosion och dessutom återställa strandväxtlighet längs hela sträckan. De förväntas också skapa nya habitat för fisk i fåran och tillgängliggöra ytterligare levnadsmiljöer uppströms fördämningen, öka artrikedomen av bottenlevande djur och fåglar, förbättra landskapsbilden och öka rekreationsmiljön i området. De ekosystemtjänster som gynnas i detta fiktiva exempel är alltså erosionskontroll, tillhandahållande av hotade växt- och djurarter/habitat, estetiska värden samt näringsretention/vattenkvalitetsreglering.

Olika modeller har använts för att i en exempelberäkning uppskatta det ekonomiska av ovanstående ekosystemtjänster baserat på tidigare studier. Värdet uppskattas ligga i intervallet 100–2 700 kronor per hushåll och år. Att intervallet är stort förklaras av de olika modeller som använts som utgår ifrån tidigare liknande studier vilka inte helt motsvarar eller fångar upp förutsättningarna som beskrivs i det fiktiva exemplet. En platsspecifik svensk studie skulle ge en mer rättvisande uppfattning om värdet av ekosystemtjänster som påverkas av miljöanpassad vattenreglering.

Sammanfattningsvis finns ekonomiska värden förknippade med en förbättrad vattenmiljö samt flera metoder för att beräkna dessa.

## Det samhällsekonomiska värdet av minskad övergödning

Under de senaste åren har det genomförts en hel del arbete med att analysera den samhällsekonomiska nyttan av minskad övergödning. Sådana beräkningar är viktiga exempel på hur man kan beräkna det ekonomiska värdet av att reducera närsaltstillförseln till en nivå som är förenlig med god ekologisk status. Detta avsnitt beskriver litteraturen som rör det samhällsekonomiska värdet av minskad övergödning i Sverige.

Söderqvist och Wallström (2017) har, på uppdrag av Naturvårdsverket, sammanställt en prisdatabas över schablonvärden för nyttovärderingar och kostnadsuppskattningar för olika miljöförändringar. Underlaget omfattar schablonvärden för minskad fosfortillförsel i inlandsvatten för de fem vattendistrikten i Sverige. Den sammanlagda betalningsviljan för att uppnå god vattenstatus, avseende fosfor, beräknades uppgå till 1 700 – 1 900 miljoner kronor per år. Det ger ett nationellt genomsnitt på värdet av att minska fosforbelastningen med ett kilogram på 3 100–3 500 kronor. Det kan därför konstateras att det finns en avsevärd vilja att betala för att åtgärda övergödningen i svenska sjöar, vattendrag och kustvatten. En uppskattning av detta värde togs även fram per vattendistrikt och det framgick då att intervallen skiljer sig väsentligt mellan de olika distrikten. Nyttan beräknades i kronor per kilo reduktion av fosfor för vart och ett av de fem svenska vattendistrikten. Söderqvist och Wallström (2017) analyserade värdena närmare för att förklara hur de är beräknade och vad som spelar roll för deras storlek och variation.

Resultaten kan jämföras med en scenariovärderingsstudie genomförd av Soutukorva m.fl. (2017) där viljan bland boende i Stockholms kommun att betala för att alla sjöar och vattendrag i kommunen ska uppnå god ekologisk status undersöks. Den årliga medelbetalningsviljan är 690–782 kronor per hushåll (2016 års prisnivå). Intervallet består av osäkerheter i data angående huruvida vissa respondenter kan antas ha en betalningsvilja eller inte. Den totala nyttan för allmänheten i Stockholm av att uppnå god vattenstatus i alla Stockholms vattenförekomster skattas till 2 500 – 2 800 miljoner kronor räknat på en tioårsperiod (2017–2027). En liknande värderingsstudie gjordes även för att monetärt skatta allmänhetens vilja att betala för ett scenario där vattenkvaliteten i Göteborgs vattendrag, sjöar och kustvatten förbättras och vattendirektivets mål om god vattenstatus uppnås år 2027 (Soutukorva & Wallström, 2018). Den genomsnittliga viljan att betala för att uppnå god vattenstatus skattades till 600–696 kronor per hushåll och år. Den totala viljan att betala för vuxna invånare i Göteborg skattas till cirka 1 300 – 1 600 miljoner kronor. Detta kan tolkas som en kvantifiering av den ekonomiska nyttan för boende i Göteborgs stad av en förbättring av vattenkvaliteten från, i de flesta fall, måttlig vattenstatus till god i de vattenförekomster som ingår i studien. Det finns flera faktorer som tyder på att nyttorna sammantaget är lågt skattade i studien.

Ahtiainen m.fl. (2014) utförde under 2011 en scenariostudie (contingent valuation) genom enkäter till hushåll i de nio länderna runt Östersjön. Enkäten innehöll en beskrivning av

Östersjön och dess tillstånd, frågor om hur fritid tillbringas vid havet och ett värderingsscenario med frågor om respondentens betalningsvilja. Den totala viljan bland svenskar över 18 år att betala för att minska föroreningarna av Östersjön till en nivå där övergödningen minskar och Baltic Sea Action Plan (BSAP) uppfylls, beräknades till cirka 5,5 miljarder kronor 2019. För alla nio länder kring Östersjön är betalningsviljan cirka 35 miljarder kronor per år.

## Värdet av rent dricksvatten

Enligt Statistiska centralbyrån fick 2013 över fyra miljoner människor sitt vatten från vattentäkter med delvis föråldrade och omoderna skyddsformer. I den årliga rapportering som kommunerna gör till vattenmyndigheterna om sitt åtgärds genomförande framgår att behovet av att uppdatera skyddet fortfarande är stort. Enligt den senaste rapporteringen har endast 28 procent av vattentäkterna ett modernt skydd som bedöms som tillräckligt.

Värdet av vattenförsörjning kan beskrivas på olika sätt. I en studie av vattenmyndigheterna (2018) undersöks möjliga metoder för värdering, utifrån andra studier gjorda i Sverige och andra länder.

Tillgång på vatten kan ses som något ovärderligt, eftersom utan det finns inga förutsättningar för liv. Det är en direkt förutsättning för människor, djur, växter och ekosystem. Det finns inget substitut som kan särskilt ersätta dricksvatten. Därför kan dricksvattnets optionsvärde vara oändligt högt. I studien föreslås dock en möjlig värdering av optionsvärdet, baserat på avsaltningsanläggningar då avsaltat havsvatten kan ses som ett substitut till den mer konventionella metoden för dricksvattenframställning, där grund- eller ytvatten används.

En av metoderna som ingår är att beräkna resursräntan, vilket då anger dricksvattnets bidrag till landets ekonomi (Vattenmyndigheterna, 2019c). Detta har beräknats i Holland och Australien. Där har beräkningarna dock visat på ett negativt värde för resursräntan, vilket författarna till respektive studier tror bero på att priset på dricksvattnet är reglerat. Att resursräntan antar ett negativt värde gör metodiken oanvändbar.

En annan metod som undersöks för att uppskatta dricksvattnets direkta användarvärde kan vara att använda VA-taxan. Det är dock inte helt problemfritt, eftersom dricksvattenförsörjningen dels är ett naturligt monopol, dels att det är prisreglerat. Producenten får inte göra några vinster och priset som konsumenten betalar får inte överstiga producentens kostnader. Många kommuner (15 procent enligt Svenskt Vattens taxeundersökning (2017)) saknar full kostnadstäckning, och tillskott krävs från kommunens allmänna budget för att fylla gapet.

Om dricksvattnet förorenas kan det bli kostsamt, både direkt för VA-huvudmannen och för resten av samhället. Ett exempel är fallet med *Cryptosporidium* i Östersund år 2010 som innebar bland annat extra driftkostnader på två miljoner kronor för Vatten Östersund och cirka fem miljoner kronor i investeringar i en UV-anläggning för att få bort parasiten. Utöver detta beräknas samhällskostnaden ha uppgått till 220 miljoner kronor enligt Totalförsvarets forskningsinstitut (Lindberg, Lusua, & Nevhage, 2011; Livsmedelsverket, 2017). Kostnader kan bli ännu större om man tar hänsyn av, till exempel, sjukvårdsbehov och inkomstbortfall, vilket ofta är fallet vid förorening av patogener.

## Värdet av att minska miljöskadliga ämnen

Den samhällsekonomiska nyttan av att vidta åtgärder kring miljöskadliga ämnen är framförallt kopplade till att minska förekomsten och de negativa effekterna av spridningen av miljögifter i miljön på både land och vatten. Nyttan är delvis svår att kvantifiera eftersom

orsakssamband i vissa fall är svåra att fastställa och mäta. Ett sätt att bedöma nyttan är att uppskatta vilka skadestnader som kan undvikas om åtgärder vidtas. Det sättet att räkna visar på betydande nyttor med att minska spridningen av miljögifter. Inte minst i termer av minskade risker och uteblivna miljöskade- och hälsokostnader. Även minskade framtida risker är värdefullt. Relativt vanligt förekommande miljögifter med väldokumenterade negativa effekter på människors hälsa och miljö är bland annat kvicksilver, kadmium, dioxiner samt per- och polyfluorerande ämnen (så kallade PFAS-ämnen). När det gäller miljöskadliga ämnen är värderingar ofta kopplade till människors hälsa.

Exempel på nyttor av åtgärder för miljögifter kan illustreras av arbetet med att åtgärda förorenade områden. Förorenade områden kan utgöra risk för människors hälsa för de som vistas i närheten, men de förorenade ämnena som finns i marken kan spridas med framförallt vatten och även ge upphov till negativa effekter på andra platser. Genom att sanera dessa områden uppstår många vinster för samhället. Riskerna för människors hälsa minskar, och därmed även negativa hälsoeffekter, vårdkostnader och försämrade livskvalitet för de som drabbas. Minskad oro för att exponeras eller att andra människor ska påverkas (barn är särskilt känsliga för föroreningar) är även det av betydelse för människors välmående och samhällets välfärd. En ytterligare positiv effekt av att sanera förorenade områden är att marken kan tas i anspråk för nya verksamheter eller bostäder, vilket ger ökade nyttor för samhället.

En ytterligare studie genomförd av Kemikalieinspektionen (2012) bygger på sambandet mellan ökad risk för benskrighet, frakturer och intag av kadmium via föda. Den samhällsekonomiska kostnaden för frakturer som orsakas av kadmium i föda har beräknats till 4 miljarder kronor per år i Sverige. Av störst relevans för den ekonomiska betydelsen för av kadmium i svenska vatten är vårt intag av fisk och skaldjur. Jämfört med samtliga livsmedelskategorier som ingick i studien är dock kadmiumintaget via fisk och skaldjur det minsta, cirka två procent. Skadestkosten för kadmiumintag via fisk och skaldjur kan därigenom uppskattas till 80 miljoner kronor.

I en studie genomförd på uppdrag av Nordiska ministerrådet (Goldenman, o.a., 2019) uppskattas de hälsorelaterade kostnaderna för effekter av PFAS för människor i de nordiska länderna till mellan 2 800 miljoner och 4 600 miljoner euro per år. De hälsorisker som ingår i beräkningarna är bland annat njurcancer, låg födelsevikt, förhöjt blodtryck och generell ökad dödlighet. I samma rapport uppskattas kostnaderna för hanteringen av PFAS-relaterade miljöskador, till exempel undersökningar och sanering, till 423 euro per år bara för Sverige.

### **3.3 Kostnader för att genomföra åtgärdsprogrammet**

I detta avsnitt visas de sammanlagda kostnaderna för åtgärderna i åtgärdsprogrammet per analysområde. Tabell 2 nedan visar dessa analysområden och vilka påverkanskällor som ingår. Analyserna bygger på ett antagande om vilka styrmedel som myndigheter och kommuner väljer, hur dessa tillämpas och vilka fysiska åtgärder i vatten de kan leda till. Kostnaderna beskrivs nationellt, medan en distriktsfördelning av kostnaderna hittas i de analysområdesspecifika rapporterna på vattenmyndigheternas hemsida. Kostnaderna visas för de administrativa åtgärderna och för de fysiska åtgärderna. Kostnaderna visas också som årliga kostnader och som kostnader för en hel vattenförvaltningscykel. I slutet av avsnittet presenteras en bristanalys för de kostnader som inte gått att uppskatta och en diskussion av de största ofinansierade budgetposterna som finns i detta åtgärdsprogram.

## Åtgärdsprogrammets analysområden

Analysområde	Delanalys	Delanalys	Delanalys	Delanalys	Delanalys
<b>Avloppshantering</b>	Reningsverk	Små avlopp			
<b>Jordbruk</b>	Hästgårdar	Närings- läckage från jordbruk	Växtskydds- medel	Intern- belastning	Hydro- morfologi i jordbruket
<b>Miljöfarliga verksamheter samt övrig signifikant påverkan</b>	Miljöfarlig verksamhet	Efter- behandling av miljögifter	Atmosfärisk deposition	Sura sulfatjordar	
<b>Tätortsbebyggelse vägar med mera</b>	Dagvatten- hantering	Vägtrummor och vägbankar	Barriärer och sponter	Sjöfart och båtliv	
<b>Skogsbruk</b>	Diffusa källor	Hydro- morfologi i skogsbruket			
<b>Vattenförsörjning</b>	Över- gripande vatten- planering	Vatten- skydds- områden	Vattenuttag		
<b>Vattenkraft</b>	Över- gripande vattenkraft				

Tabell 2 Åtgärdsprogrammets analysområden med dess delanalyser.

Metoder, antaganden och beräkningar för respektive analysområde visas i underlagsrapporterna för kostnadsanalys av avloppshantering (Vattenmyndigheterna, 2020b), jordbruk (Vattenmyndigheterna, 2020c), miljöfarliga verksamheter och övrig signifikant påverkan (Vattenmyndigheterna, 2020d), tätortsbebyggelse, vägar med mera (Vattenmyndigheterna, 2020f), skogsbruk (Vattenmyndigheterna, 2020e), vattenförsörjning (Vattenmyndigheterna, 2020g) och vattenkraft (Vattenmyndigheterna, 2020h).

## Begreppsförklaringar för kommande avsnitt

Nedan förklaras några begrepp som används i de kommande avsnitten.

- Referensalternativ. Kostnad för åtgärder som genomförs utan åtgärdsprogram, det vill säga kostnader för åtgärder som genomförs oberoende av åtgärdsprogrammet. "Business as usual" är också ett vanligt förekommande uttryck för detta.
- Åtgärdsalternativ. Kostnad för åtgärder som följer av åtgärdsprogrammet. Totala åtgärdsomfattningen minus referensalternativet. Det inkluderar även åtgärder inom befintlig lagstiftning men som av olika anledningar inte genomförts. Kostnaderna bygger på att myndigheter och kommuner implementerar de styrmedel som anges i konsekvensanalysen. Ansvariga åtgärdsmyndigheter kan ersätta de föreslagna åtgärderna med andra åtgärder som de finner mer lämpliga.
- Administrativa åtgärder. Åtgärder som ska genomföras av myndighet eller kommun och är av administrativ karaktär som till exempel att ta fram en vägledning eller

genomföra tillsyn. Dessa åtgärder ger de förutsättningar som behövs för att de fysiska åtgärderna i vatten ska kunna genomföras.

- Fysiska åtgärder i vatten. Åtgärder som genomförs av verksamhetsutövare, markägare och andra aktörer för att följa miljökvalitetsnormerna, som till exempel att anlägga en våtmark eller efterbehandla förorenad mark.
- Grundläggande åtgärder är minimikrav som ska uppfyllas enligt vattendirektivet. I de allra flesta fall handlar det om att tillämpa redan befintlig miljölagstiftning, vilket också innefattar åtgärder enligt andra EU-direktiv. Kompletterade åtgärder är sådana som behövs utöver de grundläggande åtgärderna för att se till att miljökvalitetsnormerna kan följas. I bilaga 1 till åtgärdsprogrammet redovisar vattenmyndigheterna vilka åtgärder i åtgärdsprogrammet som är grundläggande respektive kompletterande åtgärder.

## Administrativa åtgärdskostnader fördelat per analysområde

Nedan i Tabell 3 presenteras samtliga kostnader för att genomföra de administrativa åtgärderna i åtgärdsprogrammet som riktar sig till myndigheter och kommuner. Kostnaderna fördelar sig i tabellen på analysområde och representerar hela Sverige. Referensalternativet representerar hur stora kostnaderna är idag, medan åtgärdsalternativet presenterar den ytterligare uppskattade kostnaden som förväntas uppstå som en konsekvens av vattenmyndigheternas Åtgärdsprogram 2021–2027.

### Totala administrativa åtgärdskostnader för förvaltningscykeln 2021–2027

Analysområde	Referensalternativ	Åtgärdsalternativ Grundläggande kostnader	Åtgärdsalternativ Kompletterande kostnader
Avlopps- hantering	830 000 000	910 000 000	
Jordbruk	370 000 000	180 000 000	1 700 000
Miljöfarliga verksamheter samt övrig signifikant påverkan	210 000 000	130 000 000	4 100 000
Tätorts- bebyggelse, vägar med mera	82 000 000	51 000 000	52 000 000
Skogsbruk	370 000 000	52 000 000	8 500 000
Vatten- försörjning	150 000 000	1 100 000 000	270 000 000
Vattenkraft	21 000 000	800 000	
<b>Summa</b>	<b>≈ 2 000 000 000</b>	<b>≈ 2 400 000 000</b>	<b>≈ 330 000 000</b>

Tabell 3 Samtliga kostnader för att genomföra de administrativa åtgärderna i åtgärdsprogrammet. Samtliga tal i tabellen har avrundats till två värdesiffror.

**Avlopp.** I analysområde avlopp ingår avloppsreningsverk och små avlopp. De administrativa kostnaderna utgörs av tillsyn och de centrala myndigheternas arbete med vägledning. Tillsynen av reningsverk uppgår till cirka 25 miljoner kronor medan tillsynen av små avlopp uppgår till cirka 880 miljoner kronor under vattenförvaltningscykel 2021–2027. De centrala



myndigheternas och länsstyrelsernas arbete med vägledning uppskattas till tio miljoner kronor under vattenförvaltningscykeln.

**Jordbruk.** För analysområde jordbruk ingår hästgårdar, näringsläckage i lantbruket, påverkan från växtskyddsmedel, internbelastning samt hydromorfologi i jordbruket. De grundläggande administrativa kostnaderna består främst av tillsyn, där cirka 30 miljoner kronor kopplas till hästgårdar och cirka 140 miljoner kronor till näringsläckage och växtskyddsmedel. Resterande cirka tio miljoner kronor består av tillsynsvägledning som kopplas till Jordbruksverket respektive länsstyrelserna. De kompletterande administrativa kostnaderna kopplas främst till hydromorfologi i jordbruket och framtagande av styrmedel.

**Miljöfarliga verksamheter.** I analysområde Miljöfarliga verksamheter ingår efterbehandling av Förorenad mark, Punktkällor och diffusa utsläppskällor, Atmosfärisk deposition och Sura sulfidjordar. Kostnaderna omfattar centrala myndigheters arbete med vägledning, utveckling av styrmedel och tillsyn. Kostnaderna för efterbehandling av förorenad mark uppgår till 108 miljoner kronor och administrativa åtgärder för punktutsläpp och diffusa utsläpp till cirka 18 miljoner kronor. Kostnaderna kopplade till atmosfärisk deposition av försurande ämnen uppgår till 2,2 miljoner kronor. Administrativa åtgärder för att hantera sura sulfatjordar beräknas till 0,4 miljoner kronor.

**Tätortsbebyggelse, vägar etcetera.** Analysområdet innefattar Dagvattenhantering, Vägtrummor och vägbankar, Barriärer och sponter och Förebyggande av negativa effekter från vägsalt samt Anläggning av latrintömningsstationer och båtliv. De grundläggande åtgärdskostnaderna består främst av tillsyn av vägtrummor och vägbankar (cirka 40 miljoner kronor), av resterande tio miljoner härleds cirka två miljoner till metodutveckling och vägledning kopplat till dagvatten. Resterande åtta miljoner kronor innefattar tillsynsvägledning för anläggande av latrintömningsstationer och båtliv. De kompletterande åtgärdskostnaderna på cirka 52 miljoner kronor kopplas samtliga till dagvatten, där cirka 35 miljoner kronor innefattar dagvattenplaner och 17 miljoner kopplas till tillsynsvägledning och annan vägledning av länsstyrelserna.

**Skogsbruk.** I analysområde skogsbruk ingår skogsbrukets diffusa utsläpp (näringsämnen och växtskydd) och hydromorfologisk påverkan inom skogsbruket. Kostnaderna omfattar centrala myndigheters och länsstyrelsernas arbete med vägledning, forskrifter, utredning och tillsyn. Berörda myndigheter är Skogsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Kostnaderna för tillsyn uppgår till cirka 52 miljoner kronor och kostnaderna för vägledning med mera uppgår till nio miljoner kronor under vattenförvaltningscykeln 2021–2027. I tillsynskostnaderna ingår främst tillsyn inom markavvattning. Skogsstyrelsens arbete med tillsyn av skogsbruksverksamheter antas i denna analys handla om prioriteringar och därför har ingen kostnad beräknats för det.

**Vattenförsörjning.** I analysområde vattenförsörjning ingår Övergripande vattenplanering, Vattenskyddsområden och Vattenuttag. Kostnaderna omfattar arbete med att ta fram vägledning, övergripande vattenplanering för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten, bilda, revidera och bedriva tillsyn av vattenskyddsområden samt tillståndsansökningar för vattenuttag. Kostnaden för den övergripande vattenplaneringen för kommuner, länsstyrelser, regioner och Havs- och vattenmyndigheten uppgår sammanlagt till cirka 270 miljoner kronor under förvaltningscykeln 2021–2027. I den övergripande vattenplaneringen ingår arbetet med att ta ett helhetsgrepp om vattenplaneringen, där till exempel en vattenförsörjningsplan kan vara en del, för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten. Kostnaden för arbetet med vattenskyddsområden uppgår till cirka 650 miljoner kronor och utgörs till största delen av länsstyrelser och kommuners arbete med inrättande, revidering och tillsyn. Kostnaden för arbete med vattenuttag, vilket inkluderar tillsyn kopplat till länsstyrelser samt

tillståndsprövningar kopplat till vattenuttag uppgår till cirka 450 miljoner kronor. Kostnaden för den eventuella mark som tas i anspråk vid inrättande av vattenskyddsområde har inte gått att uppskatta, inte heller hur detta finansieras.

**Vattenkraft.** Referensalternativet uppgår till cirka 21 miljoner kronor, medan åtgärdsalternativet uppgår till cirka 0,8 miljoner kronor. Åtgärdsalternativet kostnader omfattar vägledning från HaV för en prioritering av miljöförbättrande åtgärder som minskar vattenkraftens miljöpåverkan och Kammarkollegiets stöd till länsstyrelserna i sin tillsyn över vattenverksamheter. För referensalternativet den tillsynsbehov som räknas nu gäller bara vattenkraftverk och dammar som förväntas att inte anmäla sig till den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften (NAP) och eventuellt en del av de som först anmäler i NAP. Det är svårt att veta i förhand vilka vattenkraftverksamhet kommer inte att anmäla sig i NAP men vi anta 15 procent. Tillsyn av vattenverksamheter ryms inom befintlig lagstiftning och kostnaderna är därför inte en konsekvens av detta åtgärdsprogram. Genomsnittskostnaden för tillsyn av vattenverksamhet har beräknats till 13 500 kronor. Det ska noteras att detta enbart är en schablonkostnad och att den slutgiltiga kostnaden varierar beroende på om det är en mindre damm eller ett större vattenkraftverk som ska följas upp genom tillsyn. I riket finns det omkring 10 600 vattenkraftverk och dammar vilket ger en kostnad på cirka 143 miljoner kronor. Antagen att tillsynsbehov gäller bara 15 procent är uppskattade kostnad 21 miljoner kronor.

## Kostnader för fysiska åtgärder och hur de finansieras

Nedan presenteras kostnaderna för att genomföra samtliga fysiska åtgärder i vatten, vilket förväntas vara en konsekvens av vattenmyndigheternas Åtgärdsprogram 2021–2027. De åtgärder som behöver genomföras uppskattas med hjälp av åtgärdsanalyser för respektive åtgärdskategori, åtgärdsanalyserna redovisas i Vatteninformationssystem Sverige (VISS). I Tabell 4 presenteras kostnaderna fördelade på analysområde och representerar hela Sverige.

Kostnader för referensalternativets fysiska åtgärder i vatten per analysområde

Analysområde	Referensalternativ, kostnader 2021–2027	Referensalternativ, årskostnader (annuitetsberäknade)
Avloppshantering	11 000 000 000	770 000 000
Jordbruk	2 300 000 000	330 000 000
Miljöfarliga verksamheter samt övrig signifikant påverkan	6 300 000 000	1 000 000 000
Tätortsbebyggelse, vägar etcetera	2 000 000 000	150 000 000
Skogsbruk	14 000 000	750 000
Vattenförsörjning		
Summa	≈ 22 000 000 000	≈ 2 300 000 000

Tabell 4 Kostnaderna för åtgärdsprogrammets fysiska åtgärder enligt referensalternativet, fördelat per analysområde.

Kostnaderna uppskattas både som en kostnad över förvaltningscykeln samt som en annuitetsberäknad årskostnad. Kostnaderna över förvaltningscykeln representerar samtliga investeringskostnader samt sex år rörliga kostnader, vilket representerar de kostnader som uppstår om åtgärderna genomförs under en förvaltningscykel. De annuitetsberäknade årskostnaderna baseras på livslängderna för respektive åtgärdskategori vilka återfinns i VISS, samt en diskonteringsränta på 3,50 procent (Trafikverket, 2020).

#### Kostnader för åtgärdsalternativets fysiska åtgärder i vatten per analysområde

Analysområde	Åtgärdsalternativ Grundläggande kostnader 2021–2027	Åtgärdsalternativ Grundläggande årskostnader (annuitetsberäknade)	Åtgärdsalternativ Kompletterande kostnader 2021–2027	Åtgärdsalternativ Kompletterande årskostnader (annuitetsberäknade)
Avloppshantering	3 600 000 000	260 000 000		
Jordbruk	190 000 000	17 000 000	4 400 000 000	490 000 000
Miljöfarliga verksamheter och övrig signifikant påverkan	2 200 000 000	360 000 000		
Tätortsbebyggelse, vägar med mera	5 600 000 000	510 000 000	1 100 000 000	52 000 000
Skogsbruk	2 100 000 000	88 000 000	2 600 000 000	140 000 000
Vattenförsörjning	46 000 000	2 500 000		
<b>Summa</b>	<b>≈ 14 000 000 000</b>	<b>≈ 1 200 000 000</b>	<b>≈ 8 100 000 000</b>	<b>≈ 680 000 000</b>

Tabell 5 Kostnaderna för åtgärdsprogrammets fysiska åtgärder enligt åtgärdsalternativet, fördelat per analysområde.

### Avloppshantering

Åtgärdskostnader för de fysiska åtgärderna i vatten som härleds till analysområdet avloppshantering uppgår till cirka 3 600 miljoner kronor, där samtliga kostnader bedöms vara grundläggande åtgärdskostnader. Inom analysområdet ingår åtgärdskostnader kopplade till avloppsreningsverk samt små avlopp. Åtgärdskostnaderna över förvaltningscykeln uppgår till cirka 2 900 miljoner och 700 miljoner kronor för reningsverk respektive små avlopp. Den annuitetsberäknade årskostnaden uppgår till cirka 620 och 150 miljoner kronor per år för reningsverk respektive små avlopp. Principen om att förorenaren betalar antas gälla för både reningsverk och små avlopp. Detta innebär att verksamhetsutövaren skall stå för kostnaderna kopplade till reningsverk, i många fall är det kommunen som är verksamhetsutövare i det här fallet. Då det tas ut en VA-taxa för de som inom kommunen är ansluten till VA-nätet, hamnar kostnaden i slutändan på det enskilda hushållet.

För små avlopp hamnar därmed åtgärdskostnaden på den enskilda, den enskilda är i detta fall det hushåll som har ett eget avlopp. Det är vidare inte samma hushåll som betalar VA-taxa då det inte är anslutna till VA-nätet.

## Jordbruk

Kostnader för de fysiska åtgärderna i vatten inom analysområdet jordbruk uppgår till cirka 190 miljoner kronor grundläggande åtgärdskostnader över förvaltningscykeln samt cirka 4 400 miljoner kronor kompletterande åtgärdskostnader över förvaltningscykeln. De annuitetsberäknade kostnader över förvaltningscykeln som benämns som grundläggande uppgår till cirka 17 miljoner per år, kostnaderna som härleds till kompletterande åtgärder uppgår till cirka 490 miljoner kronor per år. Dessa kostnader inkluderar åtgärder för att minska läckaget från hästgårdar, så som förbättrad gödselhantering och markförbättrande åtgärder. Kostnaderna för att minska läckaget från hästgårdar uppgår till cirka 3,5 miljoner kronor över förvaltningscykeln, vilket är samtliga grundläggande åtgärdskostnader. Cirka 1 700 miljoner kronor över förvaltningscykeln härleds till åtgärder riktade mot internbelastning, vilket även inkluderar åtgärdsutredning. Av dessa 1 700 miljoner kronor kopplas cirka 1 500 miljoner till kompletterande och cirka 200 miljoner till grundläggande åtgärdskostnader.

Cirka 2 900 miljoner kronor av de totala 5 000 miljoner kronorna kopplat till jordbruk härleds till att minska näringsläckage från jordbruket. Vilket även inkluderar åtgärder för att minska påverkan på yt- och grundvatten avseende nitrat och ammonium. Se diskussion om finansiering av åtgärder inom jordbruk i avsnitt Utmaningar inför genomförandet av åtgärdsprogrammet nedan.

## Miljöfarlig verksamhet och övrig signifikant påverkan

Inom analysområdet miljöfarlig verksamhet och övrig signifikant påverkan uppgår den totala åtgärdskostnaderna över förvaltningscykeln till cirka 2 200 miljoner kronor. Den annuitetsberäknade årskostnaden uppgår till cirka 360 miljoner kronor per år för hela analysområdet, samtliga kostnader betraktas som grundläggande åtgärdskostnader.

Dessa kostnader inkluderar enbart åtgärder riktade mot utsläppsreduktion för miljöfarlig verksamhet. Vilket inkluderar alla verksamheter som betraktas som miljöfarlig verksamhet utöver avloppsreningsverk. En stor del av referensalternativet kopplas även till miljöfarlig verksamhet, cirka 4 000 miljoner kronor över en förvaltningscykel. Finansieringen av åtgärdsprogrammet hamnar enbart på verksamhetsutövaren, då principen förorenaren betalar antas gälla för åtgärdsprogrammet.

Inom analysområdet finns även efterhandling av miljögifter samt atmosfärisk deposition, kostnader för att genomföra dessa åtgärder bedöms ligga inom referensalternativet och åtgärdsprogrammet medför inga ytterligare kostnader. Cirka 2 150 miljoner kronor av referensalternativet under en förvaltningscykel härleds till efterbehandling av miljögifter, 150 miljoner av referensalternativet kopplas till den kalkning som görs idag. Referensalternativet hamnar under EBH-stödet och finansieringen från den nationella kalkningsplanen, inom dessa två områden bedöms finansieringen vara tillräcklig och inget ytterligare åtgärdsbehov bedöms behövas.

Även åtgärder riktade mot sura sulfatjordar inkluderas i analysområdet, dessa kostnader har inte kunnat uppskattas. Detta leder till att de totala kostnaderna för analysområdet kan vara underskattade.

## Tätortsbebyggelse, vägar, järnvägar, flygplatser, sjöfart och båtliv

Analysområdet påverkan från tätortsbebyggelse, vägar, järnvägar, flygplatser, sjöfart och båtliv inkluderar analyser av dagvatten, vägtrummor och vägbankar, barriärer och sponter och förebyggande av vägsaltspåverkan samt anläggande av båtbotentvätt. Totalkostnaden över förvaltningscykeln för analysområdet uppgår till cirka 6 700 miljoner kronor där 5 600

miljoner kronor betraktas som grundläggande åtgärdskostnader och cirka 1 100 miljoner kronor som kompletterande åtgärdskostnader. Den annuitetsberäknade årskostnaden uppgår totalt till cirka 566 miljoner kronor där cirka 514 och 52 miljoner kronor härleds till att vara grundläggande respektive kompletterande åtgärdskostnader.

Åtgärdskostnader som kopplat till dagvatten uppgår till cirka 2 200 miljoner kronor över förvaltningscykeln medan den annuitetsberäknade årskostnaden uppgår till cirka 154 miljoner kronor per år. Åtgärder för att reducera utsläpp från dagvatten har effekt för både miljögifter och näringsämnen. Finansieringen av åtgärdskostnaderna kopplat till dagvatten härleds till kommunerna. Åtgärder kopplade till vägtrummor och vägbankar uppgår till cirka 1 100 miljoner kronor över förvaltningscykeln medan den annuitetsberäknade årskostnaden uppgår till cirka 50 miljoner kronor per år. Många vägtrummor är felplacerade och underdimensionerade och skapar definitiva eller partiella vandringshinder för såväl bottendjur och fisk som för utter. Åtgärden syftar därmed till att avhjälpa vandringshinder i vägnätet. Finansieringen av åtgärdskostnaderna härleds till den aktör som står som ansvarig för den påverkade delen av Sveriges vägnät. Åtgärdskostnaderna fördelar sig därmed mellan Trafikverket, kommuner, verksamhetsutövare samt enskilda.

Inom analysområdet inkluderas även åtgärder vid olycksrisk samt förebyggande av vägsaltspåverkan, båda åtgärdskategorierna definieras som grundläggande. För båda dessa åtgärds kategorier har inget referensalternativ kunnat uppskattas vilket vidare leder till att kostnaderna förmodligen är överskattade. Åtgärdskostnaderna som kopplar till åtgärder vid olycksrisk uppgår till cirka 770 miljoner kronor över förvaltningscykeln medan den annuitetsberäknade årskostnaden uppgår till cirka 42 miljoner kronor per år. Åtgärdskostnaderna som härleds till förebyggande av vägsaltspåverkan uppgår till cirka 2 600 miljoner kronor över förvaltningscykeln medan den annuitetsberäknade årskostnaden uppgår till cirka 320 miljoner kronor per år. Finansieringsansvaret för båda åtgärdskategorierna härleds till Trafikverket.

Analysområdet innefattar även anläggande av båtbottentvätt, en åtgärds kostnad som uppgår till cirka 16 miljoner kronor över förvaltningscykeln. Den annuitetsberäknade årskostnaden för anläggande av båtbottentvätt uppgår till cirka två miljon kronor per år. Kostnaderna för åtgärds genomförande fördelar sig mellan verksamhetsutövare samt Havs- och vattenmyndigheten, då det finns möjlighet att verksamhetsutövare får bidrag via LOVA-anslag. I beräkningarna antas cirka 50 procent medfinansiering, det vill säga att åtgärds kostnaderna fördelar sig lika mellan verksamhetsutövare och Havs- och vattenmyndigheten.

## Skogsbruk

Kostnader för de fysiska åtgärderna i vatten inom analysområdet Skogsbruk uppgår till cirka 2 100 miljoner kronor grundläggande åtgärds kostnader över förvaltningscykeln samt cirka 2 600 miljoner kronor kompletterande åtgärds kostnader över förvaltningscykeln. De annuitetsberäknade årskostnaderna för analysområdet uppgår till cirka 88 och 140 miljoner kronor för de grundläggande respektive kompletterande åtgärds kostnaderna.

Dessa kostnader inkluderar åtgärder riktade mot diffusa källor, så som ekologiskt funktionella kantzoner samt askåterföring. Samtliga åtgärder som riktar sig mot diffusa källor definieras som grundläggande åtgärder, kostnaderna uppgår till cirka 2 100 miljoner kronor över förvaltningscykeln. Det har inte varit möjligt att uppskatta ett referensalternativ för åtgärds genomförandet, vilket leder till att åtgärds omfattningen samt åtgärds kostnaden kan vara överskattad. Det genomförs även ytterligare åtgärder kopplat till diffusa källor som inte kunnat kostnads uppskattas, detta inkluderar hänsynsåtgärder, så som anpassat

skogsbränsleuttag och anpassade skogsskötselåtgärder. Detta leder vidare till att den totala kostnaden för diffusa källor kan vara underskattad, då det inte varit möjligt att uppskatta kostnaderna för de nämnda hänsynsåtgärderna. Samtliga kostnader för åtgärderna som riktar sig mot diffusa utsläpp i skogsbruket står energiproducenten och markägaren för.

Cirka 2 600 miljoner kronor, samtliga kostnader kopplat till kompletterande åtgärder härleds till åtgärder mot hydromorfologisk påverkan inom skogsbruket. Dessa kostnader härleds till flottledsåterställning, samtliga kostnader för flottledsåterställning betraktas som kompletterande åtgärds-kostnader och uppgår till cirka 2 600 miljoner kronor över förvaltningscykeln. Här saknas det en stor del av finansieringen vilket diskuteras i avsnittet Utmaningar inför genomförandet av åtgärdsprogrammet nedan.

## Vattenförsörjning

Inom analysområdet vattenförsörjning finns det enbart en övergripande fysisk åtgärd. Åtgärden syftar till att säkerställa kvantitativ status, kostnaden för att genomföra samtliga åtgärder under en förvaltningscykel uppgår till cirka 46 miljoner kronor. Den annuitetsberäknade årskostnaden uppgår till cirka 2,5 miljoner kronor per år, samtliga kostnader betraktas vara grundläggande åtgärds-kostnader. I beräkningarna antas kostnaden enbart falla på kommunerna. Det är ofta långa processer kopplat till inrättande av vattenskyddsområden, vilket leder till att åtgärdstakten går allt för långsam. Mer effektiv hantering av dessa ärenden och mer resurser krävs vilket också tas upp i avsnittet nedan.

## Utmaningar inför genomförandet av åtgärdsprogrammet

Då det finns ett underskott i genomförandet av myndigheters och kommuners befintliga styrmedel blir det också naturligt att det också finns underskott i genomförandet av de fysiska åtgärderna i vatten. Brist på finansiering kan vara en del av orsaken till att genomförandet fördröjs.

För myndigheter och kommuner är det framför allt tre områden som bedöms vara underfinansierade; tillsyn, tillståndsprövning och inrättande, revideringar och översyn av vattenskyddsområden.

Länsstyrelserna bedöms sakna möjlighet att bedriva tillsyn i den omfattning som är förenlig med det ansvar som följer av miljöbalk (1998:808) (MB) och miljötillsynsförordning (2011:13). Detta beror på att länsstyrelserna varken kan ta ut full kostnadstäckning för den tillsyn de ansvarar för att genomföra eller får behålla de tillsynsavgifter som tas in, så att det kan generera en ökad tillsyn.

För att kunna upprätthålla och förbättra effektiviteten i prövningen och fortsätta arbeta för kortare handläggningstider krävs en långsiktig och permanent generell resursförstärkning till länsstyrelserna. Länsstyrelserna har tillsammans med Naturvårdsverket i olika utredningar förordat att höja de årliga prövnings- och tillsynsavgifterna samt att låta uttagna avgifter för prövning och tillsyn återföras direkt eller via anslag till tillsynsmyndigheten för att finansiera den tillsyn som behövs.

Flottledsåterställning är den fysiska åtgärd som har det största enskilda finansiella gapet mellan tillgänglig finansiering och behov. En del av genomförandet av flottledsåterställning genomförs på initiativ från privatpersoner, kommuner och vattenråd, vattenvårdsförbund, länsstyrelser med flera. Åtgärderna finansieras i dessa fall inte utav verksamhetsutövare utan i många fall genom statliga- och kommunala anslag, EU-fonder och via privata initiativ och insatser. Flottleder anses inte ha någon ansvarig markägare som är skyldig att återställa vattendragen och det finns ännu inte något statligt stöd som har möjlighet att ta hand om den

kvantitet av åtgärder som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna. Havs- och vattenmyndigheten har som uppdrag i detta förslag till åtgärdsprogram att ta fram en nationell strategi för hur dessa åtgärder ska komma till.

## Jordbruket

Övergödningsåtgärder kopplat till jordbruk ska finansieras via befintliga stödformer. Befintliga stödformer för åtgärdsgenomförande av fysiska åtgärder i vatten utgörs främst av den gemensamma jordbrukspolitikerna (GJP) samt av lokala vattenvårdsprojekt (LOVA). Dessa stödformer begränsas inte enbart till åtgärder inom jordbruket och övergödning utan ska även finansiera andra åtgärder.

## Antaganden finansiering

Tillgänglig finansiering för vattenmiljöåtgärder inom GJP uppgår till cirka 1 470 miljoner kronor över programperioden (2014–2020) (Vattenmyndigheterna, 2020i), vilket motsvarar cirka 211 miljoner kronor per år. Motsvarande för LOVA var år 2020, 260 miljoner kronor per år (Regeringen, 2020) varav 70 procent antas vara tillgängliga för fysiska åtgärder i vatten. Den totala budgeten kopplad till fysiska åtgärder i vatten för övergödningsåtgärder uppgår således till cirka 393 miljoner kronor per år, vilket motsvarar cirka 2 360 miljoner kronor under förvaltningscykeln fram till år 2027.

## Beräkningar

Enligt vattenmyndigheternas beräkningar (Vattenmyndigheterna, 2020i) uppskattas åtgärdsbehovet för jordbruk till cirka 405 ton fosfor och 1 960 ton kväve. Åtgärdsbehovet för fosfor och kväve inkluderar effekten utav genomförda åtgärder. Åtgärdsbehovet för kväve inkluderar även effekten utav prioriterade åtgärder för sjöar och vattendrag. Kostnaden för att täcka åtgärdsbehovet presenteras i Tabell 6. Den totala kostnaden för vattenförvaltningscykel 2021–2027 har beräknats till cirka 6 900 miljoner vilket innefattar investeringskostnader och rörliga kostnader under sex år. Totalkostnaden inkluderar även rörliga kostnader för redan genomförda åtgärder. Kostnaden för åtgärderna fördelar sig på verksamhetsutövare och staten i form av ersättningssystem så som LOVA och GJP. Utifrån beräkningarna uppgår egen finansiering till cirka 2 600 miljoner kronor över förvaltningscykeln 2021–2027, resterande cirka 4 300 miljoner finansieras via ersättningssystemen. Fördelningen mellan egen och statlig finansiering har gjorts utifrån befintliga ersättningsnivåer inom den GJP. Utifrån den uppskattade kostnaden för staten (4 300 miljoner kronor) och en uppskattad tillgänglig budget (2 360 miljoner kronor) beräknas ett underskott på cirka 1 900 miljoner kronor över en förvaltningscykel. Vilket innebär ett årligt underskott på cirka 320 miljoner kronor.

Utöver det underskott som identifierats kan det även uppstå fysiska begränsningar med att genomföra samtliga åtgärder fram till 2027, så som tillgång till utrustning, material och projektörer. Fördelas åtgärdsgenomförande istället över två förvaltningscykler finns en större budget att tillgå, under antagandena att GJP och LOVA kvarstår på samma nivåer (totalt cirka 386 miljoner kronor per år). Om hälften av åtgärds kostnaden fördelas till förvaltningscykeln 2027–2033 och de mest kostnadseffektiva åtgärderna prioriteras först, kommer cirka 80 procent av den totala åtgärdseffekten för förvaltningscykel 2021–2027 att täckas för fosfor och kväve. Det är med andra ord endast en liten del som skjuts till förvaltningscykel 2027–2033.

## Åtgärdsbehov och -effekt för att minska fosfor- och kväveläckage

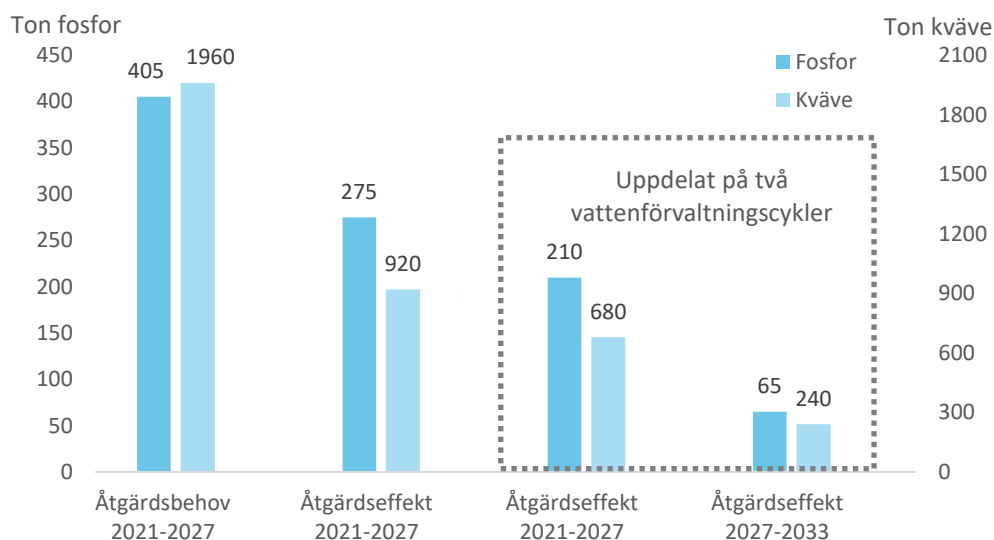


Diagram 1 Beräknat åtgärdsbehov (inklusive genomförda åtgärder) i förhållande till beräknad åtgärdseffekt avseende prioriterade åtgärder för att minska fosfor- och kväveläckaget. Åtgärdsbehov för fosfor avser sjöar, vattendrag och kustvatten. För kväve avses endast kustvatten.

## Kostnader och finansiering för jordbruksåtgärder mot övergödning

	En förvaltningscykel (2021–2027)	Två förvaltningscykler (2021–2027)	Två förvaltningscykler (2027–2033)
<b>Inlandsåtgärder</b>	4 440 000 000	2 040 000 000	2 800 000 000
<b>Genomförda åtgärder (inland)</b>	257 000 000	257 000 000	257 000 000
<b>Kuståtgärder</b>	1 550 000 000	737 000 000	1 750 000 000
<b>Genomförda åtgärder (kust)</b>	604 000 000	604 000 000	604 000 000
<b>Summa kostnader</b>	<b>6 850 000 000</b>	<b>3 640 000 000</b>	<b>5 410 000 000</b>
<b>Statlig finansiering (möjliga åtgärder)</b>	3 630 000 000	1 680 000 000	2 800 000 000
<b>Egen finansiering (möjliga åtgärder)</b>	2 360 000 000	1 100 000 000	1 740 000 000
<b>Statlig finansiering (genomförda åtgärder)</b>	624 000 000	624 000 000	624 000 000
<b>Egen finansiering (genomförda åtgärder)</b>	237 000 000	237 000 000	237 000 000
<b>Statlig finansiering</b>	<b>4 250 000 000</b>	<b>2 300 000 000</b>	<b>3 430 000 000</b>
<b>Egen finansiering</b>	<b>2 600 000 000</b>	<b>1 340 000 000</b>	<b>1 980 000 000</b>
<b>Gemensamma jordbrukspolitiken</b>	1 270 000 000	1 270 000 000	1 270 000 000
<b>LOVA</b>	1 090 000 000	1 090 000 000	1 090 000 000
<b>Budgetunderskott</b>	<b>- 1 890 000 000</b>	<b>60 000 000</b>	<b>- 1 070 000 000</b>

Tabell 6 Beräknad åtgärdskostnad och uppskattad finansiering för jordbruksåtgärder kopplat till övergödning. Samtliga tal i tabellen har avrundats till tre värdesiffror.



Observera att endast cirka 70 procent av åtgärdsbehovet nås med de framprioriterade åtgärderna för fosfor. För kväve nås cirka 50 procent av det återstående behovet för kustvatten. Budgetunderskottet på cirka 1 900 miljoner kronor kan därför vara en underskattning men de finns stora osäkerheter kring åtgärdsbehovens storlek. Se Diagram 1, för fördelningen av åtgärdseffekt över två cykler

Vid en fördelning av åtgärdsgenomförandet över två förvaltningscykler uppgår kostnaden till cirka 3 600 miljoner kronor för perioden 2021–2027, respektive cirka 5 400 miljoner kronor för perioden 2027–2033. Fördelningen över två vattenförvaltningscykler leder till att det inte blir ett budgetunderskott för perioden 2021–2027 men ett underskott på cirka 1 000 miljoner kronor för perioden 2027–2033. Detta motsvarar ett årligt budgetöverskott på cirka 10 miljoner under första förvaltningscykeln samt ett årligt budgetunderskott på cirka 180 miljoner för perioden 2027–2033.

Utifrån tillgänglig budget (Tabell 6) är det problematiskt att genomföra samtliga åtgärder inom en förvaltningscykel. Det är därför rimligare att dela upp åtgärdsgenomförandet över två förvaltningscykler. För att kunna nå miljö kvalitetsnormerna för vatten inom jordbruket behövs det dock en utökad budget. Enligt beräkningarna täcks kostnaderna initialt av den befintliga budgeten inom GJP och LOVA, men behöver öka för perioden 2027–2033 till cirka 570 miljoner per år.

## 3.4 Fördelning av kostnad per aktör

I detta avsnitt fördelas kostnader för åtgärder på de aktörer som berörs av åtgärder i vattenmyndigheternas Åtgärdsprogram 2021–2027.

Kostnader för administrativa åtgärder uppstår hos myndigheter och kommuner för att ta fram vägledning, föreskrifter, riktlinjer, planer med mera för att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. För att uppnå miljö kvalitetsnormerna behöver även fysiska åtgärder genomföras. Kostnaderna för dessa fysiska åtgärder belastar till viss del andra aktörer än vad de administrativa åtgärderna gör.

Kostnadsfördelningen görs för kommuner och myndigheter i dess myndighetsutövande roller. Kostnadsfördelning görs även för verksamhetsutövare respektive enskild. Med enskild avses här de hushåll, konsumenter, privatpersoner och fastighetsägare som berörs av åtgärdsprogrammet. Det kan till exempel handla om hushåll som behöver åtgärda sitt enskilda avlopp. Fördelningen visas först på ett övergripande plan för att sedan visas mer detaljerat för grupper av aktörer.

### Den totala kostnaden

Kostnaderna för åtgärdsprogrammet faller på olika delar av samhället. I Diagram 2 nedan visas en övergripande bild av fördelningen av kostnaderna på nationella myndigheter, länsstyrelser, kommun, verksamhetsutövare och enskild.

De administrativa kostnaderna för de nationella myndigheterna är de uppskattade kostnaderna för att myndigheterna genomför Åtgärdsprogrammet 2021–2027. I Diagram 4 presenteras fördelningen mellan de nationella myndigheterna. Skogsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket är de myndigheter som bär de högsta kostnaderna.

En mer detaljerad presentation av länsstyrelsernas kostnader finns i Diagram 9. Där presenteras bland annat att en majoritet av kostnaderna kopplat till länsstyrelserna härleds till vattenskyddsområden.

Kommunernas administrativa kostnader presenteras mer detaljerat i Diagram 10, där de administrativa kostnaderna fördelas på verksamhetsområden. En stor del av kommunernas administrativa kostnader härleds till övergripande planering.

Samtliga administrativa kostnader som härleds till enskilda handlar om miljötillsyn och tillsyn av små avlopp. De administrativa kostnaderna för verksamhetsutövare härleds främst till miljötillsyn kopplat till jordbruket och skogsbruket. Utöver miljötillsyn hamnar även kostnader kopplade till dricksvattenskydd och vattenuttag samt vattenskyddsområden på verksamhetsutövare.

### Fördelning av kostnader per år för administrativa åtgärder

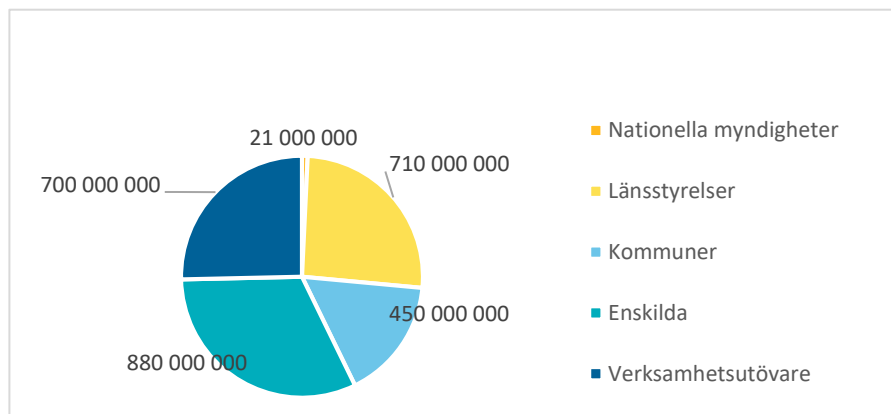


Diagram 2 Fördelning av kostnader per år för administrativa åtgärder. Kostnader över förvaltningscykeln. Samtliga tal i diagrammet har avrundats till två värdesiffror.

### Fördelning av kostnader per år för de fysiska åtgärderna i vatten

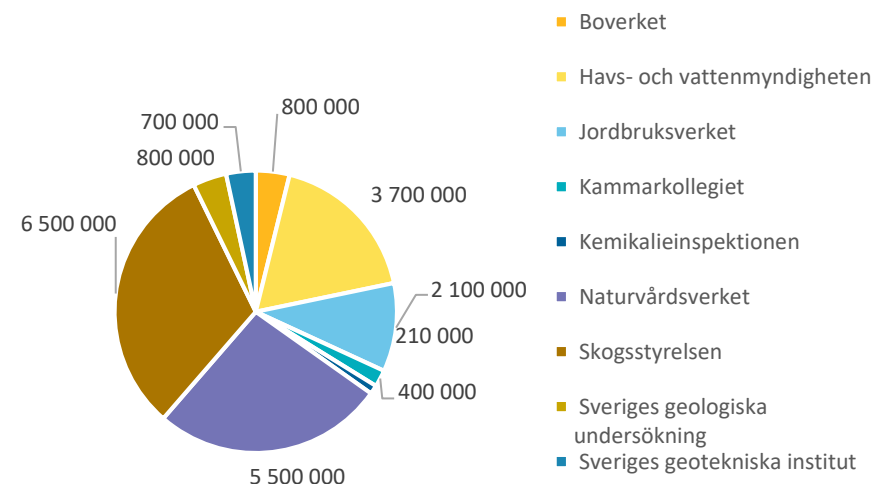


Diagram 3 Fördelning av kostnader per år för de fysiska åtgärderna i vatten (kostnader över förvaltningscykeln).

Den totala kostnaden för att genomföra samtliga fysiska åtgärder i vatten uppgår enligt våra beräkningar till cirka 22 000 miljoner kronor över förvaltningscykeln. Den övervägande kostnaden hamnar på de nationella myndigheterna (cirka 10 000 miljoner).

En mer detaljerad presentation av hur de cirka 9 600 miljonerna fördelar sig mellan myndigheterna presenteras i Diagram 4..

En stor del av kostnaderna för att genomföra samtliga fysiska kostnader i vatten hamnar på verksamhetsutövare, cirka 6 700 miljoner kronor över förvaltningscykeln. Dessa kostnader fördelar sig främst på åtgärder kopplade till miljöfarlig verksamhet samt åtgärder kopplat till skogsbruket. De cirka 3 100 miljoner kronor över förvaltningscykeln som enskilda enligt beräkningarna ska stå för, härleds främst till små avlopp. Kommunernas totala kostnader på cirka 2 400 miljoner kronor över förvaltningscykeln består till stor del av kostnader kopplat till dagvattenhantering

## Nationella myndigheters kostnader

Nationella myndigheters kostnader inom åtgärdsprogrammet är i huvudsak kostnader för att ta fram styrmedel som föreskrifter, vägledning, riktlinjer, planer med mera för att miljö kvalitetsnormerna ska följas. En del av de åtgärder som följer av åtgärdsprogrammet kommer att behöva finansieras via staten genom olika stödsystem.

De totala kostnaderna för att genomföra samtliga administrativa åtgärder kopplade till nationella myndigheter uppgår till cirka 21 miljoner kronor, vilket presenterades i Diagram 2 ovan. I Diagram 4 presenteras fördelningen mellan de nationella myndigheterna. De största posterna kostnaderna bärs av Skogsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten samt Naturvårdsverket. Som vägledande myndigheter inom miljöområdet har de ett stort ansvar i genomförandet av åtgärdsprogrammet.

I Diagram 6 nedan, presenteras myndigheternas administrativa kostnader för olika budgetposter. Till stor del härleds kostnader kopplade till Sverige nationella myndigheter på framtagande av styrmedel. För flera myndigheter har det inte varit möjligt att uppskatta kostnaderna för deras åtgärder i åtgärdsprogrammet. De myndigheter som vi inte kunnat uppskatta kostnader för är: Försvarsinspektören för hälsa och miljö, Läke medelsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Trafikverket. Dessa är därför exkluderade i Diagram 4

### Fördelning av administrativa kostnader per myndighet

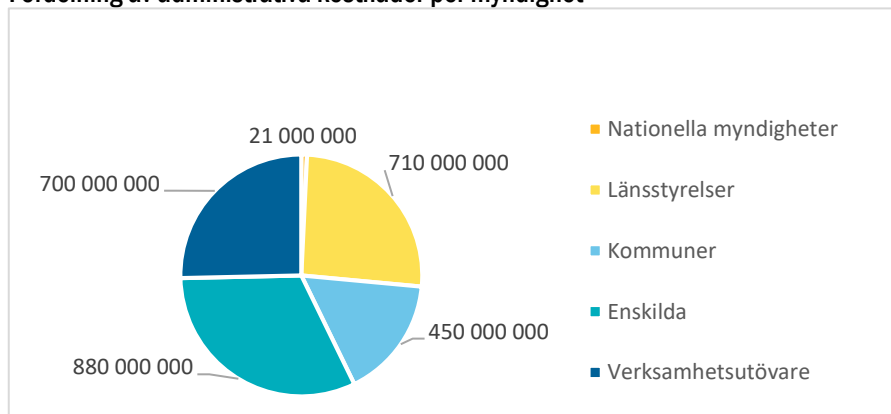


Diagram 4 Fördelning av administrativa kostnader på de nationella myndigheter som ingår i åtgärdsprogrammet. (Kostnader över förvaltningscykeln) Samtliga tal i diagrammet har avrundats till två värdesiffror.

Diagram 5 presenterar fördelningen av de fysiska åtgärds kostnaderna på cirka 10 miljarder kronor över förvaltningscykeln som hamnar på nationella myndigheter. Det är främst genom

fyra poster som kostnader för de nationella myndigheterna kopplas. En övervägande del av de 10 000 miljonerna hamnar på Trafikverket (cirka 3 700 miljoner kronor), dessa kostnader härleds främst till förebyggande av vägsaltspåverkan (2 600 miljoner kronor). Kostnaden härleds till Trafikverkets arbete för att minska påverkan från vägsaltning till grundvattnet. Resterande cirka 800 miljoner kronor över förvaltningscykeln kopplas till arbetet kring åtgärder vid olycksrisk vilket syftar till att skärma av föroreningar och förhindra att dessa når grundvatten. Trafikverket har även kostnader kopplade till åtgärdande av vägtrummor och vägbankar, på cirka 300 miljoner kronor över förvaltningscykeln.

Posten som benämns "Övergripande övergödning", innehåller ersättningen som erhålls genom LOVA och GJP för att genomföra åtgärder i jordbruket. Dessa cirka 1 800 miljoner kronor, är den statliga finansieringen som presenterades i Diagram 5 ovan, då man exkluderar de genomförda åtgärderna. Posten "Staten övergripande" innehåller de fysiska åtgärds kostnader som inte kunnat härledas till någon specifik myndighet. I "Staten övergripande" ingår kostnader för att genomföra samtliga åtgärder kopplade till flottledsåterställning. De kostnader på cirka 1 500 miljoner kronor över förvaltningscykeln som ligger på Havs- och vattenmyndigheten är ersättning som erhålls genom LOVA-anslag för att genomföra åtgärder mot internbelastning.

#### Fördelning av kostnader för fysiska åtgärder per myndighet

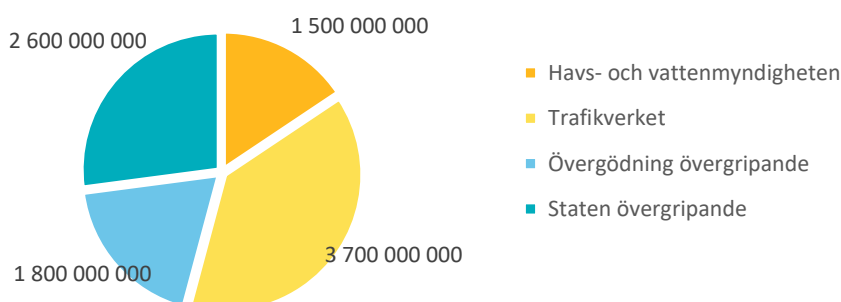


Diagram 5 Fördelning av de fysiska åtgärds kostnaderna på de nationella myndigheter som ingår i åtgärdsprogrammet. (Kostnader över förvaltningscykeln)

I Diagram 6 visas fördelningen av de nationella myndigheternas kostnader per budgetpost. Den största kostnads-posten över samtliga nationella myndigheter är framtagande av styrmedel. Det handlar om framtagande av helt nya styrmedel, som till exempel utredning om behovet av en ny avgift eller annat som leder till att målen nås. Det handlar även om uppdatering av befintliga styrmedel som redan producerats av myndigheterna. Metodutveckling och vägledning av olika slag är även de stora poster för de nationella myndigheterna, även där handlar det om framtagande av nya vägledningar samt uppdatering av befintliga vägledningar. Skogsstyrelsen har även ansvar för miljötillsyn kopplat till skogen, dessa kostnader har inte kunnat uppskattas för åtgärdsalternativet. Vidare leder detta till att den totala kostnaden för de administrativa kostnaderna för de nationella myndigheterna förmodligen är underskattat.

## Kostnader för myndigheter fördelat på verksamhetsområde

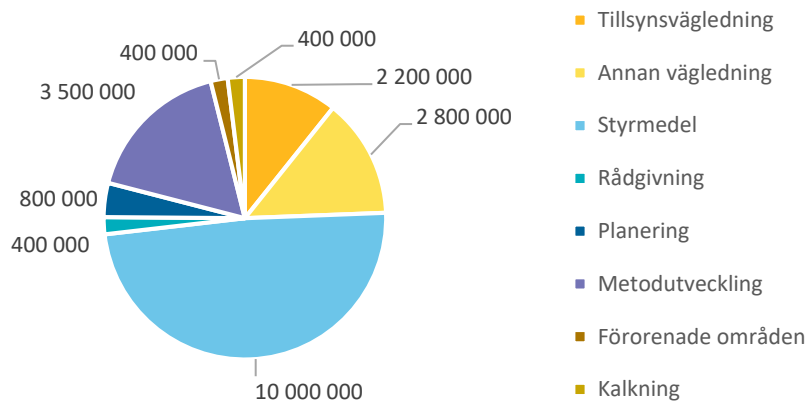


Diagram 6 Administrativa kostnader för nationella myndigheter fördelat på verksamhetsområde. Kostnader över cykeln. Samtliga tal i diagrammet har avrundats till två värdesiffror.

## Boverket

Boverket har en åtgärd i åtgärdsprogrammet. Åtgärden innebär vägledning till länsstyrelser och kommuner om fysisk planering enligt plan- och bygglag (2010:900) (PBL) och användningen av regionala vattenförsörjningsplaner med fokus på hantering av miljökvalitetsnormerna för vatten i dessa frågor.

Kostnaden för detta beräknas till 0,8 miljoner kronor för förvaltningscykeln 2021–2027. Inga kostnader för fysiska åtgärder i vatten faller på Boverket.

## Försvarsinspektören för hälsa och miljö

Försvarsinspektören för hälsa och miljö har fyra åtgärder i åtgärdsprogrammet. Åtgärderna handlar om tillsyn och tillståndsprövning inom försvarets område inom verksamheterna miljöfarlig verksamhet, avlopp och vandringshinder vid vägpassager. Uppgifter saknas om omfattningen av de åtgärder som ligger inom Försvarsinspektörens ansvarsområde. Inga kostnader har därför kunnat uppskattas för förvaltningscykeln 2021–2027.

Kostnaderna för fysiska åtgärder vatten inom försvarets ansvarsområde har inte beräknats.

## Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten har tio åtgärder i åtgärdsprogrammet. Kostnaderna för de administrativa åtgärderna som ligger myndigheten beräknas till 3,7 miljoner kronor för förvaltningscykeln 2021–2027.

Åtgärderna omfattar vägledning och tillsynsvägledning inom områdena vattenskydd, små avlopp, vattenverksamhet, kalkning, vattenplanering och vattenkraftens miljöpåverkan. Inom arbetet med vägledning ingår ofta även olika former av informationsspridning, rådgivning och planering.

Diagram 7 visar hur kostnaderna fördelas mellan verksamhetsområdena.

## Havs- och vattenmyndighetens åtgärder per verksamhetsområde

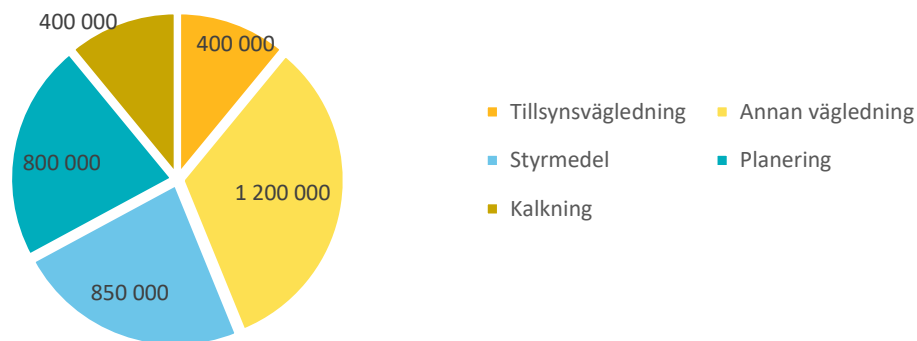


Diagram 7 Administrativa kostnader fördelat på budgetposter för Havs- och vattenmyndigheten. Samtliga tal i diagrammet har avrundats till två värdesiffror.

Havs- och vattenmyndigheten har också hand om fysiska åtgärder som till exempel åtgärder kopplade till LOVA-anslaget. Ersättningen som en lantbrukare kan erhålla vid LOVA-anslag är inte inkluderade i Havs- och vattenmyndighetens administrativa kostnader. I dessa beräkningar har den ersättningen som erhålls via LOVA-anslag och det som erhålls via den Gemensamma jordbrukspolitiken slagits samman. Detta då det inte har varit möjligt att fördela ersättningarna mellan de två finansieringssystemen. I Tabell 6 ovan presenteras en detaljerad fördelning över vad de två finansieringssystemen behöver täcka för att åtgärdsbehovet ska kunna uppnås. Det som presenteras i Tabell 6, som statlig finansiering är inklusive de genomförda åtgärderna vilket innebär att det inkluderar referensalternativet. Enbart åtgärdsalternativet presenteras i Tabell 9 nedan, där de som härleds till LOVA och GJP benämns som "Övergripande övergödning". Åtgärdsalternativet för åtgärder kopplat till övergödning, och bör då fördelas på båda finansieringssystemen uppgår till 1 800 miljoner kronor över förvaltningscykeln.

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för den nationella kalkningsplanen och det statliga stödet av våra sjöar och vattendrag. Åtgärden är skriven så att prioriteringar ska göras inom den befintliga planen så att åtgärderna riktas till vattenförekomster som behöver kalkning för att för att följa MKN. Därför ingår kostnaderna för kalkningsåtgärderna i referensalternativet och utgör ingen extra kostnad för detta åtgärdsprogram.

## Jordbruksverket

Jordbruksverket har sex åtgärder i åtgärdsprogrammet. Åtgärderna omfattar utredning av styrmedel, vägledning och tillsynsvägledning, kompetensutveckling och rådgivning om växtnäring förluster, växtskyddsmedel och fysisk påverkan i jordbrukslandskapet för att miljö kvalitetsnormerna ska följas.

Jordbruksverkets åtgärder omfattar även att viss omprioritering av fördelningen av åtgärdsbidrag genomförs. Detta innefattar exempelvis prioritering av bidrag från den

gemensamma jordbrukspolitiken, den omprioriteringen förväntas inte innebära någon ytterligare kostnad för Jordbruksverket.

Den ersättningen som kan erhållas i bidrag från exempelvis den gemensamma jordbrukspolitiken är inte inkluderad som en administrativ kostnad utan som en fysisk kostnad. Dessa kostnader presenteras och förklaras ytterligare i samband med presentation av Diagram 3 samt under Havs- och vattenmyndigheten ovan.

Kostnaderna för Jordbruksverkets administrativa åtgärder beräknas till 2,1 miljoner kronor för förvaltningscykeln 2021–2027.

## **Kammarkollegiet**

Kammarkollegiet har en åtgärd i åtgärdsprogrammet. Åtgärden innebär att stödja länsstyrelserna i sin tillsyn över vattenverksamheter samt föra talan i tillstånds- och omprövningsmål för vattenverksamheter på ett sådant sätt att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas. Kostnaden för Kammarkollegiet beräknas till 0,4 miljoner kronor. Inga kostnader för fysiska åtgärder i vatten faller på Kammarkollegiet.

## **Kemikalieinspektionen**

Kemikalieinspektionen har en åtgärd i åtgärdsprogrammet. Åtgärden innebär informera allmänheten om kemiska produkter, kring framförallt PFAS och växtskyddsmedel. Kostnaderna för Kemikalieinspektionen beräknas till 0,2 miljoner kronor under förvaltningscykeln 2021–2027. Inga kostnader för fysiska åtgärder i vatten faller på Kemikalieinspektionen.

## **Läkemedelsverket**

Läkemedelsverket har en åtgärd i åtgärdsprogrammet. Åtgärden innebär att arbeta för att minska påverkan från läkemedelssubstanser på vattenmiljön och kan genomföras med ökad samverkan och informationsinsatser. Kostnaderna för Läkemedelsverkets åtgärder bedöms rymmas inom befintlig verksamhet och innebär inga extrakostnader. Inga kostnader för fysiska åtgärder i vatten faller på Läkemedelsverket.

## **Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)**

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har en åtgärd i åtgärdsprogrammet. Åtgärden innebär utveckling av metoder för släckningsarbete med minskad miljöpåverkan och information, rådgivning och utbildning om dessa metoder. Kostnaderna bedöms rymmas inom befintlig verksamhet och innebär inte några ytterligare kostnader. Inga kostnader för fysiska åtgärder i vatten faller på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

## **Naturvårdsverket**

Naturvårdsverket har tio åtgärder i åtgärdsprogrammet. Naturvårdsverket är vägledande myndighet för en rad verksamheter. Åtgärderna omfattar vägledning för avloppsreningsverk, miljöfarliga verksamheter, markavvattningsverksamheter, förorenad mark och hantering av avfall och massor. Naturvårdsverket ska även utveckla styrmedel för hantering av dagvatten och inom det europeiska luftvårdsarbetet fortsatt verka för att den atmosfäriska depositionen av försurande ämnen minskar. Sammanlagt beräknas kostnaderna för Naturvårdsverket till 5,6 miljoner kronor under vattenförvaltningscykeln 2021–2027. Nedan visas hur kostnaderna fördelas mellan olika verksamhetsområden inom Naturvårdsverket.

## Naturvårdsverkets kostnader per verksamhetsområde

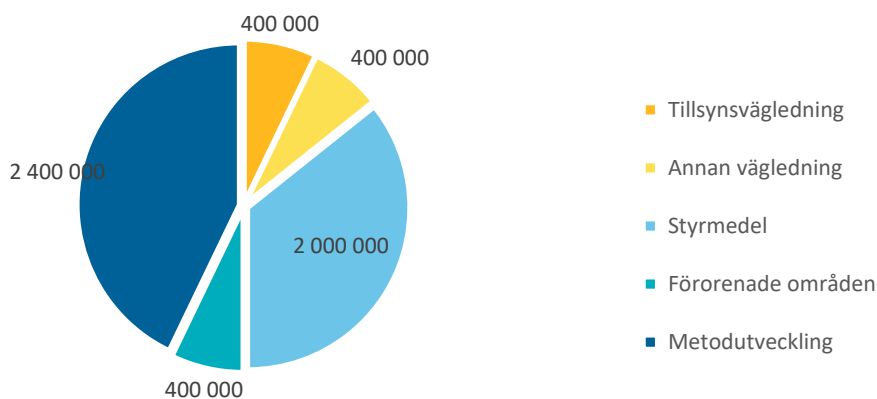


Diagram 8 Administrativa kostnader fördelat på budgetposter för Naturvårdsverket. Samtliga tal i diagrammet har avrundats till två värdesiffror.

Naturvårdsverket ansvarar inte för genomförandet av fysiska åtgärder i vatten. Däremot fördelar myndigheten bidrag till bland annat efterbehandling av förorenade områden vilket då blir en kostnadspost hos Naturvårdsverket. Det åtgärdsbehov som visas i VISS täcks av befintligt stödsystem inom förorenade områden och därför ligger kostnaderna inom referensalternativet. Om åtgärderna prioriteras rätt inom befintligt stödsystem kommer de rymmas inom referensalternativet och utgör då inte en extra kostnad för detta åtgärdsprogram. Det kan dock finnas förorenade områden som inte finns i vattenmyndigheternas underlag som behöver åtgärdas.

## Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen har tre åtgärder i åtgärdsprogrammet. Åtgärderna innebär att utveckla och prioritera sin tillsyn, information och kunskapsförmedling samt för tillämpningen av ekologiskt funktionella kantzoner. Kostnaderna för Skogsstyrelsens arbete med att utveckla styrmedel för åtgärder i skogsbruket beräknas till 6,5 miljoner kronor under förvaltningscykeln 2021–2027. Kostnaderna för tillsynen inom skogsbruket faller på verksamhetsutövarna. Inga kostnader för fysiska åtgärder i vatten faller på Skogsstyrelsen.

## Statens geotekniska institut (SGI)

Statens geotekniska institut har en åtgärd i åtgärdsprogrammet. Åtgärden handlar om metodutveckling för sanering av mark kopplat till miljögifter och uppgår till cirka 0,7 miljoner kronor. Myndigheten ansvarar inte för genomförandet av fysiska åtgärder.

## Sveriges geologiska undersökning (SGU)

Sveriges geologiska undersökning har en åtgärd i åtgärdsprogrammet. Åtgärden innebär att utveckla rådgivning och handledning kring sura sulfatjordar. Kostnaderna för SGU beräknas



till 0,8 miljoner kronor under förvaltningscykeln 2021–2027. Inga kostnader för fysiska åtgärder i vatten faller på Sveriges geologiska undersökning.

## Trafikverket

Trafikverket har en åtgärd i åtgärdsprogrammet. Åtgärden innebär att tillhandahålla kunskapsunderlag och information om att minska vägars påverkan på vatten. Åtgärden bedöms rymmas inom befintlig verksamhet och innebär ingen ytterligare kostnad.

Trafikverket är den enda nationella myndighet som också ansvarar för fysiska åtgärder i vatten i sin roll som verksamhetsutövare. Förebyggande av vägsaltspåverkan, åtgärder vid olycksrisk, vägtrummor och vägbankar. Det handlar om att åtgärda vägtrummor och att förebygga föroreningar från vägar. Kostnaden för att genomföra alla identifierade åtgärder har beräknats till 3 700 miljoner kronor.

## Länsstyrelsernas kostnader

I åtgärdsprogrammet finns 12 åtgärder riktade till länsstyrelserna. Åtgärdena handlar om tillsyn, tillsynsvägledning, rådgivning och planering inom länsstyrelsernas ansvarsområden för att uppnå miljökvalitetsnormerna för vatten.

Länsstyrelsernas kostnader är i huvudsak kostnader för administrativa åtgärder och uppgår till cirka 690 miljoner kronor under förvaltningscykeln 2021–2027. I diagrammet nedan visas kostnaderna fördelat på verksamhetsområden inom länsstyrelserna.

### Administrativa kostnader fördelat på budgetposter per Länsstyrelse

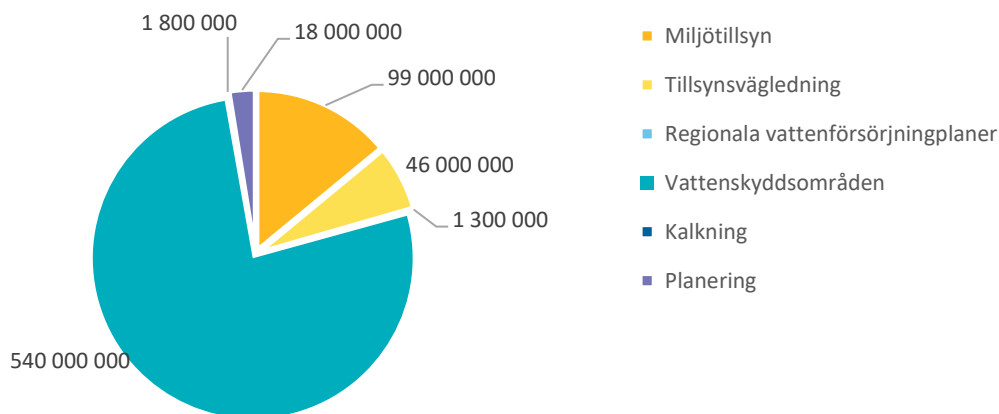


Diagram 9 Fördelning av länsstyrelsernas kostnader per verksamhetsområde, under förvaltningscykeln 2021–2027. Samtliga tal i diagrammet har avrundats till två värdesiffror.

## Planering

En av länsstyrelsernas åtgärder innebär att ta ett helhetsgrepp om vattenplaneringen i länet och att miljökvalitetsnormerna för vatten ingår i olika delar av kommunens verksamhet. Kostnaden för detta arbete har uppskattats motsvarande en heltidstjänst under ett år på varje

länsstyrelse. Detta ger en kostnad på totalt 18 miljoner kronor under förvaltningscykeln 2021–2027 för alla 21 länsstyrelser.

## Miljötillsyn

Behovet av ökad miljötillsyn hos länsstyrelserna beräknas kosta 99 miljoner kronor. I denna kostnad ingår tillsyn av miljöfarlig verksamhet med 4,5 miljoner kronor, tillsyn av förorenade områden med 53,5 miljoner kronor och tillsyn av vägtrummor och vägbankar med 41 miljoner kronor.

Behovet av ökad tillsyn innebär ökade kostnader för länsstyrelserna. Tillsynen ska som utgångspunkt vara en självfinansierad verksamhet genom att tillsynsavgifter tas ut. För närvarande, och även historiskt sett, är den tillsyn som utförs av länsstyrelserna främst händelsestyrd. Länsstyrelsernas resurser för tillsyn av verksamheter och åtgärder med påverkan på vattenmiljöer används till övervägande del till att hantera den händelsestyrda tillsynen. Bara en liten del utgör den egeninitierade, systematiska och planerade tillsynen. Åtgärden i åtgärdsprogrammet innebär att åtgärdstakten inom fler områden behöver öka och att åtgärdsarbetet behöver bli mer riktat och prioriterat. En ökad andel egeninitierad tillsyn är en förutsättning för att länsstyrelserna ska kunna arbeta strategiskt med de vattenförekomster som behöver åtgärdas för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas. Det leder även till ett behov av ökade anslag för att kunna prioritera denna typ av tillsyn.

Tillsynsavgifterna för den tillsyn som länsstyrelsernas genomför går in i statskassan och fördelas sedan ut årligen genom länsstyrelsernas ramanslag. I denna fördelning tas inte hänsyn till i vilken omfattning varje länsstyrelse bedrivit tillsyn. Det innebär att länsstyrelserna saknar möjligheter att ta ut full kostnadstäckning för sitt arbete med tillsyn vilket i sin tur försvårar möjligheterna att utöka den.

## Tillsynsvägledning

Länsstyrelserna vägleder kommunerna inom tillsyn av olika verksamheter. Kostnaderna för att ta vägleda kommunerna beräknas till 46 miljoner kronor under förvaltningscykeln. I dessa kostnader ingår både att ta fram nytt vägledningmaterial och att löpande vägleda kommunerna i arbetet med tillsyn. Kostnaderna kan även variera mycket mellan olika länsstyrelser.

## Vattenskyddsområden

Kostnaderna för länsstyrelsernas arbete med vattenskyddsområden uppgår till 540 miljoner kronor under förvaltningscykeln 2021–2027. Det är en av de största kostnaderna för länsstyrelserna i åtgärdsprogrammet. Att kostnaderna är höga beror på att behovet är stort och att det inte har kunnat prioriteras tidigare. Klimatförändringar och de senaste årens lokala förekomster av vattenbrist har satt frågan i fokus.

Arbetet med vattenskyddsområden delas mellan länsstyrelserna och kommunerna. Fördelningen mellan kommun och länsstyrelse har gjorts utifrån data från Naturvårdsregistret. Se även "kommunerna" nedan.

En del av länsstyrelsernas kostnader beror även av kommunernas arbete med vattenskyddet. Om behovet av vägledning och rådgivning är stort ökar kostnaderna, medan kompletta underlag från kommunerna minskar belastningen på länsstyrelserna.

## Tillstånd vattenuttag

Arbetet med tillstånd för vattenuttag behöver intensifieras. Ett ökat fokus på vattenuttagen med särskild inriktning på områden med vattenbrist beräknas innebära kostnader för såväl länsstyrelser, kommuner och verksamhetsutövare. I denna analys har kostnader beräknats för tillsyn av vattenuttag och för tillståndsprövning. Dessa kostnader belastar dock inte länsstyrelserna utan har lagts på verksamhetsutövare inom flera branscher då både tillsynsavgifter och prövningskostnader betalas av dessa. Se vidare under avsnittet Verksamhetsutövare.

## Regionala vattenförsörjningsplaner

Länsstyrelsernas arbete med regionala vattenförsörjningsplaner innebär både att ta fram en plan och att hålla den uppdaterad. De flesta län har tagit fram en plan under föregående förvaltningscykel men arbetet med uppdatering är ett löpnade arbete. Kostnaden beräknas till 1,3 miljoner kronor under förvaltningscykeln 2021–2027.

## Kalkning

Länsstyrelsernas arbete med kalkning är sedan länge etablerad. Åtgärden i åtgärdsprogrammet innebär en anpassning av kalkningsplaner till miljökvalitetsnormerna för vatten. Kostnaden för att anpassa planen uppskattas kosta 100 000 kronor per län med kalkningsbehov. Detta innebär en kostnad på totalt 1,8 miljoner kronor under förvaltningscykeln 2021–2027.

## Övrigt

Länsstyrelsernas åtgärder berör även rådgivning till lantbruket, vägledning inom fysisk planering och förorenade områden. Dessa åtgärder handlar främst om att ta hänsyn även till miljökvalitetsnormerna för vatten i det arbete som länsstyrelserna redan utför. Dessa åtgärder bedöms därför inte innebära några extra kostnader för länsstyrelserna utan ryms inom befintliga resurser.

## Regionernas kostnader

I åtgärdsprogrammet finns en åtgärd riktad till regionerna. Åtgärden handlar om övergripande vattenplanering och riktar sig till regionerna i Stockholm och Skåne. Kostnaden för åtgärden beräknas totalt till 1,7 miljoner kronor under förvaltningscykeln 2021–2027.

## Kommunernas kostnader

I åtgärdsprogrammet finns tio åtgärder riktade till kommunerna. Åtgärderna är riktade till kommunerna i sin myndighetsroll och handlar om miljötillsyn, vattenskydd och vattenuttag, fysisk planering, vatten-, avlopp- och dagvattenplaner och övergripande vattenplanering.

Nedan redovisas kostnaderna fördelat på olika verksamhetsområden.

## Miljötillsyn

I diagrammet ovan ligger tillsynskostnader på 56 miljoner kronor på kommunerna. Detta omfattar tillsyn av förorenade områden som saknar ansvarig verksamhetsutövare. Kommunernas arbete med miljötillsyn inom andra områden antas i denna analys finansieras av tillsynsavgiften. Kostnaden för miljötillsynen faller därmed på verksamhetsutövaren och redovisas under rubriken "Verksamhetsutövare".

## Kommunernas administrativa kostnader per verksamhetsområde

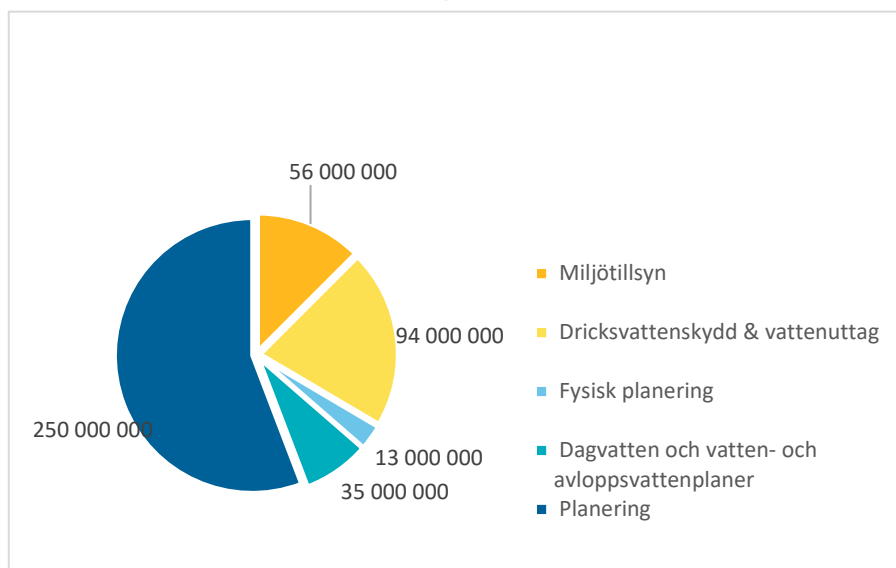


Diagram 10 Fördelning av kommunernas administrativa kostnader per budgetposter (kostnader över cykeln). Diagrammet visar kostnader som faller på kommunerna i nom de verksamhetsområden där kostnader har kunnat beräknas. Samtliga tal i diagrammet har avrundats till två värdesiffror

Det finns dock anledning att påpeka att det är kommunfullmäktige som fastställer tillsynsavgiftens nivå, vilket kan variera mellan kommuner och inte alltid täcker kostnaderna. Det kan med andra ord finnas behov av skattemedel i de fall som kommunen tar ut taxor som inte täcker kostnaderna. En del kostnader inom tillsynen tillkommer också då lagstöd saknas för att ta ut avgifter för vissa kostnader. Ett exempel är ärenden som överklagas. Allt arbete med ärenden efter att beslutet överklagats kan inte debiteras eftersom ärendet inte längre är kommunens utan har övergått till nästa instans. Det kan dock finnas arbete och kostnader kvar på kommunen som till exempel att yttra sig till länsstyrelsen eller bidra med underlag.

För att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska kunna följas behöver miljö tillsynen även utvecklas från att vara i huvudsak händelsestyrd till att bli mer strategiskt planerad. För att detta ska bli möjligt behövs mer resurser till kommunernas tillsyn.

## Dricksvattenskydd och vattenuttag

Kommunernas arbete med dricksvattenskydd omfattar både tillsyn, upprättande och revidering av vattenskyddsområden och tillstånd för vattenuttag.

Arbetet med att inrätta och revidera vattenskyddsområden innebär kostnader för kommunerna på cirka 94 miljoner kronor. Arbetet delas mellan länsstyrelserna och kommunerna och fördelningen av kostnaderna har gjorts med hjälp av data från Naturvårdsregistret. Tillsyn inom vattenskyddsområden faller liksom övrig tillsyn på verksamhetsutövaren genom tillsynsavgiften.

Kommunerna behöver också säkerställa att tillstånd finns för de vattenuttag som behövs för att trygga dricksvattnet i kommunen. Kostnader för tillståndsprövning uppgår till cirka 300 000 kronor per ärende. Kommunerna kommer i de fall de i sin roll som verksamhetsutövare inte har tillstånd för sina vattenuttag att behöva stå för denna kostnad. Detta diskuteras vidare under rubriken "Verksamhetsutövare".

## Planering

Kommunernas arbete med att ta fram en övergripande planering med avrinningsområdesperspektiv är en ny åtgärd i åtgärdsprogrammet 2021–2027. Kostnaden uppskattas till 850 000 kronor per kommun under vattenförvaltningscykeln 2021–2027 vilket motsvarar totalt cirka 250 miljoner kronor.

## Fysisk planering

Kommunernas arbete med fysisk planering kopplat till åtgärdsprogrammet för vatten handlar om att ta hänsyn till miljökvalitetsnormerna för vatten i detalj- och översiktsplaneringen. Kostnaderna för åtgärden bedöms rymmas inom kommunernas ordinarie arbete med fysisk planering och innebär inga extra kostnader på grund av åtgärdsprogrammet.

## Dagvatten- och vattenplaner

Kommunernas arbete med dagvatten- och vatten- och avloppsplaner innebär kostnader för kommunerna på cirka 94 miljoner kronor. Den totala kostnaden baseras på antagandet att 30 procent av kommunerna inte har en plan enligt åtgärden sedan tidigare. Kostnaden per kommun som behöver ta fram en sådan plan har uppskattats till 400 000 kronor per kommun. Hela kostnaden faller på kommunen.

Kommunerna ansvarar även för fysiska åtgärder när det gäller dagvatten och vägtrummor relaterat till kommunal väg. Kostnaderna för dagvattenåtgärder uppgår till 2 180 miljoner kronor under förvaltningscykeln 2021–2027 och kostnader för åtgärdande av vägtrummor till 113 miljoner kronor under samma period.

## Kalkning

Kalkningsinsatser finansieras till största delen via det statliga kalkningsbidraget som administreras av Havs och vattenmyndigheten och länsstyrelserna. Det statliga stödet uppgår till mellan 85–100 procent av kostnaden. I analysen har antagits att kommunerna själva behöver bidra med 15 procent vilket innebär 24 miljoner kronor. Då kalkningen redan är en väl funderande verksamhet och det endast handlar om prioriteringar mellan vattenförekomster ligger kostnaderna för detta inom referensalternativet och är inte en kostnad som kommer av åtgärdsprogrammet.

## Kostnader för hushåll och verksamhetsutövare

Åtgärdsprogrammet riktar inte åtgärder direkt till verksamhetsutövare eller enskilda men de är viktiga aktörer i arbetet med att genomföra flera av de fysiska åtgärder i vatten som blir följden av de åtgärder som riktar till myndigheter och kommuner. Verksamhetsutövare förväntas också bära de kostnader som uppstår vid till exempel tillsyn och prövning. För till exempel avloppsreningsverk kommer kostnaden i förlängningen även att belasta enskilda hushåll genom VA-avgiften.

Enligt MB 5 kap 6 § ska ett åtgärdsprogram bland annat innehålla en analys av programmets konsekvenser från allmän och enskild synpunkt. Åtgärdsprogrammet riktar sig till myndigheter och kommuner och är av denna orsak av övergripande karaktär. De administrativa åtgärder som myndigheter och kommuner behöver vidta innebär en relativt stor frihet att välja styrmedel för att få till stånd lämpliga fysiska åtgärder i vatten. En anledning till att vattenförvaltningens åtgärdsprogram inte riktar sig till enskilda är att det inte kan överklagas.

Åtgärdsprogrammets konsekvensanalys utgår från antaganden om vilka åtgärder som blir aktuella och därmed även vilka åtgärdskostnader som olika samhällssektorer kan komma att få. Detta är så nära som det är möjligt att komma konsekvenser för enskild för ett så pass omfattande åtgärdsprogram med en mångfald av valmöjligheter för de myndigheter och kommuner som är ansvariga för genomförande av åtgärdsprogrammet.

Med enskild avses här de hushåll och fastighetsägare som berör av åtgärdsprogrammet.

I Tabell 7 visas fördelningen av kostnader för de administrativa respektive fysiska åtgärder i vatten som faller på enskilda.

#### Enskildas kostnader per analysområde för administrativa åtgärder

Analysområde	Administrativa kostnader	Fysiska åtgärder i vatten kostnader
Avloppshantering	880 000 000	2 900 000 000
Jordbruk		
Miljöfarliga verksamheter samt övrig signifikant påverkan		
Tätortsbebyggelse, vägar etcetera		220 000 000
Skogsbruk		
Vattenförsörjning		
Vattenkraft		
Summa	≈ 880 000 000	≈ 3 100 000 000

Tabell 7 Fördelning av enskildas kostnader per analysområde för administrativa åtgärder. (Kostnader över förvaltningscykeln Tabellen visar de kostnader som har beräknats falla på enskilda inom de olika analysområdena. Tomma rader innebär att inga kostnader för det analysområdet beräknas falla på enskilda. Vad som ingår i respektive kostnad förklaras nedan. Samtliga tal i tabellen har avrundats till två värdesiffror.

## Hushåll och fastighetsägare

Administrativa kostnader riktade till länsstyrelserna och kommunerna kopplade till avlopp och dricksvattenförsörjning kommer sannolikt att bäras av hushållen i form av höjd VA-taxa. Åtgärdena omfattar tillsyn och prövning av små avlopp. Den ökade tillsynen förväntas leda till fler prövningsärenden vilket också har tagits med i beräkningarna.

Kostnader för administrativa åtgärder kopplade till små avlopp uppgår till 850 miljoner kronor. Fysiska åtgärder kopplade till små avlopp förväntas hushållen betala. Denna kostnad dominerar hushållens kostnader för fysiska åtgärder och uppgår till 2 600 miljoner kronor.

Även kostnader för åtgärder i kommunala reningsverk och åtgärder för dagvatten kan i förlängningen komma att hamna på hushållen i form av en höjd VA-taxa.

Fysiska åtgärder för vägtrummor och vägbankar för enskilda vägar. Kan finansieras delvis genom LOVA men den fördelningen har inte varit möjlig att göra.

## Verksamhetsutövare

En rad verksamhetsutövare producerar samhällsviktiga varor och tjänster, men ger samtidigt upphov till negativ påverkan på vattenmiljön. Exempel på sådana verksamheter är industri, skogsbruk och lantbruk. Även om åtgärdsprogrammet inte direkt riktar sig till verksamhetsutövare så är de viktiga aktörer i genomförandet av fysiska åtgärder för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas. Verksamhetsutövare förväntas bära kostnader för administrativa åtgärder som till exempel prövningskostnader och tillsynsavgifter.

### Verksamhetsutövares kostnader per analysområde för fysiska åtgärder

Analysområde	Administrativa kostnader	Fysiska åtgärder i vatten kostnader
Avloppshantering	25 000 000	720 000 000
Jordbruk	170 000 000	1 300 000 000
Miljöfarliga verksamheter samt övrig signifikant påverkan		2 200 000 000
Tätortsbebyggelse, vägar etcetera		460 000 000
Skogsbruk	52 000 000	2 100 000 000
Vattenförsörjning	450 000 000	
Vattenkraft		
Summa	≈ 700 000 000	≈ 6 800 000 000

Tabell 8 Fördelning av verksamhetsutövares kostnader per analysområde för fysiska åtgärder. (Kostnader över förvaltningscykeln Tabellen visar de kostnader som har beräknats falla på verksamhetsutövare inom de olika analysområdena. Tomma rader innebär att inga kostnader beräknas falla på verksamhetsutövaren inom det området. Vad som ingår i respektive kostnad förklaras nedan. Samtliga tal i tabellen har avrundats till två värdesiffror.

**Avlopp.** Tillsyn av avloppsreningsverk innebär en kostnad för kommunala bolag. Även fysiska åtgärder för att öka eller anpassa reningen i avloppsreningsverken innebär kostnader för de kommunala avloppsbolagen.

**Jordbruk.** Åtgärder riktade till Jordbruksverket och länsstyrelserna förväntas leda till kostnader för lantbruket. Administrativa kostnader inom lantbruket är framförallt kopplade till tillsyn av hästgårdar och minskad näringsläckage (inklusive växtskydd).

Lantbrukets verksamhetsutövare bär också kostnaderna för vattenuttag. Dessa kostnader har dock inte varit möjliga att uppskatta då det inte går att avgöra vilken verksamhetsutövare kostnaden faller på, om det är enskilt eller kommunalt vatten.

Kostnader för fysiska åtgärder inom lantbruket innebär till viss del en nettointäkt för lantbruket. Detta beror på den produktionsökning som exempelvis strukturkalkning kan leda till. Även en del av kostnaderna för återställande av vattendrag tillfaller verksamhetsutövare inom lantbruket. Kostnader för fysiska åtgärder inom lantbruket beräknas till cirka 1 300 miljoner kronor, vilket inkluderar internbelastning och den medfinansiering som behövs för att få stöd inom Landsbygdsprogrammet och LOVA.

**Miljöfarlig verksamhet.** Åtgärder riktade till länsstyrelserna, kommunerna och försvarsinspektören för hälsa och miljö för att minska utsläpp från punktkällor och diffusa

källor leder till kostnader som väntas falla på industrierna. I denna analys har kostnaderna för tillsyn och prövning av miljöfarlig verksamhet lagts på länsstyrelserna eftersom det idag inte finns tillräckliga incitament för länsstyrelserna att ta ut tillsynsavgift från verksamhetsutövare. Det kan dock mycket väl vara så att vissa län tar ut tillsynsavgifter av verksamhetsutövaren. Vid vissa prövningsprocesser kan det även bli verksamhetsutövaren

#### Kostnader per aktör för administrativa och fysiska åtgärder i vatten.

	Administrativa åtgärds-kostnader	Fysiska åtgärds-kostnader	
	Kostnader över förvaltningscykeln	Årskostnader	Kostnader över förvaltningscykeln
<b>Boverket</b>	800 000		
<b>Energimyndigheten</b>			
<b>Försvarsinspektören för hälsa och miljö</b>			
<b>Havs- och vattenmyndigheten</b>	3 700 000	82 000 000	1 500 000 000
<b>Jordbruksverket</b>	2 100 000		
<b>Kammarkollegiet</b>	400 000		
<b>Kemikalieinspektionen</b>	210 000		
<b>Läkemedelsverket</b>			
<b>Myndigheten för samhällsskydd och beredskap</b>			
<b>Naturvårdsverket</b>	5 500 000		
<b>Skogsstyrelsen</b>	6 500 000		
<b>Sveriges geologiska undersökning</b>	800 000		
<b>Statens geotekniska institut</b>	700 000		
<b>Trafikverket</b>		370 000 000	3 700 000 000
<b>Summa myndigheter</b>	<b>20 710 000</b>	<b>453 000 000</b>	<b>5 200 000 000</b>
<b>Övergripande övergödning</b>		260 000 000	1 800 000 000
<b>Staten Övergripande</b>		140 000 000	2 600 000 000
<b>Regioner</b>	1 700 000		
<b>Länsstyrelser</b>	710 000 000		
<b>Summa staten</b>	<b>732 410 000</b>	<b>853 000 000</b>	<b>9 600 000 000</b>
<b>Kommuner</b>	450 000 000	160 000 000	2 300 000 000
<b>Enskilda</b>	850 000 000	590 000 000	2 200 000 000
<b>Verksamhetsutövare</b>	500 000 000	1 000 000 000	7 000 000 000
<b>Totalt</b>	<b>≈ 2 800 000 000</b>	<b>≈ 2 000 000 000</b>	<b>≈ 22 000 000 000</b>

Tabell 9 Kostnader per aktör för administrativa och fysiska åtgärder i vatten



som får stå för samtliga kostnader kopplat till prövningen, men den uppdelningen har inte varit möjlig att göra. Det är såtillvida, i denna analys, de fysiska åtgärderna som kopplas till dessa verksamheter som faller på verksamhetsutövaren, som uppgår till 2 200 miljoner kronor.

**Tätortsbebyggelse, vägar etcetera.** Kostnader för hanteringen av vägtrummor för skogsvägar som ägs av skogsföretag och anläggande av båtbottentvätt uppgår till sammanlagt 460 miljoner kronor under förvaltningscykeln 2021–2027.

**Skogsbruk.** Åtgärder riktade till Skogsstyrelsen och länsstyrelserna förväntas leda till kostnader för verksamhetsutövare inom skogsbruket. Kostnader för administrativa åtgärder som faller på verksamhetsutövare är tillsynsavgift kopplat till markavvattnings. Troligen hamnar också en del kostnader för tillstånd för vattenuttag här men dessa har dock inte varit möjliga att uppskatta.

Kostnader för fysiska åtgärder inom skogsbruket är exempelvis restaurering av askåterföring och ekologiskt funktionella kantzoner. Kostnaden för fysiska åtgärder inom skogsbruket beräknas till 2 100 miljoner kronor.

**Vattenförsörjning.** Åtgärder riktade till länsstyrelser och kommuner förväntas leda till kostnader även för verksamhetsutövare inom vattenförsörjning. Hit hör till exempel kommunala VA-bolag. I de fall tillstånd saknas för vattenuttag kommer kostnader för tillståndsprovning att falla på verksamhetsutövaren. Kostnaden för en tillståndsprovning uppskattas till 300 000 kronor per ärende. Hur många sådana fall det finns är osäkert men i den årliga rapporteringen till vattenmyndigheterna uppges 750 kända vattenuttag sakna tillstånd. Kostnaden för att pröva dessa skulle uppgå till 225 miljoner kronor. Troligen är inte alla dessa kopplade till miljökvalitetsnormerna och det är också osäkert hur många av dessa som skulle genomföras oberoende av åtgärdsprogrammet. I analysen hamnar även en kostnad som kopplar till att säkerställa kvantitativ status på verksamhetsutövare. Kostnaden uppgår till cirka 220 miljoner kronor.

Tillsyn inom befintliga vattenskyddsområden kommer också att innebära kostnader för verksamhetsutövare av olika slag genom tillsynsavgiften. Dessa har inte kunnat fördelas på respektive verksamhet.

## Sammanfattning av fördelingsanalysen

Sammanfattningsvis ligger stora kostnader på staten med kostnader på drygt 10 miljarder kronor för fysiska åtgärder och cirka 730 miljoner kronor för administrativa åtgärder under förvaltningscykeln 2021–2027. De statliga kostnaderna hamnar på nationella myndigheter, länsstyrelser och regioner.

Även kommunerna bär stora kostnader för åtgärdsprogrammets genomförande. Deras samlade kostnader uppgår till 2 750 miljoner kronor under förvaltningscykeln 2021–2027.

Verksamhetsutövare och enskilda i form av hushåll belastas också av åtgärdsprogrammets åtgärder. Deras kostnader för fysiska åtgärder i vatten uppskattas till cirka 7 miljarder kronor (verksamhetsutövare) respektive 2 200 miljoner kronor (enskilda). Administrativa åtgärdsprogramkostnader som drabbar dessa aktörer är tillsyns- och provningskostnader. Dessa uppgår till 500 miljoner kronor (verksamhetsutövare) respektive 850 miljoner kronor (enskild).

Tabell 9 sammanfattar kostnaderna per aktör för både administrativa och fysiska åtgärder. Observera att de fysiska kostnaderna presenteras både som årliga kostnader och som totalkostnader för förvaltningscykeln 2021–2027.

## 3.5 Befintlig finansiering av vattenvårdande åtgärder

Finansieringen av åtgärdsprogrammet kan delas upp i kostnader för administrativa respektive fysiska åtgärder. De administrativa åtgärderna är de åtgärder som riktas till myndigheter och kommuner och som krävs för att få fysiska åtgärder i vatten på plats. Ett exempel är att kommunerna bedriver tillsyn vilket leder till att verksamhetsutövare vidtar åtgärder för att minska negativ miljöpåverkan.

Myndigheters och kommuners finansiering av styrmedel sker inom ramen för ordinarie budgetprocess för anslag, avgifter och inomstatliga bidrag från andra myndigheter. Den följer i övrigt bemyndiganden och regleringsbrev från regeringen. Finansiering av fysiska åtgärder ska enligt vattendirektivet och vattenförvaltningsförordningen bland annat bygga på principerna om att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala. I MB står att "alla som bedriver en verksamhet, skall vidta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön". Principen om att förorenaren betalar kan från 2019 implementeras strikt om det behövs för att följa en gränsvärdesnorm, då genom att ställa långtgående krav vid en avvägning enligt MB.

Återflöden av EU-medel från Jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och europeiska fiskerifonden kan förstärka finansiering av framförallt fysiska åtgärder. Medfinansiering är en förutsättning för att Sverige ska kunna tillgodogöra sig medel från de flesta av fonderna i EU-budgeten. Ramprogrammen för forskning kan bidra till att nya och förbättrade åtgärder tas fram.

Resterande del av kapitlet kommer att belysa hur vattenvårdande åtgärder finansieras i Sverige. De åtgärder som avses är inte enbart åtgärder som ingår i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram utan alla åtgärder som genomförs med syfte att främja Sveriges vatten är inkluderade.

### Flera olika finansieringskällor

Finansiering av fysiska åtgärder i vatten sker primärt genom något av följande:

- Principen att förorenaren betalar med full, delvis eller ingen överföring av kostnaden till konsument eller fastighetsägare,
- Återflöden från EU-fonder som utbetalas som bidrag med olika grad av medfinansiering från staten eller myndigheter,
- Statliga anslag som betalas ut som bidrag med olika grad av medfinansiering, eller
- Medel från ideella fonder.

Nedan presenteras ett antal diagram, med syfte att illustrera den befintliga finansieringen av vattenvårdande åtgärder i Sverige. Redovisningen gör inte anspråk på att vara komplett eller i alla delar jämförbar, utan syftar till att ge en allmän uppfattning av kostnadernas storlek under ett kalenderår. Värt att notera är att finansieringen av vattenvårdande åtgärder i Sverige som presenteras nedan generellt inte är utformad för att nå miljö kvalitetsnormen för vatten. Dessa anslag kan ha andra syften som miljöskydd, produktionsstöd eller att främja biologisk mångfald. Att beakta målen inom vattenförvaltningen kan vara ett delmål eller, i

vissa fall, en positiv bieffekt av vissa anslag. Hur stor del av dessa anslag som faktiskt påverkar miljö kvalitetsnormen för vatten går inte att säga. Om inget annat anges så härstammar alla siffror från 2018.

Finansieringen av vattenvårdande åtgärder under 2018, beräknas uppgå till cirka 36 miljarder kronor. I denna summa är inte alla branscher och sektorer representerade på grund av bristen av tillgängligt underlag. Kostnadsunderlag saknas för åtgärder i exempelvis lantbruket, skogsbruket, vattenbruket och försvarets efterbehandling av förorenade områden.

Den befintliga finansieringen av vattenvårdande åtgärder kan fördelas på grundläggande respektive kompletterande åtgärder samt tillsyn och övriga åtgärder. Grundläggande åtgärder är de åtgärder som bedöms rymmas inom den befintliga lagstiftningen och den fysiska tillämpningen av den. Kompletterande åtgärder är de åtgärder, utöver de grundläggande, som bedöms vara nödvändiga för att följa miljö kvalitetsnormerna.

Under 2018 uppgick de grundläggande åtgärderna till cirka 33 400 miljoner kronor (94 procent), de kompletterande åtgärderna till cirka 1 600 miljoner kronor (fyra procent) och övriga åtgärder till cirka 700 miljoner kronor (två procent).

## Finansiering av fysiska åtgärder som har skett till följd av genomförande av grundläggande åtgärder

I diagram 3.12 nedan presenteras finansieringen av de grundläggande åtgärderna. Till vänster är finansieringen uppdelad i tre poster; vatten och avlopp, miljöskydd industri och vattenkraft. Till höger specificeras kostnader för vatten och avlopp fördelat på sex poster; dricksvattenförsörjning, avloppsvatten, vatten- och avloppsreningsverk, ledningsnät samt drift och investeringar för små avlopp. Finansiering av vattenvårdande åtgärder inom skogsbruket och lantbruket har inte kunnat uppskattats; en diskussion kring kostnadernas storlekar förs nedan.

### Grundläggande vattenvårdande åtgärder

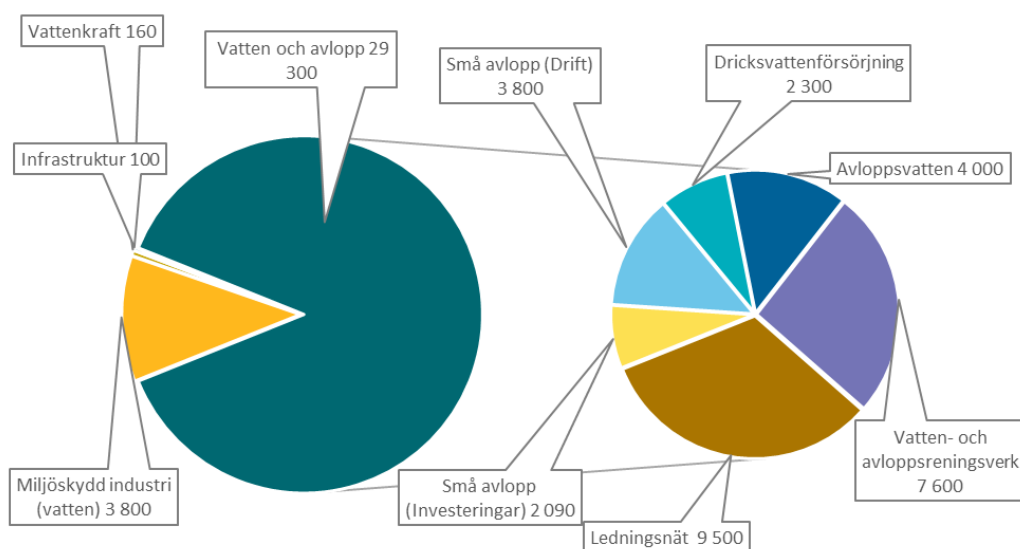


Diagram 11 Grundläggande vattenvårdande åtgärder, redovisat i miljoner kronor.

**Miljöskydd industri:** Inom industrin genomförs vattenrelaterade åtgärder för nästan 4 miljarder kronor årligen. Detta är baserat på SCB:s statistik över branscherna med SNI-kod 07-09, 10-33 samt 35-36. Kostnaderna fördelas över fyra industrisektorer; mineralutvinning (300 miljoner kronor), tillverkning (2 300 miljoner kronor), el-, gas- och värmeverk samt vattenverk (800 miljoner kronor) och övriga industrier (450 miljoner kronor). Dessa miljöskyddskostnader inkluderar både investeringar och löpande kostnader som riktar sig mot åtgärder för att minska utsläpp till vatten (SCB 2019 – webbsida miljöräkneskaper).

**Vattenkraft:** Finansieringen av de vattenvårdande åtgärderna inom vattenkraft utgår från de bygdemedel som finns inom sektorn samt kostnaden kopplade till prövningar för länsstyrelserna. Bygdemedel är pengar som kan sökas för bygder som är påverkade av utbyggnaden av vattenkraft. Pengarna ska vara riktade mot investeringar som betraktas ha allmän nytta i bygden. I och med den nationella planen för omprövning av vattenkraft (NAP) kommer även antalet prövningar öka succesivt. Då kartläggningen representerar 2018 har kostnader kopplat till NAP:en exkluderats. Under 2018 uppgick kostnaderna inom vattenkraft till cirka 160 miljoner kronor.

**Infrastruktur:** Finansiering av åtgärder som kan kopplas till vatten inom sektorn för infrastruktur är i denna presentation inte heltäckande. Siffrorna representerar enbart det som rapporterats till EU, vilket är åtgärdande av vattenhinder för fisk och andra vattenlevande organismer samt vattenskydd i det befintliga väg- och järnvägsnätet. Betydande resurser läggs därutöver på skydd av vatten och vattenanknutna värden i en mängd nybyggnads- och underhållsprojekt. Dessa åtgärder ingår i Sveriges genomförande av vattendirektivet. Posten uppskattas till cirka 100 miljoner kronor, under 2018. Kostnaden är beräknad som ett genomsnitt för de senaste sju åren, eftersom det saknas siffror för 2018 (Trafikverket, 2020).

**Vatten och avlopp:** Finansiering av vattenvårdande åtgärder inom vatten och avlopp grundar sig på schablonberäkningar för investeringar och driftskostnader kopplade till små avlopp samt information från Svenskt Vatten och deras årliga VASS-enkät. Dessa kostnader representerar de totala drifts-, underhålls- och investeringskostnaderna som finansierats under 2018. Dessa kostnader kan därmed inte direkt kopplas till att vara vattenvårdande, utan har primärt en indirekt påverkan på vatten. De årliga kostnaderna för vatten och avlopp uppgick till cirka 29 300 miljoner kronor under 2018. Storleken på kostnaderna kopplat till vatten och avlopp beror på behovet av ett fungerande va-system och den positiva effekten på miljö kvalitetsnormer, MKN, är primärt en bieffekt. De kostnader som är kopplade till vatten och avlopp är inkluderade trots att det är lagkrav och att det inte finns en direkt koppling till MKN. Detta då vatten och avlopp är en stor källa till närsaltspåverkan och funktionerna inom vatten och avlopp har en positiv miljöpåverkan på vatten.

**Dricksvattenförsörjning:** Kostnaden innefattar både drifts- och underhållskostnader för produktion och rening av dricksvatten och uppgick till cirka 2 300 miljoner kronor. Hanteringen av dricksvatten är en vital samhällsfunktion som indirekt kan kopplas till att vara vattenvårdande (Svenskt Vatten, 2019).

**Avloppsvatten:** Kostnaden som kopplas till avloppsvatten omfattar drifts- och underhållskostnader för rening av spillvatten, vilket uppgick till cirka 4 miljarder kronor. Hantering av avloppsvatten är även det en vital samhällsfunktion som styrs utifrån MB, nitratdirektivet och avloppsdirektivet. På samma sätt som dricksvattenförsörjning, har hanteringen av avloppsvatten en bieffekt som är vattenvårdande (Svenskt Vatten, 2019).

**Vatten- och avloppsreningsverk:** Kostnader som kopplas till vatten- och avloppsreningsverk innefattar ny- och reinvesteringar som gjorts under 2018, samt till- och ombyggnationer av vatten- och reningsverk. Under 2018 uppgick dessa kostnader till cirka 7 600 miljoner kronor,

vilket är en markant ökning från 2017 då motsvarande siffra uppgick till 4 400 miljoner kronor. Reinvesteringar avser en investering som i huvudsak leder till ett utbyte av utjänta anläggningar till en motsvarande anläggning, med motsvarande kapacitet/funktion och kvalitet (Svenskt Vatten, 2019).

**Ledningsnät:** Kostnader för ledningsnät inkluderar investeringar och reinvesteringar som gjorts för vatten-, spillvatten- och dagvattenledning samt pumpstationer och reservoarer. Kostnaderna kopplade till ledningsnät uppgick under 2018 till cirka 9 500 miljoner kronor (Svenskt Vatten, 2019).

**Små avlopp (investeringar):** Denna siffra representerar de årliga investeringarna som görs på små avlopp i Sverige. Kostnaden beräknas med hjälp av antal beviljade tillstånd och en schablon för årliga investeringskostnader. Schablonkostnaden som ska representera investeringskostnaden för små avlopp är beräknad till cirka 100 000 kronor per avlopp. Då det beviljades cirka 20 000 tillstånd under 2018 beräknas den årliga kostnaden för investeringar kopplat till små avlopp till cirka 2 miljarder kronor (VVS-Fabrikanternas råd, 2018; VISS).

**Små avlopp (drift):** Driftskostnaden för små avlopp är beräknad genom en årlig schablon för respektive avlopp. I Sverige finns det cirka 950 000 avlopp, och den årliga schablonkostnaden för drift av små avlopp är uppskattad till 4 000 kronor.

Den totala driftskostnaden för Sveriges alla små avlopp beräknas till cirka 3 800 miljoner kronor (VVS-Fabrikanternas råd, 2018; VISS).

**Jordbruk:** I nuläget finns det begränsat med tillgänglig statistik som ger en helhetsbild av de vattenvårdande åtgärder som genomförs inom lantbruket. I Sverige finns det mer än 60 000 lantbrukare och alla genomför i olika grad och på olika sätt åtgärder riktade mot vatten. Det finns en stor påverkan på miljön från odlingen både vad gäller land och vatten. Framförallt kopplas miljöpåverkan till övergödningssproblematik. Då en stor andel av Sveriges livsmedelsproduktion sker inom lantbruket, bör aspekter av lantbruket betraktas som samhälls viktig verksamhet. Många av de vattenvårdande åtgärderna som sker inom lantbruket finansieras av statliga medel inom landsbygdsprogrammet (LBP, lokala vattenvårdande åtgärder (LOVA) och lokala naturvårdande åtgärder (LONA). Dessa bidragsformer är inkluderade i de kompletterande vattenvårdande åtgärderna och kommer diskuteras mer genomgående i det avsnittet. LEVA, lokalt engagemang för vatten är ytterligare en pågående satsning som riktar sig mot åtgärdssamordnare för att skapa ett kostnadseffektivare arbetssätt med att styra rätt åtgärd till rätt plats. De åtgärder som inte bekostas med statliga medel bekostas av lantbrukarna i form av efterlevnad av lagstiftning som syftar till att skydda vatten. Lantbrukarna gör i olika grad också frivilliga åtgärder och bidrar med en egeninsats i vissa av LOVA och LBP-stödformerna. Ytterligare ett styrmedel som är en mellan form mellan krav och frivillighet utgörs av de olika marknadskoncept där krav ställs på att utföra odlingsåtgärder för att skydda vattnet. Sådana åtgärder finns exempelvis inom Svensk Sigills certifiering och inom Lantmännens odlingskoncept, "Ett vänligare vete".

**Skogsbruk:** I dagsläget finns det begränsad statistik för att skapa en helhetsbild över de vattenvårdande åtgärder som genomförs i skogsbruket. Under 2015, bestod Sveriges areal av cirka 23,5 miljoner hektar produktiv skogsmark, mellan åren 2012 och 2016 slutavverkade årligen omkring 180 000 hektar skogsmark i Sverige (SCB, 2019a). Motsvarande siffra för gallringar är 325 000 hektar (Skogsstyrelsen 2020). Liksom lantbruket har skogsbruket en påverkan på miljön både på land och i vatten. Påverkan i vatten innefattas framförallt av försurning, övergödning, urlakning av kvicksilver och minskad konnektivitet. Även närområdet runt sjöar och vattendrag kan påverkas om inte tillräckliga kantzoner lämnas.

Enlig skogsvårdslag (1979:429), har skogsägare som brukar sin skog en skyldighet att lämna hänsyn till natur- och kulturmiljövärden i samband med skogsbruksåtgärder. Hänsyn ska lämnas upp till en viss nivå, en intrångsbegränsning. I fall då mer hänsyn än intrångsbegränsning är en nödvändighet, har skogsägare ingen skyldighet att lämna det. Hänsynen ska skydda intilliggande vatten men även våtmarker, hänsynskrävande biotoper, äldre träd och kulturmiljöer. Till stor del är det alltså skogsägare som står för kostnaderna av de vattenvårdande åtgärder som genomförs i skogsbruket. Åtgärder som att lämna en kantzon, undvika körskador, lämna grenar och toppar eller att återföra aska ingår i den hänsyn som tas för att skydda skogens vatten. Av tillgänglig statistik går det inte uträna hur stor andel av den hänsyn som tas inom skogsbruket som syftar till att skydda vatten. Bristande konnektivitet har främst orsakats av fellagda vägtrummor under bilvägar i skogen. Till stor del är det skogsbolagen själva som åtgärdar dessa fellagda vägtrummor. Ett Life-projekt har även åtgärdat en mängd fellagda vägtrummor i norra Sverige. Finansieringen av det projektet stod EU, svenska myndigheter och skogsbolagen för.

## Finansiering av fysiska åtgärder som har skett till följd av genomförande av kompletterande åtgärder

I Diagram 12 nedan, presenteras de kompletterande åtgärderna fördelade på tolv poster. Den totala årliga finansieringen av kompletterande åtgärder uppgick till cirka 1 600 miljoner kronor under 2018. Alla kostnader är inklusive medfinansiering och andelen medfinansiering varierar beroende på finansieringspost. De anslag som finansierar de kompletterande åtgärderna kan inte direkt kopplas till vattenmyndigheternas åtgärdsprogram och MKN.

Primärt representerar finansieringen kostnader som kan kopplas till att vara vattenvårdande. Kostnaderna inkluderar det som direkt kopplas till vattenmyndigheternas åtgärdsprogram och MKN, men inte uteslutande. Finansieringen inkluderar även sådant som exempelvis kan härledas till MB.

### Kompletterande vattenvårdande åtgärder

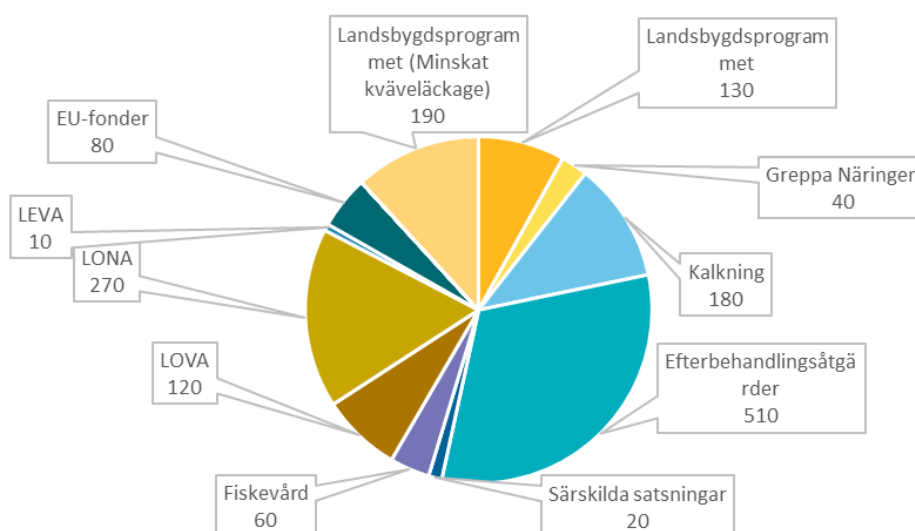


Diagram 12 Kompletterande vattenvårdande åtgärder, redovisat i miljoner kronor.

**Landsbygdsprogrammet:** Under 2018 uppgick miljöinvesteringar och miljöersättningar inom landsbygdsprogrammet till cirka 130 miljoner kronor (inklusive medfinansiering). Miljöinvesteringar omfattar främst finansiering av åtgärderna våtmark, fosfordammar och tvåstegsdiken. Miljöersättning går primärt till skötsel av våtmarker samt skyddszoner. Minskat kväveläckage inom landsbygdsprogrammet betraktas också som en miljöersättning. Åtgärderna som finansieras inom denna post är primärt odling av fånggrödor och värbearbetning. Under 2018 uppgick posten till cirka 190 miljoner kronor (Asplund & Svensson, 2018).

**Greppa näringen:** Den årliga finansieringen som kan kopplas till åtgärder som berör vatten inom Greppa näringen uppgick till cirka 40 miljoner kronor under 2018. Detta omfattar rådgivning, kompetensutveckling, löner samt material- och aktivitetskostnader (Jordbruksverket, 2020b)

**Kalkning:** Finansieringen baseras på kostnader för kalkningsåtgärder som genomförs med bidrag från Havs- och vattenmyndigheten. Primärt är det länsstyrelserna som styr det operativa miljöarbetet och kommunerna som ansvarar för genomförandet och detaljplaneringen. Under 2018 uppgick kostnaderna till cirka 180 miljoner kronor, inklusive medfinansiering. Kostnaderna inkluderar bland annat effektuppföljning, spridningskontroll och biologisk återställning (Havs- och vattenmyndigheten, 2019c).

**Efterbehandlingsåtgärder:** Den uppskattade finansieringen av efterbehandlande åtgärder av förorenade områden avser de statliga medel som Naturvårdsverket ansvarar för. För många av dessa områden finns det inte längre någon utpekad verksamhetsutövare som kan hållas ansvarig, varav de faller under statligt ansvar för att åtgärdas. Det är primärt via utgiftsområde 20, anslag 1:4 "sanering och återställning av förorenade områden" och anslagspost 1, som finansieringen sker. Under 2018 uppgick kostnaderna exklusive medfinansieringen till cirka 430 miljoner kronor för de åtgärder som genomfördes genom Naturvårdsverkets anslagspost 1. Inklusive medfinansiering uppgick kostnaderna till cirka 510 miljoner kronor. Siffrorna baseras på de beslutade åtgärderna som hade ett utfall under 2018. Alla efterbehandlingsåtgärder genomförs inte främst med tanke på miljö kvalitetsnormer, men posten är inkluderad då närliggande vatten är recipient för de oönskade ämnena som åtgärdas. Efterbehandlingsåtgärderna betraktas därmed ha en indirekt effekt på vatten. En del av anslaget riktas även till administrativt arbete (cirka 25 procent) där bland annat utredningar ingår.

**Särskilda satsningar:** Denna post ersatte den tidigare posten särskilda åtgärdsprojekt från och med 2018. Båda dessa poster finansieras av Havs- och vattenmyndigheten via anslag 1:11, villkor ett. Under 2018 prioriterades bidraget enbart till åtgärder riktade mot restaurering av vattendrag, en kostnad som uppgick till cirka tio miljoner kronor. Utöver dessa tio miljoner betalades ytterligare tio miljoner till särskilda projekt gällande hotade arter, kostnader som fanns kvar från tidigare år. Under 2018 uppgick därmed kostnaden till cirka 20 miljoner kronor (Havs- och vattenmyndigheten, 2019d).

**Fiskevård:** Den årliga finansieringen av fiskevård omfattar här enbart de kostnader som Havs- och vattenmyndigheten finansierar via anslag 1:11, villkor fyra. Under 2018 uppgick kostnaden till cirka 60 miljoner kronor inklusive medfinansiering. Åtgärderna som ingår är bland annat bildande eller ombildande av fiskevårdsområden, fisketillsyn samt utsättning av fisk (Havs- och vattenmyndigheten, 2019d).

**Lokala vattenvårdsprojekt (LOVA):** Finansiering av LOVA-bidraget sker via anslag 1:11, villkor 2 via Havs- och vattenmyndigheten. LOVA-bidraget finansierar som mest 90 procent av ett projekt, men generellt 80 procent. Dessa beräkningar utgår från att LOVA-bidraget

finansierar 80 procent, och resterande 20 procent finansieras av respektive bidragstagare. Under 2018 uppgick det totala bidragen inklusive medfinansiering till cirka 120 miljoner kronor, av dessa beräknas medfinansieringen vara cirka 25 miljoner kronor (Havs- och vattenmyndigheten, 2019d).

**Lokala naturvårdssatsning (LONA):** LONA-bidraget ingår i Naturvårdsverkets anslag 1:3 ”åtgärder för värdefull natur”. Under 2018 öppnades möjligheten för bidraget att finansiera anläggning av våtmarker. Den årliga finansieringen för 2018 inklusive medfinansiering uppgick till cirka 270 miljoner kronor. Av dessa 270 miljoner kronor riktades cirka 155 miljoner kronor till finansiering av våtmarker. Dessa beräkningar utgår från att LONA-bidraget finansierar 90 procent av åtgärder riktade mot våtmarker och 50 procent för resterande åtgärder. Detta innebär att av de 270 miljoner kronor som beräknats för 2018 uppgick Naturvårdsverkets andel till cirka 195 miljoner kronor (Naturvårdsverket, 2019e).

**Lokalt engagemang för vatten (LEVA):** Mellan 2018 och 2020 uppgår finansieringen totalt till cirka 27 miljoner kronor (cirka tio miljoner kronor per år), vilket huvudsakligen ska finansiera löner för åtgärdssamordnare i specifika pilotområden. I nuläget finns det cirka 20 pilotområden i Sverige. LEVA-bidraget kan kombineras med bidrag från landsbygdsprogrammet.

**EU-fonder:** Via olika EU-fonder finns det möjlighet att finansiera olika projekt, däribland LIFE och Interreg-projekt. Uppskattad kostnad baseras på kostnader för de projekt som Havs- och vattenmyndigheten medfinansierar via anslag 1:11, villkor tolv. Under 2018 finansierade Havs- och vattenmyndigheten en mängd LIFE-projekt samt Interreg-projekt. Finansieringen uppgick till cirka 80 miljoner kronor inklusive Havs- och vattenmyndighetens medfinansiering (Havs- och vattenmyndigheten, 2019d).

## Övriga åtgärder

Det finns även åtgärder som inte kan anses falla in under vare sig grundläggande eller kompletterande åtgärder. Det rör sig om kostnader för tillsyn, övervakning och forskning samt vattenvårdande åtgärder som finansieras av ideella fonder. Dessa poster uppgick till cirka 700 miljoner kronor totalt under 2018. Kostnader för tillsyn baseras på vattenmyndigheternas enkät till kommunerna samt återrapporteringen till vattenmyndigheterna från länsstyrelserna. Kostnaden för kommunernas tillsyn beräknades till cirka 210 miljoner kronor medan länsstyrelsernas kostnad beräknades till cirka 120 miljoner kronor. Kostnaderna för miljöövervakning beräknades till cirka 270 miljoner kronor och finansieras med statliga medel samt av verksamhetsutövare. Kostnadsuppskattningarna baseras på Miljöövervakningsutredningen (SOU 2019:22) samt Naturvårdsverkets regleringsbrev från 2016 och 2018 (Regeringen, 2016b; Regeringen, 2018).

## Förväntad utveckling

Finansieringen av vattenvårdande åtgärder är i ständig förändring. Detta syftar inte uteslutande på de åtgärder som återfinns i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram utan alla åtgärder som genomförs med syfte att främja Sveriges vatten. Finansieringsmöjligheter genom statliga medel omfördelas och justeras så gott som varje år. Utöver inflationsjusteringar av de statliga medlen och finansieringsmöjligheterna, så har vissa poster ökat markant mellan 2018 och 2020. Bland annat har stödet för LOVA-projekt ökat från 2018 års 100 miljoner kronor till cirka 250 miljoner kronor för 2020. Trots att viss finansiering ökar så är det inte tillräckligt för att förhindra den negativa miljöpåverkan och att uppnå god status i alla vattenförekomster. Fler åtgärder krävs för att uppnå nationella miljömål och internationella överenskommelser så som det svenska betinget för näringsämnen i Baltic Sea Action Plan (BSAP). Behovet av



övervakning är också något som ständigt växer, vilket även visat sig i detta åtgärdsprogram. Vi står också för framtida utmaningar med ett klimat i förändring, som kommer innebära större påfrestningar på miljön både på land och i vatten. Följaktligen leder detta till att behovet av finansieringsmöjligheter ökar för att fortsatt ha god och uppdaterad kunskap om miljöpåverkan, och för att göra åtgärder för bättre vattenkvalitet.

Kostnader inom vattenkraften kommer att öka som följd av den nationella planen för omprövning. Planen förväntas innebära cirka 90 prövningar per år under en 20-årsperiod, och beräknas starta år 2022. Den 1 januari 2019 trädde en ny lagstiftning för vattenkraft och andra vattenverksamheter i kraft. Lagförslaget är en del i genomförandet av energioverenskommelsen från 2016. Det innebär bland annat att all vattenkraft ska ha moderna tillstånd, och att vattenkraftens betydelse för energiproduktionen ska värnas (Prop. 2017/18:243). I energioverenskommelsen (2016) anges finansieringsprincipen för att förse svensk vattenkraft med moderna miljövillkor:

*Fastighetsskatten på vattenkraft ska sänkas till samma nivå för de flesta övriga elproduktionsanläggningar, det vill säga 0,5 procent. Skatten ska sänkas stegvis under en fyraårsperiod med start 2017. Samtidigt ska vattenkraftbranschen fullt ut finansiera de kostnader, för till exempel omprövning av verksamheter, som gör att Sverige lever upp till EU-rätten och dess krav på vattenverksamheter. Arbetet ska utgå ifrån den partsdiskuterade fondlösningen som Energimyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten haft.*

År 2020 har fastighetsskatten sänkts till 0,5 procent av taxeringsvärdet. Kostnaderna för fastighetsskatter för vattenkraftsanläggningar bedöms sammantaget minska med cirka 4 500 miljoner kronor (brutto). Detta motsvarar en minskad nettokostnad på cirka 3 500 miljoner kronor per år för vattenkraftsföretagen (Prop. 2016/17:142). Inom vattenkraftens miljöfond finns det cirka 10 miljarder kronor, som ska fördelas över den 20-års period som prövningar inom den nationella planen för vattenkraft skall genomföras. Vid finansiering av fonden står vattenkraftsägarna själva för cirka 15 procent av miljöåtgärdsrelaterade kostnader samt de första 5 procenten av produktionsbegränsningarna. Utöver verksamhetsutövarnas kostnader leder även omprövningarna till ökade kostnader för domstolar och länsstyrelser i form av lönekostnader och förberedelsekostnader.

Inom vatten och avloppssektorn förväntas också kostnader öka, delvis för att finansieringar riktade mot bland annat ledningsnäten har varit eftersatta under en längre tid. Detta leder till att framtida kostnader för drift och underhåll av ledningsnätet kommer att öka. Även belastningen på ledningsnätet tros öka i takt med en ökande befolkning. Sveriges befolkning beräknas uppgå till cirka 12 miljoner 2050, vilket medför en ökad belastning på ledningsnätet och kostnadsökningar inom vatten- och avloppssektorn. Befolkningstillväxten förväntas framförallt ske i tätorter, och en förtätning av befintliga städer beräknas ske. Kostnadsökningen behöver därmed inte stå i direkt proportion till befolkningsökningen, eftersom det i städer finns stordriftsfördelar att dra nytta av (Svenskt Vatten, 2017).

## 3.6 Osäkerhets- och känslighetsanalys

Samtliga kostnader som har presenterats i kostnadsanalysen för respektive analysområde är uppskattade kostnader och representerar därmed inte faktiska kostnader. Kostnadsanalyserna grundar sig på schablonkostnader för både de administrativa åtgärderna riktat till myndigheter, regioner och kommuner samt de fysiska åtgärderna i vatten. Schablonkostnader ska inte användas i de enskilda fallet, de representerar enbart en generell kostnad vars syfte är att användas som en estimering på en övergripande nivå. En sådan övergripande nivå är

exempelvis Sveriges fem vattendistrikt. Det finns osäkerheter i samtliga schablonkostnader, vilket vi påvisar och tar höjd för genom känslighetsanalyser.

Schablonkostnader vars syfte är att estimeras kostnaderna kopplade till de administrativa åtgärderna uppskattas främst med hjälp av myndigheters årsredovisningar samt deras återrapporteringar till vattenmyndigheterna. Länsstyrelserna och kommunernas kostnader estimeras främst med hjälp av återrapporteringar till vattenmyndigheterna samt utdrag från tidsrapporteringssystem. Schablonkostnaderna kopplade till de fysiska åtgärderna i vatten uppskattas främst med hjälp av befintliga underlag från exempelvis, branschorganisationers uppgifter och forskningsrapporter. En utförligare beskrivning av schablonkostnaderna för de fysiska åtgärderna i vatten återfinns i VISS för respektive åtgärdskategori.

Osäkerhets- och känslighetsanalyser är viktiga verktyg som visar hur känsligt ett slutresultat är för osäkerhet i dess förklarande variabler, exempelvis schablonkostnader. För uppskattning av kostnader kopplat till åtgärdsprogrammet 2021–2027 handlar det främst om de totala kostnaderna över förvaltningscykeln och de annuitetsberäknade årskostnaderna, vilka båda beräknas med hjälp av schablonvärden. Annuitetskostnader är även känsliga för osäkerheter kring diskonteringsräntan samt den uppskattade livslängden för åtgärden. Nedan presenteras ett exempel hur osäkerheterna i de schablonvärden som används för beräkningarna för att uppskatta åtgärdsgenomförandet tas i beaktan. Diagram 13 visar osäkerheterna i schablonkostnaderna som ligger till grund för den totala kostnaden för att genomföra åtgärderna kopplade till små avlopp. Diagram 14 visar hur känslig uppskattningen av annuitetskostnaderna för samtliga åtgärder kopplade till små avlopp är då diskonteringsräntan samt livslängden varierar.

#### Osäkerhetsanalys av totalkostnaderna för små avlopp

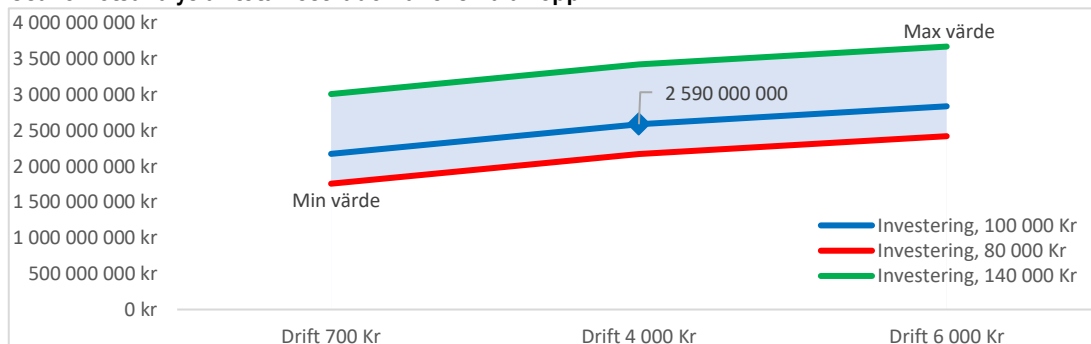


Diagram 13 Osäkerhetsanalys av totalkostnaderna för små avlopp

I Diagram 13, varierar totalkostnaderna i Y-axeln är osäkerhetskällorna den uppskattade investeringskostnaden (färgade linjer) samt driftskostnader (varierar i X-axeln). De olika kombinationerna av variablerna påverkar intervallet av slutresultatet, som kan variera mellan min- och maxvärdena. Den kostnaden som används i uppskattningen av kostnaden är värdet som återfinns när driftskostnaden är 4000 kronor och investeringskostnaden 80 000 kronor. Den totala kostnaden över förvaltningscykeln för fysiska åtgärder kopplade till små avlopp uppskattas därmed till cirka 2 600 miljoner kronor.

### Känslighetsanalys av annuitetskostnaderna för små avlopp

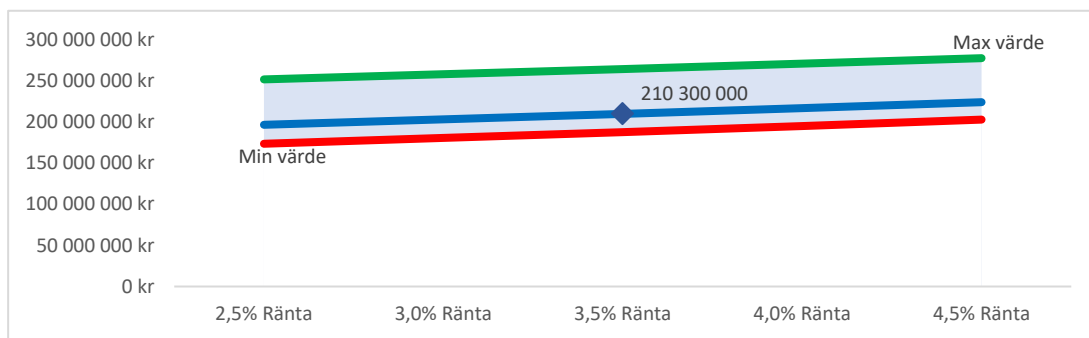


Diagram 14 Känslighetsanalys av annuitetskostnaderna för små avlopp

I Diagram 14 ovan, där annuitetskostnaderna varierar i Y-axeln är osäkerhetskällorna diskonteringsräntan (varierar i X-axeln) samt den uppskattade livslängden för åtgärds-kategorin (färgade linjer). De olika kombinationerna av variablerna påverkar intervallet av slutresultatet, som kan variera mellan min- och maxvärdena.

Känslighet och osäkerhetsanalyserna som genomförs i samband med kostnadsberäkningarna för Åtgärdsprogrammet 2021–2027, belyser de osäkerheter som finns i vattenmyndighetens uppskattningar av åtgärds-kostnaderna. I underlagsrapporterna för respektive analysområde genomförs osäkerhets- och känslighetsanalyser för utvalda kostnadsuppskattningar, så som vid små avlopp som presenterades som exempel ovan. Utöver de osäkerheter som finns på grund av användandet av schablonvärden, finns det även en möjlighet att kostnaderna överskattas. Vilket kan vara bero på att det inte alltid varit möjligt att fördela åtgärds-genomförandet på vad som genomförs oavsett åtgärds-programmet (referensalternativet) och vad som genomförs på grund av åtgärds-programmet (åtgärdsalternativet). Det finns även kostnader som inte varit möjliga att uppskatta, exempelvis på grund otillräckligt underlag, vilket kan innebära att kostnaderna underskattas.

## 3.7 Slutsatser

Åtgärdsprogrammet innebär ett stort åtagande för många nationella myndigheter, samtliga länsstyrelser och kommuner. Stora investeringar och ökade resurser inom en rad olika områden krävs för att åtgärdsprogrammet ska bli verklighet. Även på politisk nivå behövs stora åtaganden för regering och riksdag att prioritera ett bra vatten genom att initiera nya och utvecklade stödsystem och ökade offentliga resurser för tillsyn och prövning.

Ambitionsnivån och rimlighetsavvägningarna sätts i miljö-kvalitetsnormerna. Dessa avvägningar har krävt egna ekonomiska analyser. Denna konsekvensanalys visar konsekvenser och effekter av genomförandet av det föreslagna åtgärds-programmet.

Vattenmyndigheternas Åtgärdsprogram 2021–2027 medför betydande positiva effekter för samhälle och miljö. Studier visar att en god vattenmiljö och vattenvårdande åtgärder innebär stora ekonomiska värden. För att bara nämna några exempel så värderas att nå god status i sjöar och vattendrag avseende fosforbelastning till knappt 2 miljarder kronor per år och att öka fiskpopulationen i ett enskilt vattendrag värderas till mer än 100 miljoner kronor. En viktig aspekt är också vinsterna av att förbygga miljöskador för att undvika kostnader. Exempel på det är att skapa skydd för vattentäkter för att undvika föroreningar och därmed påverkan på människors hälsa.

De åtgärder som behöver genomföras för att nå målen i vattenförvaltningen är också nödvändiga för att nå målen i havsmiljödirektivet och Baltic Sea Actionplan. Dessa kompletterar varandra, framförallt vad gäller åtgärder för att minska närsaltsbelastningen till havet.

Dagens finansiering av åtgärder i åtgärdsprogrammet räcker inte till. Analysen har identifierat ett antal områden där mer resurser krävs för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten. Det handlar både om det finansiella gapet för de fysiska åtgärderna som behövs genomföras men också resursbristen inom de administrativa åtgärderna som behövs för att åtgärdstakten ska öka inom de åtgärder som ska finansieras av verksamhetsutövare. Det saknas medel för åtgärder inom lantbruket, där man antingen kan öka Landsbygdsprogrammet eller utveckla andra befintliga stödsystem, som till exempel LOVA och LEVA. Det saknas även finansiering för att åtgärda de många kilometer av vattendrag som har ändrats för att passa som flottleder. Inom området flottleds återställning finns inte idag någon ansvarig verksamhetsutövare att lägga kostnader på. För att Sverige ska följa miljö kvalitetsnormerna behövs ett nytt statligt finansieringssystem för detta.

Befintliga statliga stöd utvecklas kontinuerligt. Det är inte alltid de utvecklas med fokus på att hjälpa vattnet eller för att följa miljö kvalitetsnormerna. Det är därför svårt att förutse hur mycket av de statliga medlen som kommer att leda till åtgärder som direkt leder till ett genomförande av detta åtgärdsprogram. Konsekvensanalysen av åtgärdsprogrammet är en scenarioanalys där det har antagits vissa förutsättningar och att det i diskussionen kring analysen ges olika möjliga resultat.

Fördelningsanalysen visar att stora kostnader ligger på staten i genomförandet av åtgärdsprogrammet. Att kostnaderna är höga för stat och kommun är inte förvånande då det är till dessa som åtgärdsprogrammet riktar sig. Men även verksamhetsutövare och enskilda bär stora kostnader för genomförandet av åtgärderna. Förstärkning av resurser behövs för dessa aktörer.

Åtgärdstakten är för långsam inte bara på grund av bristande finansiering av fysiska åtgärder, utan också av för låga resurser inom tillsyn och för långa prövningsprocesser. För myndigheter och kommuner är det framför allt tre områden som bedöms vara underfinansierade; tillsyn, tillståndsprövning och vattenskyddsområden.

Länsstyrelsen bedöms sakna möjlighet att bedriva en aktiv tillsyn som är förenlig med det ansvar som följer av MB och miljö tillsynsförordningen. Detta beror på att länsstyrelserna vare sig kan ta ut full kostnadstäckning för den tillsyn de ansvarar för att genomföra eller får behålla de tillsynsavgifter som tas in. För att kunna upprätthålla och förbättra effektiviteten i prövningen och fortsatt arbeta för kortare handläggningstider krävs en långsiktig och permanent generell resursförstärkning av Länsstyrelserna. Länsstyrelserna har tillsammans med Naturvårdsverket i olika utredningar förordat att höja de årliga prövnings- och tillsynsavgifterna samt att låta uttagna avgifter för prövning och tillsyn återföras direkt eller via anslag till tillsynsmyndigheten för att finansiera den tillsyn som behövs.

Kostnadsanalysen bygger på data från många olika källor. Åtgärdsbehovet ska ju visa den kvantitet av åtgärder som behövs för att statusen i vattnet ska överensstämma med miljö kvalitetsnormen. Sverige har cirka 27 000 vattenförekomster och dataunderlaget är olika långt utvecklat för olika analysområden. Dataunderlaget kommer framförallt ifrån VISS men har också behövt kompletteras med annat material exempelvis från myndigheternas årsredovisningar och liknande. Data som inte kommer från VISS har oftast inte vattenförvaltning som fokus och behöver därför bearbetas och en del antaganden måste göras för att data ska kunna användas.

Vattenmyndigheterna har inför denna vattenförvaltningscykel valt att peka ut de fysiska åtgärderna på en mer övergripande nivå än tidigare. Detta för att det är upp till prövningsprocessen att fastslå vilken den mest effektiva åtgärden är för den specifika platsen. I andra fall handlar det om att åtgärderna behöver anpassas till lokala förhållanden i stor utsträckning. Vattenmyndigheterna har inte alltid kunskap om dessa förutsättningar och har därför inte velat peka ut för detaljerade åtgärder för varje vattenförekomst. Det är också varje myndighets, länsstyrelses och kommuns ansvar att inom sitt ansvarsområde genomföra det som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna vilket regleras i MB 5 kap. Detta gör att kostnadsanalysen är av ett mer övergripande slag när det gäller kostnader för de fysiska åtgärderna.

## 4 Referenser

Kontakta någon av de fem vattenmyndigheterna om du vill ta del av vårt underlag som ännu inte är publicerat.

- Ahtiainen, H., Artell, J., Czajkowski, M., Hasler, B., Hasselström, L., Huhtala, A., Meyerhoff, J., Smart, J. C. R., Söderqvist, T., Alemu, M. H., Angeli, D., Dahlbo, K., Fleming-Lehtinen, V., Hyytiäinen, K., Karloseva, A., Khaleeva, Y., Maar, M., Martinsen, L., Nomman, T., Pakalniene, K., Oskolokaite, I., Semeniene, D. (2014). Benefits of meeting nutrient reduction targets for the Baltic Sea - a contingent valuation study in the nine coastal states. *Journal of environmental economics and policy*, 3, ss. 278-305.
- Anthesis (2020). *Värdet av att uppnå god miljöstatus i svenska havsvatten - En betalningsviljestudie*. Anthesis: Stockholm. Hämtat från <https://anthesis.se/wp-content/uploads/2020/03/2020-08.-Vardet-av-att-uppna-god-miljostatus-i-svenska-havsvatten.pdf>
- Art- och habitatdirektivet. Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
- Artskyddsförordning (2007:845)
- Asplund, L., & Svensson, Å. (2018). *Ersättning för minskat kväveläckage - En uppföljning av stöd inom landsbygdsprogrammet 2014-2020 baserad på uppgifter fram till och med den 18 juni 2018*. Jordbruksverket. Hämtat från [https://www2.jordbruksverket.se/download/18.4be8ed94167c5303a16aa92/1545212210147/utv18\\_3.pdf](https://www2.jordbruksverket.se/download/18.4be8ed94167c5303a16aa92/1545212210147/utv18_3.pdf)
- Avloppsvattendirektivet. Rådets direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.
- Barlastvattenförordning (2017:74)
- Barlastvattenkonventionen. International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments (BWM).
- Barlastvattenlag (2009:1165)
- Bayard, C., & Mood, L. K. (2014). *Förekomsten av sura sulfatjordar i Mälardalen - En pilotstudie utförd åt SGU*. Uppsala universitet: Uppsala. Hämtat från <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:729374/FULLTEXT01.pdf>
- Becher, M., Sohlenius, G., & Öhring, C. (2019). *Sur sulfatjord - egenskaper och utbredning*. SGU: Uppsala. Hämtat från [resource.sgu.se/produkter/sgurapp/s1913-rapport.pdf](https://resource.sgu.se/produkter/sgurapp/s1913-rapport.pdf)
- Bengtsson, H., & Wernersson, A.-S. (2012). *TBT, koppar, zink och irgarol i dagvatten, slam och mark i småbåtshamnar*. Västra Götalands län: Göteborg.
- Boverket (2016). *Småskalig vedeldning: Återrapporteringskrav om tidigareläggande av ekodesign*. Karlskrona: Boverket. Hämtat från <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2016/smaskalig-vedeldning.pdf>
- Deponeringsförordning. Förordning (2001:512) om deponering av avfall.
- Energiöverenskommelse. (2016). *Överenskommelse om den svenska energipolitiken*. Stockholm: Regeringen. Hämtat från <https://www.regeringen.se/49cc5b/contentassets/b88f0d28eb0e48e39eb4411de2aabe76/energioverenskommelse-20160610.pdf>

- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 782/2003 av den 14 april 2003 om förbud mot tennorganiska föreningar på fartyg.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter.
- Fiskeriverket (2008). *Fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet*. Fiskeriverket: Göteborg.
- Flyhammar, P. (2017). *Hantering av förorenade jord- och muddringsmassor: En förstudie*. Linköping: Statens geotekniska institut. Hämtat från <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1326346/FULLTEXT01.pdf>
- Fröberg, M., & Pettersson, M. (2020). *TBT-spridning inom småbåtshamnar: Förstudie*. SGI: Linköping. Hämtat från <https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1438123&dswid=-9249>
- Förordning (1998:1388) om vattenverksamheter
- Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
- Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll
- Förordning (2001:512) om deponering av avfall
- Förordning (2004:100) om avhjälpan av föroreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpan
- Förordning (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt
- Förordning (2009:945) med instruktion för Statens geotekniska institut
- Förordning (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen
- Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.
- Goldenman, G., Fernandes, M., Holland, M., Tugran, T., Nordin, A., Schoumacher, C., & McNeill, A. (2019). *The cost of inaction - A socioeconomic analysis of environmental and health impacts linked to exposure to PFAS*. Nordiska ministerrådet: Köpenhamn.
- Grahn, P., Johansson, M., Thang Hnin, J., & Blomkvist, D. (2017). *Marknadsnytta av fiskeåtgärder i Bottenvikens vattendistrikt - Pilotstudie*. Länsstyrelsen i Norrbottens län, Havs- och vattenmyndigheten och Vattenmyndigheterna.
- Havs- och vattenmyndigheten (2014). *Vägledning för kommunal VA-planering för hållbar VA-försörjning och god vattenstatus*. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten.
- Havs- och vattenmyndigheten (2015a). *God havsmiljö 2020: Marin strategi för Nordsjön och Östersjön, Del 4: Åtgärdsprogram för havsmiljön*. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.45ea34fb151f3b238d8d1217/1452867739810/rapport-2015-30-atgardsprogram-for-havsmiljon.pdf>
- Havs- och vattenmyndigheten (2015b). *Vägledning och exempel för effektiv tillsyn av små avlopp*. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.fc10d7414c15f3bdff59505/1427176324505/rapport-2015-1-effektiv-tillsyn-sma-avlopp.pdf>
- Havs- och vattenmyndigheten (2017). *Sveriges officiella statistik - Statistiska meddelanden (JO 57 SM 1802): Fritidsfisket i Sverige 2017*. SCB. Hämtat från [https://www.scb.se/contentassets/e75d209e5b044d4a96d417baad8d6079/jo1104\\_2017a01\\_sm\\_jo57sm1802.pdf](https://www.scb.se/contentassets/e75d209e5b044d4a96d417baad8d6079/jo1104_2017a01_sm_jo57sm1802.pdf)
- Havs- och vattenmyndigheten (2018). *Pilotområden mot övergödning (2018)*. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/om-oss-kontakt-och-karriar/om->

- oss/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/pilotomraden-mot-overgodning-2018.html den 16 september 2020
- Havs- och vattenmyndigheten (2019a). *Det ekonomiska värdet av vattenkvalitetsförbättringar - Vad tycker svenska hushåll*. Havs- och vattenmyndigheten. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.634a809a16ec3bc3b78e214/1575300335905/rapport-2019-23.pdf>
- Havs- och vattenmyndigheten (2019b). *Förstärkt lokalt åtgärdsarbete mot övergödning (2018)*. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/om-oss-kontakt-och-karriar/om-oss/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/forstarkt-lokalt-atgardsarbete-mot-overgodning-2018.html> den 16 september 2020
- Havs- och vattenmyndigheten (2019c). *Kalkningsåret 2017: En redovisning av nyckeltal*. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.4b6151c116b836ca698add76/1561971460980/kalkningsaret-2017.pdf>
- Havs- och vattenmyndigheten. (2019d). Återrapportering av anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö under 2018 enligt regleringsbrev för budgetåret 2018.
- Havs- och vattenmyndigheten (2020a). *Vägledning för regional vattenförsörjningsplanering: För en säker och långsiktig dricksvattenförsörjning*. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.3fb191f616fc305244b19a62/1579632509353/rapport-2020-1-vagledning-for-regional-vattenforsorjningsplanering.pdf>
- Havs- och vattenmyndigheten (2020b). *Åtgärdsprogram för havsmiljön*. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/havsmiljoforvaltning/atgardsprogram-for-havsmiljon-i-nordsjon-och-ostersjon.html> den 25 september 2020
- Havsmiljödirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).
- Hedman, B. (2005). *Dioxin emissions from small-scale combustion of bio-fuel and household waste*. Umeå universitet: Umeå. Hämtat från <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A143897&dswid=1343>
- HELCOM. (2007). *HELCOM Baltic Sea Action Plan*. Krakow, Poland.
- HVMFS 2012:18. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön.
- HVMFS 2013:19. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten.
- HVMFS 2016:17. Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd (HVMFS 2016:17) om små avloppsanläggningar för hushållspillvatten.
- HVMFS 2019:25. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten.
- Håkansson, C. (2009). Costs and benefits of improving wild salmon passage in a regulated river. *Journal of environmental planning and management*, 52(3): 345-363.
- Jordbruksverket (2020a). *Tillsynsvägledning för växtnäring*. Hämtat från <https://djur.jordbruksverket.se/amnesomraden/tillsyn/instruktionertillkontrollanteroch-hinspektorer/miljo/vaxtnaring.4.23f3563314184096e0d3e95.html> den 25 september 2020
- Jordbruksverket (2020b). Yttrande över betänkandet "En utvecklad vattenförvaltning", SOU 2019:66. Hämtat från



- <https://jordbruksverket.se/download/18.40b32b5d171ff036020ac28d/1589283970274/Dnr-%204-1-17-01604-2020.pdf>
- Kail, J., Lorenz, A., & Hering, D. (2015). Effects of large- and small-scale river restoration on hydromorphology and ecology. *D4.3 Results of the hydromorphological and ecological survey*. EU - REstoring rivers FOR effective catchment Management.
- Kataria, M. (2009). Willingness to pay for environmental improvements in hydropower regulated rivers. *Energy Economics*, 31(1), 69-76.  
doi:<https://doi.org/10.1016/j.eneco.2008.07.005>
- Kemikalieinspektionen. (2012). *Samhällsekonomisk kostnad för frakturer orsakade av kadmiumpåtag via maten*. Sundbyberg: Kemikalieinspektionen. Hämtat från <https://www.kemi.se/global/pm/2012/pm-12-12-kadmium.pdf>
- Kemikalieinspektionen. (2015). *Förekomst och användning av högfluorerade ämnen och alternativ: Rapport från ett regeringsuppdrag*. Stockholm: Kemikalieinspektionen. Hämtat från <https://www.kemi.se/download/18.6df1d3df171c243fb23a98eb/1591454109273/rapport-6-15-forekomst-och-anvandning-av-hogfluorerade-amnen-och-alternativ.pdf>
- Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/1187. av den 27 april 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/30/EU vad gäller energimärkning av värmepannor för fastbränsle och paket med värmepanna för fastbränsle, tillsatsvärmare, temperaturregulatorer och solvärmearranging.
- Kommissionens förordning (EU) 2015/1189 av den 28 april 2015 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG vad gäller ekodesignkrav för värmepannor för fastbränsle.
- Konventionen om biologisk mångfald. Convention on Biological Diversity (CBD)
- Kuglerová, L., Jyväsjärvi, J., Ruffing, C., Muotka, T., Jonsson, A., Andersson, E., & Richardson, J. S. (2020). Cutting Edge: A Comparison of Contemporary Practices of Riparian Buffer Retention Around Small Streams in Canada, Finland, and Sweden. *Water Resources Research*, 1-15. doi:10.1029/2019WR026381
- Kulturmiljölag (1988:950)
- Lindberg, A., Lusua, J., & Nevhage, B. (2011). *Cryptosporidium i Östersund - Konsekvenser och kostnader av ett stort vattenburet*. Totalförsvarets forskningsinstitut och Livsmedelsverket.
- Livsmedelsverket (2017). *Handbok dricksvattenrisker: Mikrobiologiska risker i ytråvatten*. Uppsala: Livsmedelsverket. Hämtat från <https://www.livsmedelsverket.se/globalassets/produktion-handel-kontroll/vagledning-och-kontrollhandbocker/handbok-ytravatten---dricksvattenrisker.pdf>
- Livsmedelsverket (2020). *Dioxiner och PCB*. Hämtat från <https://www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/oonskade-amnen/miljogifter/dioxiner-och-pcb> den 3 september 2020
- Länsstyrelserna. *GIS-stöd för planering och tillsyn av små avlopp*. Hämtat från <https://ext-geoportal.lansstyrelsen.se/standard/?appid=920b023b74d84b3eac70d847ea9b2c42>
- Malgeryd, J. (2018). Sveriges bönder om fosforåtgärder: Resultat från en webbenkät med 3 887 lantbrukare. Hämtat från [https://adm.greppa.nu/download/18.101d78c816790648ad6e100f/1544531945097/Sveriges%20b%C3%B6nder%20om%20fosfor%C3%A5tg%C3%A4rder\\_webb%C3%A4rning\\_181130.pdf](https://adm.greppa.nu/download/18.101d78c816790648ad6e100f/1544531945097/Sveriges%20b%C3%B6nder%20om%20fosfor%C3%A5tg%C3%A4rder_webb%C3%A4rning_181130.pdf)
- Masson-Delmotte, V., Zhai, P., Pörtner, H. O., Roberts, D., Skea, J., Shuka, P.R., Pirani, A., Moufouma-Okia, W., Péan, C., Pidcock, R., Connors, S., Chen, Y., Chen, Y., Zhou, X., Gomis, M.I., Lonnoy, E., Maycock, T., Tignor, M., Waterfield, T. (kommande) IPCC, 2018: Summary for Policymakers' i *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global*

- greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change.*. Hämtat från [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15\\_SPM\\_version\\_report\\_LR.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_SPM_version_report_LR.pdf)
- Miljöbalk (1998:808)
- Miljösamverkan Sverige. (2015). *Markavvattningsföretag: Vägledning för tillsyn, omprövning och avveckling*. Länsstyrelserna. Hämtat från <http://www.miljosamverkansverige.se/SiteCollectionDocuments/Projekt%20och%20rapporter/Vatten/Tillsyn%20markavvattning/Rapport%20Tillsyn%20Markavvattning%20med%20bilagor.pdf>
- Miljösamverkan Sverige. (2020). <http://www.miljosamverkansverige.se/Sv/projekt-och-rapporter/miljofarlig-verksamhet/MKN2017/Sidor/Start-handlaggarstod.aspx>. Hämtat från Miljökvalitetsnormer för vatten i tillsyn av miljöfarlig verksamhet. den 16 juli 2020
- Miljösamverkan Västra Götaland, & Miljösamverkan Halland. (2017). *Handläggargstöd: Fritidsbåtshamnar*. Hämtat från <http://www.miljosamverkan.se/Sv/publikationer/2017/Documents/2017-handlaggarstod-fritidsbatshamnar.pdf>
- Miljötillsynsförordning (2011:13)
- Mitesh, K. (2009). Willingness to pay for environmental improvements in hydropower regulated rivers. *Energy Economics*, 31(1), 69-76. doi:10.1016/j.eneco.2008.07.005
- Modin, H., Roslund, A., Hallgren, P., Törneman, N., Arvidsson, I., Lidén, A., . . . Sweco Environment AB. (2018). PFAS på avfallsanläggningar. Avfall Sverige. Hämtat från <https://www.avfallsverige.se/kunskapsbanken/rapporter/rapportera/article/pfas-pa-avfallsanlaggningar/>
- Naturvårdsverket (2006). *Miljöförbättrande åtgärder för vattenmiljöer påverkade av vattenkraft - en studie om svenska hushållens preferenser och betalningsvilja*. Stockholm: Naturvårdsverket. Hämtat från <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5656-5.pdf?pid=3266>
- Naturvårdsverket (2009a). *Elda rätt: Råd för effektiv, miljöanpassad och säker eldning med ved och andra vedbaserade bränslen i vedpanna, kamin och dylikt*. Stockholm: Naturvårdsverket. Hämtat från <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-8392-2H.pdf>
- Naturvårdsverket (2009b). *Markavvattning och rensning: Handbok för tillämpningen av bestämmelserna i 11 kapitlet i miljöbalken*. Stockholm: Naturvårdsverket. Hämtat från <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-0163-6.pdf>
- Naturvårdsverket (2009c). *Riktvärden för förorenad mark: Modellbeskrivning och vägledning*. Stockholm: Naturvårdsverket. Hämtat från <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-5976-7.pdf?pid=3574>
- Naturvårdsverket (2011). *Handbok om vattenskyddsområde*. Hämtat från <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-0170-4.pdf>
- Naturvårdsverket (2013). *Orsaker till dioxinproblemet i Östersjöregionen och förslag till åtgärder: Sammanfattning av resultat från forskningsprogrammet BalticPOPs*. Stockholm: Naturvårdsverket. Hämtat från <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-8651-0.pdf>
- Naturvårdsverket (2016). *Högfluorerade ämnen (PFAS) och bekämpningsmedel: En sammantagen bild av förekomsten i miljön, Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Stockholm: Naturvårdsverket. Hämtat från

- <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6709-0.pdf?pid=17835>
- Naturvårdsverket (2019a). *Metodkatalog för bekämpning av invasiva främmande växter*. Stockholm: Naturvårdsverket. Hämtat från <https://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/artskydd/ias/metodkatalog-vaxter.pdf>
- Naturvårdsverket (2019b). Regeringsuppdrag att föreslå ettappmål om dagvatten. Hämtat från <https://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2019/redovisning-ru-etappmal-for-dagvatten-skrivelse.pdf>
- Naturvårdsverket (2019c). *Utsläpp av dioxin till luft*. Hämtat från <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Dioxin-utslapp-till-luft/> den 2 september 2020
- Naturvårdsverket (2019d). *Vägledning om att riskbedöma och åtgärda PFAS-föreningar inom förorenade områden*. Stockholm: Naturvårdsverket. Hämtat från <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6871-4.pdf?pid=24088>
- Naturvårdsverket (2019e). *Årsredovisning 2018*. Naturvårdsverket. Hämtat från <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/8800/978-91-620-8829-3/>
- Naturvårdsverket (2020a). *Miljö kvalitetsnormer för utomhusluft*. Hämtat från Naturvårdsverket: <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Luft-och-klimat/Miljokvalitetsnormer-for-utomhusluft/> den 17 juli 2020
- Naturvårdsverket (2020b). *Nationell plan för prioritering av ansökningar om statligt stöd för avhjälpan av föroreningsskador*. Stockholm: Naturvårdsverket. Hämtat från <https://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/fororenade-omraden/nationell-plan/Nationell-plan-fororenade-omraden-utgava-3-2020.pdf>
- Naturvårdsverket (2020c). *Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv: Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013-2018*. Stockholm: Naturvårdsverket. Hämtat från <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publ-filer/6900/978-91-620-6914-8.pdf?pid=27007>
- NFS 2004:10. Naturvårdsverkets föreskrifter om deponering, kriterier och förfaranden för mottagning av avfall vid anläggningar för deponering av avfall. Hämtat från [https://www.naturvardsverket.se/Documents/foreskrifter/nfs2004/NFS2004\\_10k.pdf](https://www.naturvardsverket.se/Documents/foreskrifter/nfs2004/NFS2004_10k.pdf)
- Nieminen, E., Ahtiainen, H., Lagerkvist, C.-J., & Oinonen, S. (2019). The economic benefits of achieving Good Environmental Status in the Finnish marine waters of the Baltic Sea. *Marine Policy*, 99, 181-189. doi:<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.10.014>
- Nordzell, H., Hasselström, L., & Söderqvist, T. (2019). *Förändrad tillgång till och värde på ekosystemtjänster vid anpassad flödesreglering*. Anthesis.
- Nordzell, H., Wahtra, J., Hasselström, L., & Wallström, J. (2020). *Värdet av att uppnå god miljöstatus i svenska havsvatten: Betalningsviljestudie*. Anthesis. Hämtat från <https://anthesis.se/wp-content/uploads/2020/03/2020-08.-Vardet-av-att-uppna-god-miljostatus-i-svenska-havsvatten.pdf>
- Olshammar, M. (2018). *Utsläpp från små avloppsanläggningar 2017, SMED Rapport 6*. IVL Svenska Miljöinstitutet. Norrköping: SMHI. Hämtat från <https://vaguiden.se/wp-content/uploads/2018/06/SMED-Utslpp-frn-sm-avloppsanlaggningar-20171.pdf>
- Persson, L., Jones, D., & Sandin, L. (2019). *Ekosystemtjänstkartläggning av miljöanpassad vattenreglering*. Vattenmyndigheterna.
- Plan- och bygglag (2010:900)
- Prop. 2017/18:243. (2018). Vattenmiljö och vattenkraft.

- Reach-förordningen. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach). , *inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/6.*
- Regeringen. (2016a). *Prövning av vattenmyndigheternas förslag till åtgärdsprogram för 2015-2021 enligt förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Regeringsbeslut 1:9.* Hämtat från <https://www.regeringen.se/contentassets/3f11a20f9b3246878e7a3ea38ed1ea84/ny-katalog/beslut-om-provning-av-vattenmyndigheternas-forslag-till-atgardsprogram-for-2015-2021.pdf>
- Regeringen (2016b). *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Naturvårdsverket.* Stockholm. Hämtat från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=17798>
- Regeringen (2018). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Naturvårdsverket.* Stockholm. Hämtat från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=19820>
- Regeringen (2019a). *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Naturvårdsverket.* Stockholm: Regeringen. Hämtat från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=20404>
- Regeringen (2019b). *Sveriges nationella handlingsplan för hållbar användning av växtskyddsmedel för perioden 2019-2022. (2019). Bilaga till beslut II 3 vid regeringssammanträde den 11 april 2019, N2019/01607/SMF.* Hämtat från <https://www.regeringen.se/4ada65/contentassets/333344798d964328837d3d80b9d1fb1f/2019-04-11-ii-3-bilaga-sveriges-nationella-handlingsplan-for-hallbar-anvandning-av-vaxtskyddsmedel-perioden-2019-2022.pdf>
- Regeringen (2020). *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Havs- och vattenmyndigheten.* Hämtat från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=21016>
- Regeringskansliet (2020). *Nationell plan för moderna miljövillkor för vattenkraften.* Hämtat från Regeringskansliet: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/06/nationell-plan-for-moderna-miljovillkor-for-vattenkraften/> den 13 juli 2020
- Relement Miljö Väst AB (2019). *Projekt Skrovmalet Båtbottenfärger och miljöfarliga färgrester: Nulägesanalys och behov av ytterligare kunskap avseende TBT, koppar och zink.* Transportstyrelsen. Hämtat från <https://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/sjofart/dokument/fritidsbatar1/skrovmalet/skrovmalet-kunskapslage-batbottenfarger-20191022-final.pdf>
- Rich Waters (2020). *Strategisk kommunal vattenplanering.* Hämtat från Strategisk kommunal vattenplanering: <http://www.vattenplanering.se/> den 17 juli 2020
- Riksrevisionen (2016). [https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b2da8e/1518435498219/RiR\\_2016\\_25\\_FORORENADE\\_OMR\\_ANPASSAD.pdf](https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b2da8e/1518435498219/RiR_2016_25_FORORENADE_OMR_ANPASSAD.pdf). Hämtat från [https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b2da8e/1518435498219/RiR\\_2016\\_25\\_FORORENADE\\_OMR\\_ANPASSAD.pdf](https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b2da8e/1518435498219/RiR_2016_25_FORORENADE_OMR_ANPASSAD.pdf)
- SCB (2019a). *Markanvändningen i Sverige.* Avdelningen för Regioner och Miljö. Stockholm: SCB. Hämtat från [https://www.scb.se/contentassets/ea00bda68634c1dbdec1bb4f6705557/mi0803\\_2015a\\_01\\_br\\_mi03br1901.pdf](https://www.scb.se/contentassets/ea00bda68634c1dbdec1bb4f6705557/mi0803_2015a_01_br_mi03br1901.pdf)
- SCB (2019b). *Sveriges officiella statistik: Statistiska meddelanden MI 41 SM 2001.*
- SCB (2020a). *Sverige överträffar globala mål för skydd av marina miljöer.* Hämtat från <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter->

- amne/miljo/markanvandning/skyddad-natur/pong/statistiknyhet/skyddad-natur-2019/ den 2 juni 2020
- SCB (2020b). Sveriges officiella statistik - Statistiska meddelanden (MI 22 SM 2001): Utsläpp till vatten och slamproduktion 2018 Kommunala avlopps reningsverk, massa- och pappersindustri samt viss övrig industri. SCB och Naturvårdsverket. Hämtat från [https://www.scb.se/contentassets/dfddd9bb71804c4ea0c06891508b1c84/mi0106\\_2018a01\\_sm\\_mi22sm2001.pdf](https://www.scb.se/contentassets/dfddd9bb71804c4ea0c06891508b1c84/mi0106_2018a01_sm_mi22sm2001.pdf)
- SIG (2018a). *Förorenad mark vid uppställning för fritidsbåtar: Ansvar och finansiering*. Linköping.
- SIG (2018b). *Förorenad mark vid uppställningsplatser för fritidsbåtar: Inventering, undersökning, riskbedömning och åtgärd*. Linköping: Statens geotekniska institut.
- SGU (2020). *Vattentäcksarkivet*. Hämtat från <https://www.sgu.se/grundvatten/vattentaksarkivet/> den 22 september 2020
- Skogsstyrelsen (2014). *Skogslandskapets vatten – en lägesbeskrivning av arbetet med styrmedel och åtgärder*. Jönköping: Skogsstyrelsen. Hämtat från [https://shopcdn2.textalk.se/shop/9098/art86/24871086-24d2fc-Skogslandskapets\\_vatten\\_webb.pdf](https://shopcdn2.textalk.se/shop/9098/art86/24871086-24d2fc-Skogslandskapets_vatten_webb.pdf)
- Skogsvårdslag (1979:429)
- SKSFS 2011:7. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen.
- SLVFS 2001:30. Livsmedelsverkets föreskrifter (SLVFS 2001:30) om dricksvatten.
- SMED (2020). *PLC 6*. Hämtat från <https://www.smed.se/vatten/data/plc6> den 25 september 2020
- SOU 2013:69. (2013). Ny tid ny prövning - förslag till ändrade vattenrättsliga regler. Hämtat från <http://data.riksdagen.se/dokument/H1B369>
- SOU 2014:35. (2014). I vått och torrt - förslag till ändrade vattenrättsliga regler.
- SOU 2019:22. (2019). Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. Hämtat från <https://www.regeringen.se/4adabb/contentassets/f6e362b4a31941818c1b0e3220e13534/sveriges-miljoovervakning--dess-uppgift-och-organisation-for-en-god-miljoforvaltning-sou-201922>
- SOU 2020:10. (2020). Stärkt lokalt åtgärdsarbete - att nå målet Ingen övergödning. Stockholm: Regeringskansliet.
- Soutukorva, Å., & Wallström, J. (2018). *Värdering av vattenförekomster i Göteborg*. Stockholm: Anthesis Envenco AB.
- Soutukorva, Å., Wallström, J., Ivarsson, M., & Wallentin, E. (2017). *Värdering av vattenförekomster i Stockholm*. Stockholm: Anthesis Envenco AB.
- Svenska Geotekniska Föreningen (2020). *Åtgärdsportalen SGF*. Hämtat från <https://atgardsportalen.se/> den 15 juli 2020
- Svenskt Vatten (2017). *Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp*. Svenskt vatten. Hämtat från [https://www.svensktvatten.se/globalassets/rapporter-och-publikationer/externa-rapporter/va-kostnader\\_0905.pdf](https://www.svensktvatten.se/globalassets/rapporter-och-publikationer/externa-rapporter/va-kostnader_0905.pdf)
- Svenskt Vatten (2019). *Resultatrapport för VASS Drift 2018*. Svenskt vatten. Hämtat från [https://www.svensktvatten.se/globalassets/organisation-och-juridik/vass/drift/Resultatrapport\\_VASS\\_Drift\\_2018.pdf](https://www.svensktvatten.se/globalassets/organisation-och-juridik/vass/drift/Resultatrapport_VASS_Drift_2018.pdf)
- Söderqvist, T., & Wallström, J. (2017). *Bakgrund till de samhällsekonomiska schablonvärdena i miljömålsmyndigheternas gemensamma prisdatabas*. Stockholm: Anthesis Envenco AB .
- Tillväxtverket (2018). *Fakta om svensk turism 2017*. Stockholm: Tillväxtverket. Hämtat från <https://tillvaxtverket.se/download/18.7e283a4316443177d3d6644b/1530862475122/Fakta%20om%20svensk%20turism%202017.pdf>

- Tilläggsdirektiv till prioämnesdirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/39/EU av den 12 augusti 2013 om ändring av direktiven 2000/60/EG och 2008/105/EG vad gäller prioriterade ämnen på vattenpolitikens område.
- Trafikverket (2020a). *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 7.0*. Hämtat från [https://www.trafikverket.se/contentassets/4b1c1005597d47bda386d81dd3444b24/asek-7.0--2020/asek\\_7\\_hela\\_rapporten\\_200817.pdf](https://www.trafikverket.se/contentassets/4b1c1005597d47bda386d81dd3444b24/asek-7.0--2020/asek_7_hela_rapporten_200817.pdf)
- Trafikverket (2020b). *Trafikverkets återrapporering till vattenmyndigheterna 2019*. Hämtat från <https://www.vattenmyndigheterna.se/download/18.61dfa31172a239705f21b26/1598251293344/Trafikverket%20%C3%A5terrapporeringssvar%202019.pdf>
- Transportstyrelsen (2018). *Skrovmalet - ett samverkansprojekt för en giftfri miljö*. Hämtat från <https://www.transportstyrelsen.se/skrovmalet> den 25 september 2020
- Vattendelegationsförordningen. Förordning (2017:872) om vattendelegationer.
- Vattendirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.
- Vattenförvaltningsförordning. Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
- Vattenmyndigheterna (2018). *Förstudie om det samhällsekonomiska värdet av dricksvatten*. Hämtat från <https://www.vattenmyndigheterna.se/download/18.4a4eb7416faedec125638f/1579612307720/Nyttan%20bilaga%203%20Förstudie%20om%20det%20samhällsekonomiska%20värdet%20av%20dricksvatten.pdf>
- Vattenmyndigheterna (2019a). Enkät till kommunerna (Dnr 537-1755-2019).
- Vattenmyndigheterna (2019b). *Miljö kvalitetsnormer för kraftigt modifierade vattenförekomster – vattenkraft*. Hämtat från <https://www.vattenmyndigheterna.se/download/18.6e75aae16a59130489273e/1556523638242/Miljökvalitetsnormer%20för%20kraftigt%20modifierade%20vattenförekomster%20-%20Vattenkraft.pdf>
- Vattenmyndigheterna (2019c). *Nyttan med bättre vatten*. Hämtat från [https://www.vattenmyndigheterna.se/download/18.4a4eb7416faedec125632f/1579610787194/Nyttan%20med%20ba%CC%88ttre%20vatten\\_webb.pdf](https://www.vattenmyndigheterna.se/download/18.4a4eb7416faedec125632f/1579610787194/Nyttan%20med%20ba%CC%88ttre%20vatten_webb.pdf)
- Vattenmyndigheterna (2020a). *Genomförda åtgärder för att uppnå miljö kvalitetsnormer för vatten 2019*. Vattenmyndigheterna. Hämtat från <https://www.vattenmyndigheterna.se/download/18.52ea1660172a20ba65cfcc9/1593697727454/Genomförda%20åtgärder%20för%20att%20uppnå%20miljökvalitetsnormer%20för%20vatten%202019.pdf>
- Vattenmyndigheterna (2020b). *Metod för ekonomisk analys - Avloppshantering: Förslag på beräkningar för konsekvenser av åtgärdsprogrammet (utkast)*.
- Vattenmyndigheterna (2020c). *Metod för ekonomisk analys - Jordbruk: Förslag på beräkningar för konsekvenser av åtgärdsprogrammet (utkast)*.
- Vattenmyndigheterna (2020d). *Metod för ekonomisk analys - Miljöfarlig verksamhet: Förslag på beräkningar för konsekvenser av åtgärdsprogrammet (utkast)*.
- Vattenmyndigheterna (2020e). *Metod för ekonomisk analys - Skogsbruk: Förslag på beräkningar för konsekvenser av åtgärdsprogrammet (utkast)*.
- Vattenmyndigheterna (2020f). *Metod för ekonomisk analys - Tätortsbebyggelse, vägar m.m.: Förslag på beräkningar för konsekvenser av åtgärdsprogrammet (utkast)*.
- Vattenmyndigheterna (2020g). *Metod för ekonomisk analys - Vattenförsörjning: Förslag på beräkningar för konsekvenser av åtgärdsprogrammet (utkast)*.
- Vattenmyndigheterna (2020h). *Metod för ekonomisk analys - Vattenkraft: Förslag på beräkningar för konsekvenser av åtgärdsprogrammet (utkast)*.

Vattenmyndigheterna (2020i). *Metod för påverkanstypen Diffusa källor jordbruk - Övergödning: Förslag på åtgärder och miljö kvalitetsnormer (utkast)*. Vattenmyndigheterna.

Vattentjänstlagen. Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster.

VISS. *Vatteninformationssystem Sverige*. Hämtat från <https://viss.lansstyrelsen.se/>

VVS-Fabrikanternas råd. (2018). personlig kommunikation.

Väglag (1971:948)

Åsbjörnsson, K., Stenberg, M., & Sohlenius, G. (2018). *Järn- och aluminiumurlakningar från invallningar – en undersökning av tre områden i Skåne*. Länsstyrelsen Skåne län. Hämtat från [https://www.lansstyrelsen.se/download/18.26f506e0167c605d569211fe/1549291091750/Rapport\\_Utredning%20om%20järn-%20och%20aluminiumurlagkning.pdf](https://www.lansstyrelsen.se/download/18.26f506e0167c605d569211fe/1549291091750/Rapport_Utredning%20om%20järn-%20och%20aluminiumurlagkning.pdf)

# Kalmar läns författningssamling

## Länsstyrelsen



### Länsstyrelsen i Kalmars läns (Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt) föreskrifter om kvalitetskrav för vattenförekomster i Södra Östersjöns vattendistrikt;

08FS 2021:xx

Utkom från trycket  
den xx december 2021

beslutade den xx december 2021 (diarienummer).

Med stöd av 4 kap. 8 b § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön föreskriver<sup>1</sup> Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns vattendistrikt följande.

Med stöd av 4 kap. 8 b § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) föreskriver Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns vattendistrikt följande.

#### Nuvarande lydelse

#### Föreslagen ny lydelse (ändringar understrukna)

#### Tillämpningsområde

#### Tillämpningsområde

1 § Dessa föreskrifter gäller för de yt- och grundvattenförekomster i Södra Östersjöns vattendistrikt som anges i bilagorna 1–3.

(Oförändrad)

<sup>1</sup> 1 Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/39/EU, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring, och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/39/EU.



## Definitioner

2 § Termer och uttryck som används i dessa föreskrifter har samma betydelse som i 5 kap. miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen (2004:660), badvattenförordningen (2008:218), Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2013:19) och Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om miljökvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten (SGU-FS 2013:2), om inte annat anges nedan.

I dessa föreskrifter avses med

badvattenkvalitet: kvaliteten på badvatten, klassificerad enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om badvatten (HVMFS 2012:14) och uttryckt som ”utmärkt”, ”bra”, ”tillfredsställande” eller ”dålig”

bromerade difenyletrar: poly bromerade difenyletrar (PBDE) (kongenerna 28, 47, 99, 100, 153 och 154), i enlighet med bilaga 6 i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om statusklassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvattenstatus

dålig ekologisk potential: den ekologiska kvaliteten hos en konstgjord eller kraftigt modifierad vattenförekomst som motsvarar kravnivån för god ekologisk potential med undantag för kvalitetsfaktorerna hydrologisk regim och konnektivitet, bedömd enligt den kravnivå som anges för respektive vatten-förekomst,

ekologisk status: den ekologiska kvaliteten hos en ytvattenförekomst, klassificerad i enlighet med Havs- och

## Definitioner

2 § Termer och uttryck som används i dessa föreskrifter har samma betydelse som i 5 kap. miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen (2004:660), badvattenförordningen (2008:218), Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2019:25) och Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om miljökvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten (SGU-FS 2013:2), om inte annat anges nedan.

I dessa föreskrifter avses med

(Oförändrad)

bromerade difenyletrar: poly bromerade difenyletrar (PBDE) (kongenerna 28, 47, 99, 100, 153 och 154), i enlighet med bilaga 6 i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten

(Oförändrad)

ekologisk status: den ekologiska kvaliteten hos en ytvattenförekomst, klassificerad i enlighet med

vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten och uttryckt som ”hög”, ”god”, ”måttlig”, ”otillfredsställande” eller ”dålig”

vattenförvaltningsförordningen och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten och uttryckt som ”hög”, ”god”, ”måttlig”, ”otillfredsställande” eller ”dålig”

god ekologisk potential: den ekologiska kvalitet i en konstgjord eller kraftigt modifierad vattenförekomst som råder då alla åtgärder har vidtagits som ger ett betydande värde för vattenförekomstens ekologiska status och som inte har en betydande negativ inverkan på miljön i stort eller på den verksamhet som ligger till grund för att vattenförekomsten har förklarats som konstgjord eller kraftigt modifierad, bedömd enligt den kravnivå som anges för respektive vattenförekomst,

(Oförändrad)

god kemisk grundvattenstatus: den kemiska kvalitet i en grundvattenförekomst som överensstämmer med

(Flyttad till kemisk grundvattenstatus)

- de riktvärden för enskilda vattenförekomster som har fastställts av Vattenmyndigheten enligt förfarandet i bilaga 3 till Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om miljö kvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten, eller
- de riktvärden som framgår av bilaga 4 till dessa föreskrifter (med beaktande av naturliga bakgrundshalter för ämnen som förekommer i respektive vattenförekomst)

gynnsamt tillstånd: det tillstånd för berörda livsmiljöer och arter i ett område som förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken som framgår av de beskrivningar som länsstyrelsen har upprättat enligt 17 §

(Oförändrad)

förordningen (1998:1252) om  
områdesskydd enligt miljöbalken m.m.  
och som behöver upprätthållas i området  
för att berörda livsmiljöer och arter ska  
uppnå en sådan gynnsam  
bevarandestatus som anges i 16 § tredje  
stycket i samma förordning

kemisk grundvattenstatus: den kemiska  
kvaliteten hos en grundvattenförekomst,  
klassificerad i enlighet med Sveriges  
geologiska undersöknings föreskrifter  
om miljökvalitetsnormer och  
statusklassificering för grundvatten och  
uttryckt som ”god” eller  
”otillfredsställande”

kemisk ytvattenstatus: den kemiska  
kvaliteten hos en ytvattenförekomst,  
klassificerad i enlighet med Havs- och  
vattenmyndighetens föreskrifter om  
klassificering och miljökvalitetsnormer  
avseende ytvatten och uttryckt som  
”god” eller ”uppnår ej god”

kompletterande krav: de krav på  
kvaliteten på vattenmiljön i en  
vattenförekomst som utgör eller ingår i  
ett skyddat område i enlighet med bilaga  
IV i direktiv 2000/60/EG eller ett  
badvatten, och som gäller utöver  
kvalitetskraven för ekologisk, kemisk  
eller kvantitativ status eller ekologisk  
potential, enligt de bestämmelser som  
gäller till följd av att området utgör eller

kemisk grundvattenstatus: den kemiska  
kvaliteten hos en grundvattenförekomst,  
klassificerad i enlighet med Sveriges  
geologiska undersöknings föreskrifter  
om miljökvalitetsnormer och  
statusklassificering för grundvatten och  
uttryckt som ”god” eller  
”otillfredsställande”. Med god kemisk  
grundvattenstatus avses den kemiska  
kvalitet i en grundvattenförekomst som  
överensstämmer med a) de riktvärden för  
enskilda vattenförekomster som har  
fastställts av Vattenmyndigheten enligt  
förfarandet i bilaga 3 till Sveriges  
geologiska undersöknings föreskrifter  
om miljökvalitetsnormer och  
statusklassificering för grundvatten, eller  
b) de riktvärden som framgår av bilaga 4  
till dessa föreskrifter (med beaktande av  
naturliga bakgrundshalter för ämnen som  
förekommer i respektive  
vattenförekomst)

(Oförändrad)

kompletterande krav: de krav på  
kvaliteten på vattenmiljön i en  
vattenförekomst som utgör, utgör del av  
eller påverkar ett sådant skyddat område  
i enlighet med bilaga IV i direktiv  
2000/60/EG eller ett badvatten. Bestämmelser för sådant skyddat område  
eller badvatten gäller utöver  
kvalitetskraven för ekologisk, kemisk  
eller kvantitativ status eller ekologisk

ingår i ett sådant skyddat område eller badvatten,

potential.

krav enligt dricksvattenföreskrifterna: de krav på kvaliteten hos dricksvatten som följer av Livsmedelsverkets föreskrifter om dricksvatten (SLVFS 2001:30)

(Oförändrad)

Kravnivå: den kvalitet på vattenmiljön som ska uppnås för angivna kvalitetsfaktorer i en kraftigt modifierad vattenförekomst,

kravnivå för ekologisk potential: beskriver den kvalitet på vattenmiljön som ska uppnås för angivna kvalitetsfaktorer i en kraftigt modifierad eller konstgjord vattenförekomst

kvalitetskrav: den ekologiska, kemiska eller kvantitativa status som ska uppnås i en naturlig vattenförekomst (miljökvalitetsnorm),

kvalitetskrav: den ekologiska, kemiska eller kvantitativa status eller ekologiska potential som ska uppnås i en naturlig vattenförekomst (miljökvalitetsnorm)

kvantitativ status: tillstånd relaterat till direkta och indirekta vattenuttags påverkan på en grundvattenförekomst, klassificerat i enlighet med Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om miljökvalitetsnormer och statusklassificering för grundvatten och uttryckt som ”god” eller ”otillfredsställande”

(Oförändrad)

miljökvalitetsnormer enligt fisk- och musselvattenförordningen: de krav på kvaliteten i fiskvatten och musselvatten som är tillämpliga för en vattenförekomst och som anges i förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten

(Oförändrad)

mindre strängt krav: ett undantag från kravet att uppnå god ekologisk, kemisk eller kvantitativ status eller ekologisk potential i en vattenförekomst, beslutat enligt 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen

(Oförändrad)

(Ny) målår: den tidpunkt då god ekologisk status och potential samt kemisk ytvattenstatus och kemisk och kvantitativ grundvattenstatus ska ha

måttlig ekologisk potential: den ekologiska kvaliteten hos en konstgjord eller kraftigt modifierad vattenförekomst som motsvarar kravnivån för god ekologisk potential med undantag för kvalitetsfaktorn hydrologisk regim, bedömd enligt den kravnivå som anges för respektive vattenförekomst,

uppnåts (avser den 22 december 2015, se även senare målår)

(Oförändrad)

naturlig vattenförekomst: en vattenförekomst som inte är förklarad som konstgjord eller kraftigt modifierad vattenförekomst enligt 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen,

(Oförändrad)

(Ny) senare målår: en senare tidpunkt än den 22 december 2015 då god kemisk ytvattenstatus ska ha uppnåts för de ämnen som anges i 4 kap. 4 § första stycket 3 vattenförvaltningsförordningen (avser den 22 december 2027)

otillfredsställande ekologisk potential: den ekologiska kvaliteten hos en konstgjord eller kraftigt modifierad vattenförekomst som motsvarar kravnivån för god ekologisk potential med undantag för kvalitetsfaktorn konnektivitet, bedömd enligt den kravnivå som anges för respektive vattenförekomst,

(Oförändrad)

tidpunkt: den tidpunkt då miljökvalitetsnormen för en vattenförekomst ska följas (avser den 22 december det år som anges för respektive vattenförekomst)

(Oförändrad)

tidsfrist: en senare tidpunkt än den 22 december 2015 då kvalitetskraven för ekologisk status eller potential samt kemisk yt- och grundvattenstatus ska följas, beslutad enligt 4 kap. 9 § vattenförvaltningsförordningen (avser den 22 december det år som anges för

tidsfrist: en senare tidpunkt än målåret eller det senare målår då kvalitetskravet ska följas, beslutad enligt 4 kap. 9 § vattenförvaltningsförordningen (avser den 22 december det år som anges för respektive vattenförekomst)

respektive vattenförekomst)

(Ny) vatten-ID: en kod som är unik för vattenförekomsten

övergripande kvalitetskrav: den ekologiska potential och kemiska ytvattenstatus som ska uppnås i en konstgjord eller kraftigt modifierad vattenförekomst (miljökvalitetsnorm).

övergripande kvalitetskrav (miljökvalitetsnorm) för ekologisk status/potential: den sammanvägda ekologiska kvaliteten som ska uppnås i en vattenförekomst

(Ny) övergripande kvalitetskrav för kemisk status: kvaliteten som ska uppnås för varje ämne utom de med mindre strängt krav enligt 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen

### **Fastställda kvalitetskrav**

3 § Kvalitetskraven för respektive ytvattenförekomst, grundvattenförekomst och skyddat område framgår av bestämmelserna nedan och av tabellerna i bilagorna 1–3 till dessa föreskrifter.

### **Fastställda kvalitetskrav**

3 § Kvalitetskraven för respektive ytvattenförekomst, grundvattenförekomst och skyddat område framgår av bestämmelserna nedan och av tabellerna i bilagorna 1–3<sup>2</sup> till dessa föreskrifter.

### **Kvalitetskrav för ytvattenförekomster**

4 § Ytvattenförekomster som inte är konstgjorda eller kraftigt modifierade enligt 5 § ska uppnå eller behålla hög eller god ekologisk status och god kemisk ytvattenstatus, om inte undantag har meddelats med stöd av 4 kap. 9–11 §§ förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

### **Kvalitetskrav för ytvattenförekomster**

4 § Ytvattenförekomster som inte är konstgjorda eller kraftigt modifierade enligt 5 § ska uppnå eller behålla hög eller god ekologisk status och god kemisk ytvattenstatus, om inte undantag har meddelats med stöd av 4 kap. 9–10 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660) eller en verksamhet eller åtgärd har tillåtits med stöd av 4 kap. 11 § samma förordning.

Ytvattenstatusen i naturliga ytvattenförekomster får inte försämrats i förhållande till den status som respektive vattenförekomst har vid var tid, om inte annat följer av 4 kap. 12 § förordningen om förvaltning av kvaliteten på

Ytvattenstatusen i naturliga ytvattenförekomster får inte försämrats i förhållande till den status som respektive vattenförekomst har vid var tid, om inte annat följer av 4 kap. 15 § vattenförvaltningsförordningen eller av

---

<sup>2</sup> Bilaga 3 kommer att samrådats i mars 2021

vattenmiljön eller av undantag som meddelas med stöd av 4 kap. 11 § samma förordning.

För samtliga naturliga vattenförekomster i Södra Östersjöns vattendistrikt ska god kemisk ytvattenstatus med avseende på ämnena nr 34–45 i Bilaga 6 till Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2013:19) uppnås senast den 22 december 2027.

5 § Med stöd av 4 kap. 3 § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön förklarar Vattenmyndigheten de ytvattenförekomster som anges i bilaga 3 till dessa föreskrifter som konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster.

6 § För kraftigt modifierade vattenförekomster gäller de kvalitetskrav som anges i bilaga 3. I kolumnen Övergripande kvalitetskrav under rubriken Kvalitetskrav och undantag ekologisk potential anges det för varje vattenförekomst vilken ekologisk potential som ska uppnås i vattenförekomsten och till vilken tidpunkt. I kolumnen Kravnivå anges det för varje vattenförekomst vilken kravnivå som ska uppnås för respektive kvalitetsfaktor för att det övergripande kvalitetskravet ska följas. För kvalitetsfaktorerna Förurning, Näringsämnen och Särskilda förorenande ämnen ska kravnivån för god status enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2013:19) uppnås, om det inte har beslutats om undantag för någon sådan kvalitetsfaktor med stöd av 4 kap. 9–10 §§ vattenförvaltningsförordningen. När samtliga angivna kravnivåer (inklusive eventuella undantag) har uppnåtts följs det övergripande

att en verksamhet eller åtgärd har tillåtits med stöd av 4 kap. 11 § samma förordning.

För samtliga naturliga vattenförekomster i Södra Östersjöns vattendistrikt ska god kemisk ytvattenstatus med avseende på ämnena nr 34–45 i Bilaga 6 till Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2019:25) uppnås senast den 22 december 2027.

5 § Med stöd av 4 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) förklarar Vattenmyndigheten de ytvattenförekomster som anges i bilaga 3 till dessa föreskrifter som konstgjorda eller kraftigt modifierade vattenförekomster.

6 § För kraftigt modifierade vattenförekomster gäller de kvalitetskrav som anges i bilaga 3. I kolumnen Övergripande kvalitetskrav under rubriken Kvalitetskrav och undantag ekologisk potential anges det för varje vattenförekomst vilken ekologisk potential som ska uppnås i vattenförekomsten och till vilken tidpunkt. I kolumnen Kravnivå anges det för varje vattenförekomst vilken kravnivå som ska uppnås för respektive kvalitetsfaktor för att det övergripande kvalitetskravet ska följas. För kvalitetsfaktorerna Förurning, Näringsämnen och Särskilda förorenande ämnen ska kravnivån för god status enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2019:25) uppnås, om det inte har beslutats om undantag för någon sådan kvalitetsfaktor med stöd av 4 kap. 9–10 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660). När samtliga angivna kravnivåer (inklusive eventuella undantag) har uppnåtts följs det

kvalitetskravet.

övergripande kvalitetskravet.

I kolumnen Övergripande kvalitetskrav under rubriken Kvalitetskrav och undantag kemisk status anges det för varje vattenförekomst vilken kemisk ytvattenstatus som ska uppnås i vattenförekomsten.

(Oförändrad)

För samtliga konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster i Södra Östersjöns vattendistrikt ska god kemisk ytvattenstatus med avseende på ämnena nr 34–45 i Bilaga 6 till Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten uppnås senast den 22 december 2027.

(Oförändrad)

Konstgjorda vattenförekomster ska uppnå eller behålla god ekologisk potential och god kemisk ytvattenstatus, om inte undantag har meddelats med stöd av 4 kap. 9–10 §§ vattenförvaltningsförordningen.

(Oförändrad)

Den ekologiska potentialen och den kemiska ytvattenstatusen i konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster får inte försämrats i förhållande till den potential och status som respektive vattenförekomst har vid var tid, om inte annat följer av 4 kap. 15 § vattenförvaltningsförordningen eller av ett tillåtande med stöd av 4 kap. 11 § samma förordning.

Den ekologiska potentialen och den kemiska ytvattenstatusen i konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster får inte försämrats i förhållande till den potential och status som respektive vattenförekomst har vid var tid, om inte annat följer av 4 kap. 15 § vattenförvaltningsförordningen eller av att en verksamhet eller åtgärd har tillåtits med stöd av 4 kap. 11 § samma förordning.

### **Kvalitetskrav för grundvattenförekomster**

### **Kvalitetskrav för grundvattenförekomster**

(Ny) 7 §. I bilaga 4 till dessa föreskrifter anges vilka riktvärden som ska gälla för att en vattenförekomst ska anses uppnå god kemisk grundvattenstatus med avseende på respektive ämne.

7 § Samtliga grundvattenförekomster ska

8 § Samtliga grundvattenförekomster ska



uppnå eller behålla god kvantitativ status och god kemisk grundvattenstatus, om inte undantag har meddelats med stöd av 4 kap. 9–11 §§ förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Grundvattenstatusen i grundvattenförekomster får inte försämrats i förhållande till den status som respektive vattenförekomst har vid var tid, om inte annat följer av 4 kap. 12 § förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön eller av undantag som meddelas med stöd av 4 kap. 11 § samma förordning.

8 § För de grundvattenförekomster som omfattas av undantag med avseende på kemisk grundvattenstatus för ett eller flera ämnen, gäller för respektive förekommande ämne de utgångspunkter för att vända uppåtgående trender i koncentrationen av förorenande ämnen som framgår av bilaga 4.

För de grundvattenförekomster som uppnår god kemisk grundvattenstatus när dessa föreskrifter träder i kraft, men som bedöms vara i riskzonen för att försämrats till otillfredsställande kemisk grundvattenstatus på grund av förekomst av ett eller flera ämnen, enligt vad som anges i kolumnen Uppåtgående trend i bilaga 2, gäller för respektive förekommande ämne de utgångspunkter för att vända uppåtgående trender i koncentrationen av förorenande ämnen som framgår av bilaga 4.

### Undantag

9 § Undantag enligt 4 kap. 9 eller 10 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660) från de kvalitetskrav som anges i 4, 6 och 7 §§ i dessa föreskrifter

uppnå eller behålla god kvantitativ status och god kemisk grundvattenstatus, om inte undantag har meddelats med stöd av 4 kap. 9–10 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660) eller en verksamhet eller åtgärd har tillåtits med stöd av 4 kap. 11 § samma förordning.

Grundvattenstatusen i grundvattenförekomster får inte försämrats i förhållande till den status som respektive vattenförekomst har vid var tid, om inte annat följer av 4 kap. 15 § vattenförvaltningsförordningen eller av att en verksamhet eller åtgärd har tillåtits med stöd av 4 kap. 11 § samma förordning.

9 § (Första stycket borttaget)

För de grundvattenförekomster som uppnår god kemisk grundvattenstatus när dessa föreskrifter träder i kraft, men som bedöms vara i riskzonen för att försämrats till otillfredsställande kemisk grundvattenstatus på grund av förekomst av ett eller flera ämnen, enligt vad som anges i kolumnen Utgångspunkt för att vända trend i bilaga 2, gäller för respektive förekommande ämne de utgångspunkter för att vända uppåtgående trender i koncentrationen av förorenande ämnen som framgår av bilaga 4.

### Undantag

10 § Undantag enligt 4 kap. 9 eller 10 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660) från de kvalitetskrav som anges i 4, 6 och 8 §§ i dessa föreskrifter

gäller för vattenförekomster i distriktet enligt vad som framgår nedan. I bilaga 1–3 anges de undantag som gäller för respektive vattenförekomst.

Av kolumnen Kvalitetskrav och tidpunkt i tabellerna avseende ekologisk status i bilaga 1 framgår det om en vattenförekomst ska uppnå miljö kvalitetsnormen för ekologisk status vid någon senare tidpunkt än när dessa föreskrifter träder i kraft, eller om den ska uppnå ett mindre strängt kvalitetskrav än hög eller god ekologisk status. Om det inte anges någon tidpunkt i kolumnen gäller kvalitetskravet omedelbart.

Av kolumnen Övergripande kvalitetskrav under rubriken Kvalitetskrav och undantag ekologisk potential i bilaga 3 framgår det om miljö kvalitetsnormen för ekologisk potential för en kraftigt modifierad vattenförekomst ska följas vid någon senare tidpunkt än när dessa föreskrifter träder i kraft, och om det för vattenförekomsten har beslutats om ett mindre strängt krav än god ekologisk potential. Om det inte anges någon tidpunkt i kolumnen gäller kvalitetskravet omedelbart. Av kolumnerna Tidsfrist respektive Mindre strängt krav under rubriken Kvalitetskrav och undantag ekologisk potential i samma bilaga framgår det vilka undantag som har beslutats för relevanta kvalitetsfaktorer för respektive vattenförekomst.

De undantag som gäller med avseende på kemisk ytvattenstatus framgår av kolumnerna Tidsfrist respektive Mindre strängt krav i tabellerna avseende kemisk ytvattenstatus i bilagorna 1 och 3.

De undantag som gäller med avseende

gäller för vattenförekomster i distriktet enligt vad som framgår nedan. I bilaga 1–3 anges de undantag som gäller för respektive vattenförekomst.

Av kolumnen Precisering av kvalitetskrav i tabellerna avseende ekologisk status och ekologisk potential i bilagorna 1 och 3 framgår det om en vattenförekomst ska uppnå miljö kvalitetsnormen för ekologisk status eller ekologisk potential vid någon senare tidpunkt än när dessa föreskrifter träder i kraft, eller om den ska uppnå ett mindre strängt kvalitetskrav än hög eller god ekologisk status eller god ekologisk potential. Om det inte anges någon tidpunkt i kolumnen gäller kvalitetskravet omedelbart.

(Oförändrad)

De undantag som gäller för kemisk ytvattenstatus framgår av kolumnerna Tidsfrist respektive Mindre strängt krav i tabellerna avseende kemisk ytvattenstatus i bilagorna 1 och 3.

De undantag som gäller för kvantitativ

på kvantitativ grundvattenstatus framgår av kolumnen Kvalitetskrav och tidpunkt i tabellerna avseende kvantitativ status i bilaga 2. Om det inte anges någon tidpunkt i kolumnen gäller kvalitetskravet omedelbart.

De undantag som gäller med avseende på kemisk grundvattenstatus framgår av kolumnerna Tidsfrist respektive Mindre strängt krav i tabellerna avseende kemisk grundvattenstatus i bilaga 2.

I bilaga 4 till dessa föreskrifter anges det vilka riktvärden som ska gälla för att en vattenförekomst ska anses uppnå god kemisk grundvattenstatus med avseende på respektive ämne som ligger till grund för undantag i form av tidsfrist.

10 § Om ett mindre strängt krav har fastställts för ett eller flera ämnen som ingår i bedömningen av kemisk yt- eller grundvattenstatus för en vattenförekomst, ska halterna av det ämne eller de ämnen som föranleder det mindre stränga kvalitetskravet inte överskrida de halter som ligger till grund för den senast aktuella bedömningen av kemisk yt- eller grundvattenstatus.

#### **Särskilda bestämmelser om skyddade områden**

11 § De tillämpliga kvalitetskraven enligt 4, 6 eller 7 § ska gälla för vattenförekomster som även utgör eller ingår i skyddade områden i enlighet med bilaga IV i direktiv 2000/60/EG, om inte annat följer av de bestämmelser som gäller till följd av att området utgör eller ingår i ett skyddat område, enligt vad som anges i kolumnen Skyddade områden i tabellerna i bilagorna 1–3.

12 § För de vattenförekomster som utgör

grundvattenstatus framgår av kolumnen Precisering av kvalitetskrav i tabellerna avseende kvantitativ status i bilaga 2. Om det inte anges någon tidpunkt i kolumnen Övergripande kvalitetskrav gäller kvalitetskravet omedelbart.

De undantag som gäller för kemisk grundvattenstatus framgår av kolumnerna Tidsfrist respektive Mindre strängt krav i tabellerna avseende kemisk grundvattenstatus i bilaga 2.

Har flyttats till 7 §

11 § Om ett mindre strängt krav har fastställts för ett eller flera ämnen som ingår i bedömningen av kemisk yt- eller grundvattenstatus för en vattenförekomst, ska halterna av det ämne eller de ämnen som föranleder det mindre stränga kvalitetskravet inte överskrida de halter som ligger till grund för den senast aktuella bedömningen av kemisk yt- eller grundvattenstatus.

#### **Särskilda bestämmelser om skyddade områden**

12 § De tillämpliga kvalitetskraven enligt 4, 6 eller 8 § ska gälla för vattenförekomster som även utgör, utgör del av eller påverkar skyddade områden i enlighet med bilaga IV i direktiv 2000/60/EG, om inte annat följer av de bestämmelser som gäller till följd av att området utgör, utgör del av eller påverkar ett skyddat område, enligt vad som anges i kolumnen Skyddade områden i tabellerna i bilagorna 1–3.

13 § För de vattenförekomster som utgör

badvatten gäller de krav på  
badvattenkvalitet som framgår för  
respektive sådan vattenförekomst i  
kolumnen Skyddade områden i bilaga 1  
och 3.

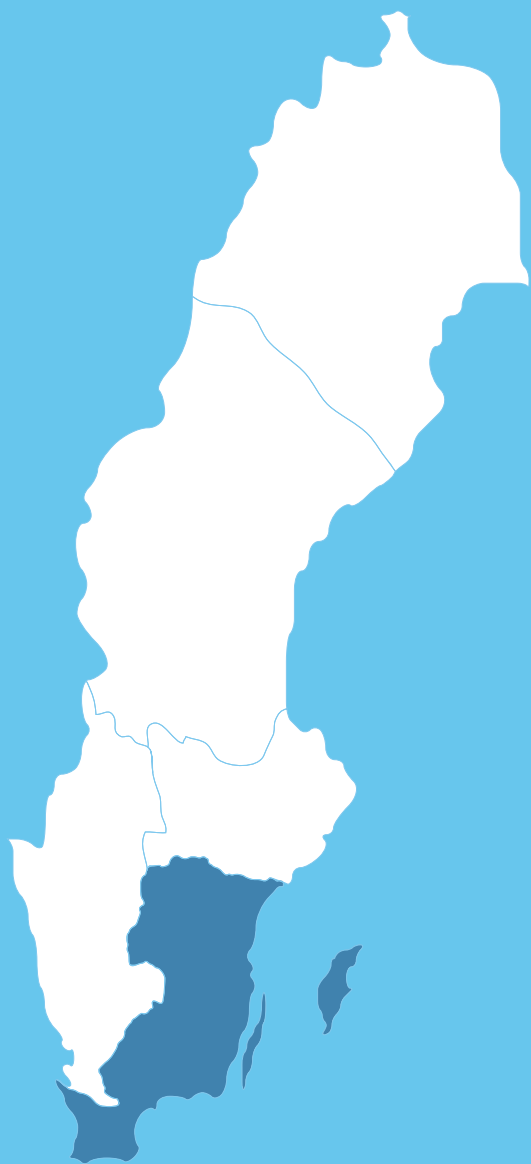
badvatten gäller de krav på  
badvattenkvalitet som framgår för  
respektive sådan vattenförekomst i  
kolumnen Skyddade områden i bilaga 1  
och 3.

---

Föreskrifterna träder i kraft den

**STORA BOKSTÄVER**  
(beslutande)

**Små Bokstäver**  
(föredragande)



# Delförvaltningsplan med åtgärder mot vattenbrist och torka 2021–2027

Södra Östersjöns vattendistrikt

Titel: Delförvaltningsplan med åtgärder mot vattenbrist och torka 2021–2027,  
Södra Östersjöns vattendistrikt  
Vattenmyndigheterna i Sveriges fem vattendistrikt  
Diarienummer 537-9478-2020  
Kartmaterial: SMHI, Vattenmyndigheterna  
Tryckning: Endast digital utgåva

# Förord

Denna delförvaltningsplan med åtgärdsprogram för vattenbrist och torka för Södra Östersjöns vattendistrikt är den första i sitt slag i Sverige. Södra Östersjöns vattendistrikt är det distrikt som längst känt av problemen med vattenbrist och torka. Därför föll det sig naturligt att detta distrikt är det första som tar fram en sådan delförvaltningsplan.

Dokumentet har tagits fram på relativt kort tid och är enbart ett utkast. Vidare avstämning av de olika delarna och särskilt förslagen till åtgärder kommer att göras under samrådtiden. Vattenmyndigheten välkomnar också förslag på nya lämpliga åtgärder, särskilt från berörda myndigheter.

Under arbetet med delförvaltningsplanen har det blivit tydligt att det behövs bättre kunskap om vattenuttagen. I nuläget är det svårt att bedöma om det kan bli risk för vattenbrist i en viss vattenförekomst. Arbetet har också tydliggjort behovet av bättre kunskap om vattentillgången i yt- och grundvattenförekomster som är påverkade av samhällets vattenbehov. Huvuddelen av data rörande kvantitativ tillgång tas fram i opåverkade vattenförekomster. Denna information är viktig som bakgrundsanalys men för att förutsäga en kommande bristsituation på till exempel dricksvatten är information om opåverkade vattenförekomster inte tillräcklig.

Vattendelegationen för Södra Östersjöns vattendistrikt välkomnar synpunkter under samrådet.

# Innehåll

Sammanfattning.....	3
1 Inledning .....	4
1.1 Rättslig grund .....	4
Miljökvalitetsnormer.....	5
1.2 Syfte .....	6
1.3 Avgränsningar .....	6
2 Bakgrund .....	8
2.1 Södra Östersjöns vattendistrikt.....	8
2.2 Vattenbrist skadar både naturmiljön och samhället.....	8
2.3 Hur använder vi vatten? .....	9
2.4 Vattenbrist i Sverige .....	10
2.5 Vattenbrist i Södra Östersjöns vattendistrikt.....	10
2.6 Vattendistriktet i ett framtida klimat .....	14
2.7 Internationell utblick .....	19
3 Pågående åtgärder mot torka och vattenbrist .....	20
3.1 Åtgärder inom vattenförvaltningsarbetet .....	20
Regionala vattenförsörjningsplaner.....	20
Åtgärder som vidtas av kommunerna.....	21
Tillsyn av vattenuttag .....	21
Förväntad effekt av pågående åtgärder .....	22
3.2 Pågående åtgärder som inte ingår i vattenförvaltningsarbetet .....	22
Varningssystem för torka.....	22
Bevattningsförbud för kommunalt dricksvatten.....	23
Avrådan från att använda ytvatten .....	24
Informationskampanjer .....	24
Uppdrag att hitta vatten .....	24
Prioritering mellan användare .....	25
4 Behov av kunskapshöjande åtgärder.....	27
4.1 Detaljerad vattenbalans kräver bättre data .....	27
Undantag från tillståndsplikten.....	28
4.2 Utökad kartläggning av kvantitativ status.....	28
4.3 Påverkan och riskbedömning av vattenförekomster gällande torka och risk för vattenbrist .....	29
4.4 Vidareutveckling av tjänsten vattenbrist .....	29
4.5 Effekten av ökad sjöreglering.....	29
5 Åtgärder som behöver vidtas av centrala myndigheter och länsstyrelser .....	30
Kostnader för åtgärderna .....	30
5.1 Åtgärd: Rådgivning för vattneffektivisering .....	30
Havs- och vattenmyndigheten: Rådgivning för vattneffektivisering.....	30
Jordbruksverket: Rådgivning för vattneffektivisering.....	31
Länsstyrelserna: Rådgivning för vattneffektivisering .....	32
5.2 Åtgärd: Plan för omprövning av tillstånd för vattenuttag.....	33
Havs- och vattenmyndigheten: Plan för omprövning av tillstånd för vattenuttag .....	33
Länsstyrelserna: Plan för omprövning av tillstånd för vattenuttag .....	36
5.3 Åtgärd: Vägledning om tillsyn av vattenuttag .....	37
Havs- och vattenmyndigheten: Tillsynsvägledning.....	37
5.4 Åtgärd: Mer vatten i landskapet .....	38
Länsstyrelserna: Mer vatten i landskapet.....	38
5.5 Åtgärd: Ta bort markavvattningsanläggningar som inte behövs .....	39
Jordbruksverket: Ta bort markavvattningsanläggningar som inte behövs.....	39
6 Referenser .....	42



# Sammanfattning

Förslaget till delförvaltningsplan med åtgärdsprogram för vattenbrist och torka för Södra Östersjöns vattendistrikt är den första planen i sitt slag i Sverige. Den är framtagen som en del av vattenförvaltningens arbete. Södra Östersjöns vattendistrikt är det distrikt i Sverige som längst känt av problem med vattenbrist och torka. Det är därför naturligt att inleda arbetet med den här typen av planer i detta distrikt.

Huvudsyftet med denna delförvaltningsplan är att minimera negativa torkaeffekter på ekonomin, samhället och miljön så att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas.

Södra Östersjöns vattendistrikt har generellt sett många grundvattentillgångar med dricksvatten av hög kvalitet. Oftast är möjligheten till grundvattenuttag goda, men grundvattenbildningen är på vissa håll den lägsta i landet. De geologiska förutsättningarna skiljer sig mellan olika delar av distriktet. I Östergötlands randmoräner och Skånes viktiga sedimentära berggrundsområde är grundvattentillgången god. I Småland och Blekinge finns däremot färre isälvsavlagringar och grundvattenuttag är möjligt framförallt genom konstgjord infiltration av ytvatten. Öland och Gotland har få sand- och grusavlagringar så grundvattenuttag sker framförallt från kalkstensberggrunden. Här är det ofta brist på vatten under sommaren, när bevattningsbehovet är stort och många turister besöker öarna samtidigt som grundvattenbildningen är låg.

Data från SMHI rörande Emån i distriktets östra del visar att sommarnederbörden stigit de senaste 50 åren. Medeltemperaturen har också stigit ungefär 1,5 grader och växtsäsongens längd har ökat. I distriktet fylls grundvattenförekomsterna på nästan enbart under perioden när det inte är växtsäsong. Grundvattnet rör sig i marken och sipprar sakta ut i vattendragen och i andra grundvattenberoende områden som våtmarker. Med lägre grundvattennivåer sipprar mindre grundvatten ut i sjöar och vattendrag. Detta kan leda till att flödena minskar även i vattendragen. Grundvatten är också en mycket viktig resurs för dricksvattenförsörjningen. Enskilt dricksvatten är nästan alltid grundvatten och ungefär 25 % av den kommunala dricksvattenförsörjningen i landet är grundvatten. De senaste 50 årens klimatförändringar innebär att redan nu har perioden då grundvattenmagasinen fylls på minskat. Men SGU har ännu inte noterat några generella trender med minskande nivåer i grundvattnet på de platser där de gör mätningar.

Det finns ett stort behov av att öka kunskapen om vattenuttagen i distriktet. Med denna kunskap som grund kommer det att gå att göra en karaktärisering av risken för torka och vattenbrist hos yt- och grundvattenförekomster. Denna karaktärisering krävs för att kunna göra rätt åtgärd på rätt plats.

Flera av de åtgärder som föreslås i åtgärdsprogramdelen av planen syftar till att öka kunskapen om vattenuttag. Det finns också förslag på åtgärder för rådgivning av effektivare vattenanvändning. Denna rådgivning riktar sig till små- och medelstora företag. Utöver detta finns förslag på en plan för prövning av tillstånd för vattenuttag, länsvisa strategier för våtmarker och en plan för avveckling av diknings- och sjösänkingsföretag som inte längre fyller någon funktion.

Delförvaltningsplanen går nu ut på samråd och vattendelegationen välkomnar synpunkter.

# 1 Inledning

De senaste årens problem med torka och vattenbrist har gjort att många fått upp ögonen för att det inte bara är på vissa håll i Sverige som det kan uppstå problem med tillgången på vatten. Sverige är trots det ett land med gott om vatten. Det är en stor fördel för oss jämfört med många andra länder eftersom vatten är grunden för allt liv. Detta har samtidigt gjort oss bekväma och därmed sårbara.

Vattenbrist definieras som en situation där efterfrågan på vatten är större än tillgången. Situationen kan ha olika orsaker varav torka är en. En annan orsak kan till exempel vara dålig kvalitet på råvatten för dricksvattenproduktion. Trots att det då finns vatten så går det inte att producera dricksvatten av tillräckligt hög kvalitet.

Den viktigaste åtgärden för att hantera vattenbrist är att förebygga att den uppstår. Åtgärderna kan vara att planera rätt verksamhet på rätt plats, genomföra besparingsåtgärder eller att hålla kvar mer av nederbörden i landskapet. Det finns också ett antal åtgärder på administrativ nivå som sedan tidigare pekats ut i åtgärdsprogrammet och som länsstyrelser och kommuner antingen gör för att skydda vattnet eller för att reglera användningen. Det handlar till exempel om vattenförsörjningsplaner på kommunal eller regional nivå, vattenskyddsområden och tillstånd för vattenuttag.

Ett varmare klimat kommer att förlänga växtsäsongen. Det innebär bland annat att den mängd vatten som växtligheten tar upp kommer att öka. Detta kan i sin tur leda till kortare period då grundvatten kan fylla på i till exempel dricksvattentäkter.

Vattenbrist är ofta en långsam kris. Den byggs upp under flera års tid. Denna plan belyser de åtgärder som kan vidtas lokalt och regionalt för att förhindra eller minimera risken för att vattenbrist uppstår. Genom goda förberedelser kan en långsam kris hanteras på genomtänkt och effektivt sätt och skadorna minimeras på både miljön, ekonomin och i samhället i stort. Goda förberedelser bidrar till ett samhälle som är socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbart. De bidrar därmed också till att uppfylla FN:s globala hållbarhetsmål, agenda 2030.

Europeiska kommissionen har efter granskning av Sveriges rapportering uppmanat Sverige att ta fram vattenbrist- och torkaplaner där det behövs. Detta är en delförvaltningsplan till Förvaltningsplan för Södra Östersjöns vattendistrikt 2021–2027. Delförvaltningsplanen ska ge stöd för ett långsiktigt arbete i vattendistriktet för att undvika vattenbrist och förebygga torka.

## 1.1 Rättslig grund

Av vattendirektivet (2000/60/EG) Artikel 13 punkt 5 framgår att förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt kan kompletteras med mer detaljerade program och förvaltningsplaner för en fråga som beaktar särskilda aspekter på vattenförvaltningen. Vattendirektivets bestämmelse är genomförd i svensk lagstiftning genom vattenförvaltningsförordningen (2004:660) 5 kap. 2 §. Detta är en sådan delförvaltningsplan som handlar om vattenbrist och torka. Information om vattendistriktet och hur vattenmyndigheten genomför aktuell lagstiftning hittar du i Förvaltningsplan för 2021–2027.

Begreppen vattenbrist och torka används ofta parallellt, enligt kommissionens vägledning om utformning av torkaplaner (Europeiska kommissionen, 2007), så definieras begreppen på följande sätt:

- Vattenbrist - genomsnittliga obalanser i tillgången på vatten mellan utbud (tillgång) och efterfrågan (uttag/önskemål om uttag).
- Torka – betydande avvikelse från det vattnets naturliga medelnivå, orsakad av naturliga företeelser. Naturligt återkommande förändringar i klimatet som leder till tillfällig minskad tillgång på vatten.

## Miljö kvalitetsnormer

Miljö kvalitetsnormer för vatten omfattar ytvatten (sjöar, vattendrag och kustvatten) och grundvatten. Syftet med normerna är att säkra Sveriges vattenkvalitet. En miljö kvalitetsnorm för vatten beskriver den kvalitet en så kallad vattenförekomst ska ha nått vid en viss tidpunkt. Huvudregeln är att alla vattenförekomster ska uppnå det som inom vattenförvaltning kallas god status. En norm anger en lägstanivå. Vattenförekomsten får alltså inte påverkas av en verksamhet på så sätt att kvaliteten blir sämre än den status som anges i normen.

Det är vattendelegationen vid Vattenmyndigheten i respektive distrikt som beslutar om miljö kvalitetsnormerna för en vattenförekomst och dessa fastställs ansvarigt läns författningssamling. Genom normerna ställer delegationerna krav på ekologisk och kemisk kvalitet i ytvatten, och krav på kemisk kvalitet och vattentillgång för grundvatten. För att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas är det viktigt att undvika eller minimera negativa torkaeffekter på ekologisk status (framförallt hydrologisk regim) och grundvattnets kvantitativa status, speciellt vid utdragen torka som anges i vattendirektivet, artikel 4.6.

Normerna används till exempel av myndigheter och kommuner vid tillståndsprövningar och vid tillsyn av vattenverksamheter. Kommunerna ska också se till att normerna följs till exempel när de planerar för användningen av mark och vatten. I Vatteninformationssystem Sverige, VISS framgår bland annat vilka miljö kvalitetsnormer som gäller.

För grundvatten finns en miljö kvalitetsnorm för kvantitativ status. I Södra Östersjöns vattendistrikt riskerar nästan 20 av distriktets grundvattenförekomster redan nu att inte nå god kvantitativ status för grundvatten. En indikator för otillfredsställande kvantitativ status är sådan skada som uppstår på grundvattenberoende ekosystem på grund av överutnyttjande av den tillgängliga grundvattenresursen.

När det gäller ytvatten i sjöar och vattendrag finns det inte någon miljö kvalitetsnorm för kvantitativ status utan bedömningen en tolkning kan utgå från ekologisk status. Möjliga kvalitetskrav att kunna tolka vattenbrist är fisk, bottenfauna och hydrologisk regim. Bedömningsgrunderna för dessa kvalitetskrav är inte anpassade för att klassa vattenbrist i dagsläget då fisken simmar bort vid uttorkning men kommer åter när flödet ökar och bottenfaunan gräver ner sig och kommer upp då vattennivån återställs. Kvalitetskraven för hydrologisk regim är anpassade för långa tidsrymder och är inte känslig för kortare perioder med vattenbrist.

När det gäller kemisk status och särskilt förorenande ämnen för ekologisk status finns det en risk att vattenkvaliteten försämras vid torka genom att halterna av miljögifter blir högre när vattenmängden minskar. Här är kopplingen mellan kvalitetsfaktorerna och torka svaga eftersom det kan finnas andra anledningar att halterna stiger.

En ytterligare problematik är när grundvatten fylls på med ytvatten (konstgjord infiltration) vilket innebär att den kvantitativa statusen för grundvatten uppnås samtidigt som ytvattnets kvantitet försämras utan att det finns en bedömningsgrund för hur mycket ytvattnet tål.

För dricksvattenförekomst (enligt vattendirektivet, artikel 7) ska det finnas erforderligt skydd för kvaliteten men ingen bedömning när detta utgör en risk för att kvantiteten är hotad.

Läs mer om statusklassificering och riskbedömning i Förvaltningsplanens kapitel 3.

För att kunna föreslå en fysisk åtgärd i vattenförekomsten, till exempel att det behövs fler våtmarker som håller kvar vattnet i landskapet, behöver den kopplas tillbaka till en risk att inte nå kvalitetskrav, status som är sämre än god och att det finns en eller flera typer av mänsklig påverkan som orsakar problemen.

## 1.2 Syfte

Huvudsyftet med denna delförvaltningsplan är att minimera negativa torkaeffekter på ekonomin, samhället och miljön så att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten kan följas.

För att nå huvudsyftet bör planen omfatta åtgärder för att:

- Undvika eller minimera negativa torkaeffekter på vattenförekomsternas status, särskilt på ekologiska flöden och grundvattnets kvantitativa status, framförallt vid utdragen torka, som anges i vattendirektivet, artikel 4.6.
- Garantera tillgången på vatten i tillräckliga mängder för att tillgodose nödvändiga mänskliga behov och för att säkerställa människors hälsa och säkerhet under alla torkstadier
- Utveckla varningssystem för att upptäcka och förutsäga torka vilket kan omfatta.

På grund av databrist när det gäller vattenanvändningen har det inte varit möjligt att fullt ut inkludera alla dessa delar i planen. De åtgärder som föreslås i planen syftar bland annat till att åtgärda denna databrist.

## 1.3 Avgränsningar

Delförvaltningsplanen behandlar inte frågor som rör den akuta krishanteringen vid torka och vattenbrist. Men målet är att de åtgärder som vi listar här ska leda till mindre behov av akut krishantering på grund av vattenbrist. Frågor om översvämning behandlas inte i rapporten. Inte heller vattenkraftens behov av vattenmagasin.

Avgifter för själva vattnet som resurs tar vi inte heller upp i delförvaltningsplanen. Europeiska kommissionen har ifrågasatt om Sverige har införlivat vattendirektivet, artikel 9 på ett korrekt sätt. Sverige har vidhållit att införlivandet är korrekt. Vattenprisutredningen (SOU 2010:17) utredde bland annat om Sverige kan anses uppfylla artikel 9 och kraven på ekonomiska styrmedel för vattenanvändning som artikeln ställer. Det är även utredningens slutsats att kraven är korrekt införlivade i svensk lag. Utredningen påtalar att hushållning med vatten sker genom tillståndskrav och att Sverige allmänt sett inte har vattenbrist.

Både Dricksvattenutredningen (SOU 2016:32) och Svenskt Vatten (2017) pekar på stora behov av investeringar för att klimatanpassa de svenska vatten- och avloppssystemen.

I framtiden förväntas extremväder bli allt vanligare och både översvämningar och torka kommer att innebära stora tekniska utmaningar. Att utveckla frågor rörande den tekniska infrastrukturen ligger utanför den här delförvaltningsplanens räckvidd men frågan är av stor vikt för samhället. Behovet av effektivare vattenanvändning inom kommunala VA-system är inte annorlunda än inom andra områden. Planen berör därför ändå denna sektor.

## 2 Bakgrund

### 2.1 Södra Östersjöns vattendistrikt

Vattendistriktet har generellt sett många grundvattentillgångar med dricksvatten av hög kvalitet. Oftast är möjligheten till grundvattenuttag goda, men grundvattenbildningen är på vissa håll den lägsta i landet. De geologiska förutsättningarna skiljer sig mellan olika delar av distriktet. I Östergötlands randmoräner och Skånes viktiga sedimentära berggrundsområde är grundvattentillgången god. I Småland och Blekinge finns däremot färre isälvsavlagringar och grundvattenuttag är möjligt framförallt genom konstgjord infiltration av ytvatten. Öland och Gotland har få sand- och grusavlagringar så grundvattenuttag sker framförallt från kalkstensberggrunden. Här är det ofta brist på vatten under sommaren, när bevattningsbehovet är stort och många turister besöker öarna samtidigt som grundvattenbildningen är låg.

Flera vattendrag i distriktet har ett stort samhällsekonomiskt värde och försörjer både hushåll, djurhållare och industri, samt används för bevattning och kraftproduktion.

Inom distriktet finns näringsrika slättsjöar och vattendrag i jordbruksbygd framförallt i Skåne. På sydsvenska höglandet finns näringsfattiga skogsjöar. Öland och Gotland har få sjöar och vattendrag. En stor del av Sydvästra Skåne försörjs med dricksvatten från Bolmen, en sjö i Lagans avrinningsområde, Västerhavets vattendistrikt.

Ytterligare information om distriktets geografi, demografi och sysselsättning framgår av kapitel 2 i förvaltningsplanen för Södra Östersjöns vattendistrikt. Där ger vi också en överblick och en analys av distriktets vatten.

### 2.2 Vattenbrist skadar både naturmiljön och samhället

Om en situation uppstår där behovet av vatten är större än tillgången kan det snabbt bli problem. I en sjö eller ett vattendrag kan det till slut påverka vattenförekomstens ekologiska status om uttaget fortsätter att vara för stort så att vattennivån sjunker. Det kan också uppstå förändringar i vattnets kemiska status vid låga vattennivåer i både yt- och grundvatten.

Grundvattenflödet kan ändra riktning vid låga grundvattennivåer. Områden som i vanliga fall har ett utflöde av grundvatten kan då istället bli inströmningsområden där ytvatten sipprar ner i marken och fyller på grundvattnet. Det kan då ta med sig föroreningar och ge konsekvenser för grundvattnets kemi.

Men låga nivåer av grundvatten kan också leda till andra skador:

- I kustområden eller i områden med relik saltvatten finns det stor risk för inträngning av saltvatten när grundvattennivån sjunker.
- Låga grundvattennivåer kan leda till sättningar i byggnader och andra konstruktioner.
- Risken för ras och skred ökar.
- Grundvattenberoende terrestra ekosystem kan skadas – i vissa fall permanent.
- När utflödet av grundvatten minskar till sjöar och vattendrag intill grundvattenförekomsten kan det också ge konsekvenser för ekologisk och kemisk status i ytvattnet

Vattenbrist kan alltså leda till skador både på naturmiljön och på samhället.

För att inte riskera skador på naturmiljön när en bristsituation uppstår kan Länsstyrelsen behöva begränsa vattenuttagen. De kan då prioritera vissa vattenuttag före andra, till exempel att dricksvattenuttag ska gå före uttag till andra ändamål. Prioriteringen kan leda till att vissa verksamheter får brist på vatten.

I praktiken används denna möjlighet sällan. Ett skäl är osäkerhet kring ersättningen för den användare som blir bortprioriterad. Se vidare avsnitt 3.2.

## 2.3 Hur använder vi vatten?

SCB har på uppdrag av Vattenmyndigheterna studerat vattenuttagen och vattenanvändningen i Sverige och i de olika distrikten (SCB, 2019). Under år 2015 beräknade de att de totala uttagen av sötvatten var cirka 2,4 miljarder kubikmeter i Sverige. Enligt SCB:s beräkningar står industrin för den klart dominerande användningen i samtliga distrikt. I rapporten har man tagit med kylvattenanvändningen, inklusive havsvatten. Om kylvatten tas med står industrin för ungefär två tredjedelar av vattenanvändningen, men industrin dominerar vattenanvändningen även om kylvatten räknas bort (SCB, 2019).

Internationellt sett står jordbruket för den största vattenanvändningen, till exempel inom EU där jordbruket i genomsnitt använder 21 procent av allt vatten. I samtliga länder står bevattning för den största delen av jordbrukets vattenanvändning.

I Sverige använder däremot jordbruket under 5 procent av det sötvatten som används totalt. Södra Östersjöns vattendistrikt är det mest jordbruksintensiva distriktet. Distriktet har både den största bevattningsbara arealen och den största djurhållningen. Det gör att distriktet står för två tredjedelar av det svenska jordbrukets totala vattenanvändning. Jordbrukets andel av vattenanvändningen i distriktet är 12 procent.

I Sverige har drygt tio procent av befolkningen enskild vattenförsörjning året runt. Det gäller både sammantaget och i distriktet. Både grävda och borrhälsbrunnar brukar finnas i små grundvattenmagasin. Små magasin innehåller lite vatten och reagerar snabbt på både nederbörd och vattenuttag. Det innebär att hushåll med enskild vattenförsörjning är särskilt utsatta för vattenbrist. Vattenbristen kan uppstå både för att vattnet tar slut eller för att saltvatten tränger in i vattenmagasinet vid låga grundvattennivåer. Många fritidshus har också enskild vattenförsörjning. Dessutom ligger de ofta vid kusten eller på öar där risken för torkasommartid oftast är större.

I Förvaltningsplan för Södra Östersjöns vattendistrikt 2021–2027 hittar du ytterligare information om distriktets vattenanvändning.

## 2.4 Vattenbrist i Sverige

Åren 2016 – 2018 var det problem med torka och vattenbrist i flera områden i Sverige. SMHI har publicerat en rapport om Sveriges vattentillgång och analyserar där vattenbristen under perioden (Stensen, Krunegård, Rasmusson, Matti, & Hjerdt, 2019). I rapporten konstaterar de att orsaken till vattenbristen skiljde sig åt mellan åren. Även problemen och vilka områden som drabbades varierade mellan åren.

Med ett varmare klimat i Sverige väntar sig SMHI att vintrarna blir varmare och mer nederbördsrika. Samtidigt är avdunstningen relativt låg vintertid. Detta leder till mer vatten. Men varmare temperaturer innebär också att avdunstningen och växternas vattenförbrukning ökar under sommarhalvåret, vilket kan ge minskad tillgång till vatten, särskilt i södra Sverige. De problem med vattenbrist som flera vattendistrikt upplevt på senare år kommer därför med största sannolikhet att återkomma. Ett framtidsscenario är därför att det blir blötare vintrar men även torrare somrar, dvs en större variation under året än tidigare.

För att motverka akut vattenbrist under åren 2016, 2017 och 2018 införde ett stort antal kommuner restriktioner för förbrukning av kommunalt dricksvatten. Dricksvatten kördes med tankbil från andra kommuner till Öland och andra områden. Överföringsledning byggdes på kort tid. Kommunerna genomförde också informationskampanjer, gjorde avsteg från befintliga vattendomar och utvecklade nya eller alternativa vattentillgångar och källor. På vissa håll påbörjades även mätningar av vattennivåer. SMHI påpekar att det ger viktig kunskap och en förutsättning för att kunna övervaka sin egen vattentillgång.

## 2.5 Vattenbrist i Södra Östersjöns vattendistrikt

Ojämn tillgång på vatten i Sverige förstärks i förändrat klimat. Södra Östersjöns vattendistrikt har redan idag stora problem med vattenbrist under vissa år och årstider. Problemen kommer sannolikt att öka. Jämfört med andra vattendistrikt kommer Södra Östersjön att vara det vattendistrikt som kan drabbas hårdast av vattenbrist.

I Sverige är den vanligaste vindriktningen sydvästlig vind. Det är därför också från det hållet som den största mängden nederbörd kommer. Större delen av Södra Östersjöns vattendistrikt ligger på så sätt i regnskugga och får betydligt mindre årsnederbörd än de västliga delarna av landet. Särskilt påtagligt är detta för sydöstra Småland och Blekinge samt Öland och Gotland. Åarna i distriktet har redan idag låg vattenföring sommartid. Med ett förändrat klimat förväntas lågflödesperioden bli längre.

Det framtida klimatet kan verka abstrakt och avlägset, men SMHI:s observationer över temperatur, nederbörd med mera visar förändringar redan nu.

Vid Emån i östra Småland mäts flödet nära där ån rinner ut i Kalmarsund. Diagram 1 nedan visar årsnederbörden, avdunstningen och avrinningen de senaste 50 åren. De enskilda punkterna visar den årliga nederbörden och avrinningen år för år. Kurvorna visar så kallade 10-årsmedelvärden. Av figuren framgår att nederbörden har stigit successivt de senaste 50 åren utan att avrinningen ökat.

Avdunstningskurvan visar skillnaden mellan nederbörd och avrinning och i den ingår även eventuellt vattenuttag. Avdunstningen har ökat som en följd av att klimatet blivit varmare.



## Vattenbalans i Emån

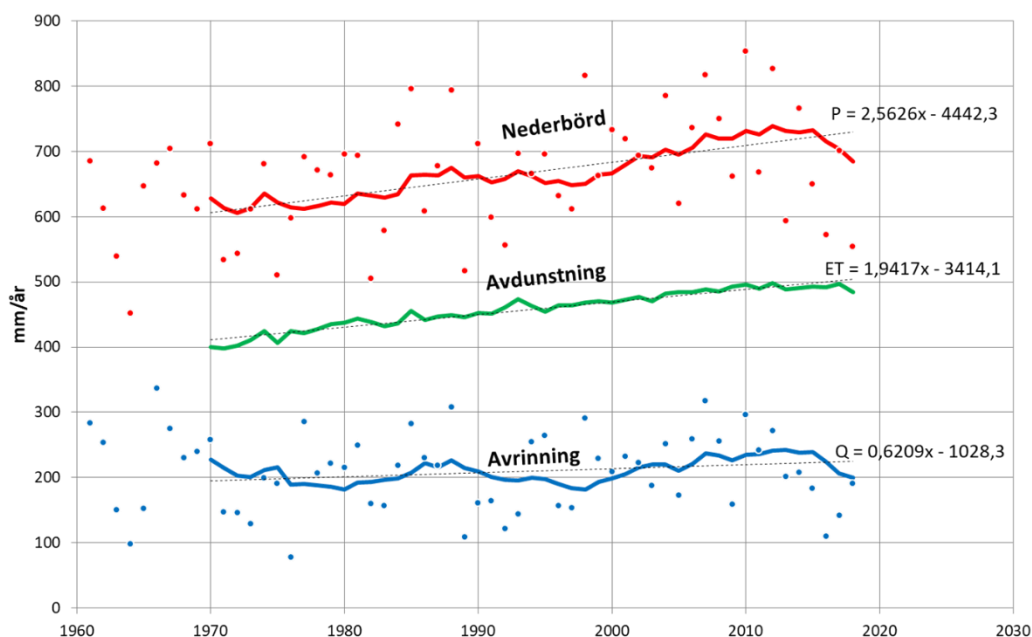


Diagram 1 visar 10-årsmedelvärden av vattenbalansen i Emåns avrinningsområde under de senaste 50 åren. Nederbörden och avdunstningen har ökat, medan avrinningen är ungefär densamma (SMHI, 2020d).

Diagram 2 visar när på året nederbörden har fallit de senaste 50 åren. Det översta fältet representerar nederbörden under sommarmånaderna. Att bara det fältet ökat i storlek visar att nederbördsökningen i stort sett enbart har skett under sommarmånaderna. Eftersom avrinningen inte har ökat kan man anta att det mesta av nederbördsökningen har tagits upp och transpirerats av växterna, eller avdunstat direkt från fuktiga ytor. En viss ökning av vattenuttaget kan också ha skett, men i många fall återförs det uttagna vattnet till samma vattendrag. Se vidare avsnittet om databrist.

Under samma period har medeltemperaturen stigit 1,5 grader och växtsäsongens (vegetationsperiodens) längd ökat (se figur A och B).

I Södra Östersjöns vattendistrikt fylls grundvattenförekomsterna på nästan enbart under perioden när det inte är växtsäsong. Grundvattnet rör sig i marken och sipprar sakta ut i vattendragen och i andra grundvattenberoende områden som våtmarker. Med lägre grundvattennivåer sipprar mindre grundvatten ut i sjöar och vattendrag. Detta kan leda till att flödena minskar även i vattendragen.

Grundvatten är också en mycket viktig resurs för dricksvattenförsörjningen. Enskilt dricksvatten är nästan alltid grundvatten och ungefär 25 % av den kommunala dricksvattenförsörjningen i landet är grundvatten. De senaste 50 årens klimatförändringar innebär att redan nu har perioden då grundvattenmagasinen fylls på minskat. Men SGU har ännu inte noterat några generella trender med minskande nivåer i grundvattnet på de platser där de gör mätningar.

### Månadsnederbörd i Emån, 10-årsmedelvärden

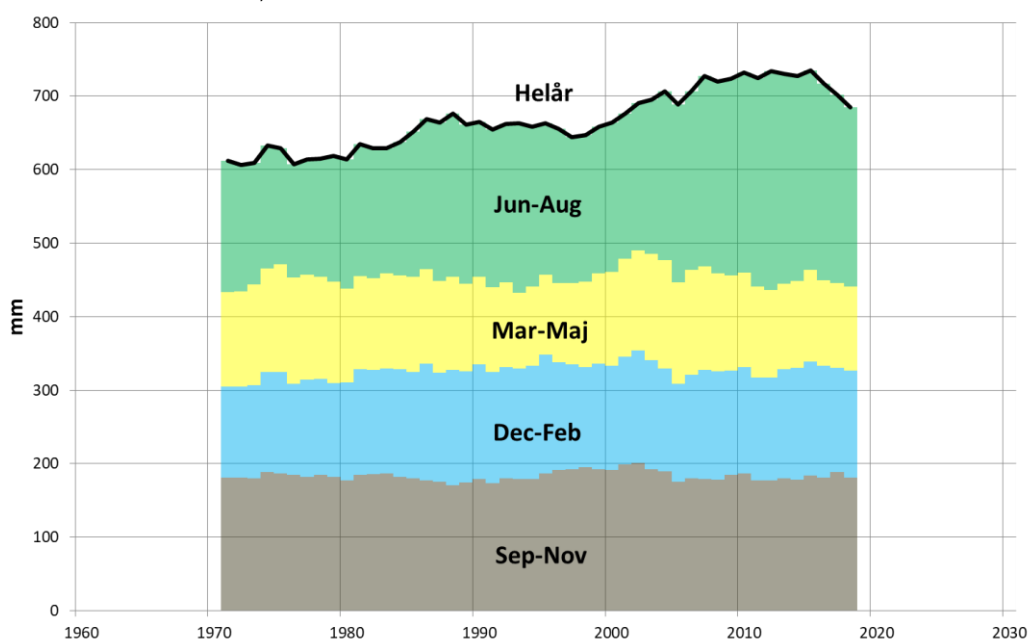


Diagram 2 Diagrammet visar när på året nederbörden har fallit de senaste 50 åren. Ökningen har i stort sett enbart skett under sommarmånaderna (SMHI, 2020d).

### Lufttemperatur i Emån

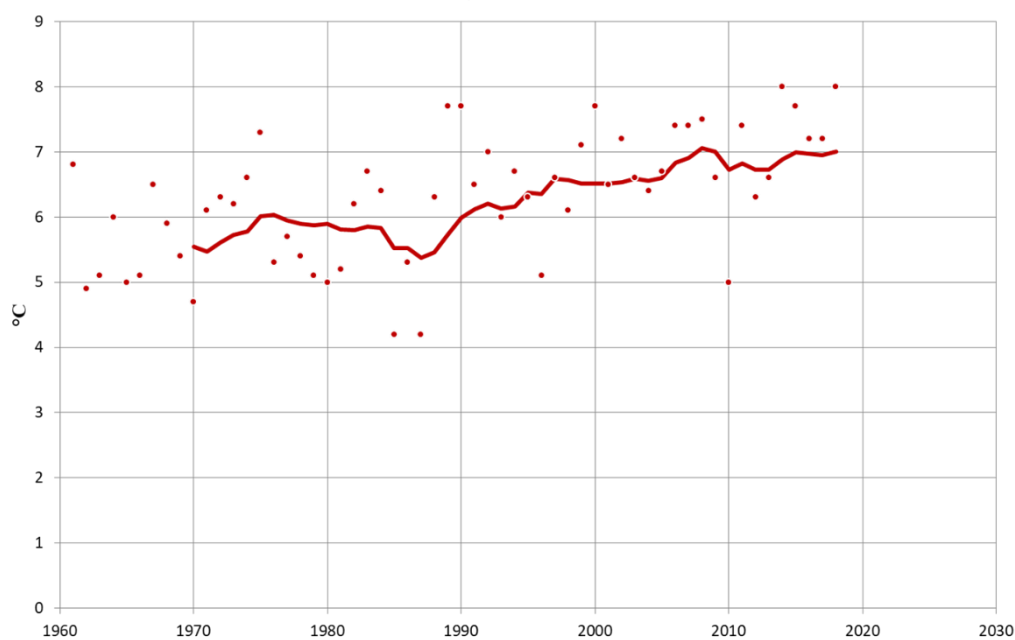


Diagram 3 Diagram som visar att lufttemperaturen i Emån har stigit sedan 1960-talet. Prickarna är årsmedelvärden år för år och kurvan visar 10-årsmedelvärden (SMHI, 2020d).

### Växetsäsongens längd i södra Sverige

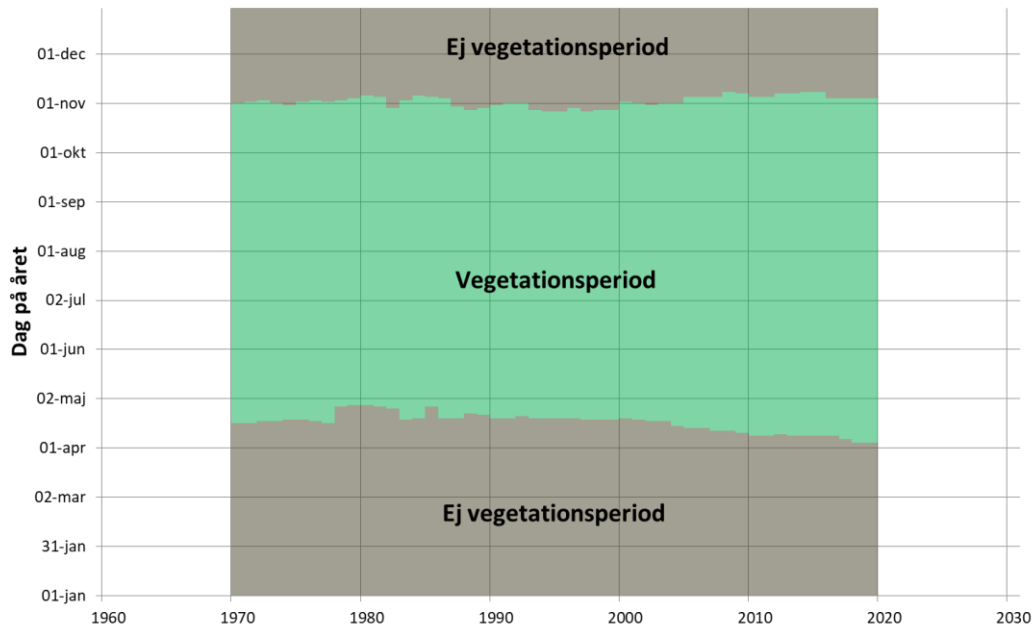


Diagram 4 Diagram som visar att växetsäsongen har blivit längre sedan 1970-talet. Den startar allt tidigare och tar slut senare på året. Fältens höjd baseras på 10-årsmedelvärden (SMHI, 2020a).

### 10-årsmedelvärden av nederbörd inom/utom vegetationsperiod i Emån

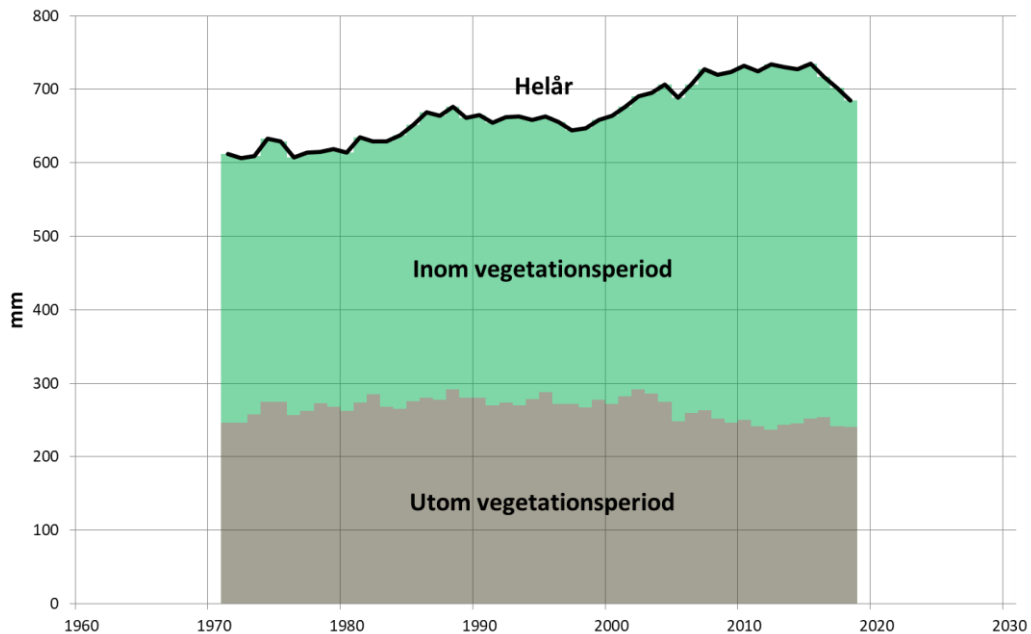


Diagram 5 Diagram som visar att nederbörden inom vegetationsperioden har ökat samtidigt som den har minskat utom vegetationsperioden. Detta leder till kortare period för grundvattenbildning. Fältens höjd baseras på 10-årsmedelvärden (SMHI, 2020a).

## 2.6 Vattendistriktet i ett framtida klimat

SMHI har gjort analyser och tagit fram klimatscenarier för Sverige. Scenarierna är inte några prognoser utan beräkningar enligt vissa förutsättningar (SMHI, 2020b). Klimatscenarierna bygger på data från längre tidsperioder och över större geografiska områden än Södra Östersjöns vattendistrikt. Ett mål med det globala arbetet med klimatfrågor är att förhindra att scenarierna med störst negativ påverkan blir verklighet.

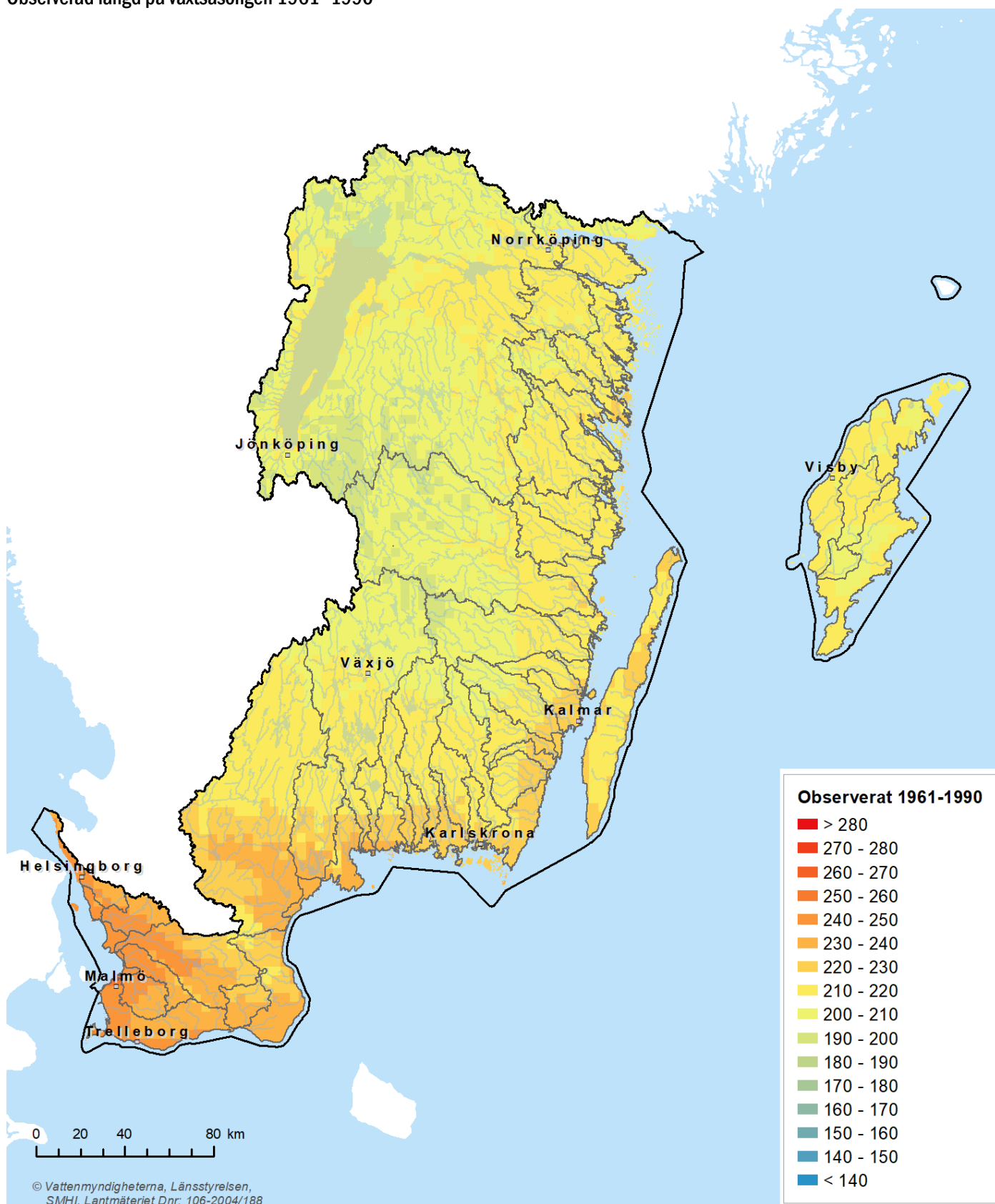
Enligt scenarierna förväntas vattendistriktet få både torrare och varmare somrar än nu. Perioder med vattenbrist förväntas öka även om det är möjligt att årsmedelnederbörden ökar. Den ökande nederbörden förväntas i så fall komma vintertid och som skyfall under andra delar av året. Extremväder förväntas bli vanligare. Som avsnitt 2.5 beskriver har nederbörden ökat de senaste 50 åren, men ökningen har i huvudsak skett sommartid.

Flera faktorer bidrar till att klimatförändringarna förväntas leda till ökade problem med vattenbrist i vattendistriktet. Förutom minskad nederbörd under sommaren bidrar också en längre vegetationsperiod till vattenbrist. Växterna förbrukar vatten under en längre period vilket gör att påfyllningsperioden för bland annat grundvatten förkortas. Även den direkta avdunstningen från fuktiga ytor är högre under vegetationsperioden eftersom den till stor del styrs av lufttemperaturen. Effekten av förändringarna enligt de aktuellaste klimatscenarierna sammanfaller med det som vi har sett under de senaste åren och som beskrivs ovan.

Snö som sakta smälter fyller på grundvattnet. Ett minskat snötäcke kan därför leda till minskad grundvattenpåfyllning under våren. Enligt de flesta klimatscenarierna förväntas temperaturen att stiga mest vintertid. Det gör att snötäcket kommer att påverkas och större områden än idag kommer att få helt snöfria vintrar. Detta kommer att bli särskilt påtagligt i Södra Östersjöns vattendistrikt.

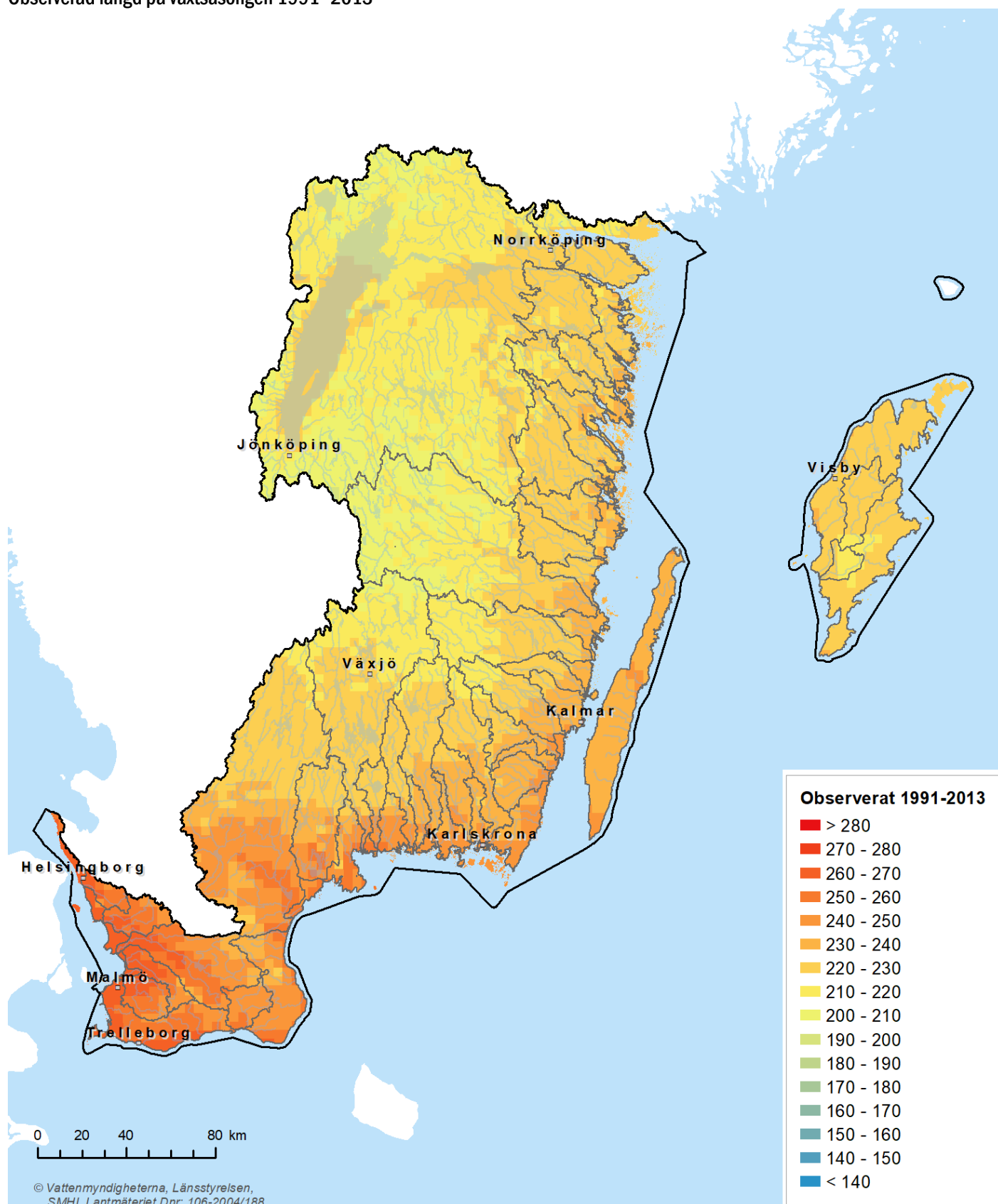
Fler detaljer om vårt framtida klimat finns på SMHI:s webbplats. Kartorna här nedanför beskriver hur lång växtsäsongen varit tidigare och i dagsläget i distriktet. Dessutom presenteras hur den förväntas bli enligt två olika scenarier. I båda scenarierna ingår många olika förutsättningar. Den tydligaste skillnaden är att enligt RCP 8.5 förväntas den globala uppvärmningen att bli större än i scenariot RCP 4.5. Av de två kartorna med observerade värden framgår att växtsäsongen redan blivit längre i hela distriktet. Med ett varmare klimat förväntas växtsäsongen att förlängas ytterligare.

## Observerad längd på växtsäsongen 1961-1990



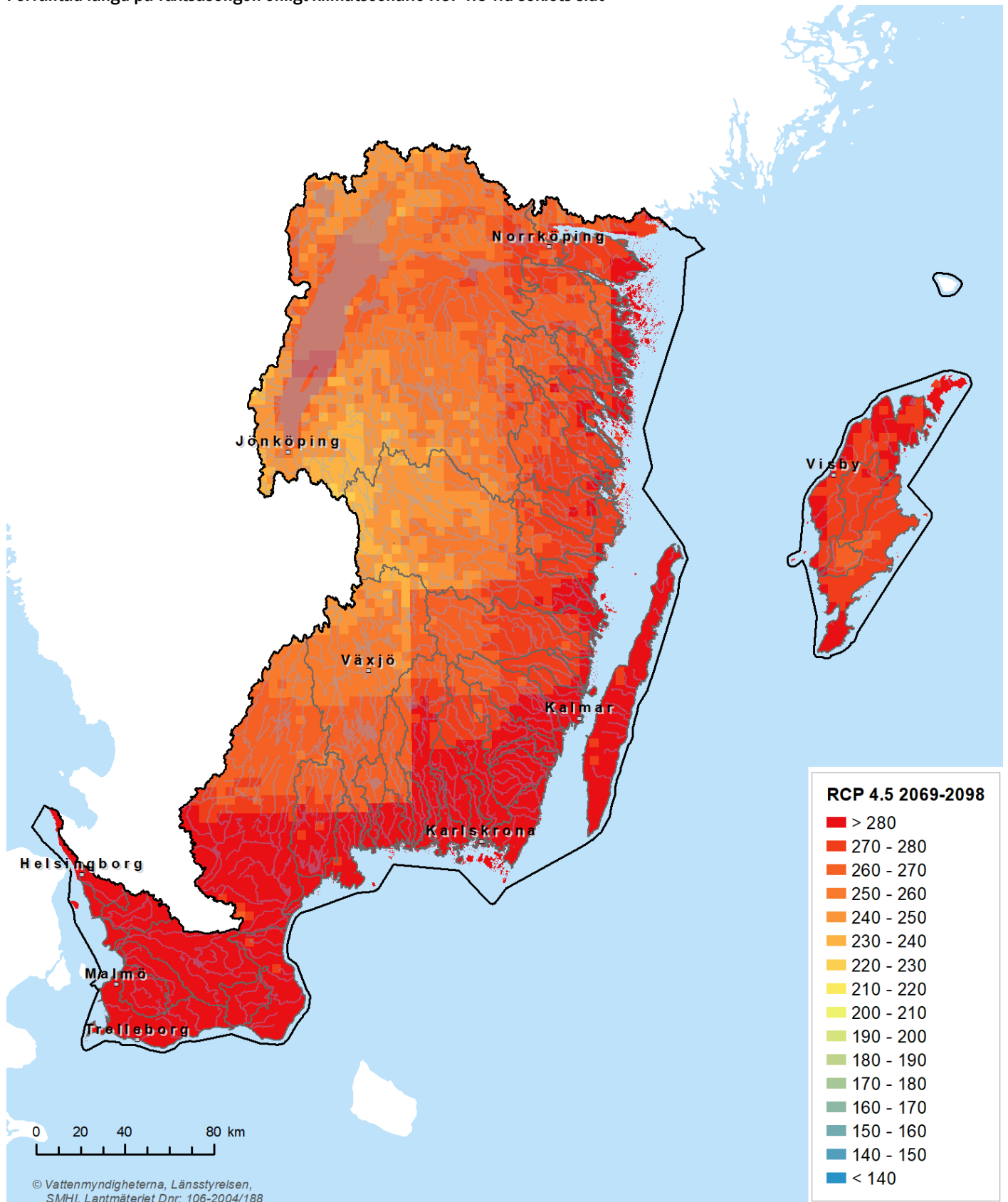
Karta 1 Kartan visar observerade värden för växtsäsongens genomsnittliga längd under perioden 1961 – 1990 (SMHI, 2020a)..

## Observerad längd på växtsäsongen 1991–2013



Karta 2 Kartan visar observerade värden för växtsäsongens genomsnittliga längd under perioden 1991 – 2013 (SMHI, 2020a).

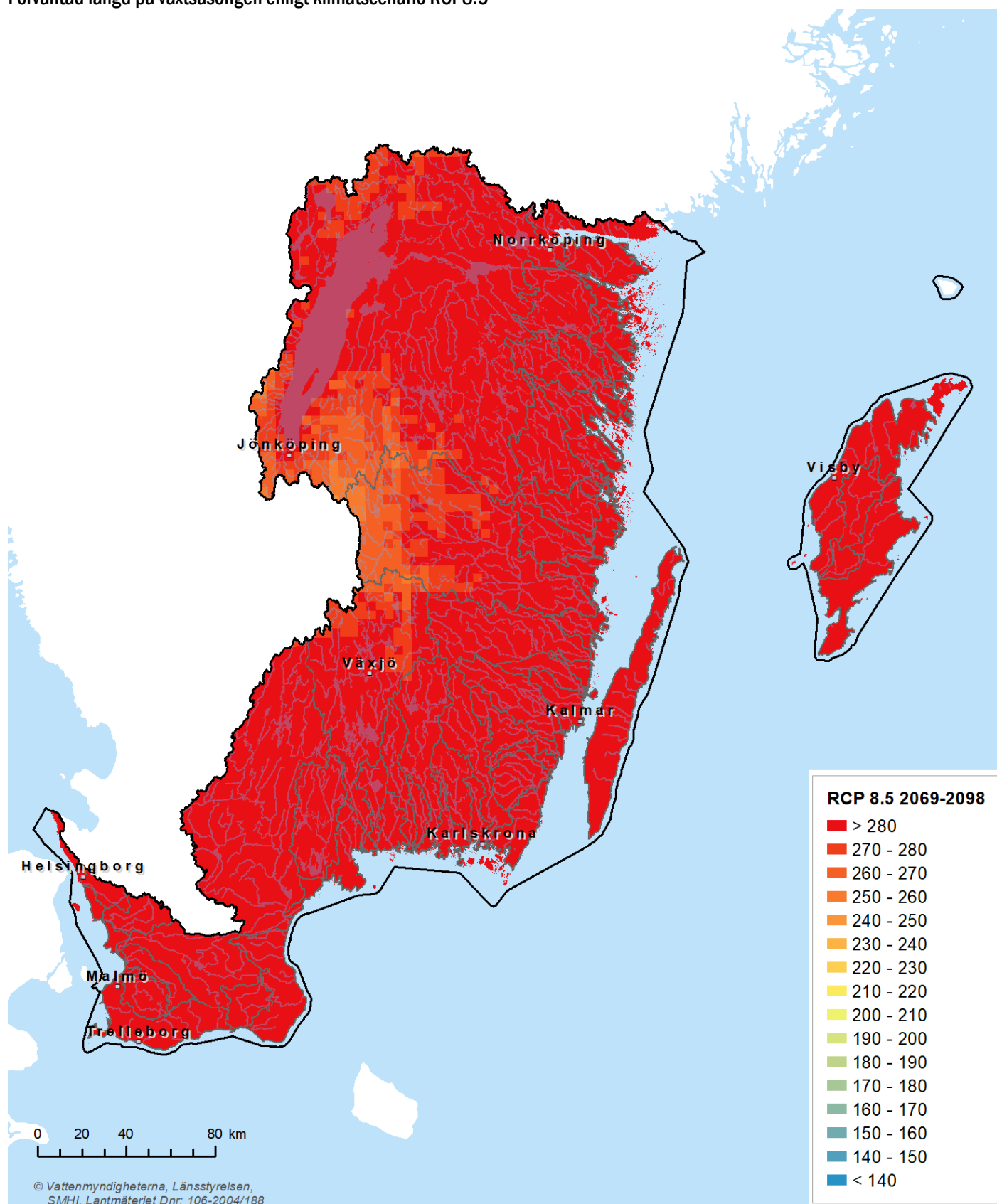
## Förväntad längd på växtsäsongen enligt klimatscenario RCP4.5 vid seklets slut



Karta 3 Kartan visar förväntad längd på växtsäsongen i slutet av detta sekel enligt klimatscenario RCP 4.5 (SMHI, 2020b)



## Förväntad längd på växtsäsongen enligt klimatscenario RCP8.5



Karta 4 Kartan visar förväntad längd på växtsäsongen i slutet av detta sekel enligt klimatscenario RCP 8.5 (SMHI, 2020b).



## 2.7 Internationell utblick

I Europeiska kommissionens granskning (COM(2019) 95 final) av hur medlemsstaterna genomfört arbetet enligt vattendirektivet (2000/60/EG) och översvämningdirektivet (2007/60/EG) redovisar kommissionen att ungefär hälften av medlemsstaterna betraktar torka som en relevant faktor i vattenförvaltningen. Kommissionen skriver att en av de viktigaste åtgärderna för att minska effekterna av torka är en förvaltningsplan för torka, men att en sådan har inte antagits för alla berörda vattendistrikt. Kommissionen sammanfattar i dokumentet de viktigaste rekommendationerna till medlemsstaterna för den tredje omgången förvaltningsplaner. Där tar de bland annat upp förvaltningsplaner för torka.

Sverige rekommenderas att överväga att utarbeta förvaltningsplaner för torka, särskilt i vattendistrikt som präglas av lokal torka. Åtta andra medlemsstater får också rekommendationer kopplade till förvaltningsplaner för torka. De är lite olika formulerade beroende på kommissionens bedömning av medlemsstatens situation. För Italien rör det sig enbart om en komplettering för ett ytterligare avrinningsområde och för Malta att på ett bättre sätt ta itu med vattenbrist och överuttag. De medlemsstater som rekommenderas att ta fram eller överväga torkaplaner för hela eller delar av landet är Bulgarien, Tyskland, Spanien, Finland, Frankrike, Ungern och Sverige. I Spaniens fall rör rekommendationen förnyade förvaltningsplaner för torka. Tre medlemsstater rapporterade inte i tid så rekommendationer riktade till dem har inte tagits med i kommissionens granskning. Det gällde Grekland, Irland och Litauen.

De länder som sedan länge upplever konkurrens om vatten och där torka och vattenbrist förekommer i princip varje år har av naturliga skäl redan gjort mer arbete och har sedan länge förvaltningsplaner för torka och vattenbrist. Cypern har exempelvis en ambitiös plan med omfattande övervakning som grund. Landet publicerade sin första torkaplan 2011 och gjorde en översyn av den 2016. Planen omfattar en stor mängd data över vatten och nederbörd i Cypern. I den uppdaterade planen har de även beräknat vattenbristindex (Water scarcity index, wei+) ända ner på avrinningsområdesnivå. De har också bedömt sårbarheten för torka och vattenbrist på social, ekonomisk och miljömässig nivå. Sårbarhetsanalysen är nedbruten på områdena dricksvattenförsörjning, bevattning och miljöfaktorer. En slutsats i Cypers torkaplan är att landet har mycket ansträngda vattenresurser i alla hydrologiska regioner utom två.

För Sveriges del finns inte behov av att göra en lika ambitiös plan som den som Cypern gjort. Våra problem när det gäller torka och vattenbrist är inte i närheten av dem som de har. Trots det finns det god anledning för oss att också arbeta mer systematiskt med problemet.

# 3 Pågående åtgärder mot torka och vattenbrist

Sveriges kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter gör redan idag många åtgärder med koppling till vattenbrist, ett antal av dessa ryms inom vattenförvaltningsarbetet. Utöver dessa pågår åtgärder initierade på annat sätt.

## 3.1 Åtgärder inom vattenförvaltningsarbetet

I det Åtgärdsprogram 2016–2021 och i Åtgärdsprogram 2021–2027 som vi nu samråder kring finns ett antal åtgärder som har koppling till torka och vattenbrist, särskilt när det gäller dricksvattenförsörjningen.

### Regionala vattenförsörjningsplaner

Regionala vattenförsörjningsplaner är en angelägen åtgärd både i det nu gällande Åtgärdsprogram 2016–2021 och i samrådsversionen av Åtgärdsprogram 2021–2027. Åtgärden genomförs av länsstyrelserna i samverkan med kommunerna. I åtgärdsprogrammet lämnas följande motivering för åtgärden:

”Samhällsplaneringen är ett viktigt verktyg för att långsiktigt säkerställa dricksvattenförsörjningen. Grunden för en hållbar planering av vattenresurserna kan utgöras av en vattenförsörjningsplan, vars övergripande syfte är att trygga en långsiktig dricksvattenförsörjning. Regionala vattenförsörjningsplaner är betydelsefulla underlag för kommunernas översiktsplanering. Med stöd av dem synliggörs viktiga dricksvattenförekomster och skyddet av dem kan beaktas i den fysiska planeringen. Markanvändning och verksamheter som innebär betydande påverkan på dricksvattenförekomster kan då undvikas eller anpassas så att miljökvalitetsnormerna för vatten och kraven på dricksvattenkvalitet följs. Klimatförändringarna kan komma att få stor påverkan på dricksvattenförsörjningen i framtiden och är därför en viktig del av planerna.”

Boverket ska vägleda länsstyrelser och kommuner om fysisk planering enligt plan- och bygglag (2010:900) (PBL). Av Åtgärdsprogram 2016–2021 framgår att Boverket behöver utveckla vägledning om hur regionala vattenförsörjningsplaner och annat regionalt planeringsunderlag kan användas i översikts- och detaljplanering och i övriga ärenden enligt PBL.

Länsstyrelserna har återrapporterat till vattenmyndigheterna om hur det går med arbetet att genomföra åtgärden vattenförsörjningsplaner. Rapporteringen visar en blandad bild. Några länsstyrelser har helt aktuella planer, medan andra saknar en beslutad regional vattenförsörjningsplan, även om arbete pågår. Många länsstyrelser har äldre beslutade planer som håller på att revideras.

Boverket har tagit fram en vägledning om vattenförsörjning inom fysisk planering. Vägledningen beskriver frågan om vattenförsörjning i ett bredare perspektiv än enbart den som anges i åtgärden.

## Åtgärder som vidtas av kommunerna

Nu gällande Åtgärdsprogram 2016–2021 innehåller åtta åtgärder som riktar sig till kommunerna. Åtgärd 5 är tydligt kopplad till dricksvattenförsörjningen. Övriga åtgärder tar i huvudsak fasta på frågor kopplade till övergödning och föroreningar i vattenförekomster. I samrådsversionen av Åtgärdsprogram 2021–2027 kvarstår i huvudsak åtgärderna kring dricksvattenförsörjning, men med delvis ändrade lydelse.

Kommunerna åtgärd 5 (Åtgärdsprogram 2016–2021): [Kommer att uppdateras med motsvarande åtgärd i Åtgärdsprogram 2021–2027]

Kommunerna ska säkerställa ett långsiktigt skydd för den nuvarande och framtida dricksvattenförsörjningen. Kommunerna behöver särskilt:

- a) anordna erforderligt skydd för allmänna och enskilda dricksvattentäkter som försörjer fler än 50 personer eller där vattentäktens uttag är mer än 10 m<sup>3</sup>/dygn
- b) göra en översyn av vattenskyddsområden som inrättats före miljöbalkens införande och vid behov revidera skyddsområdets avgränsningar och tillhörande föreskrifter så att tillräckligt skydd uppnås,
- c) bedriva systematisk och regelbunden tillsyn över vattenskyddsområden,
- d) uppdatera översiktsplanerna med regionala vattenförsörjningsplaner,
- e) säkerställa att tillståndspliktiga allmänna yt- och grundvattentäkter har tillstånd för vattenuttag.

Åtgärden ska vara vidtagen senast tre år efter åtgärdsprogrammets fastställande.

Kommunerna redogör i sin återrapportering för hur långt de har kommit med åtgärderna. Rapporteringen visar att de gör framsteg men att mycket arbete återstår innan allt vatten har det skydd som krävs.

## Tillsyn av vattenuttag

Länsstyrelserna är tillsynsmyndighet för vattenverksamhet men bedriver generellt begränsat med tillsyn när det gäller vattenuttag. Tillsyn av vattenuttag är en del av länsstyrelsernas åtgärd 4 i Åtgärdsprogram 2016–2021 och ingår även i samrådsversionen av Åtgärdsprogram 2021–2027. Under 2019 genomförde ett antal länsstyrelser en tillsynskampanj inom ramen för SMHI:s regeringsuppdrag om bättre kunskap om Sveriges vattenuttag (Länsstyrelsen Gotlands län, 2019). Tillsynskampanjens syfte var att samla in tidsserier av vattenuttagsdata, att testa metodik för insamling samt att samla ihop länsstyrelsernas erfarenheter, lärdomar och förslag till vidare arbete. Medverkande länsstyrelser hade olika fokusområden (vattendrag, sjö eller bransch), vilket gav olika förutsättningar för tillsynen och en bredare utvärdering av resultaten.

De flesta länsstyrelser angav i projektet att inget aktivt egeninitierat tillsynsarbete av vattenuttag bedrivs utöver tillsynskampanjen. Samtliga länsstyrelser menade att den otydliga lagstiftningen kring vattenuttag är ett problem vid tillsyn och prövning. Flera länsstyrelser gjorde också bedömningen att det är svårare att bedriva tillsyn på grundvattenuttag än ytvattenuttag.

En slutsats från tillsynskampanjen är att om länsstyrelserna ska kunna arbeta bredare och mer systematiskt med prövning och tillsyn av vattenuttag så behöver nationella

vägledning/handledning tas fram och Miljösamverkan Sverige behöver prioritera projekt med fokus på vattenuttag.

Ett sätt att få ökad kännedom om vattenuttagen är att öka tillsynen. Det är känt att många vattenuttag sker utan tillstånd trots att de inte faller under något av undantagen från tillstånd. Detta förhållande gäller även för många kommunala vattentäkter. Enligt kommunernas senaste åiterrapportering till vattenmyndigheterna om åtgärdsarbetet har knappt hälften av de aktiva kommunala vattentäkterna tillstånd för uttag av vatten. Andelen med tillstånd har ökat de senaste åren och det pågår processer med tillstånd för ytterligare kommunala vattenuttag.

Förutom att öka kännedomen om vattenuttagen förväntas en ökad tillsyn leda till att fler söker tillstånd för sina vattenuttag. Tillståndskravet kan indirekt leda till större kontroll över vattentillgången vid befarad vattenbrist.

## Förväntad effekt av pågående åtgärder

De pågående åtgärderna inom vattenförvaltningen som refereras ovan har inte som huvudsyfte att motverka torka och vattenbrist. I den uppföljning som gjorts hittills har detta område lyfts fram. Vid kommande utvärdering är det viktigt att bedöma även åtgärdernas effekt på torka och vattenbrist.

## 3.2 Pågående åtgärder som inte ingår i vattenförvaltningsarbetet

### Varningssystem för torka

I Europeiska kommissionens vägledning om hur en förvaltningsplan för vattenbrist (torkaplan) ska utformas finns varningssystem för torka med som en del (Europeiska kommissionen, 2007). Systemet är tänkt att ge en tidig varning om att det finns risk för torka och vattenbrist. I Sverige finns inte något varningssystem för torka eller vattenbrist i den mening som avses i vägledningen men det finns en tjänst som heter risk för vattenbrist. Information om risk för vattenbrist tas fram i samverkan mellan SGU och SMHI. Syftet med tjänsten är att beskriva tillgången på mark-, grund- och ytvatten på en övergripande skala och hur den kan komma att förändras den närmaste tiden. Informationen uppdateras en gång i veckan och är tillgänglig för alla via myndigheternas hemsidor. Tjänsten har utvecklats kontinuerligt sedan den första versionen kom 2017.

Internationellt brukar man prata om fyra olika typer av torka och nedan beskrivs hur tjänsten risk för vattenbrist relaterar till dessa:

- 1 Meteorologisk torka
- 2 Marktorka
- 3 Hydrologisk torka
- 4 Socioekonomisk torka

En torkasituation fortplantar sig ofta från 1–3. Först kommer en period av torrt väder som leder till att det blir torrt i marken, därefter följer låga grund- och ytvattennivåer. Både marktorka (2) och hydrologisk torka (3) kan sedan ge socioekonomisk torka (4).

## Meteorologisk torka

Vid SMHI pågår ett arbete med att testa indikatorer för meteorologisk torka såsom en nederbördsindikator SPI (standardized precipitation index) och en avdunstningsindikator SPEI (standardized precipitation-evapotranspiration index) som är vanligt förekommande i andra länders varningssystem för torka (Europeiska kommissionen, 2018). En utmaning med användningen av dessa indikatorer i Sverige är att de inte tar hänsyn till nederbörd som faller som snö under delar av året.

## Marktorka

Markvatten visas i en avvikelsekarta med tiodygnsprognos. Den beskriver fuktigheten i markens övre skikt (rotzonen) i jämförelse med vad som är normalt för årstiden. Eftersom detta är ett förhållandevis litet vattenlager kan det förändras snabbt i torrt väder. En markvattenhalt som är mycket under det normala för årstiden kan vara tecken på marktorka, vilket främst drabbar de areella näringarna (jordbruk/skogsbruk) (SMHI, 2020c).

## Hydrologisk torka

Grundvatten visas i avvikelsekartor för både stora och små grundvattenmagasin. Risk för vattenbrist utfärdas om nivåerna ligger lågt i förhållande till normala nivåer för årstiden, samt att nivåerna den närmaste tiden bedöms medföra risk för en bristsituation.

Information om ytvatten jämförs med historiska lågflöden. En risk för låga flöden utfärdas om vattenflödet väntas ligga mycket lågt under en period på fyra veckor framåt i tiden i ett mellanstort eller stort område. Risk för låga flöden kan även utfärdas i ett mindre område om vattendraget har bedömts vara extra känsligt.

Grund- och ytvattennivåer som ligger eller förväntas ligga mycket under normala nivåer för årstiden kan vara ett tecken på hydrologisk torka.

## Socioekonomisk torka

Den fjärde typen av torka, socioekonomisk torka, är när vattenbrist får effekt på vattenanvändningen i samhället med sociala/ekonomiska effekter. SMHI menar att vi inte har tillräcklig kunskap om vattenanvändningen i Sverige för att kunna bedöma risk för denna typ av torka ännu. I princip kan denna typ av torka uppstå utan koppling till övriga torkatyper om det finns ett överutnyttjande av vatten.

## Bevattningsförbud för kommunalt dricksvatten

Svenskt vatten samlar in statistik från kommunerna om vattenläget i kommunerna (Svenskt Vatten, 2020). Kommunerna matar själva in uppgifter om sin dricksvattenproduktion kopplade till vattenbrist. Det är vanligt att kommuner utfärdar bevattningsförbud. Dessa gäller då bevattning med kommunalt dricksvatten. I många fall utfärdas förbuden i förebyggande syfte.

Vattenbristen kan ha olika orsaker, bland annat kapacitetsbrist i produktionen, dålig råvattenkvalitet eller brist på råvatten. Under sommarhalvåret 2018 när det var torrt och varmt i större delen av landet, var kapacitetsbrist den vanligaste orsaken, inte brist på råvatten.

## Avrådan från att använda ytvatten

Det är inte tillåtet att pumpa upp vatten ur ett vattendrag när det finns risk för skada på naturmiljön, till exempel att vattendragens botten torrläggs. Länsstyrelserna brukar påminna om regelverket genom att avråda lantbrukare från att bevattna när flödena i vattensystemen sjunker så pass mycket att det finns risk för skada på naturmiljön. Inom Södra Östersjöns vattendistrikt utfärdar länsstyrelserna i Kalmar och Gotlands län en sådan avrådan nästan varje år. Anledningen är att många uttag sker utan tillstånd. Det finns många undantag från krav på tillstånd och det finns också många tillståndspliktiga uttag som sker ändå, utan tillstånd. Om råden att låta bli att bevattna inte följs kan länsstyrelsen förbjuda bevattning. Förbudet riktas specifikt till den som bevattnar trots råden.

Verksamheter som har tillstånd för vattenuttag omfattas inte av avrådan utan tar ut vatten enligt villkoren i sina tillstånd. Ofta föreskriver villkoren att de inte får ta ut vatten vid flöden under en viss nivå. Detta gäller särskilt nyare tillstånd.

## Informationskampanjer

Vattenbrist har tidigare inte diskuterats särskilt mycket i Sverige och medvetenheten är i allmänhet låg. Men de senaste årens återkommande problem har gjort det angeläget att öka medvetenheten hos invånare och besökare i de drabbade områdena. Öland fick akut vattenbrist 2016 och i samband med detta startades en informationskampanj kallad "Vattensmart". I första skedet var några kommuner och länsstyrelsen Kalmar län med i samarbetet, men numera deltar flera län och fler kommuner. När kampanjen startade under 2016 kunde Mörbylånga kommun se att det ledde till 20 % lägre dricksvattenförbrukning under den kritiska perioden (Mörbylånga kommun, 2017).

### Bild från kampanjen Vattensmart



Figur 1 Bild från kampanjen om att spara på dricksvatten. Bilden visar kampanjens symbol, kamelen Törsten.

På Gotland råder särskilda förutsättningar och risken för vattenbrist är ofta stor. Därför arbetar både region Gotland och länsstyrelsen på Gotland med information som uppmanar till sparsamhet med vattnet.

## Uppdrag att hitta vatten

SGU har fått i uppdrag av regeringen att under 2018–2020 göra insatser för att förfina och utöka kartläggning och karaktärisering av grundvattenresurser i särskilt utsatta områden. Enligt uppdraget ska redovisningen minst omfatta en beskrivning av insatser, dess resultat samt eventuella förbättringsförslag inom områdena tredimensionell modellering, förbättrat geologiskt underlag vid ras- och skredproblematik, identifierade potentiella grundvattentillgångar samt utvecklade mätningar beträffande grundvattnets kvantitet, kvalitet och prognostisering.

SGU bedriver ett löpande arbete för att öka insamlingen och tillhandahålla mer hydrogeologisk information för samhällets behov. Arbetet har intensifierats kraftigt genom grundvattensatsningen (Abelsson, o.a., 2019). Satsningen har gjort det möjligt för SGU att utöka sitt arbete för en hållbar vattenförsörjning och under perioden 2018–2020 kommer myndigheten att bygga upp ett betydligt bättre underlag för att kunna bidra till att säkra framtida vattenförsörjning, ge bättre scenarier för grundvattennivåernas förändringar samt bedöma grundvattnets kvalitet. Grundvattensatsningens genomförande delas upp i fem huvuddelar.

Identifiering och karaktärisering av grundvattentillgångar via helikopterburna TEM-undersökningar har hittills utförts framför allt på Gotland, på Öland, och i Skåne samt inom delar av Blekinge, Halland, Östergötland, Västergötland och Örebro län. Ytterligare undersökningar är planerade. Kartläggningen av grundvattentillgångar med traditionell metod har utförts och pågår inom många grundvattenmagasin i Blekinge, Småland, Bohuslän, Östergötland, Södermanland, Uppland, Ångermanland och Stockholm. Den pågående satsningen har enligt SGU redan gett goda resultat och lett till att SGU har kunnat peka ut ett flertal potentiella grundvattentillgångar. Resultaten från undersökningarna har gett kommunerna möjlighet att göra detaljprospektering och undersöka möjligheten att skapa nya vattentäkter.

Övriga delar i grundvattensatsningen är

- Tredimensionell modellering (3D) av grundvattenmagasin
- Grundvattnets kvalitet
- Utbyggnad och utveckling av nivåövervakning av grundvatten
- Datahantering, digitalisering och utveckling av databaser

## Prioritering mellan användare

Havs- och vattenmyndigheten har i en rapport till regeringen (Havs- och vattenmyndigheten, 2018) undersökt möjligheterna att göra prioriteringar mellan vattenanvändare enligt gällande lagstiftning. De har även undersökt om det finns behov av att göra förändringar i lagstiftningen för att kunna göra prioriteringar. HaV konstaterar i sin analys att gällande lagstiftning ger tillräckliga möjligheter för tillsynsmyndigheten (länsstyrelsen) att prioritera och begränsa de sammanlagda uttagen. De konstaterar samtidigt att lagstiftningen sällan använts eftersom den användare som blir bortprioriterad har rätt till ersättning. Hur stor ersättning skulle bli är oklart och det finns inte heller några budgeterade medel till en sådan ersättning, så det är oklart hur ersättningen skulle finansieras. Om det endast finns en stor vattenanvändare hjälper inte heller möjligheten att kunna prioritera.

I rapporten konstaterar HaV också att ett väl utvecklat arbete med tillstånd för uttag av vatten hanterar situationer med liten vattentillgång minst lika bra som prioriteringar vid faktisk vattenbrist.

## Tillstånd för vattenuttag kan vara större än vattenflödet

HaV har särskilt studerat tillstånden för vattenuttag som är gjorda för Emån. De konstaterar att tillstånden är anpassade för olika flöden och därmed förutsägbara. Trots att inte alla uttag omfattas av de olika tillstånden som finns för Emån så regleras uttagen tillräckligt bra.

Länsstyrelsen Kalmar län och SMHI har gjort beräkningar av tillståndsgivna vattenuttag och jämfört dem med flödet i Emån. Beräkningarna visade att trots komplexa tillstånd med hänvisning till olika flöden så är det inte säkert att den sammanlagda uttagsvolymen för de tillståndsgivna uttagen räcker vid lågvattenföring i ån. I de flesta andra sammanhang är tillstånden enklare utformade. Detta gäller särskilt för äldre tillstånd.

I dagsläget är det oklart om det är ett utbrett problem att tillåtna uttag överskrider vattenföringen, men genom ökad tillsyn kommer länsstyrelserna att få en tydligare bild av detta.



## 4 Behov av kunskapshöjande åtgärder

För att kunna få en samlad bild av vattentillgångarna och risken för vattenbrist i Sverige och i de olika vattendistrikten krävs mer information än vad som finns tillgängligt idag.

### 4.1 Detaljerad vattenbalans kräver bättre data

Ett sätt att jämföra tillgången på vatten med uttagsbehovet är att räkna ut en vattenbalans. Det finns flera olika metoder för detta. Inom EU används vattenbristindex (water scarcity index, eller water exploitation index wei+) för att beräkna om det finns risk för vattenbrist, det vill säga att vattenbehovet är större än tillgången. De redovisningar som Sverige har kunnat lämna till Europeiska kommissionen har enbart kunnat göras över så stora områden att lokala eller regionala bristsituationer inte syns. Anledningen till det är att de data som finns tillgängliga för vattenuttag inte finns på tillräcklig detaljeringsnivå för att kunna göra en beräkning för till exempel ett avrinningsområde.

SCB:s rapport om vattenanvändningen (SCB, 2019) baseras på mätningar, statistik, uppskattningar och schabloner. När det gäller vattenanvändningen på vattendistriktetsnivå ger SCB-rapporten en någorlunda bra bild. För att däremot kunna göra en beräkning av situationen i en vattenförekomst behövs kännedom om de faktiska vattenuttagen i den förekomsten, men många vattenuttag mäts inte.

Uppgifter om vattentillgång och vattenanvändning används till beräkning av vattenbalanser. Genom kvantifiering av vattentillgången och efterfrågan på vatten kan planering och vattenresursfördelning genomföras på nationell, regional och lokal nivå. Situationer med vattenbrist kan undvikas och effekter av klimatförändringar kan förutspås och om möjligt åtgärdas innan krissituation uppstår. I nuläget saknas det mycket information som behövs för vattenbalansberäkningar. SMHI har beskrivit detaljerna kring detta i en delrapport i regeringsuppdraget om ökad kunskap om Sveriges vattenuttag (Stensen & Eklund, 2020). Nedanstående sammanställning är en behovsanalys av underlag, beräkningar och modeller som behövs för att kvantifiera vattenresurser och dess utnyttjande, framför allt i ett förändrat klimat. Sammanställningen är gjord av SMHI och SGU.

#### Vattenuttag

- Register över vattenuttag och återfört vatten för samtliga vattenanvändare. Kvantitet och lokalisering.
- Information om vattenuttagens variation i tiden, åtminstone per månad, eftersom vattentillgången varierar i tiden.
- Data över vattenuttag/vattenanvändning från SCB på så lokal nivå som möjligt. Data på huvudavrinningsnivå (HARO) bör inte ge problem med sekretess.
- Kumulativ syn på vattenuttag, inklusive mindre uttag. Det fasta gränskriteriet för tillståndspliktiga vattenuttag beaktar inte den kumulativa effekten av många mindre vattenuttag.
- Samlad information om vattenkraftens vattenanvändning. Hur stor andel av årsflödet används för elproduktion?
- Beskrivning av irreversibla effekter, till exempel av saltvatteninträngning. Vad händer vid överutnyttjande av en vattenresurs, inklusive inträngning av andra ämnen än salt.

SMHI och SGU har också identifierat ett flertal områden där mer data behövs när det gäller kunskapen och kontinuerlig mätning av vattentillgångarna. Bland annat gäller det att mer data behövs på lokal nivå. Kunskapen om hur vattenuttagen påverkar både yt- och grundvatten behöver också förbättras. Ett annat område som lyfts fram är skyddet av data. Det är viktigt att sekretesskydda data när det behövs men samtidigt ska inte skyddet hindra nödvändiga åtgärder.

## Undantag från tillståndsplikten

Huvudregeln är att vattenuttag är prövnings- eller anmälningspliktigt. Det finns dock ett stort antal undantag från denna regel, till exempel för enskild vattenförsörjning. Undantagen har sitt ursprung i att det ansetts vara en samhällsekonomiskt rationell lösning att enskilda löser sin egen vattenförsörjning i områden som ligger utanför detaljplanerat område. Att då alltid kräva en myndighetsprövning av vattenuttagen har ansetts vara alltför ingripande i förhållande till nyttan. Det finns därmed ett mycket stort antal mindre uttag från både yt- och grundvattenmagasin utanför detaljplanerat område. Vilken sammanlagd inverkan dessa uttag har på vattenförekomsterna är svårt att uppskatta med dagens kunskap.

Även vissa större vattenuttag är generellt undantagna från tillståndsplikten – exempelvis för större djurgårdar, där vattenuttagen kan vara omfattande.

Kravet på tillstånd för vattenuttag är likadant oavsett om uttaget sker i en vattenförekomst med stor tillgång på vatten eller i en vattenförekomst med risk för vattenbrist.

## 4.2 Utökad kartläggning av kvantitativ status

Det finns behov av utökad övervakning av kvantitativ status för grundvatten. Detta gäller särskilt för grundvattenförekomster med uttag av vatten till exempelvis dricksvatten. Traditionellt har övervakningen utformats för att följa naturliga trender i opåverkade grundvattenförekomster. Denna övervakning är betydelsefull men behöver kompletteras med övervakning av förekomster med uttag. Vid perioder av torra är en sådan övervakning nödvändig för att kunna vidta lämpliga åtgärder för att förhindra vattenbrist.

Vattenproducenterna övervakar ofta vattennivåerna i vattentäkterna men den informationen är inte alltid tillgänglig och kanske inte heller ändamålsenlig för miljöövervakning. Det finns också behov av att undersöka om det går att utforma någon slags övervakning av nivåerna i ytvattenförekomster, särskilt de som används för dricksvattenuttag eller andra uttag. Den ökade kartläggningen kan utformas inom ramen för eller i samverkan med handlingsplanen Full koll på våra vatten (Vattenmyndigheterna, SGU, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, & Länsstyrelserna, 2019).

## 4.3 Påverkan och riskbedömning av vattenförekomster gällande torka och risk för vattenbrist

En viktig del i arbetet med att vidta åtgärder mot torka och att förebygga vattenbrist är att kartlägga vilka vattenförekomster som är i riskzonen. På så vis kan rätt åtgärder vidtas på rätt plats. Det är vattenmyndigheterna som ansvarar för att statusklassningen genomförs men länsstyrelserna (via beredningssekretariaten) som slutför detta. Hittills har inte någon klassning inom detta område gjorts av vattenmyndigheterna. Flera av åtgärderna i denna delförvaltningsplan ställer krav på att en sådan statusklassning görs. För att kartläggningen ska kunna göras behöver Havs- och vattenmyndigheten ta fram bedömningsgrunder som kan tolka in vattenbrist och torka för ytvatten och hur det kopplar till hydrologisk regim samt biologiska kvalitetsfaktorer.

## 4.4 Vidareutveckling av tjänsten vattenbrist

Tjänsten vattenbrist som SMHI och SGU har tagit fram har ökat tillgängligheten på information om när det är risk för torka och vattenbrist. Som framgår av avsnitten 2.5 och 2.6 ovan pågår det en utveckling i distriktet där torka har blivit mer frekvent. Myndigheterna bör därför undersöka om tjänsten kan utvecklas vidare så att det harmoniseras med systemen inom övriga EU-länder och kommissionens vägledning (Europeiska kommissionen, 2007).

## 4.5 Effekten av ökad sjöreglering

Att på olika sätt uppehålla vattnet i landskapet under en längre tid kan bidra till att perioden med lågvattenflöden blir kortare. I vissa fall påverkar inte åtgärden flödena i vattendragen men kan ändå bidra till att utnyttja den nederbörd som faller. Vattenupphållande åtgärder är exempelvis ökad sjöreglering, anlagda eller restaurerade våtmarker och bevattningsdammar.

SMHI har med hjälp av simuleringar beräknat hur stor effekt olika åtgärder skulle få. De kom fram till att ökad sjöreglering är den mest effektiva metoden att öka lågflödena i vattendragen (Stensen, Matti, Rasmusson, & Hjerdt, 2019; Lindström, 2019). Den faktor som har störst effekt för att höja lågflödena är att man sparar vatten i sjöar, särskilt om man reglerar dem så att vatten sparas till sommaren. De flesta av de andra simulerade förändringarna i landskapet gav mindre effekt.

SMHI konstaterar att samtliga metoder att minska lågflödena har liten effekt och att det sammantaget framförallt är vädret och klimatet som avgör vattenflödet. För att kunna använda metoden sjöreglering mer aktivt bör SMHI mer i detalj utvärdera möjligheten för specifika sjöar. En viktig förutsättning är också att det kan ske utan att sjöarnas ekologiska status försämras.

## 5 Åtgärder som behöver vidtas av centrala myndigheter och länsstyrelser

Situationen de senaste åren, de framtagna klimatscenarierna och övriga analyser visar tydligt att det krävs ytterligare åtgärder för att motverka risken för akut vattenbrist. Situationen kan bli mycket ansträngd även i framtiden och genom goda förberedelser går det att minska riskerna både för vattenförekomsternas ekologiska status och för ekonomiska och sociala konsekvenser på grund av vattenbrist. På grund av brist på data för vattenuttag är det omöjligt att i nuläget uppskatta det totala åtgärdsbehovet. Det är viktigt att snabbt åtgärda detta så att vattenförekomster i riskzonen kan identifieras och kartläggas. Tills denna kartläggning är gjord kan mer generella åtgärder som till exempel rådgivning för vattneffektivisering, tillsynsvägledning för vattenuttag med flera genomföras.

Nedan följer ett antal åtgärder som på olika sätt bidrar till att säkra att vi kan nå miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten, särskilt för god ekologisk status och god kvantitativ status.

[Avsnittet är under utarbetande. Specifika samråd har inte skett med berörda myndigheter. Vattenmyndigheten välkomnar synpunkter under samrådet. Vattenmyndigheten tar gärna emot förslag på ytterligare åtgärder.]

### Kostnader för åtgärderna

[Kostnaderna för nedanstående åtgärder kommer att beräknas på liknande sätt som för åtgärderna i åtgärdsprogrammet. Detta kommer att göras under samrådet.]

## 5.1 Åtgärd: Rådgivning för vattneffektivisering

### Havs- och vattenmyndigheten: Rådgivning för vattneffektivisering

**Havs- och vattenmyndigheten** ska utveckla kompetensutvecklings- och rådgivningsverksamhet för att minska små och medelstora företags vattenförbrukning genom vattneffektivisering. Myndigheten ska också identifiera nödvändiga styrmedel för att åtgärden ska kunna genomföras. Åtgärden rör rådgivning till företag i samtliga branscher utom verksamhet inom jordbruk, skogsbruk eller trädgårdsnäring. Åtgärden ska minska risken för att vattenbrist uppstår i berörda områden och särskilt fokusera på rådgivning kring hur företagets vattenförbrukning kan minskas under kritiska perioder på året. Åtgärden ska särskilt fokusera på områden som har eller riskerar att få vattenbrist inom de närmaste 12 åren. [I nuläget förefaller ansvarig myndighet att saknas för denna uppgift som är ny. Under samrådet bör lämpligt ansvar utredas.]

Åtgärden ska genomföras i samverkan med SGU, SMHI samt länsstyrelser och kommuner i Södra Östersjöns vattendistrikt.

Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas.

## Motivering

I flera vattendistrikt uppstår regelbundet perioder med vattenbrist där behovet av vatten överstiger tillgången. Risken för vattenbrist behöver minska genom att företag inför vattensparande åtgärder och ökad recirkulation av vatten. I ett förändrat klimat förväntas risken för vattenbrist att öka. Ett minskat vattenbehov bidrar därför till större robusthet mot torka och andra former av vattenbrist.

## Genomförande

Havs- och vattenmyndigheten kan utveckla rådgivningsverksamheten med erfarenheter från andra områden. Energimyndigheten har tillsammans med länsstyrelserna och kommunerna utvecklat energi- och klimatrådgivning till små och medelstora företag. Syftet med den rådgivningen är att effektivisera företagets energianvändning och på så sätt minska klimatpåverkan. Denna rådgivning kan tjäna som förebild för arbetet. HaV ska även analysera om det är lämpligt att kommunerna genomför hela eller delar av rådgivningen.

## Sammanhang

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärden Jordbruksverket rådgivning för vatteneffektivisering och länsstyrelserna rådgivning för vatteneffektivisering.

## Jordbruksverket: Rådgivning för vatteneffektivisering

**Jordbruksverket** ska utveckla kompetensutvecklings- och rådgivningsverksamhet för att minska jordbrukets och trädgårdsnäringens sårbarhet för vattenbrist genom vatteneffektivisering. Myndigheten ska också identifiera nödvändiga styrmedel för att rådgivningen ska kunna genomföras. Åtgärden ska minska risken för att vattenbrist uppstår. Åtgärden ska särskilt fokusera på områden som har eller riskerar att få vattenbrist inom de närmaste 12 åren.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med SGU, SMHI och länsstyrelser.

Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas.

[Åtgärden kan komma att slås samman med Åtgärd 3 Jordbruksverket.]

## Motivering

I flera vattendistrikt uppstår regelbundet perioder med vattenbrist där behovet av vatten överstiger tillgången. Risken för vattenbrist behöver minska genom att effektivisera jordbrukets vattenförbrukning. I ett förändrat klimat förväntas risken för vattenbrist att öka. Ett minskat vattenbehov bidrar därför till större robusthet mot torka och andra former av vattenbrist. För jordbruket och trädgårdsnäringen kan effektiviseringen till viss del göras på samma sätt som i andra branscher. Bland annat markstruktur, val av gröda, växtföljd, dränering och bevattningsmetod påverkar vattenanvändningen och därmed vilka insatser som krävs för effektivare vattenanvändning. Även anläggning av bevattningsdammar och återanvändning av renat avloppsvatten kan vara möjliga åtgärder.

## Genomförande

Jordbruksverket kan utveckla rådgivningsverksamheten som ett komplement och gemensamt med den rådgivning som sker inom "Greppa näringen". Jordbruksverket kan också utveckla

rådgivningsverksamheten med bas i erfarenheter från andra områden. Energimyndigheten har tillsammans med länsstyrelserna och kommunerna utvecklat energi- och klimatrådgivning till små och medelstora företag. Syftet med den rådgivningen är att effektivisera företagets energianvändning och på så sätt minska klimatpåverkan. Denna rådgivning och "Greppa näringen" tjäna som förebild för arbetet.

## Sammanhang

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärden Jordbruksverket rådgivning för vattneffektivisering och länsstyrelserna rådgivning för vattneffektivisering.

## Länsstyrelserna: Rådgivning för vattneffektivisering

**Länsstyrelserna** ska prioritera och utveckla sin rådgivningsverksamhet för att minska små och medelstora företags vattenförbrukning genom vattneffektivisering. Åtgärden rör rådgivning till företag i samtliga branscher. Åtgärden ska minska risken för att vattenbrist uppstår i berörda områden och särskilt fokusera på rådgivning kring hur företagets vattenförbrukning kan minskas under kritiska perioder på året. Åtgärden ska särskilt fokusera på områden som har eller riskerar att få vattenbrist inom de närmaste 12 åren.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, SGU, SMHI och kommuner.

Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas.

## Motivering

I flera vattendistrikt uppstår regelbundet perioder med vattenbrist där behovet av vatten överstiger tillgången. Risken för vattenbrist behöver minska genom att företag inför vattensparande åtgärder och ökad recirkulation av vatten. I ett förändrat klimat förväntas risken för vattenbrist att öka. Ett minskat vattenbehov bidrar därför till större robusthet mot torka och andra former av vattenbrist. För jordbruket och trädgårdsnäringen kan effektiviseringen till viss del göras på samma sätt som i andra branscher. Bland annat markstruktur, val av gröda, växtföljd, dränering och bevattningsmetod påverkar vattenanvändningen och därmed vilka insatser som krävs för effektivare vattenanvändning. Även anläggning av bevattningsdammar och återanvändning av renat avloppsvatten kan vara möjliga åtgärder.

## Genomförande

Länsstyrelserna kan utveckla rådgivningsverksamheten som ett komplement och gemensamt med den rådgivning som sker inom "Greppa näringen". Länsstyrelserna kan också utveckla rådgivningsverksamheten med bas i erfarenheter från andra områden. Energimyndigheten har tillsammans med länsstyrelserna och kommunerna utvecklat energi- och klimatrådgivning till små och medelstora företag. Syftet med den rådgivningen är att effektivisera företagets energianvändning och på så sätt minska klimatpåverkan. Denna rådgivning och "Greppa näringen" tjäna som förebild för arbetet.

## Sammanhang

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärden Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket rådgivning för vattneffektivisering. Åtgärden kan bidra med underlag till de regionala vattenförsörjningsplanerna.

## 5.2 Åtgärd: Plan för omprövning av tillstånd för vattenuttag

### Havs- och vattenmyndigheten: Plan för omprövning av tillstånd för vattenuttag

**Havs- och vattenmyndigheten** ska utveckla en plan för omprövning av tillstånd för vattenuttag. Myndigheten ska också identifiera erforderliga styrmedel för att åtgärden ska kunna genomföras.

Myndigheten ska i planen:

- a) ta fram prioriteringsordning för avrinningsområden med existerande vattenbrist / risk för framtida vattenbrist,
- b) göra en tidplan för i vilken ordning dessa ska hanteras,

Åtgärden ska genomföras i samverkan med länsstyrelserna.

Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas och stödja den regionala vattenförsörjningsplaneringen. Åtgärden ska särskilt fokusera på områden som har eller riskerar att få vattenbrist inom de närmaste 12 åren.

## Motivering

Tillstånd för vattenuttag krävs generellt enligt miljöbalk (1998:808) (MB) 11 kapitlet, men trots det är det vanligt att vattenverksamheter saknar tillstånd för sitt vattenuttag. Detta gäller både uttag för kommunalt dricksvatten och andra uttag.

Enligt MB 11 kap 9 § krävs tillstånd från mark- och miljödomstolen för vattenuttag (bortledande av vatten) från yt- eller grundvatten. Vissa uttag kan enligt § 9a istället anmälas till tillsynsmyndigheten (se bland annat förordning (1998:1388) om vattenverksamheter 19 §).

I MB 9 kap. 11 § finns ett särskilt undantag från tillståndsplikten för vattenuttag till vattenförsörjning för en- och tvåfamiljsfastigheter. Vidare finns i 12 § ett generellt undantag från tillstånd och anmälan om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas av vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena. I förarbetena anges att undantaget från tillstånd eller anmälan ska tolkas restriktivt. Detta betyder att många vattenverksamheter kräver tillstånd eller anmälan.

Kravet på tillstånd för vattenuttag är likadant oavsett om det sker i en vattenförekomst med stor tillgång på vatten eller i en vattenförekomst med risk för vattenbrist.

Vattenverksamhetsutredningen konstaterar i sitt betänkande I vått och torrt (SOU 2014:35) att det finns möjlighet att ompröva tillstånd för vattenverksamhet:

Det aktuella stadgandet i 24 kap. 5 § MB ger miljömyndigheterna relativt långtgående möjligheter att skärpa miljökraven mot verksamheter som har tillstånd. Ett tillstånds rättskraft enligt 24 kap. 1 § MB begränsas således av detta stadgande. Inskränkningar i själva tillståndet till följd av omprövning kan typiskt sett vara ändrade regleringsbestämmelser för vattenkraft (minskad regleringsamplitud) eller skyldighet att avstå vatten (ökad minimivattenföring). Vid tillstånd till vattenbortledning kan de tillåtna mängderna minskas o.s.v. Villkor som ändras eller tillkommer till följd av omprövning kan gälla skyldighet att vidta skadeförebyggande åtgärder som att anlägga fisktrappor eller omlöp, spegeldammar, erosionsskydd eller genomströmningsöppningar. Vidare kan kompensationsåtgärder såsom skyldighet att borra nya brunnar som ersättning för påverkade brunnar förekomma liksom ändrade eller nya kontrollåtgärder (s. 230).

Havs- och vattenmyndigheten skriver i sin rapport (2018):

En viktig del i tillsynsmyndighetens arbete är att fortlöpande bedöma om villkoren i enskilda tillstånd är tillräckliga utifrån miljöbalkens krav (26 kap. 1 § MB). Om så inte är fallet kan en omprövning av tillståndet övervägas. Samtidigt är denna typ av ärenden mycket resurskrävande att driva så i praktiken driver länsstyrelserna knappast några omprövningar av tillstånd för vattenverksamhet. Den begränsande faktorn i sammanhanget är snarare andra resurser än legala befogenheter (s.19).

Vattenverksamhetsutredningen (SOU 2014:35) analyserade även frågan om kostnaden för tillstånd och omprövning av tillstånd för vattenverksamhet. Huvudregeln att sökande betalar övriga parter kostnader vid tillståndsprövning är enligt utredaren problematiskt. När det gäller omprövning är förhållandena annorlunda. Utredningen skriver:

Enligt 25 kap. 2 § MB ska sökanden i ansökningsmål om vattenverksamhet som huvudregel svara för sina egna och motpartens rättegångskostnader i mark- och miljödomstolen. Sökanden svarar således även för sakägares rättegångskostnader i första instans. Detta är en skillnad i förhållande till miljöfarlig verksamhet där var och en enligt 25 kap. 1 § MB svarar för sina egna rättegångskostnader och detta gäller även sakägare, se avsnitt 3.4.9 och 4.2.9. Bestämmelsen i 25 kap. 1 § MB är även tillämplig vid omprövning avseende miljöfarlig verksamhet.<sup>48</sup> Ett särskilt stadgande om rättegångskostnader vid omprövning avseende vattenverksamhet finns i 25 kap. 3 § MB. Enligt denna bestämmelse ska, i mål som gäller återkallelse, förbud mot fortsatt verksamhet eller omprövning enligt 24 kap. 3–6 §§ MB eller enligt 7 kap. 15 § LSV, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelsen och tillståndshavaren svara för sina egna kostnader vid mark- och miljödomstolen. Vid omprövning för att tillgodose allmänna intressen ska den myndighet som ansökte om omprövning dessutom svara för kostnader som uppkommer för sakägare. Sakägare får dock själva svara för sina rättegångskostnader vid omprövning enligt 24 kap. 5 § första stycket 11 MB av bestämmelser till skydd för fisket. Stadgandet i nämnda punkt är avsett att tillämpas om behov av omprövning uppkommer före utgången av den tioårsperiod som gäller som huvudregel i 24 kap. 5 § första stycket 1 MB. Om omprövning begärs efter tioårsperiodens utgång och endast sistnämnda punkt åberopas torde därför, i enlighet med huvudregeln, den sökande myndigheten behöva svara för sakägares rättegångskostnader och detta även om omprövningen avser bestämmelser till skydd för fisket. Detta var troligtvis inte lagstiftarens avsikt (s.258).

Sammantaget innebär detta att det är möjligt att göra omprövningar av gällande tillstånd för vattenuttag, men att detta kräver tillskott av resurser till berörda myndigheter.



Länsstyrelserna är tillsynsmyndighet för vattenverksamhet men bedriver generellt begränsad tillsyn när det gäller vattenuttag.

Under 2019 genomförde ett antal länsstyrelser en tillsynskampanj inom ramen för SMHI:s regeringsuppdrag om bättre kunskap om Sveriges vattenuttag (Länsstyrelsen Gotlands län, 2019). Tillsynskampanjens syfte var att samla in tidsserier av vattenuttagsdata och att testa metodik för datainsamling. Syftet var också att samla ihop länsstyrelsernas erfarenheter, lärdomar och förslag till vidare arbete. Medverkande länsstyrelser hade olika fokusområden (vattendrag, sjö eller bransch), vilket gav olika förutsättningar för tillsynen och en bredare utvärdering av resultaten.

De flesta verksamhetsutövare som länsstyrelserna var i kontakt med i tillsynskampanjen mätte inte sitt uttag av vatten. Sammanlagt hade länsstyrelserna kontakt med 429 verksamhetsutövare. Av svaren som kom in uppgav 65 verksamhetsutövare att de regelbundet mätte sitt vattenuttag. Sammanlagt skickades 78 tidsserier med vattenuttagsdata till SMHI. Resultaten visar att det behövs mer incitament för att få verksamhetsutövare att mäta sina vattenuttag samt att de verksamhetsutövare som faktiskt gör mätningar ofta har relativt stora uttag av vatten.

De flesta länsstyrelserna angav att de inte bedrev någon aktiv, tillsyn av vattenuttag på eget initiativ utöver tillsynskampanjen. Samtliga länsstyrelser menade att den otydliga lagstiftningen kring vattenuttag är ett problem vid tillsyn och prövning. Flera länsstyrelser bedömde också att det var svårare att bedriva tillsyn på grundvattenuttag än ytvattenuttag.

Inom projektet identifierades många olika intressenter som behöver tillgång till yt- och grundvattenresursen. Länsstyrelserna bedömde att målkonflikter kan bli vanligare i framtiden, och att det kommer att krävas ett helhetsperspektiv när olika intressen ställs mot varandra. Att beräkna vattenbalanser, för både yt- och grundvattenresurser, kommer att bli ett allt viktigare verktyg, särskilt i områden med bristande vattentillgångar och här är information om vattenuttag en viktig del.

En slutsats från tillsynskampanjen är att om länsstyrelserna ska kunna arbeta bredare och mer systematiskt med prövning och tillsyn av vattenuttag så behöver nationella vägledningar/handledningar tas fram och de behöver prioritera projekt inom Miljösamverkan Sverige med fokus på vattenuttag.

Tidsserierna som länsstyrelserna har tagit fram inom projektet har hanterats som skyddsvärd information, men projektet bedömde samtidigt att det är orimligt att all vattenuttagsdata som i framtiden samlas in i Sverige ska hanteras som skyddsvärd.

## Genomförande

Åtgärden genomförs med uppgifter om statusklassning för vattenförekomsterna avseende risk för torka och vattenbrist som grund. Länsstyrelserna bistår HaV med uppgifter om tillståndspliktiga uttag som saknar tillstånd.

## Sammanhang

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärden Havs- och vattenmyndigheten (tillsynsvägledning) och länsstyrelserna Plan för omprövning av tillstånd för vattenuttag.

## Länsstyrelserna: Plan för omprövning av tillstånd för vattenuttag

Länsstyrelserna ska bistå Havs- och vattenmyndigheten i arbetet med att ta fram en plan för omprövning av tillstånd för vattenuttag. Länsstyrelserna ska särskilt bistå med att identifiera tillståndspliktiga uttag som saknar tillstånd.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten.

Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas.

### Motivering

Tillstånd för vattenuttag krävs generellt enligt miljöbalk (1998:808) (MB) 11 kap., men trots det är det vanligt att vattenverksamheter saknar tillstånd för sitt vattenuttag. Detta gäller både uttag för kommunalt dricksvatten och andra uttag.

Enligt MB 11 kap. 9 § krävs tillstånd från mark- och miljödomstolen för vattenuttag (bortledning av vatten) från yt- eller grundvatten. Vissa uttag kan enligt § 9a istället anmälas till tillsynsmyndigheten (se bland annat förordning (1998:1388) om vattenverksamheter 19 §).

I MB 11 kap. 11 § finns ett särskilt undantag från tillståndsplikten för vattenuttag till vattenförsörjning för en- och tvåfamiljsfastigheter. Vidare finns i § 12 ett generellt undantag från tillstånd och anmälan om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas av vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena. I förarbetena anges att undantaget från tillstånd eller anmälan ska tolkas restriktivt. Detta betyder att många vattenverksamheter kräver tillstånd eller anmälan.

Kravet på tillstånd för vattenuttag är likadant oavsett om det sker i en vattenförekomst med stor tillgång på vatten eller i en vattenförekomst med risk för vattenbrist.

### Genomförande

Åtgärden kan genomföras genom att länsstyrelserna samlar in information om uppgifter om tillståndspliktiga uttag som saknar tillstånd. Länsstyrelserna bör också uppmana de som saknar sådant tillstånd att söka det. När det gäller tillstånd för uttag till bevattning bör länsstyrelsen undersöka om det är lämpligt att skapa bevattningssamfällighet.

### Sammanhang

Åtgärdens genomförande stöds av åtgärden Havs- och vattenmyndigheten Plan för omprövning av tillstånd för vattenuttag och Havs- och vattenmyndigheten tillsynsvägledning.

## 5.3 Åtgärd: Vägledning om tillsyn av vattenuttag

### Havs- och vattenmyndigheten: Tillsynsvägledning

**Havs- och vattenmyndigheten** ska ta fram tillsynsvägledning till länsstyrelserna för tillsyn av uttag av yt- och grundvatten. Åtgärden ska särskilt fokusera på områden som har eller riskerar att få vattenbrist inom de närmaste 12 åren.

Åtgärden ska genomföras i samverkan med SGU, SMHI och länsstyrelserna.

Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas.

### Motivering

Tillstånd för vattenuttag krävs generellt enligt miljöbalk (1998:808) (MB) 11 kapitlet, men trots det är det vanligt att vattenverksamheter saknar tillstånd för sitt uttag av yt- eller grundvatten. Detta gäller både uttag för kommunalt dricksvatten och andra uttag.

Enligt MB 11 kap. 9 § krävs tillstånd från mark- och miljödomstolen för vattenuttag (bortledning av vatten) från yt- eller grundvatten. Vissa uttag kan enligt 9a § istället anmälas till tillsynsmyndigheten (se 19 § förordning om vattenverksamhet m.m.).

I MB 11 kap 11 § finns ett särskilt undantag från tillståndsplikten för vattenuttag till vattenförsörjning för en- och tvåfamiljsfastigheter. Vidare finns i 12 § ett generellt undantag från tillstånd och anmälan om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas av vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena. I förarbetena anges att undantaget från tillstånd eller anmälan ska tolkas restriktivt. Detta betyder att många vattenverksamheter kräver tillstånd eller anmälan.

Kravet på tillstånd för vattenuttag är likadant oavsett om det sker i en vattenförekomst med stor tillgång på vatten eller i en vattenförekomst med risk för vattenbrist.

Länsstyrelserna är tillsynsmyndighet för vattenverksamhet men bedriver generellt begränsad tillsyn när det gäller vattenuttag. Under 2019 genomförde ett antal länsstyrelser en tillsynskampanj inom ramen för SMHI:s regeringsuppdrag om bättre kunskap om Sveriges vattenuttag (Länsstyrelsen Gotlands län, 2019). Tillsynskampanjens syfte var att samla in tidsserier av vattenuttagsdata och att testa metodik för datainsamling. Syftet var också att samla ihop länsstyrelsernas erfarenheter, lärdomar och förslag till vidare arbete. Medverkande länsstyrelser hade olika fokusområden (vattendrag, sjö eller bransch), vilket gav olika förutsättningar för tillsynen och en bredare utvärdering av resultaten.

En slutsats från tillsynskampanjen är att om länsstyrelserna ska kunna arbeta bredare och mer systematiskt med prövning och tillsyn av vattenuttag så behöver nationella vägledningar/handledningar tas fram och de behöver prioritera projekt inom Miljösamverkan Sverige med fokus på vattenuttag.

### Genomförande

Tillsynsvägledningen kan tas fram med andra vägledningar som grund. Länsstyrelsen Gotlands län rapport ovan ger information om vad tillsynsmyndigheterna ser för vägledningsbehov.

## Sammanhang

Åtgärden stöder Havs- och vattenmyndighetens åtgärd Plan för omprövning av tillstånd för vattenuttag och länsstyrelsernas åtgärd Plan för omprövning av tillstånd för vattenuttag.

# 5.4 Åtgärd: Mer vatten i landskapet

## Länsstyrelserna: Mer vatten i landskapet

**Länsstyrelserna** ska ta fram en ny eller uppdatera befintlig våtmarksstrategi för länet. Strategin ska identifiera var våtmarksanläggningar för olika eller kombinerade syften bör prioriteras.

Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att miljökvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas.

## Motivering

Att på olika sätt uppehålla vattnet i landskapet under en längre tid kan bidra till att perioden med lågvattenflöden blir kortare. I vissa fall påverkar inte åtgärden flödena i vattendragen men kan ändå bidra till att utnyttja den nederbörd som faller. Vattenupphållande åtgärder är exempelvis ökad sjöreglering, anlagda eller restaurerade våtmarker och bevattningsdammar.

För att åtgärder för mer vatten i landskapet ska vara kostnadseffektiva är det viktigt att ha ett tydligt syfte med åtgärden.

## Genomförande

Olika våtmarker kan ha olika syften och kan där det är lämpligt uppnå flera syften. Alla våtmarker har multifunktionella egenskaper och bidrar i olika grad till vattenhållning, infiltration till grundvatten, bevattning, närsaltreduktion och biologisk mångfald. Beroende på placering och utformning kan de också berika kulturlandskapet med en vattenspegel. En strategi för varje län som tar hänsyn till länets förhållanden bidrar till att rätt våtmark anläggs på rätt plats. Även bevattningsdammar inom jordbruket och trädgårdsnäringen kan ingå våtmarksstrategin. Eventuellt arbete med recirkulation av renat avloppsvatten skulle också kunna tas med i detta sammanhang för en bättre helhetsbild.

## Sammanhang

Åtgärd ta bort markavvattningsanläggningar som inte behövs.

## 5.5 Åtgärd: Ta bort markavvattningsanläggningar som inte behövs

### Jordbruksverket: Ta bort markavvattningsanläggningar som inte behövs

Jordbruksverket ska ta fram en vägledning för länsstyrelserna om identifiering och nedläggning av markavvattningsanläggningar som inte längre fyller någon funktion, i syfte att återskapa olika vattenhållande strukturer som bidrar till att hålla kvar vatten i landskapet.

Åtgärden ska göras i samverkan med, Skogsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, SMHI, SGU och Naturvårdsverket.

Åtgärden ska genomföras så att den bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för yt- och grundvatten ska kunna följas.

### Motivering

Markavvattning är viktigt på många sätt och behövs i samhället för att säkerställa jordbruks- och skogsproduktionen och för att skydda bebyggelse och vägar mot översvämning och skred. Utredningen I vått och torrt (SOU 2014:35) redogör grundligt för markavvattningens olika effekter, för- och nackdelar och de målkonflikter som finns och som gjort att frågan om markavvattningen diskuterats i decennier.

Enligt olika uppskattningar finns det stora arealer torvmark som är utdikad och som sedan övergivits eftersom de inte fick den förväntade avkastningen. Det samma gäller sjösänkningar och invallningar. Dessa anläggningar påverkar fortfarande vattenförhållandena i landskapet och skulle sannolikt ofta kunna tas bort utan negativa konsekvenser. Därmed kan olika vattenhållande strukturer, till exempel våtmarker återskapas. Det kan även bidra till ökat skydd mot översvämningar. Genom att ta bort hela eller delar av markavvattningsanläggningen möjliggörs återskapande av vattenhållande strukturer. I samband med att hela eller delar av en markavvattningsanläggning tas bort behöver bör de samfälligheter som äger anläggningarna avvecklas eller ombildas.

Att på detta sätt återskapa olika vattenhållande strukturer i landskapet där det är naturligt blött kan vara en kostnadseffektiv åtgärd som kan bidra till att minska risken både för vattenbrist och växtnärläckage. Den kan också bidra till att öka den biologiska mångfalden. Åtgärden ska ge vägledning om hur länsstyrelserna kan identifiera markavvattningsanläggningar som helt eller delvis inte längre fyller någon funktion. Den ska också ge vägledning om hur dessa anläggningar kan ändras eller bort och hur man hanterat detta juridiskt.

Vägledningen är även användbar för markägare, åtgärdssamordnare och andra aktörer som vill genomföra åtgärder för att återskapa vattenskapande strukturer i landskapet.

### Genomförande

Jordbruksverket kan utnyttja sina erfarenheter av prövning och förvaltning av markavvattningsanläggningar, att de har tagit fram handböcker inom området och ansvarar för utbildningen av markavvattningssakkunniga. I dialogprojektet Fysisk påverkan på

jordbruksvatten har Jordbruksverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten tagit fram underlag som kan användas i arbetet med att ta fram vägledningen.

Skogsstyrelsen kan bidra med kunskap om markavvattnings betydelse för skogsbruket.

## **Sammanhang**

Åtgärden stöds av åtgärden mer vatten i landskapet.

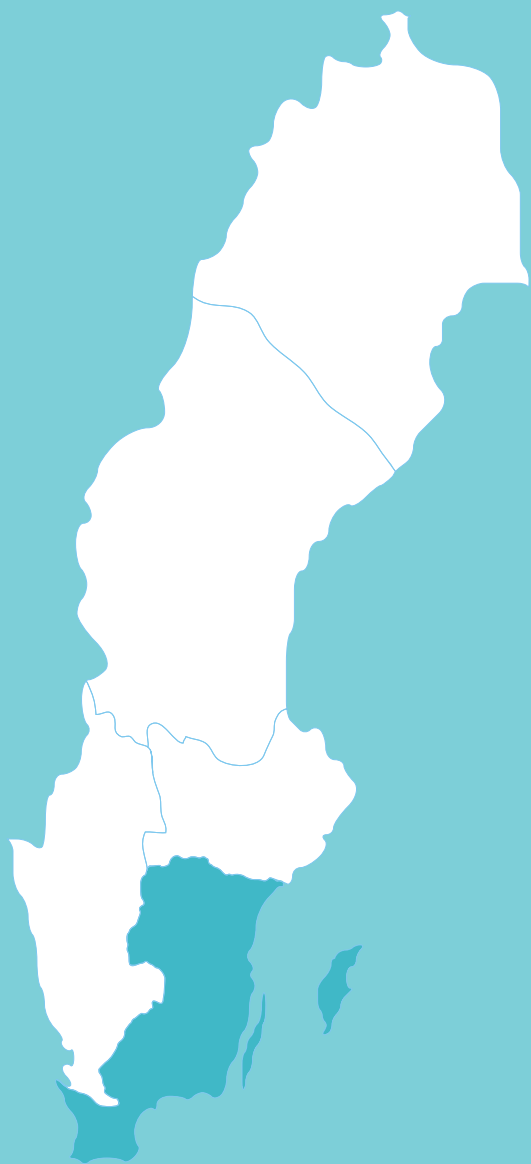


## 6 Referenser

- Abelsson, J., Hjerne, C.-E., Wendelin, E., Gustafsson, M., Lång, L.-O., & Dahlgvist, P (2019). *Utökad kartläggning och karaktärisering av grundvattenresurser*. Uppsala: SGU. Hämtat från <http://resource.sgu.se/produkter/regeringsrapporter/2019/RR1904.pdf>
- Europeiska kommissionen (2007). *Draught Management Plan Report: Including Agricultural, Drought Indicators - Water Scarcity and Droughts Expert Network*. Luxemburg: Europeiska kommissionen. Hämtat från [https://ec.europa.eu/environment/water/quantity/pdf/dmp\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/environment/water/quantity/pdf/dmp_report.pdf)
- Europeiska kommissionen (2018). *EDO - European Drought Commission*. Hämtat från Welcome to European Drought Observatory!: <https://edo.jrc.ec.europa.eu/edov2/php/index.php?id=1000> den 29 september 2020
- Europeiska kommissionen (2019). *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av vattendirektivet (2000/60/EG) och översvämningsdirektivet (2007/60/EG)*. Bryssel: Europeiska kommissionen. Hämtat från <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/SV/COM-2019-95-F1-SV-MAIN-PART-1.PDF>
- Förordning (1998:1388) om vattenverksamheter.
- Havs- och vattenmyndigheten (2018). *Fördelning av vatten i torkans spår: Redovisning av regeringsuppdrag gällande möjligheter att använda föreskrifter för att motverka allvarlig vattenbrist*. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.10721ca0161487ba06fa03b/1517392693620/rapport-2018-3-fordelning-av-vatten-i-torkans-spar.pdf>
- Lindström, G. (2019). *Hydrologiska aspekter på åtgärder mot vattenbrist och torka inom avrinningsområden*. SMHI. Hämtat från [https://www.smhi.se/polopoly\\_fs/1.155412!/Hydrologi\\_122.pdf](https://www.smhi.se/polopoly_fs/1.155412!/Hydrologi_122.pdf)
- Länsstyrelsen Gotlands län (2019). *Resultat PM - Tillsynskampanj för vattenuttag*. Visby: Länsstyrelsen Gotlands län.
- Miljöbalk (1998:808)
- Mörbylånga kommun (2017). *Information från Mörbylånga kommun: Vattenbristen på Öland fortfarande allvarlig*. Hämtat från <https://www.morbylanga.se/Documents/Din%20Kommun/Din%20kommun%202017/Din%20kommun-nr%202%202017.pdf>
- Plan- och bygglag (2010:900)
- SCB (2019). *Vattendistriktens ekonomiska strukturer och miljöpåverkan 2018*. Stockholm: SMHI. Hämtat från [https://www.scb.se/contentassets/133d1a11b3b44e3bbb2f66df343a3e97/mi1301\\_2018a\\_01\\_br\\_mi71br1902.pdf](https://www.scb.se/contentassets/133d1a11b3b44e3bbb2f66df343a3e97/mi1301_2018a_01_br_mi71br1902.pdf)
- SMHI (2020a). *Klimatindikator - vegetationsperiodens längd*. Hämtat från <https://www.smhi.se/klimat/klimatet-da-och-nu/klimatindikatorer/klimatindikator-vegetationsperiodens-langd-1.7887> den 12 oktober 2020
- SMHI (2020b). *Klimatscenarier*. Hämtat från <https://www.smhi.se/klimat/framtidens-klimat/klimatscenarier/> den 24 september 2020
- SMHI (2020c). *Markfuktighet - Beta*. Hämtat från <https://www.smhi.se/vader/mark-och-vatten/markfuktighet-beta> den 29 september 2020
- SMHI (2020d). *Mätningar*. Hämtat från <https://vattenwebb.smhi.se/station/> den 12 oktober 2020



- SOU 2010:17 (2010). Prissatt vatten? Hämtat från <https://www.regeringen.se/49bba9/contentassets/5ed7ef327aff4a0eb6516766ebd0f425/prissatt-vatten-sou-201017>
- SOU 2014:35 (2014). I vått och torrt - förslag till ändrade vattenrättsliga regler.
- SOU 2016:32 (2016). En trygg dricksvattenförsörjning. Hämtat från <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2016/04/sou-201632/>
- Stensen, K., & Eklund, A. (2020). *Behov av vattenuttag - En del av SMHI:s uppdrag "Ökad kunskap om Sveriges vattenuttag" (Utkast)*. SMHI.
- Stensen, K., Krunegård, A., Rasmusson, K., Matti, B., & Hjerdt, N. (2019). *Sveriges vattentillgångar utifrån perspektivet vattenbrist och torra - Delrapport 1 i regeringsuppdrag om åtgärder för att motverka vattenbrist i ytvattentäkter*. SMHI. Hämtat från [https://www.smhi.se/polopoly\\_fs/1.152541!/Hydrologi\\_120.pdf](https://www.smhi.se/polopoly_fs/1.152541!/Hydrologi_120.pdf)
- Stensen, K., Matti, B., Rasmusson, K., & Hjerdt, N. (2019). *Modellstudie för att undersöka åtgärder som påverkar lågflöden - Delrapport 2 i regeringsuppdrag om åtgärder för att motverka vattenbrist i ytvattentäkter*. SMHI. Hämtat från [https://www.smhi.se/polopoly\\_fs/1.152551!/Hydrologi\\_121.pdf](https://www.smhi.se/polopoly_fs/1.152551!/Hydrologi_121.pdf)
- Svenskt Vatten. (2017). *Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp*. Svenskt vatten. Hämtat från [https://www.svensktvatten.se/globalassets/rapporter-och-publikationer/externa-rapporter/va-kostnader\\_0905.pdf](https://www.svensktvatten.se/globalassets/rapporter-och-publikationer/externa-rapporter/va-kostnader_0905.pdf)
- Svenskt Vatten. (2020). *Vattenbrist*. Hämtat från <https://www.svensktvatten.se/fakta-om-vatten/vattenutmaningar/vattenbrist/> den 24 september 2020
- Vattendirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.
- Vattenförvaltningsförordningen. Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
- Vattenmyndigheterna, SGU, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, & Länsstyrelserna. (2019). *Full koll på våra vatten! Handlingsplan för arbetet med övervakning enligt vattenförvaltningens behov*. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.2a9deb63158cebbd2b450211/1568887827324/handlingsplan-full-koll-pa-vara-vatten.pdf>
- VISS. *Vatteninformationssystem Sverige*. Hämtat från <https://viss.lansstyrelsen.se/>
- Översvämningdirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvämningrisker.



# Miljökonsekvensbeskrivning

## Åtgärdsprogram för vatten 2021-2027

### Södra Östersjöns vattendistrikt

Titel: Miljökonsekvensbeskrivning, Åtgärdsprogram för vatten 2021-2027,  
Södra Östersjöns vattendistrikt  
Vattenmyndigheterna i Sveriges fem vattendistrikt  
Diarienummer 537-9478-2020  
Tryckning: Endast digital utgåva

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Miljökonsekvensbeskrivningens avgränsningar</b> .....	<b>5</b>
1.1 Behovet av avgränsning .....	5
1.2 Geografisk och tidsmässig avgränsning .....	5
1.3 Detaljeringsgrad .....	6
<b>2 Förslag till åtgärdsprogram</b> .....	<b>7</b>
2.1 Syfte .....	7
2.2 Funktion och innehåll .....	7
2.3 Förhållande till andra planer och program .....	7
Sveriges miljökvalitetsmål .....	8
Åtgärdsprogram inom havsmiljöförvaltningen .....	8
Havsplanering .....	9
Länsstyrelsernas och kommunernas tillsynsplaner .....	9
Riskhanteringsplanerna .....	10
2.4 Åtgärdsprogrammets förhållande till närliggande lagstiftning .....	11
2.5 Klimatanpassad vattenförvaltning .....	11
<b>3 Miljöförhållanden i Södra Östersjöns vattendistrikt</b> .....	<b>13</b>
3.1 Nulägesbeskrivning .....	13
3.2 Vatten som riskerar att inte följa miljökvalitetsnormerna .....	14
3.3 Tillgång på grundvatten .....	14
3.4 Skyddade områden .....	15
<b>4 Bedömning av miljöpåverkan</b> .....	<b>16</b>
4.1 Betydande miljöpåverkan .....	16
Befolkning och människors hälsa .....	16
Biologisk mångfald, växt- och djurliv .....	16
Mark 16	
Vatten 16	
Luft och klimatfaktorer .....	17
Landskap .....	17
Bebyggelse och materiella tillgångar .....	17
Forn- och kulturlämningar samt annat kulturarv .....	17
4.2 Konflikter mellan åtgärdsprogrammet och samhällsviktiga intressen .....	18
4.3 Uppföljning och övervakning .....	19
<b>5 Alternativ</b> .....	<b>21</b>
5.1 Nollalternativet .....	21
Övergödning .....	21
Försumning .....	21
Miljögifter .....	22
Främmande arter .....	23
Fysiska förändringar .....	23
5.2 Åtgärdsprogramalternativet .....	24
Övergödning .....	24
Försumning .....	24
Miljögifter .....	24
Främmande arter .....	24
Fysiska förändringar .....	25
5.3 Övriga alternativ .....	25
<b>6 Referenser</b> .....	<b>26</b>

# Sammanfattning

Vattenmyndigheterna har tagit fram ett förslag till åtgärdsprogram 2021–2027 i syfte att följa miljö kvalitetsnormerna i alla yt- och grundvattenförekomster, i enlighet med kraven i vattendirektivet (2000/60/EG) och i vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Vattenmyndigheterna har föreslagit 60 administrativa åtgärder som ska ligga till grund för genomförandet av de fysiska åtgärder som krävs för att miljö kvalitetsnormerna ska kunna följas. Åtgärdsprogram 2021–2027 riktar sig till myndigheter och kommuner som inom sina respektive ansvarsområden ska genomföra de åtgärder som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten.

I miljöbalk (MB, 1998:808) 6 kap 3 § anges att en myndighet eller en kommun som upprättar eller ändrar en plan eller ett program som krävs i lag eller annan författning ska göra en strategisk miljöbedömning, om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt har bedömt att en strategisk miljöbedömning ska göras vid upprättandet av vattenförvaltningens Åtgärdsprogram 2021–2027 och att en miljökonsekvensbeskrivning (MKB), som identifierar och beskriver den betydande miljöpåverkan som genomförandet av åtgärdsprogrammet kan antas komma att medföra är nödvändig.

Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram 2021–2027 bedöms medföra övervägande positiva effekter för samhället och miljö. Åtgärder som kan bedömas som negativa gentemot andra intressen berör främst kulturmiljö och energisektorn, men sådana negativa konsekvenser är starkt beroende av hur genomförandet av den nationella plan för moderna miljö villkor för vattenkraften (NAP) sker och de avvägningar som görs inom ramen för de processerna. Underlag till MKB:n har framförallt hämtas från Förslag till Förvaltningsplan 2021–2027 och Förslag till Åtgärdsprogram 2021–2027 för Södra Östersjöns vattendistrikt. En svårighet i miljöbedömningarna har varit att tydligt kunna avgöra effekterna av åtgärderna i åtgärdsprogrammet på grund av att dessa i huvudsak är administrativa åtgärder och det är därför svårt att precisera vilka konsekvenserna kommer att bli. Åtgärderna riktar sig till en mängd olika aktörer som själv måste avgöra vilka fysiska åtgärder som är lämpligast att vidta för att uppnå miljö kvalitetsnormerna. Miljöbedömningarna är därför övergripande utifrån de typer av fysiska åtgärder som de administrativa åtgärderna förväntas leda till.

Miljökonsekvensbeskrivningen är ett underlag till Åtgärdsprogram 2021–2027 och synpunkter på innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen kommer att beaktas vid beslut om fastställande av åtgärdsprogram, förvaltningsplan och miljö kvalitetsnormer. Genom obligatoriska samråd garanteras allmänheten, organisationer, myndigheter och andra intressenter insyn i processen och möjlighet att påverka i framtagandet av åtgärdsprogrammet. I det första samrådet med myndigheter, länsstyrelser och kommuner, vilket pågick mellan 26 juni och 21 augusti 2020, beskrevs behovsbedömningen och avgränsning av MKB. I ett andra samråd mellan 1 november 2020 till 30 april 2021, samråder vattenmyndigheterna om åtgärdsprogram, förvaltningsplan och miljö kvalitetsnormer. Synpunkterna från samråden skall redovisas i en särskild sammanställning där man också beskriver hur synpunkterna beaktats samt val och ställningstagande som gjorts i miljöbedömningsprocessen. Sammanställningen kommer göras tillgänglig via vattenmyndigheternas webbplats.

# 1 Miljökonsekvensbeskrivningens avgränsningar

## 1.1 Behovet av avgränsning

Generella bestämmelser om vad en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ska innehålla regleras miljöbalk (MB, 1998:808) i, 6 kap 11 §. I en MKB ska den betydande miljöpåverkan som genomförandet av programmet kan antas medföra identifieras, beskrivas och bedömas. Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd ska också identifieras. Omfattningen och detaljeringsgraden av innehållet avgränsas utifrån vad som är rimligt i det enskilda fallet. Vid värdering av detaljeringsgraden är det viktigt att vara medveten om att en MKB för ett övergripande program inte kan likställas med en MKB för en specifik verksamhet eller åtgärd som kan ha en helt annan detaljeringsgrad i beskrivningen av miljökonsekvenserna. Enligt MB 6 kap 12 § ska en MKB innehålla de uppgifter som är rimliga med hänsyn till:

- bedömningsmetoder och aktuell kunskap
- planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad
- allmänhetens intresse
- att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program eller i tillståndsprövningen av verksamheter eller åtgärder

Enligt MB 6 kap 10 § ska myndigheten samråda om hur omfattningen och detaljeringsgraden i en MKB ska avgränsas. Avgränsningssamrådet ska ske med de kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen eller programmet. Samråd har skett mellan den 26 juni – 21 augusti 2020 med alla kommuner och länsstyrelser samt berörda myndigheter. Vid det inledande avgränsningssamrådet har synpunkter avseende förslaget till innehåll och avgränsning av denna MKB lämnats av 25 kommuner, 9 länsstyrelser, 13 myndigheter och 3 organisationer. Vattenmyndigheten har i så stor utsträckning som möjligt beaktat inkomna synpunkter vid färdigställandet av miljökonsekvensbeskrivningen.

## 1.2 Geografisk och tidsmässig avgränsning

Betydande negativ miljöpåverkan till följd av genomförandet av åtgärdsprogrammet 2021–2027 bedöms inte att uppstå i grannländer. Inte heller i andra stater inom eller utanför EU. En slutsats av miljöbedömningen är att förslaget till åtgärdsprogram kommer att leda till positiv gränsöverskridande miljöpåverkan, men inte någon betydande gränsöverskridande negativ miljöpåverkan. Denna bedömning görs med utgångspunkt i Södra Östersjöns vattendistrikt geografiska läge och programmets innehåll. Beskrivningen av negativ miljöpåverkan till följd av genomförandet av åtgärdsprogrammet avgränsas därför till miljöpåverkan i Sverige och i huvudsak inom aktuellt vattendistrikt.

Åtgärdsprogrammet avser tidsperioden 2021–2027, baserat på de sexårscykler som föreskrivs i vattendirektivet och vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Därför avgränsas MKB:n tidsmässigt till att avse nuläget och tiden fram till vattendirektivets uttryckta målår 2027.

## 1.3 Detaljeringsgrad

Åtgärdsprogram 2021–2027 är av övergripande karaktär och denna MKB upprättas på en motsvarande, övergripande nivå. Syftet är därmed inte att bedöma effekterna av hela den svenska vattenförvaltningen, utan att avgränsningen av MKB:n i sak följer av inriktningen på åtgärderna i åtgärdsprogrammet. De åtgärder som myndigheter och kommuner enligt åtgärdsprogrammet behöver omsätta i fysiska åtgärder kommer, i de fall det krävs enligt lagstiftningen, att genomgå en miljöbedömning när respektive myndighet eller kommun genomför dem. Det är först när åtgärdsprogrammets styrmedel omsätts i konkreta åtgärder som miljöbedömning kan utföras med en sådan detaljeringsgrad att påverkan på särskilda objekt och specifika typer av påverkan går att bedöma. I denna MKB beskrivs därmed inte miljöpåverkan i enskilda planområden eller projekt. Miljöpåverkan i varje enskilt fall bedöms i samband med prövning av verksamhet eller i beslut till planer och program.

Den samhällsekonomiska konsekvensanalysen av att genomföra åtgärdsprogrammet redovisas i Förslag till åtgärdsprogram 2021–2027. Analysen redovisar fördelningen av det förväntade kostnader på olika aktörer i samhället och nyttorna som uppkommer av att genomföra åtgärdsprogrammet.

## 2 Förslag till åtgärdsprogram

### 2.1 Syfte

Vattenförvaltningens åtgärdsprogram syftar till att uppnå god status eller potential i alla yt- och grundvattenförekomster i enlighet med kraven i vattendirektivet och i vattenförvaltningsförordning. Det övergripande målet med åtgärderna i Åtgärdsprogram 2021–2027 är således att de miljö kvalitetsnormer som vattendelegationen har beslutat om följs. Åtgärdsprogrammet ska definiera ansvarsområden för de myndigheter och kommuner som åtgärdsprogrammet riktar sig till och ge förslag på lämpliga styrmedel och fysiska åtgärder som behövs för att miljö kvalitetsnormerna ska följas. Åtgärderna redovisas i sin helhet i Förslag till Åtgärdsprogram 2021–2027.

### 2.2 Funktion och innehåll

Åtgärdsprogram ska enligt MB 5 kap 9 § 2 vara riktat till myndigheter och kommuner som sedan har att iaktta miljö kvalitetsnormerna och inom sina ansvarsområden vidta de åtgärder som behövs i enlighet med åtgärdsprogrammet. Åtgärdsprogrammet är juridiskt bindande och varje kommun och myndighet har ansvar att tolka och genomföra sina åtgärder. Ett åtgärdsprogram ska framförallt identifiera vilka åtgärder som myndigheter och kommuner ska genomföra samt ange när åtgärderna ska vara genomförda. Åtgärdsprogrammet 2021–2027 ska fungera som ett övergripande planeringsinstrument i syfte att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten.

En central funktion för ett åtgärdsprogram är också att fördela åtgärdsbehoven mellan olika typer av påverkanskällor och att ange de olika typer av styrmedel som kan användas för att beslutade miljö kvalitetsnormer ska följas. Åtgärdsprogrammet skall leda till en fördelning av åtgärdsbehoven i avrinningsområdet och mellan påverkanskällor så att åtgärds genomförandet blir effektivt. De administrativa åtgärderna är därför utformade för att både kunna stödja en planering av åtgärder i ett avrinningsområdesperspektiv och ett genomförande som innebär att åtgärder preciseras lokalt och riktas till en påverkanskälla. Eftersom miljö kvalitetsnormer inte är direkt bindande för enskilda eller verksamhetsutövare behöver de genomföras på ett sätt så att enskildas beteenden överensstämmer med normen. Åtgärdsprogrammet är ett instrument för att samordna och säkerställa att de aktörer som påverkar vattenkvaliteten träffas av krav som innebär att miljö kvalitetsnormerna kan följas.

Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram ses över och revideras vart sjätte år i enlighet med de sexårs cykler som följer av vattendirektivet och vattenförvaltningsförordningen, i syfte att förbättra åtgärderna från föregående period.

### 2.3 Förhållande till andra planer och program

Hur Åtgärdsprogram 2021–2027 förhåller sig till andra relevanta planer och program ska redovisas enligt MB 6 kap 11 § 1. I många fall behöver det ske avvägningar och prioriteringar till följd av annan lagstiftning, andra direktiv eller sakområden. För att nå regionala tillväxtmål liksom nationella miljö mål och energipolitiska mål, är det nödvändigt att ha en nära samverkan mellan olika institutioner och myndigheter så att både styrsystem och infrastruktur utvecklas på ett sätt som bidrar till ett hållbart samhälle. Nedan ges en



sammanställning av relevanta planer och program utifrån de sakområden de kan hänföras till, samt uppgift om på vilket sätt åtgärdsprogrammet förhåller sig till var och en av dessa.

## Sveriges miljö kvalitetsmål

De svenska miljö kvalitetsmålen utgör en samlad bild av den svenska politikens målsättningar inom miljöområdet samtidigt som de inkluderar sådana miljökrav som Sverige ska följa enligt EU-lagstiftning och internationella överenskommelser. Arbetet med vattenförvaltning är starkt kopplat till det nationella miljömålsarbetet.

Flera av de vattenanknutna miljö kvalitetsmålen omfattar de krav på vattenkvalitet som ställs enligt vattenförvaltningsförordningen och havsmiljöförordningen (2010:1341). Framförallt omfattas följande miljö mål:

- bara naturlig försurning
- ingen övergödning
- hav i balans samt levande kust och skärgård
- giftfri miljö
- levande sjöar och vattendrag
- grundvatten av god kvalitet

Via miljö kvalitetsmålen knyts miljö kvalitetsnormerna för vatten samman med de politiskt beslutade miljö kvalitetsmålen för de svenska vattenmiljöerna. Miljö kvalitetsmålen omfattar förutom de i vattenförvaltningen definierade vattenförekomsterna även allt övrigt svenskt vatten.

Nationell uppföljning av miljö kvalitetsmålen har visat att majoriteten av målen troligtvis inte kommer att nås inom utsatt tid. Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns förslag till Åtgärdsprogram 2021–2027 utgör, utöver att vara ett verktyg för att nå miljö kvalitetsnormerna för vatten också ett verktyg för att öka takten i miljömålsarbetet och därmed uppnå det önskade miljö tillståndet för våra yt- och grundvatten. Vid genomförande av åtgärdsprogrammet förbättras möjligheten att nå de svenska miljö målen.

## Åtgärdsprogram inom havsmiljö förvaltningen

Åtgärdsprogram för havsmiljön för Nordsjön och Östersjön, 2015–2021 har tagits fram av Havs- och vattenmyndigheten. Åtgärdsprogrammet för havsmiljön har tagits fram utifrån kraven i havsmiljöförordningen som utgör det svenska genomförandet av havsmiljödirektivet (2008/56/EG).

Åtgärdsprogrammet för havsmiljön innehåller de åtgärder som behövs för att god havsmiljö ska uppnås och att miljö kvalitetsnormerna för havet ska kunna följas. Åtgärdsprogrammet för havsmiljön ska genomföras av angivna myndigheter och kommuner. De flesta åtgärder är av styrmedelstyp som till exempel vägledning, utredningar, information och bidrag. Dessa leder direkt eller indirekt till att de fysiska åtgärderna genomförs.

Eftersom allt inlandsvatten rinner ut i havet innebär det att den miljö påverkan som sker på land även påverkar statusen i havet. Havsmiljödirektivet och vattendirektivet överlappar varandra både avseende vissa påverkanstryck och vattenområden. Det finns flera typer av

negativ påverkan som är desamma för både inlands- och havsvatten. Några exempel är övergödning, miljögifter och viss fysisk påverkan där konnektivitet mellan inlandsvatten och havet är viktigt för många vattenlevande arter som öring, lax och ål. Det är framförallt tillförsel av näringsämnen och miljögifter som äventyrar uppfyllandet av god havsmiljö. För båda dessa påverkanstryck krävs det mer långtgående åtgärder på land, vilket hanteras i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Eftersom god status i havsmiljö är starkt beroende av att god status uppfylls i inlandsvatten, beror nyttan av att uppnå god havsmiljöstatus på genomförandet av vattenförvaltningens åtgärdsprogram. För vissa påverkanstryck är det därför en förutsättning att uppnå god status i inlandsvatten för att uppnå god havsmiljöstatus. Därefter krävs ytterligare åtgärder för de påverkanstryck som sker specifikt i havet som till exempel vindkraft, fiske och nedskräpning.

Åtgärdsprogrammet för havsmiljön kompletterar vattenförvaltningens åtgärdsprogram. Det förekommer viss överlappning mellan vatten- och havsmiljödirektivens bestämmelser i territorialhavet. Åtgärdsprogrammet för inlandsvatten kommer troligen i flera fall att ha en inverkan på havsmiljön. I dessa fall ska förvaltningen enligt den svenska vattenförvaltnings- respektive havsmiljöförordningen samverka. Myndigheterna ska samarbeta och hjälpa varandra på det sätt som är lämpligt med hänsyn till myndigheternas olika kompetens för en effektiv havs- och vattenmiljöförvaltning.

## Havsplanering

Havsplaner tas fram av Havs- och vattenmyndigheten i samarbete med länsstyrelser med kustområden och beslutas av regeringen. Havsplaneringen regleras i havsplaneringsdirektivet (2014/89/EU) och omfattar det svenska territorialhavet från en nautisk mil utanför baslinjen till och med den ekonomiska zonen. Havsvattenplanerna tar vid där gränsen för vattenförvaltningens åtgärdsplaner slutar i territorialhavet. Havsplaneringen tillsammans med de kommunala översiktsplanerna ska vara styrande för beslut om havsområdena.

## Länsstyrelsernas och kommunernas tillsynsplaner

Tillsynsplaner upprättas och beslutas av statliga myndigheter, länsstyrelser och kommuner. I dessa planer fastställs hur tillsynen enligt miljöbalken ska bedrivas och vilka insatser som ska prioriteras under det kommande året utifrån behovsutredningar. Åtgärdsprogrammet utgör ett underlag till behovsutredningarna och därmed till tillsynsplanerna. Översikts- och detaljplaner upprättas av kommuner. I översikts- och detaljplaner klargörs hur mark- och vattenområden i kommunen lämpligen ska användas och hur den befintliga byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Åtgärdsprogrammet utgör viktigt underlag för den fysiska planeringen i kommunerna. Eftersom avrinningsområdesgränserna avviker från de geografiska och administrativa gränserna behöver kommunerna hitta arbetsformer för att samordna arbetet när det gäller vattenfrågor i den fysiska planeringen.

Länsplan för transportinfrastruktur upprättas av regionerna. Länstransportplanerna kompletterar den nationella arbetsplanerna för väg- och järnväg som upprättas av Trafikverket. Väg- och järnvägsplanerna reglerar markåtkomst, visar i detalj var en väg eller järnväg ska gå eller på vilken sträcka den ska byggas om, hur den ska utformas och hur den ska anslutas till omgivande väg- eller järnvägsnät. Det är länsstyrelserna som tillstyrker planerna. Åtgärdsprogrammet innehåller åtgärder som bör utgöra underlag för, och påverka, tillstånds- och dispensprövningar som behövs för att kunna genomföra väg- eller

järnvägsåtgärderna i enlighet med arbetsplanerna, exempelvis för vattenverksamhet, markavvattning och åtgärder som berör Natura2000-områden.

Energi- och klimatplaner tas fram både kommunalt och regionalt. Planerna behandlar tillförsel, distribution och användning av energi samt hushållning, effektivisering och andra åtgärder för minskad klimatpåverkan. Klimatanpassningsplaner syftar till att anpassa samhället till de pågående och kommande klimatförändringarna och bygger bland annat på risk- och sårbarhetsutredningar.

Efterbehandlingsplaner tas fram för utredning, undersökning och efterbehandling av förorenade områden. Länsstyrelserna och kommunerna är huvudmän för projekt som genomförs med stöd av statliga bidrag. Åtgärdsprogrammet innehåller sådana åtgärder som behövs för att uppnå god status i grund- och ytvattenförekomster och utgör en del av underlaget för val av åtgärder och prioriteringar i planer för efterbehandling av förorenad mark.

Naturvårdsplaner upprättas av länsstyrelser och kommuner och reglerar hur naturvården ska bedrivas, vad som ska skyddas och inom vilka områden den biologiska mångfalden ska prioriteras. Åtgärdsprogrammet kan utgöra del av underlaget till naturvårdsplaner.

Vatten- och avloppsplaner upprättas av kommunerna och kan beskriva hur vatten- och avloppsförsörjningen ska lösas i hela kommunen, det vill säga både inom och utanför kommunalt verksamhetsområde. Med vattenförsörjning avses ofta såväl dricksvattenförsörjning, spillvattenbortledning och -rening som dagvattenhantering. Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram en nationell vägledning för kommunal vatten- och avloppsplanering.

Vattenförsörjningsplaner upprättas i första hand av kommuner men även av länsstyrelser. Syftet med vattenförsörjningsplanerna är att trygga dricksvattenförsörjningen på lång sikt. De innehåller en beskrivning av dricksvattenförsörjningen och andra större tillståndsgivna uttag i kommunen/länet, dricksvattenbehovet idag och i framtiden, potentiella hot mot försörjningen, bristområden samt dricksvattenförsörjningen i ett förändrat klimat. En vattenförsörjningsplan kan utgöra del av kommunens vatten- och avloppsplan. Åtgärdsprogrammet ger viktigt stöd och underlag för framtagande av vattenförsörjningsplaner och vatten- och avloppsplaner.

## **Riskhanteringsplanerna**

EU har beslutat att alla medlemsländer ska arbeta för att förebygga och hantera översvämningsrisker genom införandet av översvämningsdirektivet (2007/60/EG). Direktivet har genomförts i svensk lagstiftning genom översvämningsförordningen (2009:956) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har utsetts till ansvarig myndighet. I de områden som MSB har bedömt att det finns en betydande översvämningsrisk ansvarar länsstyrelserna för att i samverkan med myndigheter, kommuner, samhällsviktiga aktörer och allmänheten ta fram riskhanteringsplaner för att minska konsekvenserna av översvämnningar. Riskhanteringsplanerna ska behandla samtliga aspekter av hanteringen av översvämningsrisker och ska samordnas med de förvaltningsplaner som tas fram enligt vattendirektivet.

## 2.4 Åtgärdsprogrammets förhållande till närliggande lagstiftning

Ramdirektivet för vatten har i huvudsak implementerats i Sverige genom miljöbalken, vattenförvaltningsförordningen och via vattendelegationsförordningen (2017:872). Vattenmyndighetens åtgärdsprogram har även koppling till ett flertal närliggande arbetsfält och arbetet med att ta fram åtgärder för perioden 2021–2027 berörs direkt eller indirekt av de direktiv som finns inom dessa arbetsfält och politikområden. I vissa hänseenden överlappar de varandra och mellan dem finns såväl möjligheter till positiva förstärkningseffekter som risk för konflikter. Vattenmyndigheten tar hänsyn till kraven i andra direktiv i dialogen med åtgärdsmyndigheterna under framtagandet av åtgärdsprogrammet. Enligt vattenförvaltningsförordning, 6 kap 5 § i ska ett åtgärdsprogram innehålla de grundläggande åtgärder som tas upp inom följande beslutade EU-direktiv:

- direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (91/271/EEG), avloppsvattendirektivet
- direktiv om förvaltning av badvattenkvaliteten (2006/7/EG), badvattendirektivet
- direktiv om skyddet för miljön, särskilt slam, när avloppsslam används i jordbruket (86/278/EEG)
- förordning om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden (2009/1107/EG)
- direktiv om kvaliteten på dricksvatten (98/83/EG), dricksvattendirektivet
- direktiv om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (92/43/EEG), art- och habitatdirektivet
- direktiv om industriutsläpp (2010/75/EG), industriutsläppsdirektivet
- direktiv om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (2011/92/EG), MKB-direktivet
- direktiv om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (91/676/EEG), nitratdirektivet
- direktiv om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (2012/18/EG), Sevesodirektivet

## 2.5 Klimatanpassad vattenförvaltning

Det globala klimatet håller på att förändras på ett sätt som kommer att kräva en anpassning av vattenförvaltningens arbete. Mer extrema väderförhållanden, ökad nederbörd, längre perioder med torra och stigande havsnivåer är följder av ett förändrat klimat som påverkar vattentillgång och vattenkvalitet och Sverige förväntas integrera klimatperspektivet i vattenförvaltningsarbetet. Miljökvalitetsnormerna ska kunna följas samtidigt som klimatanpassning sker och effekterna av klimatförändringarna mildras. Det är viktigt att vattenförvaltningsarbetet samordnas med arbetet enligt andra regelverk, så att synergimöjligheter i åtgärdsarbetet kan nyttjas mest effektivt (Quevauviller, 2011). Ett förändrat klimat kan inte användas som ett motiv för att sänka förbättringskraven för en vattenförekomst. I åtgärdsprogrammet finns åtgärder riktade till myndigheter och kommuner, så att miljökvalitetsnormerna för distriktens vattenförekomster ska kunna följas.

Då klimatförändringarna kommer att påverka förutsättningarna för dessa åtgärder, behöver myndigheter och kommuner anpassa inriktning och omfattning av sina insatser. Med stöd av förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete får alla myndigheter i Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram i uppdrag att anpassa arbetet inom ramen för sina övriga åtgärder i åtgärdsprogrammet så att det tar hänsyn till effekterna av klimatförändringarna. Detta ger förutsättningar för att även genomförandet av kommunernas åtgärder blir klimatanpassade. På så vis kan framtida insatser för att nå miljökvalitetsnormerna vara bättre understödda och vara bättre riktade för att bli till största möjliga nytta för ekosystem och samhälle. Viktiga områden i klimatanpassad vattenförvaltning är genomtänkt vattenplanering på samhällsnivå, översyn av vattendomar och markavvattning samt grönare dagvattenhantering som fördröjer och minskar mängden dagvatten innan det når vattendrag. En annan fråga är dricksvattenförsörjningen som behöver säkras mot effekter som exempelvis periodvis torka och förändrad råvattenkvalitet.

# 3 Miljöförhållanden i Södra Östersjöns vattendistrikt

För att kunna bedöma de miljökonsekvenser som Åtgärdsprogram 2021–2027 medför ska förhållandena i de områden som antas påverkas betydligt beskrivas enligt MB 6 kap 11 § 3p.

## 3.1 Nulägesbeskrivning

Södra Östersjöns vattendistrikt ligger i sydöstra Sverige och består av hela eller delar av 10 län och 91 kommuner. Det sträcker sig längs Östersjökusten från Bråviken i norr, runt Småland, Blekinges och Skånes kust till Kullens spets i norra Öresund. Öland och Gotland ingår i distriktet och Gotland är den östra gränsen för vattendistriktet. Ungefär 30 procent av Sveriges befolkning bor i Södra Östersjöns vattendistrikt och befolkningen växer stadigt. Bland större städer i distriktet kan nämnas Malmö, Linköping, Helsingborg, Jönköping, Norrköping, Lund och Växjö. Befolkningstätheten i distriktet varierar stort mellan som lägst 5,5 invånare per km<sup>2</sup> i Ydre kommun i Östergötland till 2 193 invånare per km<sup>2</sup> i Malmö kommun. Befolkningen i distriktet ändras kraftigt under sommaren. I Skåne blir de till exempel dubbelt så många under sommarmånaderna och både Öland och Gotland ökar sin befolkningssmängd tiofalt under sommaren.

Inom vattendistriktet finns näringsrika slättsjöar och vattendrag inom jordbruksbygd, exempelvis i Skåne. På sydsvenska höglandet, som omfattar norra Småland, södra Västergötland och södra Östergötland finns å andra sidan många näringsfattiga skogssjöar. Öland och Gotland utmärks av sina fåtal sjöar och vattendrag, vilka därför är extra värdefulla. Sveriges näst största sjö, Vättern, finns i distriktet. Södra Östersjöns vattendistrikt har en lång kuststräcka, cirka en tredjedel av Sveriges totala kuststräcka, med varierande landskapsutformning med klippskärgård, moränskärgård och låglänt sandskärgård. Att skärgården dessutom består av täta kluster av öar istället för mer utspridd arkipelag eller öppen kust gör den svenska skärgården unik.

Södra Östersjöns vattendistrikt består till största del av morän (30 procent), tunn jord och kalt berg (28 procent), samt torv (10 procent). Moränlera dominerar på Öland, Gotland och i de södra delarna av Skåne. I östra Skåne på gränsen till Blekinge finns också en mindre del av finsand, sand och grus. Isälvsediment finner man i norra Skåne samt sydvästra delarna av Vättern. De hydrologiska förhållande längs med kusterna i Södra Östersjöns vattendistrikt kan grovt delas in i fyra olika områden; Skånes öppna kuster, Blekinges skärgård, Kalmarsund (Öland och Gotland) och Östergötlands skärgårdskust (Wastenson, o.a., 1992). Årsnederbörden i Södra Östersjöns vattendistrikt skiljer sig mellan de olika delarna av distriktet och är ungefär 30 procent högre (900 millimeter) i de inre delarna av Småland och Skåne än längs med kusterna (600 millimeter). Kalmarsund och Öland har lägst nederbörd i distriktet, omkring 500 millimeter per år (Stensen, Krunegård, Rasmusson, Matti, & Hjerdt, 2019). Medelårsnederbörden i Södra Östersjöns vattendistrikt mellan 2005 och 2015 var 722 millimeter per år. Årsmedelavrinning och följer samma mönster som årsnederbörden och är omkring fyra gånger högre (400 millimeter) i inlandet av distriktet än vid Kalmarsund och Öland (100 millimeter). Medelårsavrinningen mellan 2005 och 2015 var 219 millimeter per år.

## 3.2 Vatten som riskerar att inte uppnå god status

Vattenmyndigheterna och länsstyrelserna statusklassificerar alla vattenförekomster och anger vilken miljöpåverkan som är orsaken till att miljökvalitetsnormerna i vattenförekomsterna riskerar att inte följas. För varje vattenförekomst fastställs sedan vilken miljökvalitetsnorm som ska gälla. Åtgärdsprogrammet är riktat mot vattenförekomster som inte följer, eller riskerar att inte följa miljökvalitetsnormerna.

Södra Östersjöns vattendistrikt har 1 873 ytvattenförekomster och 68 procent riskerar att inte uppnå kvalitetskravet god ekologisk status.

En av de stora utmaningarna i Södra Östersjöns vattendistrikt är övergödning i sjöar, vattendrag och kust orsakat framförallt av näringsläckage från jordbruk. Distriktet har cirka 35 procent av all Sveriges åkermark och lite mer än hälften av all betesmark. Matproduktion är stor och viktigt i distriktet och för Sverige i stort. Här odlas cirka 40 procent av allt spannmål, 40 procent av alla baljväxter, 60 procent av all potatis och 92 procent av alla sockerbeter. Södra Östersjöns vattendistrikt har högst djurtäthet i landet och cirka 45 procent av Sveriges lantbruksdjur. Andra källor till övergödningen är skogsbruket och avlopp. 21 procent av distriktets ytvattenförekomster riskerar att inte uppnå god ekologisk status på grund av övergödning.

I Södra Östersjöns vattendistrikt är det vanligt med anläggningar som hindrar fisken från att simma uppströms till sina lekogränder, så kallade vandringshinder, och andra fysiska förändringar som hamnar, kanaler och invallningar. Fysiska förändringar i både mindre och större vattendrag orsakar att god ekologisk status inte uppnås. I vattendragen är det i första hand rätningar och rensningar som har påverkat vattenmiljöerna och för sjöarna är det framförallt sänkningar som är problemet. I jordbruksområden har det även skett en omfattande kulvertering (nedgrävda passager) av vattendrag. I kustvattnen utgör hamnar, pirlar och andra konstruktioner i strand- och vattenområdet den vanligaste formen av morfologisk påverkan, tillsammans med rensning och muddring.

I Södra Östersjöns vattendistrikt är det 13 procent av ytvattenförekomster som har sämre än god ekologisk status på grund av försurning. Det är främst inom områden i norra Skåne, Blekinge, Kronobergs och södra delarna av Kalmar län som är påverkade av försurning. Även områden väster om Vättern samt Kolmårdenområdet är påverkade. Dessa områden har kalkfattig berggrund och svårvittrade jordar samtidigt som försurningsbelastningen är hög.

Miljögifter återfinns i flera ytvatten och kommer både från historiska utsläpp från industri och lantbruk, men även från nya utsläpp. Även i grundvattnet i distriktet är påverkat av miljögifter. Vissa vattentäkter, som har använts till dricksvattenproduktion, har fått stängas på grund av att bekämpningsmedel har hittats i vattnet. Det är främst kvicksilver TBT, kadmium, PFOS, antracen och bly som orsakar problem.

## 3.3 Tillgång på grundvatten

Södra Östersjöns vattendistrikt har generellt sett många grundvattentillgångar med dricksvatten av hög kvalitet. Oftast är möjligheten till grundvattenuttag goda, men grundvattenbildningen är på vissa håll den lägsta i landet. I distriktet finns 702 grundvattenförekomster. Majoriteten av dessa utgörs av sand- och grusavlagringar, men i Skåne och på Öland och Gotland finns stora områden med sedimentär berggrund.

Vattenbrist drabbar periodvis delar av distriktet, vilket behöver motverkas med flera olika åtgärder. Det formella dricksvattenskyddet i distriktet har blivit bättre sedan perioden 2009–2015, vilket framgår av kommunernas årliga återrapportering, men är skyddet är fortfarande bristfälligt på sina håll i distriktet. Problem med torka och vattenbrist förväntas även förvärras i takt med en högre medeltemperatur. Klimatstudier visar visserligen att årsmedelnederbörden har ökat jämfört med referensperioden (1961–1990) och att den kommer att stiga ytterligare. Men samtidigt visar klimatprojektioner att nederbörden inte kommer att vara jämn fördelad utan bestå av långa perioder av torka under vår och sommar medan kraftiga skyfall oftare kommer att ske under vinter. Det betyder att det de flesta vattendrag kommer att få en hög vintertillrinning, men en minskade tillrinning under vår och sommaren med en längre säsong av låga flöden som följd. Speciellt kommer de östra delarna av distriktet, som delar av Kalmar län, Öland och Gotland drabbas (SMHI, 2016). Eftersom dessa delar av vattendistriktet är extra känsliga sommartid i och med högt tryck från jordbruket och den ökade befolkningmängden i form av turism kommer detta att bli en särskild tuff utmaning för distriktet i framtiden. Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt tagit fram en särskild Delförvaltningsplan med åtgärdsprogram, som har fokus på att förebygga vattenbrist. 11 procent av distriktets grundvattenförekomster riskerar att inte uppnå kvalitetskravet god kvantitativ status på grund av förändrade grundvattennivåer.

### 3.4 Skyddade områden

I EU finns flera direktiv som syftar till att skydda områden med anknytning till vatten utifrån olika perspektiv. I vattenförvaltningsförordningen pekas dessa områden ut som särskilt skyddsvärda. Skyddet för de vattenrelaterade värdena i dessa områden samordnas genom vattenförvaltningen. När vattenmyndigheterna tar fram åtgärdsprogram och miljökvalitetsnormer ska de särskilda krav som gäller för skyddade områden vägas in i arbetet. Enligt Vattenförvaltningsförordningen, Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om kartläggning och analys av ytvatten (HVMFS 2019:24) och Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om kartläggning och analys av grundvatten (SGU-FS 2013:1) ska vattenmyndigheten upprätta ett register över skyddade områden. Registret förs i databasen Vatteninformationssystem Sverige (VISS) och där är det möjligt att se vilka de vattenrelaterade skyddade områdena är, var de ligger och vilka vattenförekomster som berörs av respektive område. Där finns också övergripande information om vilka särskilda krav som ska uppnås och vilken lagstiftning som är relevant för varje typ av område.



## 4 Bedömning av miljöpåverkan

### 4.1 Betydande miljöpåverkan

De åtgärder som finns i åtgärdsprogrammet är av betydelse för vattnets kvalitet och kvantitet. De syftar till att motverka försurning, övergödning, fysiska förändringar, miljögifter, främmande arter, otillräckligt dricksvattenskydd och andra vattenrelaterade miljöproblem.

Även program som innehåller miljöförbättrande åtgärder och förväntas ha en positiv inverkan kan medföra risk för negativ miljöpåverkan med avseende på vissa miljöaspekter. Tidigare kända konflikter mellan olika miljöintressen eller värden kan finnas och nya kan uppstå.

### Befolkning och människors hälsa

Åtgärdsprogrammet förväntas medföra ett förbättrat skydd och övervakning av dricksvattentäkter samt tryggar dricksvattenförsörjning av god kvalitet. En förbättrad miljö kvalitet som till exempel i form av ekosystemtjänster och friluftsliv, bad- och fiskevatten ger förbättrade livsvillkor såväl direkt som indirekt för befolkningen, både nuvarande och kommande generationer. Åtgärdsprogrammet föreslår även åtgärder som förväntas leda till minskad exponering av ämnen som kan leda till skador på människors hälsa.

### Biologisk mångfald, växt- och djurliv

Åtgärdsprogrammets föreslagna åtgärder förväntas medföra positiva effekter för den biologiska mångfalden. Ekologiskt funktionella kantzoner, skyddszoner, fosforfällor och våtmarker samt fria vandringsvägar ökar mångformigheten av växt- och djurbiotoper i landskapet och därigenom även den biologiska mångfalden. Åtgärdsprogrammets genomförande förväntas även medföra minskad risk för påverkan från främmande arter. De negativa effekter som kan uppstå av en del av åtgärderna, till exempel kalkning i våtmarker, bedöms inte vara betydande.

### Mark

Åtgärdsprogrammets genomförande bedöms på längre sikt medföra en positiv miljöpåverkan för miljöaspekten mark. Intensifierat arbete med att sanera föroreningskadade områden samt förbättrad tillsyn av miljöfarliga verksamheter kommer lokalt att medföra betydande positiv miljöpåverkan för miljöaspekten mark som är större än vad som kan förväntas om programmet inte genomförs. Vid sanering av förorenade områden kan giftiga ämnen frigöras och transporteras till andra miljöer. Denna spridning bedöms dock vara av övergående karaktär och endast beröra en mindre del av den totala föroreningen. Dagens markanvändning påverkas av åtgärderna, exempelvis kommer jordbruksmark i produktion att minska på grund av skyddszoner, våtmarker och andra krav.

### Vatten

Åtgärdsprogrammets genomförande förväntas bidra väsentligt till positiva effekter för vattenkvaliteten. Föreslagna åtgärder förväntas leda till minskad övergödning och till att situationen avseende miljögifter och fysisk påverkan förbättras. Åtgärdsprogrammet innebär

också att dricksvattenskyddet kan stärkas. Vid sanering av förorenade områden kan giftiga ämnen frigöras till vatten och transporteras till andra vattenförekomster. Detta bedöms vara av övergående karaktär och endast beröra en mindre del av den totala ursprungliga föroreningen.

## Luft och klimatfaktorer

Förbättrade vandringsvägar och minimitappning kan påverka vattenkraftsproduktionens volym vilket därmed ger en indirekt klimatpåverkan i form av ett ökat behov av förbränning av bränsle för alternativ elproduktion. Energieffektiviseringar i samhället kan kompensera en del av denna påverkan och den nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften ska genomföras så att en nationell effektiv tillgång på vattenkraftsel finns samtidigt som största möjliga nyttan för vattenmiljön beaktas. Under genomförandet av planen ska myndigheter vidta de åtgärder som behövs för att den negativa inverkan på effektiv tillgång till vattenkraftsel hålls till ett minimum. Ett riktvärde har satts för att begränsa produktionsförlusten till totalt högst 1,5 terawattimmar. Sveriges vattenkraft producerar idag 67 terawattimmar per år (se bilaga 1, Regeringens beslut om NAP) och ett produktionsbortfall på 1,5 terawattimmar bedöms inte ha en påverkan på möjligheten att nå målet på 100 procent förnybar elproduktion till år 2040. Fysiska åtgärder som exempelvis kalkning, anläggande av våtmarker och dammar, restaurering av vattendrag och sanering av förorenade områden ger upphov till ökade behov av transporter och användning av tyngre maskiner vilket kommer att orsaka utsläpp från förbränning av bränslen. Denna påverkan bedöms som kortvarig och miljönyttan med åtgärderna bedöms därför vara större än den negativa påverkan som eventuella utsläpp orsakar.

## Landskap

Åtgärdsprogrammet genomförande förväntas i allmänhet inte medföra någon stor påverkan på landskapets utseende. Lokalt kan åtgärder samt anläggning av våtmarker och ekologiskt funktionella kantzoner inverka på landskapsbilden som kan bedömas som betydande, både i positiv och i negativ bemärkelse.

## Bebyggelse och materiella tillgångar

Beaktande av miljökvalitetsnormerna för vatten vid fysisk planering kan minska näringsbelastning och översvämningsrisker genom utvecklad anpassad bebyggelse och utveckling av infiltrationsytor. Däremot kan produktiv jord- och skogsbruksmark i jord tas i anspråk för anläggande av våtmarker och skyddszoner. Sanering av förorenade områden kan leda till att markägare och exploatörer kan använda den tidigare förorenade marken för exempelvis bostäder.

## Forn- och kulturlämningar samt annat kulturarv

Åtgärder mot fysiska förändringar kan i vissa fall lokalt komma att påverka kulturmiljövärden. Samtidigt kan sådana åtgärder ge möjlighet att bevara och lyfta fram lämningarna.

## 4.2 Konflikter mellan åtgärdsprogrammet och samhällsviktiga intressen

En övervägande del av miljökonsekvenserna av åtgärdsprogrammet förväntas bli positiva för miljön och samhället. Åtgärdsprogrammet bedöms dock kunna innebära en påverkan på andra samhällsviktiga intressen och kulturmiljövärden. I framtagandet av Åtgärdsprogram 2021–2027 har Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikt gjort avvägningar mellan olika intressen i dialog med åtgärdsmyndigheterna, men konflikter kan ändå uppstå med andra mål, program eller intressen.

Sveriges vattenkraftverk genererar förnybar energi som är enkel att reglera och medför inte några betydande klimatpåverkande utsläpp. Samtidigt skapar vattenkraften en negativ påverkan på flera olika miljöaspekter genom de ingrepp som sker på naturen. Vattenkraften har en positiv inverkan på många av de nationella miljökvalitetsmålen men det finns ett stort behov av en av en miljöanpassning av vattenkraften. Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnät har utarbetat en nationell plan för moderna miljövillkor för vattenkraften (NAP). Prövningsplanen fastställdes av regeringen den 25 juni 2020 (Regeringen, 2020). Syftet med prövningsplanen är att anpassade miljökvalitetsmål ska kunna uppnås på nationell nivå utan väsentlig påverkan på vattenkraftens roll i energisystemet samtidigt som Sveriges klimatmål nås. Dessa mål kan dock inte uppnås samtidigt i alla vattenförekomster utan det behövs en prioritering mellan och inom olika avrinningsområden. Den nationella prövningsplanen reglerar att arbetet med omprövningar påbörjas 2022 och förväntas pågå under ungefär 20 år. Vattenmyndigheternas arbete med kvalitetskrav enligt vattenförvaltningsförordningen kommer att bedrivas enligt den prioriteringsordning som behövs för att genomföra den nationella prövningsplanen för vattenkraft.

En annan potentiell konflikt som finns är den mellan kulturarv och biologisk mångfald där det kan finnas målkonflikter mellan att bevara kulturmiljövärden och att återställa vattendrag hydrologiskt och biologiskt. Det kan handla om att ta bort vandringshinder, exempelvis en damm som kan vara en del i en kulturmiljö med historiskt värde eller återställning av fysiskt påverkade vattendrag där till exempel rensning och andra kulturspår kan ha kulturhistoriska värden. Även anläggande av kantzoner med träd och buskar kan vara olämpligt ur ett kulturhistoriskt perspektiv vid fornlämningar. Ovan angivna exempel på målkonflikter visar att det behövs avvägningar vid bedömningen av vilka fysiska åtgärder som ska vidtas. Det är däremot ofta möjligt att hitta kompromisser och lösningar. För att kunna göra avvägningar mellan olika intressen och prioriteringar behövs ett tillräckligt kunskapsunderlag.

Vattenmyndigheten har identifierat en risk för konflikt mellan de åtgärder som kan bli aktuella med anledning av åtgärdsprogrammet och vissa typer av skyddade områden enligt andra direktiv än vattendirektivet. Skyddade områden ska i första hand uppfylla de mål och kvalitetskrav som följer av respektive direktiv och dess implementering i svensk lagstiftning. Därefter, i den mån det inte motverkar dessa krav, ska de uppfylla kraven som följer av vattenförvaltningsförordningen. Detta kan innebära att det i vissa fall kan ställas särskilda krav för en vattenförekomst som utgör, eller är en del av ett skyddat område för att målen för det skyddade området ska kunna uppnås. Det finns fall där det går att identifiera risk för konflikt mellan kvalitetskravet enligt vattenförvaltningsförordningen (god ekologisk status) och kvalitetskrav enligt Natura 2000-bestämmelserna (upprätthållande av gynnsam bevarandestatus). Det gäller i vissa näringsrika, ofta grunda, sjöar som är utpekade enligt

fågeldirektivet samt i vissa naturligt näringsrika sjöar som pekats ut enligt art- och habitatdirektivet. Bedömningen baseras på sjöarnas goda förutsättningar att hysa ett stort antal fågelarter till viss del beror på relativt höga närsaltshalter. Flera av dessa sjöar har också halter av fosfor som ligger över gränsen för god status för den specifika sjön. Djur som betar strandnära kan vara en risk för parasitsmitta i dricksvattentäkter som utgörs av ytvatten. Några av de parasiter som bland annat nötkreatur bär på är svåra att avdöda eller avskilja vid rening av dricksvatten. Strandnära betesmarker har ofta höga naturvärden och skyddas därför i vissa områden som naturreservat och liknande. Om ett sådant område ligger i nära anslutning till råvattenuttag för dricksvatten kan det uppstå en konflikt mellan bevarandet av naturvärdena i betesmarken och skyddet av dricksvattnet.

Regeringens livsmedelsstrategi inkluderar hela livsmedelkedjan och målet är att livsmedelsstrategin ska skapa en konkurrenskraftig livsmedelskedja och att den totala livsmedelproduktionen ökar samtidigt som miljökvalitetsmålen uppnås. Idag orsakar livsmedelproduktionen i Sverige läckage av näringsämnen, växtskyddsmedel miljögifter och ingrepp på naturen som leder till att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs. En ökad inhemsk produktion av livsmedel kommer sannolikt orsaka en större påverkan på miljön. Målkonflikter med livsmedelsstrategin gör att vissa av de föreslagna åtgärderna i Vattenmyndigheten i Södra Östersjöns vattendistrikts Åtgärdsprogram 2021–2027 inte kan tillämpas fullt ut i jordbrukslandskapet. Åtgärder behövs för att förbättra vattenmiljön samtidigt som jordbrukets produktionsförmåga behöver kunna öka för att nå målen i livsmedelsstrategin.

Landsbygdsprogrammet är en del av regeringens livsmedelsstrategi och Jordbruksverket är ansvarig myndighet. Landsbygdsprogrammet ska utveckla Sveriges lantbruk och landsbygd. Åtgärder som syftar till att utveckla lantbruk och skogsbruk har ofta en positiv inverkan på miljön. En stor del av Landsbygdsprogrammets budget går till området klimat och miljö och lant- och skogsbrukare har möjlighet att söka ekonomiskt stöd för åtgärder som gynnar miljön (Jordbruksverket, 2020). En del av de åtgärder som är möjliga att söka stöd för, som exempelvis anläggande av våtmarker och skyddszoner, har en positiv påverkan på vattenmiljön. Samtidigt som ett av de prioriterade områdena i Landsbygdsprogrammet är miljö och klimat syftar även programmet att öka produktionen av inom lant- och skogsbrukssektorn och dessa åtgärder kan leda till konsekvenser för vattenkvalitén. Exempelvis utgör landets markavvattningssystem viktiga förutsättningar för att kunna säkra fortsatt odling och skogsbruk när nederbördsmonstren förändras. Mer än hälften av Sveriges åkermark är beroende av markavvattningsläggningar för att kunna odlas. Markavvattningen påverkar sjöar och vattendrag och kan förstärka negativa effekter som erosion, förluster av näringsämnen och översvämningar nedströms. Idag uppnår få vattenförekomster i intensivt odlad jordbruksbygd god ekologisk status och en av de främsta anledningarna till detta är de insatser som gjorts för att dränera marken. Klimatförändringarna förväntas leda till ökat behov av bevattning.

## 4.3 Uppföljning och övervakning

Alla myndigheter och kommuner som omfattas av åtgärdsprogram 2021–2027 ska senast i februari varje år rapportera till vattenmyndigheten vilka åtgärder som genomförts under föregående kalenderår i syfte att säkerställa att miljökvalitetsnormerna för vatten inom myndighetens eller kommunens verksamhetsområde följs. Uppföljningen är särskilt betydelsefull då åtgärdsprogrammet är en del i det system som styr hur vattenkvaliteten i distriktet utvecklas.

Kommunernas och myndigheternas återrapportering av genomförda åtgärder enligt vattenmyndigheternas åtgärdsprogram möjliggör en löpande uppföljning av i vilken utsträckning och på vilket sätt de åtgärderna med potentiellt negativ miljöpåverkan genomförs. Det ger vattenmyndigheten möjlighet att justera sådana åtgärder i nästkommande åtgärdsprogram. För att bättre kunna följa upp effekterna av åtgärdsarbetet på myndighets- och kommunnivå utvecklar vattenmyndigheterna den årliga återrapporteringen kontinuerligt. Avsikten är att i större grad kunna kvantifiera hur de uppsatta miljökvalitetsnormerna succesivt nås under perioden 2021–2027. Uppföljningen ligger sedan till grund för vattenmyndigheternas utformning av kommande åtgärdsprogram och utgör också en del av Sveriges rapportering av åtgärdsarbetet till EU.

På grund av att denna MKB har upprättats på en övergripande nivå ges inga förslag på åtgärder som kan förebygga eventuella negativa effekter som orsakas till följd av Åtgärdsprogram 2021–2027. I samband med att konkreta åtgärder till följd av åtgärdsprogrammet genomförs så ska åtgärder för att motverka betydande negativ miljöpåverkan värderas i miljökonsekvensbeskrivningar av de specifika åtgärdsprojekten.

# 5 Alternativ

## 5.1 Nollalternativet

Enligt MB 6 kap 11 § 3a i ska åtgärdsprogrammet utvärderas i jämförelse med ett nollalternativ. Nollalternativet motsvarar den sannolika utvecklingen om åtgärdsprogrammet inte genomförs och kan beskrivas som en framskrivning av miljötillståndet utifrån vattenmyndigheten och länsstyrelsens statusklassificering som genomförts under 2016–2021. Avgörande för utvecklingen i nollalternativet är därför hur övrigt miljöförbättrande arbete av betydelse för vattenmiljön bedrivs, i huvudsak tillämpning av miljökvalitetsnormerna för vatten i samband med prövning av nya verksamheter och tillsyn av befintliga verksamheter enligt miljöbalken.

### Övergödning

Hydrografiska förhållanden gör de svenska haven särskilt sårbara för övergödning och påverkan bedöms inte att minska nationellt i större omfattning. Enskilda vattenförekomster kan visa förbättringar i områden där åtgärder varit som mest omfattande. Att förbättringen inte är tydlig kan bero på exempelvis de naturliga bakgrunds nivåerna, variationer i avrinning, samt att sediment som under lång tid fyllts på med näringsämnen frigörs. En annan orsak som helt eller delvis påverkar problemet är att åtgärder helt enkelt inte genomförts i den omfattning som är nödvändigt. Det finns en medvetenhet om de problemen som en ökning av näringsämnen i våra vatten orsakar och kunskapen finns om vilka åtgärder som behöver vidtas för att minska läckaget av dessa till omgivning. Trots detta ökar halterna av näringsämnen i våra vatten. Minskningar utan åtgärdsprogram bygger på en minskning som är beroende av verksamhetsutövarnas egna initiativ. De samhällsekonomiska och miljömässiga kostnaderna övergödning orsakar drabbar inte på ett direkt sätt den som orsakar utsläppen. Det finns därför inga tydliga incitament för att vidta åtgärder som motverkar att näringsämnen sprids till våra vatten. De källor som framför allt bidrar till övergödningen är jordbruk, små avlopp, avloppsreningsverk, bebyggd mark via dagvatten, industrier och skogsbruk. Utsläpp från flera av dessa källor, särskilt avloppsreningsverk, stora lantbruk och industrier, regleras via tillstånd. Utsläpp från andra källor, så som mindre djurhållning och jordbruk, små avlopp, dagvatten och skogsbruk regleras inte via tillstånd och brukar också kallas diffusa källor.

### Försurning

Samtliga vattenförekomster som bedömts som påverkade av försurning i vattenmyndighetens påverkansanalyser har antagits varit påverkade av atmosfärisk deposition av försurande ämnen. De ämnen som främst bidrar till att försura mark och vatten är svavel- och kväveoxider och depositionen kan antingen ske genom nederbörd (våtdeposition) eller i form av luftburna partiklar som fångas upp av träd och vegetation (torrdeposition). Svaveldeposition kommer främst från förbränning av kol och olja, där utländska utsläpp och sjöfart är de största källorna. Historiskt sett är svaveldepositionen den enskilt största orsaken till försurning av vatten, men denna deposition har minskat med över 80 procent sedan 1990. Depositionen av kväveoxider har däremot inte minskat i samma utsträckning. Kväveoxider bildas vid all form av förbränning, och kvävedepositionen kommer till större andel från inhemska källor. Även om försurningstrycket från deposition har minskat betydligt under de

senaste decennierna så kan återhämtningen från försurning i vissa fall vara mycket långsam. Därför kvarstår effekterna från den historiska depositionen fortfarande i många av våra vatten. Sedan 1980-talet har försurade vattendrag och sjöar kalkats i Sverige för att upprätthålla pH-värdet och motverka de negativa effekterna som försurningen har på biologin. Kalkningen av försurade vattendrag är en av de största miljövårdsåtgärderna som genomförts i Sverige. Idag är försurningstrycket mycket lägre än det var för 30 år sedan men kalkningen behövs fortfarande på många håll för att motverka negativa miljöeffekter av försurning, bland annat i våra fjälltrakter.

Även dikning för dränering av jordbruks- och skogsmark på sura sulfatjordar kan orsaka försurning av vatten. Vid dränering sänks grundvattenytan och sulfidmineraler kan då oxideras och bilda svavelsyra, vilket kan orsaka pH-sänkningar i avrinnande vatten. Sura sulfatjordar är vanligast förekommande längst Norrlandskusten men kan förekomma över hela landet. Skogsbruket har även en försurande inverkan på marken vid avverkning. Uttaget av skogsråvara har ökat de senaste åren, främst i samband med att vi nu även använder grenar och toppar för energiproduktion. Försurningspåverkan från skogen är nu i samma storlek som depositionen av luftföroreningar.

Tillståndet för sjöarna som är försurade beror till stor del på hur kalkningsinsatserna fortskrider. Kalkning av sjöar och vattendrag motverkar effekterna av försurning från atmosfärisk deposition av försurande ämnen och skogsbrukets försurande påverkan. Åtgärden är effektiv och beprövad och behöver fortgå tills påverkade vattenförekomster har återhämtat sig från belastningen av försurande ämnen. Utan kalkningsåtgärder skulle troligtvis många sjöar och vattendrag återförsuras.

## Miljögifter

Begreppet miljögifter används inom vattenförvaltningen som samlingsnamn för prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen (SFÄ) i ytvatten och de organiska ämnen och metaller som har riktvärden i SGU:s föreskrifter om miljö kvalitetsnormer. De innefattar både vissa organiska ämnen, som polyaromatiska kolväten (PAH) och vissa oorganiska ämnen, som metaller

Miljögifter orsakar sämre än god status i flera av distriktets vattenförekomster. I distriktet finns betydande påverkan från växtskyddsmedel, främst i de södra och östra delarna där andelen åkermark är stor. I de tätbebyggda delarna finns många förorenade områden från olika verksamheter, både nu pågående och nedlagda. En stor föroreningskälla, främst i distriktets norra och östra delar, är glasbruks områdena. Dessa föroreningar påverkar ofta förhållanden lokalt i mark och vatten, men bidrar även till den regionala belastningen av miljögifter. Många åtgärder har genomförts och begränsat utsläppen av föroreningar till vattenmiljön, men lokalt finns fortfarande områden med för hög belastning.

Förorenade områden kommer att fortsatt vara en källa till utsläpp av miljögifter till vatten men Naturvårdsverkets arbete med att bevilja statligt stöd för avhjälpande av föroreningsskador (EBH) förväntas fortgå. Tillsynsdrivet avhjälpande av föroreningsskador har även stor betydelse för att åtgärder genomförs av förorenade områden och sammantaget bör detta leda till en viss minskning av dessa utsläpp. Internationellt luftvårdsarbete är avgörande för få till stånd en minskning av deposition av dioxiner och dioxinlika föroreningar för att miljö kvalitetsnormerna för vatten i distriktet ska kunna följas. Tillsyn och provningar av miljöfarlig verksamhet förväntas inte att öka vilket innebär att en minskning av påverkan från miljöfarliga verksamheter inte kan förutsättas.

## Främmande arter

Invasiva främmande arter är ett stort hot mot ekosystemtjänster och med negativa påverkan på miljökvalitetsnormerna för vatten. Främmande arter har blivit ett ökande problem då ett växande antal arter sprider sig allt mer i svenska vatten. Generellt sett anses ett allt varmare klimat vara gynnsamt för nya arter att etablera sig i svenska vatten. Vattenmyndigheterna uppskattar att det finns ett stort mörkertal när det gäller hur och vilka invasiva främmande arter påverkar vattenförekomsterna. Det är sannolikt fler vattenförekomster som är påverkade av invasiva främmande arter och det är också troligt att problemet kommer att växa i takt med klimatförändringar och ökade transporter över gränserna.

Tillämpningen av EU:s förordning om invasiva främmande arter (1143/2014) tillsammans med Barlastvattenkonventionen kan förhoppningsvis minska antalet främmande arter. Även de internationella organisationerna Helsingforskommissionens (HELCOM) aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, BSAP), Oslo-Pariskonventionens (OSPAR) North-East Atlantic Environment Strategy (NEAE-strategi) och Internationella sjöfartsorganisationens (IMO) arbete utifrån barlastvattenkonventionen kommer förhoppningsvis att dämpa introduktionen av främmande arter. I Sverige är Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket ansvariga för att samordna arbetet mot främmande arter. Många invasiva främmande arter saknar idag hanteringsprogram och spridningen av dessa kommer bero på hur det nationella och internationella arbetet fortskrider.

## Fysiska förändringar

Människan har under generationer förändrat vattenlandskapet för att vinna mark, förbättra produktionen inom jord- och skogsbruk, möjliggöra bebyggelse, skapa sjötrafikleder och annan infrastruktur, eller för att utvinna energi. Samtidigt som de här ingreppen har en positiv effekt för människa och samhälle kan de få allvarliga konsekvenser för de akvatiska ekosystemen.

Fysisk påverkan är det mest omfattande miljöproblemet i många områden i Sverige och är ofta det största hindret till att miljökvalitetsnormerna inte uppnås. Reglering för drift av vattenkraft har orsakat de största hydrologiska förändringarna i Sverige genom anläggande av dammar, vattenreglering och torrfåror. Vattenkraftsutbyggnad och dammkonstruktioner leder ofta till en förändrad hydrologisk och morfologisk karaktär hos vattendraget som kan orsaka negativa miljökonsekvenser. Många vattenkraftverk i Sverige har idag tillstånd som är utfärdade långt tillbaka i tiden och inte förenliga med gällande miljölagstiftning. Den 25 juni 2020 tog regeringen beslut om prövningsgrupper och tidsplan för omprövningar av svensk vattenkraft (Regeringen, 2020). Vattenmyndigheterna har för avsikt att anpassa sitt arbete med miljökvalitetsnormer och åtgärdsförslag till den nationella prövningsplanen och bidra till att samtliga vattenkraftverk får moderna miljövillkor.

Även påverkan från fysiska förändringarna i vattenmiljöerna till följd av markavvattningar, sjösänkningar, flottledsrensningar, rätningar och kanaliseringar kan vara påtaglig i många områden.



## 5.2 Åtgärdsprogramalternativet

Åtgärdsprogramalternativet innehåller ett varierat utbud av åtgärder och kan därigenom sägas ha högre ambitionsnivå än nollalternativet. Åtgärdena riktar sig till myndigheter och kommuner och föreskriver administrativa åtgärder som beskriver hur olika styrmedel behöver nyttjas eller utvecklas, till exempel tillsyn eller behov av nya eller reviderade föreskrifter och vägledning. Förslag på fysiska åtgärder ges bara för vattenförekomster som inte når miljö kvalitetsnormen eller riskerar att inte nå miljö kvalitetsnormen.

### Övergödning

Övergödningens problematiken är utbredd i stort sett hela distriktet. Vattenmyndigheten föreslår åtgärder för att minska övergödningens påverkan från enskilda avlopp, avloppsvatten från reningsverk, industrier, dagvatten, jordbruk och skogsbruk. Exempel på fysiska åtgärder kopplade till övergödning är åtgärdande av enskilda avlopp till tillräcklig skyddsnivå, anpassade skyddszoner, våtmarker, fosfordammar, strukturkalkning och ökad rening vid avloppsreningsverk. Åtgärdsprogrammets föreslagna åtgärder förväntas kunna öka åtgärdstakten och leda till mindre näringsläckage till omgivningen.

### Försurning

Exempel på fysiska åtgärder som ingår i åtgärdsprogrammet för att minska påverkan från försurning är, kalkning, askåterföring till kartlagda försurningskänsliga områden samt ekologiskt funktionella kantzoner som förhindrar markförsurning att sprida sig till sjöar och vattendrag. Samtidigt måste kalkningen av sjöar och vattendrag fortsätta tills marker och vatten återhämtat sig efter minskat nedfall av försurande ämnen. Åtgärdsprogrammets föreslagna åtgärder förväntas kunna öka åtgärdstakten och minska påverkan av försurning.

### Miljögifter

Miljögiftsproblematiken i distriktet beror på utsläpp från pågående verksamheter såsom industrier, reningsverk och jordbruk, gamla föroreningar i form av förorenad mark samt diffusa utsläpp. Exempel på fysiska åtgärder är utsläppsreduktion av miljögifter, efterbehandling av förorenade områden och dagvattenhantering. Åtgärdsprogrammets föreslagna åtgärder förväntas kunna öka åtgärdstakten och leda till en minskad spridning av miljögifter till omgivningen.

### Främmande arter

Vattenmyndigheten föreslår att en metodkatalog för bekämpning av invasiva akvatiska arter framställs, hanteringsprogram för arter som bedöms som invasiva för att begränsa spridning och etablering av dessa arter samt övervakningsprogram som kan identifiera hot från främmande arter i ett tidigt introduktionsstadium. Dessa administrativa åtgärder ska förhindra spridning och etablering av invasiva främmande arter genom att underlätta för myndigheter, kommuner och andra aktörer att kunna vidta fysiska åtgärder som oftast handlar om begränsning och utrotning av bestånd eller inneslutning.

## Fysiska förändringar

Åtgärdsprogrammet innehåller en rad åtgärder som riktar sig mot de olika typer av påverkan som orsakat de fysiska förändringarna. Det handlar bland annat om ett åtgärdsarbete riktat mot vattenkraft, okänd eller föråldrad påverkan (ofta flottleder) och påverkan från transport (främst fellagda vägtrummor). De administrativa åtgärderna förväntas leda till en ökad hänsyn till vattenmiljöer inom jord- och skogsbruket, vid vattenmiljöer påverkade av vattenkraft, samt vid byggande och nyttjande av vägar, järnvägar, farleder, hamnar, stadsmiljöer och andra anläggningar. Förslag på praktiska åtgärder i vattenmiljön är att möjliggöra upp och nedströmspassage, till exempel genom skapande av fiskväg eller omläggning av vägtrummor som orsakar vandringshinder, att återskapa eller förbättra hydrologisk regim genom till exempel minimitappningar, anläggande av kantzoner eller att utföra biotoprestaurering genom att till exempel tillföra block, lekgrus, död ved och andra habitatstrukturer.

### 5.3 Övriga alternativ

Krav avseende innehåll och formalia i vattenförvaltningens åtgärdsprogram framgår i stor utsträckning av författningarna på området. Gällande rätt ger inte något utrymme för framtagande av alternativa lösningar till själva åtgärdsprogrammet.

## 6 Referenser

- Art- och habitatdirektivet. Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
- Avloppsvattendirektivet. (den 21 maj 1991). Rådets direktiv 91/271/EEG om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse.
- Badvattendirektivet. Rådets direktiv 2006/7/EG av den 15 februari 2006 om förvaltning av badvattenkvaliteten och om upphävande av direktiv 76/160/EEG. Hämtat från <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0007&from=EN>
- Barlastvattenkonventionen. (den 8 september 2017). International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments (BWM). Hämtat från [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Control-and-Management-of-Ships'-Ballast-Water-and-Sediments-\(BWM\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Control-and-Management-of-Ships'-Ballast-Water-and-Sediments-(BWM).aspx)
- Dricksvattendirektivet. Rådets direktiv 98/83/EG om kvaliteten på dricksvatten.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG. Hämtat från <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R1107&from=sv>
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter. Hämtat från <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R1143&from=EN>
- Förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete. Hämtat från [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20181428-om-myndigheters\\_sfs-2018-1428](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20181428-om-myndigheters_sfs-2018-1428)
- Havsmiljödirektivet. (den 17 juni 2008). Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).
- Havsmiljöförordning (2010:1341).
- Havsplaneringsdirektivet. (den 23 juli 2014). Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU om upprättandet av en ram för havsplanering.
- HVMFS 2019:24. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om ändring i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.4705beb516f0bcf57ce1c05c/1576576357173/HVMFS%202019-24-ev.pdf>
- Industriutsläppdirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar). Hämtat från <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0075&from=SV>
- Jordbruksverket. (den 9 september 2020). *Landsbygdsprogrammet*. Hämtat från <https://jordbruksverket.se/stod/programmen-som-finansierar-stoden/landsbygdsprogrammet> den 25 september 2020
- Miljöbalk (MB, 1998:808).

- MKB-direktivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt. Hämtat från <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0092&from=SV>
- Nitratdirektivet. Rådets direktiv 91/676/EEG om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket.
- Prop. 2017/18:243. (2018). Vattenmiljö och vattenkraft.
- Quevauviller, P. (2011). WFD River basin management planning in the context of climate change adaptation - Policy and research trends. *European water*, 34, 19-25.
- Regeringen. (den 25 juni 2020). Nationell plan för moderna miljövillkor för vattenkraften. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.1bd43926172bdc4d64881cc0/1593414466212/regeringsbeslut-nationell-plan-moderna-miljovillkor.pdf>
- Rådets direktiv 86/278/EEG av den 12 juni 1986 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket. Hämtat från <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:31986L0278&from=SV>
- Sevesodirektivet. (den 4 juli 2012). Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/18/EU om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändring och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG.
- SGU-FS 2013:1. (den 8 augusti 2013). Sveriges geologiska undersöknings föreskrifter om kartläggning och analys av grundvatten (SGU-FS 2013:1). Hämtat från <http://resource.sgu.se/dokument/om-sgu/foreskrifter/sgu-fs-2013-1.pdf>
- SMHI. (den 15 april 2016). *Framtidsklimat i Sveriges län – enligt RCP-scenarier*. Hämtat från SMHI: <https://www.smhi.se/klimat/framtidens-klimat/framtidsklimat-i-sveriges-lan-enligt-rcp-scenarier-1.95384> den 5 juni 2020
- Stensen, K., Krunegård, A., Rasmusson, K., Matti, B., & Hjerdt, N. (2019). *Sveriges vattentillgångar utifrån perspektivet vattenbrist och torka - Delrapport 1 i regeringsuppdrag om åtgärder för att motverka vattenbrist i ytvattentäkter*. SMHI. Hämtat från [https://www.smhi.se/polopoly\\_fs/1.152541!/Hydrologi\\_120.pdf](https://www.smhi.se/polopoly_fs/1.152541!/Hydrologi_120.pdf)
- Wastenson, L., Sjöberg, B., Sveriges nationalatlas, Lantmäteriverket, Svenska sällskapet för antropologi och geografi, Sveriges statistiska centralbyrå, & SMHI. (1992). *Sveriges nationalatlas: Hav och kust*. (B. Sjöberg, Red.) Stockholm: Sveriges nationalatlas (SNA).
- Vattendelegationsförordningen. (2017). Förordning (2017:872) om vattendelegationer.
- Vattendirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.
- Vattenförvaltningsförordningen. Förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
- VISS. *Vatteninformationssystem Sverige*. Hämtat från <https://viss.lansstyrelsen.se/>
- Översvämningsdirektivet. (den 23 oktober 2007). Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG om bedömning och hantering av översvämningsrisker.
- Översvämningsförordningen. (2009). Förordning (2009:956) om översvämningsrisker.

# 5

## Svar på Vattenmyndighetens remiss angående Norra Östersjöns vattendistrikt 20RS11442

**Samhällsbyggnadsnämnden**

## Svar på Vattenmyndighetens remiss angående Norra Östersjöns vattendistrikt

### Förslag till beslut

Samhällsbyggnadsnämnden beslutar

att besvara Vattenmyndighetens remiss angående norra Östersjöns vattendistrikt med förvaltningens förslag till synpunkter, samt

att paragrafen förklaras omedelbart justerad.

### Sammanfattning

I enlighet med EU:s vattendirektiv som syftar till att skydda och förvalta våra vattenmiljöer, arbetar landets vattenmyndigheter med planering, uppföljning och åtgärder i enlighet med direktivets syfte. Vattenmyndigheten för Norra Östersjöns distrikt har remitterat förslag till Förvaltningsplan 2021–2027, Åtgärdsprogram 2021–2027, Miljökvalitetsnormer för vattenarbetet 2021–2027, Delförvaltningsplan mot vattenbrist och torra samt Miljökonsekvensbeskrivning av Åtgärdsprogram 2021–2027. Region Örebro län efterlyser mekanismer som säkerställer finansiering av de åtgärder som respektive part har ansvar för att genomföra. Genom att Region Örebro län inte utgör en regionplanemyndighet enligt Plan- och bygglagen (PBL) saknas eget ansvar för liksom direkt påverkansmöjlighet beträffande förslagen, trots att dessa har stor betydelse för länets generella utvecklingsmöjligheter. Storskaliga industriella initiativ vid Vättern kan komma att påverka dess vattenkvalitet. En majoritet av länets befolkning kan samtidigt förväntas använda Vättern som sin huvudsakliga vattenkälla i framtiden och sjön är därtill viktig för rekreation, besöksnäring, vattenbruk etc. Region Örebro län framhåller därför vikten av att sjöns planeringsmässiga status säkerställer skyddet av de regionala värdena.

## Ärendebeskrivning

Floder rinner genom flera länder på sin väg ut till havet. Sjöar ingår i omfattande vattensystem. EU:s vattendirektiv slår därför fast att arbetet med vattenförvaltning behöver utgå från hur vattnet rinner, så kallade avrinningsområden. EU har delats in i 110 vattendistrikt, som avgränsas av hur vattendragen rinner utan hänsyn till administrativa gränser.

EU har gemensamt tagit fram vattendirektivet för att alla medlemsländer ska förvalta vattnet lika. Arbetet ska bedrivas cykliskt i perioder om sex år. Ett direktiv gäller dock inte direkt i medlemsländerna utan ska implementeras genom ändringar i nationell lagstiftning som tydligt avspeglar direktivets syfte och ändamål. I Sverige är det 5 kap. miljöbalken, (vattenförvaltningsförordningen) (2004:660) och förordning om vattendelegationer (2017:872) som står för det huvudsakliga svenska införlivandet av vattendirektivet.

Utgångspunkten i det svenska regelverket är att Sverige är indelat i fem olika vattendistrikt och att fem länsstyrelser ska vara vattenmyndigheter, med uppdrag att förvalta vattnet i varsitt distrikt. De fem vattenmyndigheterna har av Sveriges regering fått i uppdrag att se till att den svenska vattenlagstiftningen, byggd på EU:s vattendirektiv, genomförs. Uppdraget att vara vattenmyndighet innefattar bland annat kartläggning och analys av vattnet och att lämna förslag till miljö kvalitetsnormer och åtgärder för att nå målet god vattenstatus för alla Sveriges vattenförekomster. Vattenmyndigheterna har ansvaret för att förvalta vattnet i varsitt distrikt. Detta innebär inte att vattenmyndigheterna är ensamt ansvariga för att vattnet når miljö kvalitetsnormerna, tvärtom. Det är nödvändigt att alla aktörer tar sitt ansvar, andra myndigheter och kommuner såväl som övriga, som till exempel privata företag och verksamhetsutövare. Åtgärdsprogrammet lägger bindande åtgärder på andra myndigheter, som alltså har skyldighet att genomföra åtgärderna.

Norra Östersjöns vattendistrikt sträcker sig från strax söder om Dalälven i norr och i det närmaste ner till Bråviken i söder och från Kilsbergen i väster till skärgården i öster. Distriktet berör hela eller delar av Uppsala, Örebro, Stockholms, Södermanlands, Västmanlands, samt en liten del av Östergötlands och Dalarnas län. 76 kommuner ingår helt eller delvis i vattendistriktet.

Norra Östersjöns vattendistrikt är det till ytan minsta vattendistriktet i Sverige, men har med sina 3,1 miljoner invånare den största befolkningen. 91 procent av befolkningen bor i tätort och cirka 1,9 miljoner av dessa är bosatta i Stockholmsområdet. Uppsala, Västerås och Örebro, med över 100 000 invånare vardera, är större städer i distriktet.

Tjänsteställe, handläggare  
Samhällsplanering och Infrastruktur, Patrik Ståhl

Sammanträdesdatum  
2021-04-21

**FöredragningsPM**  
Dnr: 20RS11442

Norra Östersjöns vattendistrikt är det mest tätbefolkade i landet med en snabb tillväxt i framförallt Stockholmsregionen. Många av vattendistriktets största utmaningar är kopplade till just befolkningstrycket och ökande exploatering av land- och vattenområden.

I distriktet kommer årsmedeltemperaturen att öka med 3–5 grader fram till slutet av seklet. Det beräknas också bli fler värmeböljor under somrarna och fler dagar med låg markfuktighet. Detta kommer i sin tur att påverka tillgången på vatten.

Ökad nederbörds mängd och nederbördsintensitet under andra delar av året ökar samtidigt riskerna för översvämningar. Extrema regntillfällen med översvämningar som resultat, kan orsaka allvarliga skador på olika typer av teknisk infrastruktur, negativ påverkan på livsmedelsproduktionen, risk för spridning av virus, bakterier och parasiter med mera.



Tjänsteställe, handläggare  
Samhällsplanering och Infrastruktur, Patrik Ståhl

Sammanträdesdatum  
2021-04-21

**FöredragningsPM**  
Dnr: 20RS11442

Vattendistriktets avgränsning och större avrinningsområden



Karta 1 Huvudavrinningsområden i Norra Östersjöns vattendistrikt.

### **Andra EU-direktiv som har koppling till vatten**

EU:s vattendirektiv har kompletterats med ett direktiv om grundvatten, ett om miljögifter och ett om kemiska analyser. Dessutom finns ytterligare direktiv som handlar om bland annat avloppsvatten, badvatten, Natura 2000-områden, dricksvatten, översvämning, havsmiljö och havsplanering. All lagstiftning har samma syfte – att skydda och förvalta våra vattenmiljöer.

Det åtgärdsprogram som vattenmyndigheterna tar fram riktar sig till alla kommuner, länsstyrelser och vissa nationella myndigheter. Dricksvattenförsörjning, rening av avloppsvatten och tillsyn är exempel på kommunernas ansvar. Myndigheternas åtgärder är styrande och påverkar i sin tur kommunernas och länsstyrelsernas åtgärder.

Region Örebro län utgör inte regionplanemyndighet enligt Plan- och bygglagen och faller därför utanför denna krets men har ändå beretts möjligheten att lämna ett samrådsyttrande. Region Örebro läns remissyttrande utgår från den eventuella inverkan som förslagen kan innebära beträffande övergripande förutsättningar att nå målen med den regionala utvecklingsstrategin (RUS).

Remissen omfattar:

- Förvaltningsplan 2021–2027 med bilagor
- Åtgärdsprogram 2021–2027
- Miljökvalitetsnormer för vattenarbetet 2021–2027
- Delförvaltningsplan mot vattenbrist och torra
- Miljökonsekvensbeskrivning av Åtgärdsprogram 2021-2027

### **Förslaget till förvaltningsplan 2021-2027 (med bilagor)**

Tillsammans med miljökvalitetsnormerna och åtgärdsprogrammet är förvaltningsplanen vattenmyndigheternas viktigaste verktyg för att kunna genomföra vattendirektivet i Sverige. Planen gäller för sex år framåt innan det är dags att ta fram en helt ny. Förvaltningsplanen innehåller status och riskbedömning för ytvatten och grundvatten, belysning av geografiskt särskilda omständigheter, beskrivning av utmaningarna i relation till klimatförändringar och förändrade behov till följd av t.ex. näringslivets utveckling. Konkreta åtgärder som länsstyrelser och kommuner ansvarar för kan vara kunskapsuppbyggnad genom datainsamling, åtgärder för minskad försurning eller upprättande av prioriteringslista för åtgärdande av förorenad mark.

**Synpunkter på Förvaltningsplan 2021-2027**

Region Örebro län efterlyser mekanismer som säkerställer finansiering av de åtgärder som respektive part har ansvar för att genomföra.

**Åtgärdsprogram 2021-2027**

Planen omfattar kommunala VA-planer, statlig tillsyn, rådgivning om växtskyddsmedel till jordbrukare etcetera. Åtgärderna riktar sig till statlig, kommunal nivå liksom till den regionala i de fall där regioner har regionplaneringsansvar enligt Plan- och bygglagen (PBL) regional nivå.

Region Stockholm och Region Skåne ansvarar för regional fysisk planering i sina län. Detta innebär bland annat att dessa regioner ska ta fram en regionplan för att hantera kommunöverskridande frågor av betydelse för den fysiska miljön.

Genom att inkludera vattenfrågor och ta hänsyn till miljökvalitetsnormerna redan i regionplaneringen blir det vägledande för den efterföljande planeringen hos kommunerna. Därigenom kan intressekonflikter avvägras när regionen växer. Kostsamma återställande åtgärder kan undvikas genom att regionalt identifiera behov av skydd exempelvis var vattenskyddsområden och reservvattentäkter kan vara aktuella. Eftersom regional fysisk planering inte bedrivs i Örebro län saknas denna möjlighet till strategisk påverkan.

Åtgärdstakten är för långsam inte bara på grund av bristande finansiering av fysiska åtgärder, utan också av för låga resurser inom tillsyn och för långa prövningsprocesser. För myndigheter och kommuner är det framför allt tre områden som bedöms vara underfinansierade; tillsyn, tillståndsprövning och vattenskyddsområden.

**Synpunkter på åtgärdsprogram 2021-2027**

Region Örebro län efterlyser mekanismer som säkerställer finansiering av de åtgärder som respektive part har ansvar för att genomföra.

**Förslag till föreskrifter om miljökvalitetsnormer för vattenarbetet 2021-2027**

En miljökvalitetsnorm är en bestämmelse om kvaliteten i luft, vatten, mark eller miljön i övrigt. Vattendelegationerna i vattendistriktet beslutar om miljökvalitetsnormer för vattenförekomster. Besluten finns i föreskrifter hos den länsstyrelse som är vattenmyndighet. Vattendelegationernas beslut om miljökvalitetsnormer bygger på de statusklassningar som gjorts för varje vattenförekomst.

I vattenmyndigheternas samråd finns nu möjlighet att lämna synpunkter på dels förslagen till föreskrifter, dels på beslutsunderlag och miljökvalitetsnormer för enskilda vattenförekomster.

## **Region Örebro läns synpunkter på förslag till föreskrifter om miljö kvalitetsnormer**

Region Örebro län bedömer att detaljeringsgraden i förslag till föreskrifter om miljö kvalitetsnormer gör dem mindre lämpliga att framföra synpunkter kring med hänsyn tagen till det regionala utvecklingsuppdragets natur.

## **Förslag till delförvaltningsplan med åtgärder mot torka och vattenbrist**

Vattenbrist och torka har blivit allt mer vanligt. I förlängningen kan vattenbrist bli ett allvarligt hot mot samhället. Därför har vattenmyndigheterna nu arbetat fram delförvaltningsplaner för de fem vattendistrikten. Dessa delförvaltningsplaner är de första i sitt slag i Sverige.

Under arbetet med delförvaltningsplanerna har det blivit tydligt att det behövs bättre kunskap om vattenuttagen. I nuläget är det svårt att bedöma om det kan bli risk för vattenbrist i en viss vattenförekomst. Arbetet har också tydliggjort behovet av bättre kunskap om vattentillgången i yt- och grundvattenförekomster som är påverkade av samhällets vattenbehov. För att förutsäga en kommande bristsituation på till exempel dricksvatten är information om opåverkade vattenförekomster inte tillräcklig.

Delförvaltningsplanerna behandlar inte de problem som kan uppkomma ett specifikt år utan är långsiktig, och syftar till att få kunskap om varför det blir vattenbrist och visa på åtgärder. Men målet är att de åtgärder som vi listar här ska leda till mindre behov av akut krishantering på grund av vattenbrist. Frågor om översvämning behandlas inte i rapporten. Inte heller vattenkraftens behov av vattenmagasin.

Förutom minskad nederbörd under sommaren bidrar också en längre förväntad vegetationsperiod till vattenbrist. Växterna förbrukar vatten under en längre period vilket gör att påfyllningsperioden för bland annat grundvatten förkortas. För delar av Örebro län innebär det att växtsäsongen i slutet på seklet kan bli mellan 60-80 dagar längre än för referensperioden 1961-1990.

Föreslagna åtgärder har fokus på kunskapsuppbyggnad om t.ex. faktisk vattenanvändning inom olika verksamheter liksom övervakning av utvecklingen. Länsstyrelserna har t.ex. bedömt att målkonflikter kring vattenuttag kan bli vanligare i framtiden, och att det kommer att krävas ett helhetsperspektiv när olika intressen ställs mot varandra. Att beräkna vattenbalanser är därför viktigt att göra, för både yt- och grundvattenresurser, då detta kommer att bli ett allt viktigare verktyg, särskilt i områden med bristande vattentillgångar och där information om vattenuttag en viktig del.

En annan slutsats är att om länsstyrelserna ska kunna arbeta bredare och mer systematiskt med prövning och tillsyn av vattenuttag så behöver nationella vägledning/handledning tas fram och de behöver prioritera projekt inom Miljösamverkan Sverige med fokus på vattenuttag.

### **Region Örebro läns synpunkter på förslag till delförvaltningsplan med åtgärder mot torka och vattenbrist**

Region Örebro län efterlyser mekanismer som säkerställer finansiering av de åtgärder som respektive part har ansvar för att genomföra.

Region Örebro län samtycker till avgränsningen beträffande förslagen till delförvaltningsplan och finner ambitionsnivån rimlig med tanke på utmaningarnas långsiktiga natur. Region Örebro läns bedömning är att det planeringsunderlag som åtgärderna syftar till att ta fram kan bedömas bli av stort värde för såväl offentlig som enskild verksamhet då länet redan har erfarenhet av situationer med klimatrelaterad vattenbrist. Region Örebro län är därför mycket positiv till de föreslagna åtgärdernas inriktning.

Region Örebro län stöder diskussionen om att det är viktigt att integrera klimatperspektivet i arbetet med vattenförsörjningen. Att poängtera åtgärder för minskad klimatpåverkan är viktigt även om det kanske inte riktigt ingår i de åtgärder som rapporteras i förvaltnings- och åtgärdsplanerna. I enlighet med detta vore det önskvärt att under åtgärder ha med en skrivelse om att minskad klimatpåverkan är en av de viktigaste faktorerna för minimera och minska de bedömda riskerna för vattenförsörjning samt påverkan på våra sjöar, vattendrag och hav. En integration mellan vattenvård och andra områden kan också tänkas. Till exempel kan produktion av biogas från rester från jordbruket minska övergödningen av våra sjöar och vattendrag samt bidra till omställningen av våra fordon till förnybara bränslen och vara en del av en cirkulär ekonomi.

Storskaliga industriella initiativ vid Vättern kan komma att påverka dess vattenkvalitet. En majoritet av länets befolkning kan samtidigt förväntas använda Vättern som sin huvudsakliga vattenkälla i framtiden och sjön är därtill viktig för rekreation, besöksnäring, vattenbruk etc. Region Örebro län framhåller därför vikten av att sjöns planeringsmässiga status säkerställer skyddet av de regionala värdena.

### **Miljökonsekvensbedömning av åtgärdsprogram 2021-2027.**

Region Örebro län har inga synpunkter på åtgärdsprogrammet.

### **Beredning**

Ärendet har beretts inom Regional utveckling varvid särskild hänsyn har tagits till synpunkter från förvaltningens ansvariga för Näringslivsutveckling respektive Energi-

Tjänsteställe, handläggare  
Samhällsplanering och Infrastruktur, Patrik Ståhl

Sammanträdesdatum  
2021-04-21

**FöredragningsPM**  
Dnr: 20RS11442

och klimat. Samråd har även skett med Regionkansliets hållbarhetsenhet och Regionfastigheter. De av länets kommuner som planerar för användande av Vättern som primär vattenkälla har därtill beretts möjlighet att lämna synpunkter.

### **Konsekvenser för miljö-, barn- och jämställdhetsperspektiven**

Region Örebro läns remissyttrande innebär inga konsekvenser för miljö- barn och jämställdhetsperspektiven.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Region Örebro läns remissyttrande innebär inga ekonomiska åtaganden för Region Örebro län.

### **Uppföljning**

Region Örebro län kommer att ta del av Vattenmyndighetens vidare arbete i syfte att följa upp remissyttrandets mottagande.

### **Beslutsunderlag**

FöredragningsPM samhällsbyggnadsnämnden 2021-04-21.

Remissvar.

Vattenmyndighetens digitala samrådshandlingar.

Johan Ljung  
Områdeschef

Tjänsteställe, handläggare  
Samhällsplanering och Infrastruktur, Patrik Ståhl

Sammanträdesdatum  
2021-04-21

Beteckning  
Dnr: 20RS11442

Vattenmyndigheten för Norra Östersjöns  
vattendistrikt  
Länsstyrelsen i Västmanlands län

## **Svar på remiss angående förslag till vattenförvaltning för norra Östersjöns vattendistrikt**

### **Synpunkter på förvaltningsplan 2021-2027**

Region Örebro län efterlyser mekanismer som säkerställer finansiering av de programpunkter som respektive part har ansvar för att genomföra.

### **Synpunkter på åtgärdsprogram 2021-2027**

Region Örebro län efterlyser mekanismer som säkerställer finansiering av de programpunkter som respektive part har ansvar för att genomföra.

### **Region Örebro läns synpunkter på förslag till föreskrifter om miljökvalitetsnormer**

Region Örebro län bedömer att detaljeringsgraden i förslaget till föreskrifter om miljökvalitetsnormer gör dem mindre lämpliga att framföra synpunkter kring, med hänsyn tagen till det regionala utvecklingsuppdragets natur.

### **Region Örebro läns synpunkter på förslag till delförvaltningsplan med åtgärder mot torka och vattenbrist**

Region Örebro län efterlyser mekanismer som säkerställer finansiering av de programpunkter som respektive part har ansvar för att genomföra.

Region Örebro län samtycker till avgränsningen beträffande förslagen till delförvaltningsplan och finner ambitionsnivån rimlig med tanke på utmaningarnas långsiktiga natur. Region Örebro läns bedömning är att det planeringsunderlag som åtgärderna syftar till att ta fram kan bedömas bli av stort värde för såväl offentlig som enskild verksamhet då länet redan har erfarenhet av situationer med klimatrelaterad vattenbrist. Region Örebro län är därför mycket positiv till de föreslagna åtgärdernas inriktning.

Region Örebro län stöder diskussionen om att det är viktigt att integrera klimatperspektivet i arbetet med vattenförsörjningen. Att poängtera åtgärder för minskad klimatpåverkan är viktigt även om det kanske inte riktigt ingår i de åtgärder som rapporteras i förvaltnings- och åtgärdsplanerna.

I enlighet med detta vore det önskvärt att under åtgärder ha med en skrivelse om att minskad klimatpåverkan är en av de viktigaste faktorerna för minimera och minska de bedömda riskerna för vattenförsörjning samt påverkan på våra sjöar, vattendrag och hav. En integrering mellan vattenvård och andra områden kan också tänkas. Till exempel kan produktion av biogas från rester från jordbruket minska övergödningen av våra sjöar och vattendrag samt bidra till omställningen av våra fordon till förnybara bränslen, och vara en del av en cirkulär ekonomi.

Storskaliga industriella initiativ vid Vättern kan komma att påverka dess vattenkvalitet. En majoritet av länets befolkning kan samtidigt förväntas använda Vättern som sin huvudsakliga vattenkälla i framtiden och sjön är därtill viktig för rekreation, besöksnäring, vattenbruk etc. Region Örebro län framhåller därför vikten av att sjöns planeringsmässiga status säkerställer skyddet av de regionala värdena.

### **Miljökonsekvensbedömning av åtgärdsprogram 2021-2027.**

Region Örebro län har inga synpunkter på miljökonsekvensbedömningen.

För Region Örebro län

Nina Höijer  
Ordförande  
Samhällsbyggnadsnämnden

### **Skickas till:**

vastmanland@lansstyrelsen.se



**Från:** [U-RB-Vattenmyndigheten i Norra Östersjön](#)  
**Till:** [Caruso Jenny](#)  
**Ärende:** 29/10 vb Kristina Berglund med fråga om hur att diarieföra -----29/10 Samrådshandlingar från 1 nov -----  
Samråd inom vattenförvaltning 1 november 2020 - 30 april 2021 - inbjudan att lämna synpunkter  
**Datum:** den 29 oktober 2020 10:23:35

---

*Till Regioner som berörs av Norra Östersjöns vattendistrikt. Observera att en Region kan beröras av flera vattendistrikt och därmed få utskick från flera vattenmyndigheter.*

Hej!

Den 1 november 2020 – 30 april 2021 genomför Vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt samråd om hur sjöar, vattendrag, grundvatten och kustnära vatten ska förvaltas de kommande åren.

Följande handlingar ingår i samrådet:

- Förslag till förvaltningsplan (inklusive bilagor)
- Förslag till åtgärdsprogram (inklusive bilaga)
- Förslag till föreskrift med miljö kvalitetsnormer
- Förslag till delförvaltningsplan med åtgärder mot vattenbrist och torka

Till åtgärdsprogrammet hör också en miljökonsekvensbeskrivning (MKB).

Samrådshandlingarna finns att ladda ner från vattenmyndigheternas webbplats från och med den 1 november: [www.vattenmyndigheterna.se/samrad](http://www.vattenmyndigheterna.se/samrad).

Vattenmyndigheten behöver era synpunkter senast den 30 april 2021. Vi ser helst att ni använder det webbformulär som har tagits fram för att svara på samrådet. Det underlättar vår sammanställning och gör att vi enklare kan väga samman synpunkterna. Det finns möjlighet att lämna synpunkter på alla delar av materialet, men det är inte nödvändigt att svara på alla frågor. Välj ut de delar som du eller din organisation känner er berörda av. Information om hur ni lämnar synpunkter, webbformulär och adresser hittar ni på webbplatsen: [www.vattenmyndigheterna.se/samrad](http://www.vattenmyndigheterna.se/samrad).

Notera också att Vattenmyndigheten samråder särskilt om miljö kvalitetsnormer för vattenförekomster som påverkas av vattenkraft. Detta samråd påbörjas 1 mars 2021 och avslutas 30 april 2021. I detta samråd gäller det påverkan från den vattenkraft som omprövas 2022–2024, enligt den nationella planen för miljöanpassning av vattenkraften, NAP.

Era synpunkter är viktiga för att de kommande årens vattenförvaltning ska baseras på ett genomarbetat och väl förankrat underlag.

Tillsammans värnar vi vattnets värden!

*Med vänlig hälsning*

*Vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt*

# 6

## Svar på remissen Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU2020:78)

21RS1157

**Samhällsbyggnadsnämnden**

## **Svar på remissen Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU2020:78)**

### **Förslag till beslut**

Samhällsbyggnadsnämnden beslutar

att överlämna förvaltningens synpunkter som sitt remissyttrande beträffande utredningen Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU2020:78), samt

att paragrafen förklaras omedelbart justerad.

### **Sammanfattning**

En statlig utredning föreslår omfattande förändringar i strandskyddslagstiftningen. Förvaltningen är positiv till ett par av dessa men anser att den regionala utvecklingsstrategin ska få mer inflytande över strandskyddsfrågorna.

### **Ärendebeskrivning**

Svensk strandskyddslagstiftning syftar till att säkerställa allmänheten tillgänglighet till strandmiljöer, för friluftsliv. Därtill ska lagstiftningen skydda djur och naturliv. Utredningen ha haft i uppdrag att lämna förslag så att det blir betydligt enklare att bygga i strandskyddade områden i landsbygder med hänsyn till strandskyddets nämnda syften.

Bakgrunden till utredningen är den kritik har framförts mot nuvarande avstegsmöjlighet i form av det så kallade LIS-instrumentet (landsbygdsutveckling i strandnära områden). Dess tillämpning anses ha begränsats genom att kommunerna i vissa fall svepande har definierat stora områden som lämpliga för LIS utan egentlig underbyggnad. LIS-områdena ska därtill kunna bidra till landsbygdsutveckling vilket är ett begrepp med alltför stor tolkningsmån. De flesta som intervjuats av utredarna pekar samtidigt på svaga möjligheter till finansiering av bostäderna i glesbygderna som ett

mer centralt skäl till att byggande på landsbygden inte möjliggjorts trots lätnaderna i strandskyddet.

En slutsats som utredningen drar är att lätnader i strandskyddet bör kunna genomföras i stora delar av norra Sverige, där det överlag är låg exploateringsgrad, låg befolkningstäthet och lågt exploateringsstryck. Stora delar kan vara landsbygder, där det ska kunna bli enklare att bygga. Men i södra Sverige finns också mindre exploaterade och glest befolkade områden som kan vara landsbygder. I södra Sverige kommer lätnader att kunna genomföras mer selektivt utifrån de lokala förutsättningarna och påverkan på strandskyddets syften och inte i lika stor utsträckning som i norra Sverige.

Förslagen är många och svåra att sammanfatta på ett rättvisande sätt. Några centrala delar kan nämnas:

- Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort. Det vill säga för sjöar mindre än 1 hektar och vattendrag med bred på 2 meter eller smalare. Detta uppges ge förståelse och acceptans för strandskyddsregleringen hos allmänheten. Skydd kan dock införas om det annars tydligt äventyrar strandskyddets syften.
- Kommuner ska antingen kunna ansöka hos länsstyrelsen om att strandskyddet upphävs i landsbygdsområden eller redovisa landsbygdsområden i översiktsplan, där det ska vara enklare att få dispens, det vill säga kommunerna äger initiativrätt till utpekande av landsbygdsområde och länsstyrelsen prövar detta utifrån bland annat regionalt planeringsperspektiv.
- Enligt utredningens direktiv ska en ökad differentiering av strandskyddet utgå från variationerna inom kommunerna. Det ska enligt direktivet bli enklare att bygga i landsbygdsområden med lågt exploateringsstryck. Utredningen föreslår därför att nuvarande kriterier i 7 kap. 18 e § MB ersätts med tre nya kriterier. För att ett strandskyddat område ska kunna anses vara ett landsbygdsområde där bebyggelse kan tillåtas i strandnära lägen bör enligt förslaget samtliga följande kriterier vara uppfyllda.

Det strandskyddade området i fråga bör:

- Ha god tillgång på obebyggd mark
- Inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse, samt
- Inte vara av särskild betydelse för strandskyddets syften.

- Länsstyrelsen föreslås att, efter ansökan från en eller flera kommuner, helt eller delvis ska kunna upphäva strandskyddet inom ett landsbygdsområde, om kriterierna för landsbygdsområden enligt ovan är uppfyllda.

- LIS- instrumentet medger idag inte tillkomst av enstaka en- eller tvåbostads- hus. Lagen ska enligt förslag medge denna typ av mindre exploatering givet att det generella exploateringstrycket är lågt och att berörd kommun är i starkt behov även av enstaka nya boende.
- Klimatanpassningsåtgärder inom strandskyddsområden ska underlättas.
- Tillsynen ska förbättras genom årlig avsättning av medel till Naturvårdsverket.
- Möjlighet till dispens från strandskydd i områden med hög exploateringsgrad ska begränsas.
- LIS-områden som har redovisats i gällande översiktsplan ska anses vara landsbygdsområden, där det ska vara enklare att få dispens för vissa åtgärder.
- Gällande bestämmelser om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) avskaffas.
- Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet inom ett landsbygdsområde föreslås att prövningen får beakta några kriterier. De är:

om området behövs för enstaka en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnad samt åtgärder som hör till bostadsbyggnaden,

om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av att uppföra eller utveckla sammanhållen bebyggelse, eller

om området behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som är nödvändiga för en verksamhet och verksamheten har fördel av ett strandnära läge.

## **Beredning**

Ärendet har beretts inom Regional utveckling.

## **Bedömning**

### **Generella synpunkter**

Region Örebro län lämnar synpunkter utifrån de uppdrag regionen har som Regionalt utvecklingsansvarig, Regional kollektivtrafikmyndighet, Energikontor samt ytterligare aspekter som ligger inom ansvaret för en kommun på regional nivå.

En förändring ”i grunden” kräver ett större omtag. Strandskyddet har funnits i Sverige sedan 1950-talet. Under den tiden har både systematik och materiellt innehåll i systemet förändrats vid ett stort antal tillfällen kopplad till då aktuell bostads- och markpolitik. I och med länsstyrelsernas roll har det också både genom beslutsfattande och rättstillämpning skapats ett strandskydd som i betydande avseenden skiljer sig åt mellan olika län. Samarbetet mellan länsstyrelsen i Örebro län och Region Örebro län är gott. Det kan dock ifrågasättas om länsstyrelsen ska ges ett så stort

bestämmandeansvar som utredningen föreslår och en kommun på regional nivå inte ha någon påverkan trots att den har det regionala utvecklingsansvaret och även kan vara regionplaneorgan. Det är viktigt att inte inskränka det kommunala självstyret utöver vad som är nödvändigt (Regeringsformen 15:3).

Dagens system och lagbestämmelser är för de flesta överblickbart och svårarbetat och det är därför vällovligt att staten vill göra en förändring av strandskyddet.

Det är viktigt att det strandskyddssystem som tas fram underlättar den fysiska planeringen på regional nivå med utrymme för anpassning till lokala förhållanden som gäller för landets olika regioner.

Det ligger i Region Örebro läns intresse att genom ett strandskyddssystem balansera både byggande, friluftsliv, allemansrättslig tillgång till stränder och bevarande av goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten kopplat till den regionala utvecklingsstrategin. Region Örebro län ser det som viktigt att detta gynnar näringslivsutveckling inom bland annat turist- och friluftsområdet samt skapar attraktiva miljöer över hela länet.

Region Örebro län konstaterar att förslagen i betänkandet inte innebär någon förändring av strandskyddet i grunden. För att en reell förändring av strandskyddet ska komma till stånd, behövs ett större grepp där det nuvarande systemet analyseras noggrant, ifrågasätts och omarbetas.

### **Rätt instrument ska användas i rätt syfte**

Region Örebro län har inget att anföra inom detta område då det inte ligger inom ansvaret för en kommun på regional nivå.

### **Betänkandets förslag**

#### **Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort**

Region Örebro län har inget att anföra inom detta område då det inte ligger inom ansvaret för en kommun på regional nivå.

#### **Strandskydd vid anlagda vatten**

Region Örebro län har inget att anföra inom detta område då det inte ligger inom ansvaret för en kommun på regional nivå.

#### **Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller**

Det är viktigt för legitimiteten och förtroendet för reglerna att det är möjligt att på ett enkelt och tydligt sätt få veta var strandskyddet gäller. Region Örebro län instämmer i att en digitalisering av underlag över var strandskydd råder och inte, bör göras skyndsamt. Länsstyrelserna måste tillföras tillräckliga resurser för att utföra arbetet

med digitaliseringen, så att inte ordinarie handläggning påverkas med längre handläggningstider som följd.

### **Enklare att ändra gamla förordnanden om strandskyddets omfattning**

Region Örebro län har inget att anföra inom detta område då det inte ligger inom ansvaret för en kommun på regional nivå.

### **Strandskydd och äldre planer**

Region Örebro län har inget att anföra inom detta område då det inte ligger inom ansvaret för en kommun på regional nivå.

### **Undantaget för de areella näringarna**

Region Örebro län instämmer i bedömningen att det finns ett behov av att vidare utreda undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna. Enligt den regionala utvecklingsstrategin finns en tydlig önskan om att länets sårbarhet gällande livsmedel minskar men också att medvetna överväganden ska göras vid planering och etablering av nya verksamheter på bördig jordbruksmark.

De areella näringarna har genomgått stora förändringar under den tid som strandskyddsbestämmelserna funnits. Många näringsidkare bedriver idag samtidigt ett flertal olika verksamheter. En levande landsbygd kräver att detta är möjligt, och att lagstiftningen stöder detta sätt att bedriva verksamhet.

### **Utvidgning av strandskyddet**

Region Örebro län har inget att anföra inom detta område då det inte ligger inom ansvaret för en kommun på regional nivå.

### **Två alternativa sätt att underlätta byggandet inom landsbygdsområden**

Region Örebro län tillstyrker i princip förslaget om landsbygdsområden. Begreppet "landsbygdsområde" är däremot inte ändamålsenligt, eftersom det inte anknyter till det strandnära läget. Det är även ett begrepp som används i andra sammanhang för att beskriva områden på landsbygden, utan koppling till just strandskyddet. Risken för missförstånd blir därför stor.

Region Örebro län anser att ett annat begrepp än "landsbygdsområde" bör användas för att få en tydlig koppling till strandskyddet. Det är också viktigt att den regionala utvecklingsstrategin ges inflytande över hur strandskyddet hanteras inom det som av utredningen benämns "landsbygdsområde". I den regionala utvecklingsstrategin har Region Örebro län tagit ställning till att hela länet är att anse som utvecklingsområde för framtida bebyggelse och att detta bör beaktas i de "noggranna utredningar" som kopplas till ett beslut om upphävande av strandskydd. Framtagandet av den regionala

Tjänsteställe, handläggare  
Trafik och Samhällsplanering, Johan Ljung

Sammanträdesdatum  
2021-04-21

**FöredragningsPM**  
Dnr: 21RS1157

utvecklingsstrategin sker med stor kompetens och i samråd med länets övriga aktörer och borde vara ett underlag för upphävande av strandskydd.



### **Kriterier för landsbygdsområden**

Förslaget om kriterier för landsbygdsområden är ottydligt formulerat. Föreslagen författningstext inleds med ”Med landsbygdsområde avses ett strandskyddat område”. Därefter följer de tre kriterierna - att tillgången på obebyggd mark ska vara god, att efterfrågan på mark för bebyggelse ska vara liten och att området inte ska vara av särskild betydelse för strandskyddets syften. Frågan är om betänkandets förslag är att ett landsbygdsområde är liktydigt med strandskyddat område, det vill säga en zon runt strandlinjen, eller om landsbygdsområdet i likhet med tidigare LIS-områden (MB 7 kap 18 e §), är större än så, vilket övrig text tyder på.

Region Örebro län anser att det måste förtydligas att ett landsbygdsområde inte är liktydigt med ett strandskyddat område. Det är också viktigt att den regionala utvecklingsstrategin utgör ett underlag för denna bedömning.

I betänkandet görs försök att ringa in och avgränsa hur kriterierna ska tolkas. Region Örebro län kan inte se att det finns vare sig behov eller möjlighet att på ett nationellt heltäckande sätt beskriva vad som är god tillgång på obebyggd mark eller stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Detta är bedömningar som bland annat görs av kommunerna på regional nivå vid framtagandet av regionala utvecklingsstrategier eller regionplaner för de regioner som är regionplaneorgan.

I betänkandet beskrivs att områden av särskild betydelse för friluftslivet eller djur- och växtlivet inte bör kunna ingå i ett landsbygdsområde. Bland annat framgår att områden där länsstyrelsen beslutat att utvidga strandskyddet bör anses vara områden av särskild betydelse för strandskyddets syfte som därför inte bör kunna ingå i ett landsbygdsområde. Inför fortsatt lagstiftningsarbete måste det understrykas att detta inte kan vara ett generellt ställningstagande då det låser fast markanvändning och försvårar framtagandet av en regional utvecklingsstrategi och de utvecklingsområden som kan pekas ut i den.

### **Särskilda skäl till dispens i landsbygdsområden**

Region Örebro län har inget att anföra inom detta område då det inte ligger inom ansvaret för en kommun på regional nivå.

### **Stärkt skydd i vissa områden**

Region Örebro län har inget att anföra inom detta område då det inte ligger inom ansvaret för en kommun på regional nivå.

### **Enklare att vidta klimatanpassningsåtgärder**

I betänkandet föreslås att skälet gäller om området behöver tas i anspråk för att skydda miljön, människors liv och hälsa, infrastruktur och egendom vid befintlig bebyggelse (klimatanpassningsåtgärder). Det är oklart hur ”vid befintlig bebyggelse” ska tolkas. I författningss kommentarerna anges att bestämmelsen handlar om åtgärder som ska

kunna vidtas för att skydda samhällsviktiga funktioner som exempelvis vattenförsörjning, avloppssystem, elförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenleder, vägar och järnvägar, bebyggelse och byggnader och de areella näringarna. Av dessa uppräknade samhällsfunktioner är det stora flertalet inte bebyggelse enligt gängse terminologi. De finns heller inte alltid i direkt närhet till den bebyggelse de försörjer. Det som behöver styras med klimatanpassningsåtgärder, till exempel att hindra översvämningar eller öka markens stabilitet, är inte heller sådant som alltid kan eller behöver utföras i direkt anslutning till bebyggelse.

Region Örebro län tillstyrker att klimatanpassningsåtgärder ska kunna utgöra ett särskilt skäl för upphävande eller dispens från strandskyddet.

Region Örebro avstår i övrigt från att lämna detaljerade synpunkter på utredningens olika förslag.

### **Konsekvenser för miljö-, barn- och jämställdhetsperspektiven**

Region Örebro läns remissyttrande innebär inga konsekvenser för miljö-, barn- och jämställdhetsperspektiven.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Region Örebro läns remissyttrande innebär inga ekonomiska åtaganden för den egna organisationen.

### **Uppföljning**

Riksdagens ställningstagande angående förslagen i utredningen kommer att följas upp.

### **Beslutsunderlag**

FöredragningsPM samhällsbyggnadsnämnden 2021-04-21.

Remissvar.

Digitalt remissunderlag: ”Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd” (SOU2020:78).

Johan Ljung  
Områdeschef

Tjänsteställe, handläggare  
Trafik och Samhällsplanering, Johan Ljung

Sammanträdesdatum  
2021-04-21

Beteckning  
Dnr: 21RS1157

Er beteckning  
M2020/02032

Regeringskansliet, Miljödepartementet

103 33 Stockholm

## Svar på remiss angående Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

Region Örebro län delar uppfattningen att landsbygderna utgör en resurs, både med och utan de samhälleliga utmaningar som utredningen anger som skäl för att göra det lättare att bo och verka på landsbygderna.

### Generella synpunkter

Region Örebro län lämnar synpunkter utifrån de uppdrag regionen har som Regionalt utvecklingsansvarig, Regional kollektivtrafikmyndighet, Energikontor samt ytterligare aspekter som ligger inom ansvaret för en kommun på regional nivå. En förändring ”i grunden” kräver ett större omtag. Strandskyddet har funnits i Sverige sedan 1950-talet. Under den tiden har både systematik och materiellt innehåll i systemet förändrats vid ett stort antal tillfällen kopplad till då aktuell bostads- och markpolitik. I och med länsstyrelsernas roll har det också både genom beslutsfattande och rättstillämpning skapats ett strandskydd som i betydande avseenden skiljer sig åt mellan olika län. Samarbetet mellan länsstyrelsen i Örebro län och Region Örebro län är gott. Det kan dock ifrågasättas om länsstyrelsen ska ges ett så stort bestämmandeansvar som utredningen föreslår och en kommun på regional nivå inte ha någon påverkan trots att den har det regionala utvecklingsansvaret och även kan vara regionplaneorgan. Det är viktigt att inte inskränka det kommunala självstyret utöver vad som är nödvändigt (Regeringsformen 15:3).

Dagens system och lagbestämmelser är för de flesta överblickbart och svårarbetat och det är därför vällovt att staten vill göra en förändring av strandskyddet.

Det är viktigt att det strandskyddssystem som tas fram underlättar den fysiska planeringen på regional nivå med utrymme för anpassning till lokala förhållanden som gäller för landets olika regioner.

Det ligger i Region Örebro läns intresse att genom ett strandskyddssystem balansera både byggande, friluftsliv, allemansrättslig tillgång till stränder och bevarande av goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten kopplat till den regionala utvecklingsstrategin. Region Örebro län ser det som viktigt att detta gynnar näringslivsutveckling inom bland annat turist- och friluftsområdet samt skapar attraktiva miljöer över hela länet.

Region Örebro län konstaterar att förslagen i betänkandet inte innebär någon förändring av strandskyddet i grunden. För att en reell förändring av strandskyddet

ska komma till stånd, behövs ett större grepp där det nuvarande systemet analyseras noggrant, ifrågasätts och omarbetas.

#### **Rätt instrument ska användas i rätt syfte**

Region Örebro län har inget att anföra inom detta område då det inte ligger inom ansvaret för en kommun på regional nivå.

#### **Betänkandets förslag**

##### **Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort**

Region Örebro län har inget att anföra inom detta område då det inte ligger inom ansvaret för en kommun på regional nivå.

##### **Strandskydd vid anlagda vatten**

Region Örebro län har inget att anföra inom detta område då det inte ligger inom ansvaret för en kommun på regional nivå.

##### **Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller**

Det är viktigt för legitimiteten och förtroendet för reglerna att det är möjligt att på ett enkelt och tydligt sätt få veta var strandskyddet gäller. Region Örebro län instämmer i att en digitalisering av underlag över var strandskydd råder och inte, bör göras skyndsamt. Länsstyrelserna måste tillföras tillräckliga resurser för att utföra arbetet med digitaliseringen, så att inte ordinarie handläggning påverkas med längre handläggningstider som följd.

##### **Enklare att ändra gamla förordnanden om strandskyddets omfattning**

Region Örebro län har inget att anföra inom detta område då det inte ligger inom ansvaret för en kommun på regional nivå.

##### **Strandskydd och äldre planer**

Region Örebro län har inget att anföra inom detta område då det inte ligger inom ansvaret för en kommun på regional nivå.

##### **Undantaget för de areella näringarna**

Region Örebro län instämmer i bedömningen att det finns ett behov av att vidare utreda undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna. Enligt den regionala utvecklingsstrategin finns en tydlig önskan om att länets sårbarhet gällande livsmedel minskar men också att medvetna överväganden ska göras vid planering och etablering av nya verksamheter på bördig jordbruksmark.

De areella näringarna har genomgått stora förändringar under den tid som strandskyddsbestämmelserna funnits. Många näringsidkare bedriver idag samtidigt ett flertal olika verksamheter. En levande landsbygd kräver att detta är möjligt, och att lagstiftningen stöder detta sätt att bedriva verksamhet.

##### **Utvidgning av strandskyddet**

Region Örebro län har inget att anföra inom detta område då det inte ligger inom ansvaret för en kommun på regional nivå.

##### **Två alternativa sätt att underlätta byggandet inom landsbygdsområden**

Region Örebro län tillstyrker i princip förslaget om landsbygdsområden. Begreppet "landsbygdsområde" är däremot inte ändamålsenligt, eftersom det inte anknyter till det strandnära läget. Det är även ett begrepp som används i andra sammanhang för att beskriva områden på landsbygden, utan koppling till just strandskyddet. Risken för missförstånd blir därför stor.

Region Örebro län anser att ett annat begrepp än ”landsbygdsområde” bör användas för att få en tydlig koppling till strandskyddet. Det är också viktigt att den regionala utvecklingsstrategin ges inflytande över hur strandskyddet hanteras inom det som av utredningen benämns ”landsbygdsområde”. I den regionala utvecklingsstrategin har Region Örebro län tagit ställning till att hela länet är att anse som utvecklingsområde för framtida bebyggelse och att detta bör beaktas i de ”noggranna utredningar” som kopplas till ett beslut om upphävande av strandskydd. Framtagandet av den regionala utvecklingsstrategin sker med stor kompetens och i samråd med länets övriga aktörer och borde vara ett underlag för upphävande av strandskydd.

### **Kriterier för landsbygdsområden**

Förslaget om kriterier för landsbygdsområden är ottydligt formulerat. Föreslagen författningstext inleds med ”Med landsbygdsområde avses ett strandskyddat område”. Därefter följer de tre kriterierna - att tillgången på obebyggd mark ska vara god, att efterfrågan på mark för bebyggelse ska vara liten och att området inte ska vara av särskild betydelse för strandskyddets syften. Frågan är om betänkandets förslag är att ett landsbygdsområde är liktydigt med strandskyddat område, det vill säga en zon runt strandlinjen, eller om landsbygdsområdet i likhet med tidigare LIS-områden (MB 7 kap 18 e §), är större än så, vilket övrig text tyder på.

Region Örebro län anser att det måste förtydligas att ett landsbygdsområde inte är liktydigt med ett strandskyddat område. Det är också viktigt att den regionala utvecklingsstrategin utgör ett underlag för denna bedömning.

I betänkandet görs försök att ringa in och avgränsa hur kriterierna ska tolkas. Region Örebro län kan inte se att det finns vare sig behov eller möjlighet att på ett nationellt heltäckande sätt beskriva vad som är god tillgång på obebyggd mark eller stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Detta är bedömningar som bland annat görs av kommunerna på regional nivå vid framtagandet av regionala utvecklingsstrategier eller regionplaner för de regioner som är regionplaneorgan.

I betänkandet beskrivs att områden av särskild betydelse för friluftslivet eller djur- och växtlivet inte bör kunna ingå i ett landsbygdsområde. Bland annat framgår att områden där länsstyrelsen beslutat att utvidga strandskyddet bör anses vara områden av särskild betydelse för strandskyddets syfte som därför inte bör kunna ingå i ett landsbygdsområde. Inför fortsatt lagstiftningsarbete måste det understrykas att detta inte kan vara ett generellt ställningstagande då det låser fast markanvändning och försvårar framtagandet av en regional utvecklingsstrategi och de utvecklingsområden som kan pekas ut i den.

### **Särskilda skäl till dispens i landsbygdsområden**

Region Örebro län har inget att anföra inom detta område då det inte ligger inom ansvaret för en kommun på regional nivå.

### **Stärkt skydd i vissa områden**

Region Örebro län har inget att anföra inom detta område då det inte ligger inom ansvaret för en kommun på regional nivå.

### **Enklare att vidta klimatanpassningsåtgärder**

I betänkandet föreslås att skälet gäller om området behöver tas i anspråk för att skydda miljön, människors liv och hälsa, infrastruktur och egendom vid befintlig bebyggelse (klimatanpassningsåtgärder). Det är oklart hur ”vid befintlig bebyggelse” ska tolkas. I författningss kommentarerna anges att bestämmelsen handlar om åtgärder som ska kunna vidtas för att skydda samhällsviktiga funktioner som exempelvis vattenförsörjning, avloppssystem, elförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenleder, vägar och järnvägar, bebyggelse och byggnader och de areella

näringarna. Av dessa uppräknade samhällsfunktioner är det stora flertalet inte bebyggelse enligt gängse terminologi. De finns heller inte alltid i direkt närhet till den bebyggelse de försörjer. Det som behöver styras med klimatanpassningsåtgärder, till exempel att hindra översvämningar eller öka markens stabilitet, är inte heller sådant som alltid kan eller behöver utföras i direkt anslutning till bebyggelse.

Region Örebro län tillstyrker att klimatanpassningsåtgärder ska kunna utgöra ett särskilt skäl för upphävande eller dispens från strandskyddet.

Region Örebro avstår i övrigt från att lämna detaljerade synpunkter på utredningens olika förslag.

För Region Örebro län

Nina Höijer  
Ordförande  
Samhällsbyggnadsnämnden

**Skickas till:**

[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)

med kopia till

[m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se).

Ange diarienummer M2020/02032 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet. Svar lämnas i word och pdf-format. Remissinstansens namn anges på varje dokument.



Miljödepartementet  
Naturmiljöenheten  
Linnea Rosenlöf Nilsson  
08-405 37 89

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

### Remissinstanser

Affärsverket svenska kraftnät  
Alingsås kommun  
Arjeplogs kommun  
Askersunds kommun  
Birdlife Sverige  
Bengtsfors kommun  
Borgholms kommun  
Bottenvikens skärgård  
Botkyrka kommun  
Boverket  
Byggföretagen  
Båstads kommun  
Centrum för rättvisa  
Danderyds kommun  
Domstolsverket  
Ekologiska lantbrukarna  
Eksjö kommun  
Enköpings kommun  
Eskilstuna kommun  
Faluns kommun  
Fastighetsägarna Sverige  
Flens kommun  
Folkhälsomyndigheten  
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Formas

Fortifikationsverket  
Friluftsförbundet  
Fältbiologerna  
Förbundet för Sveriges småbrukare  
Föreningen för Samhällsplanering  
Företagarna  
Försvarsmakten  
Gagnef kommun  
Gislaveds kommun  
Gotlands kommun  
Greenpeace Sverige  
Gällivare kommun  
Gävle kommun  
Göteborgs kommun  
Göteborgs universitet  
Habo kommun  
Halmstad kommun  
Havs- och vattenmyndigheten  
Havsmiljöinstitutet  
Hela Sverige ska leva  
Huddinge kommun  
Hushållningssällskapet  
Hällefors kommun  
Hälsoförbundet  
Härjedalens kommun  
Härnösands kommun  
Hästnäringens Nationella Stiftelse  
Höganäs kommun  
Höje å vattenråd  
IALE svenska landskapsekologiska föreningen  
IVL Svenska Miljöinstitutet  
Jokkmokks kommun  
Justitiekanslern  
Justitieombudsmannen  
Jägarnas riksförbund  
Jönköpings kommun  
Kammarkollegiet  
Karlskoga kommun  
Karlskrona kommun



Karlstad kommun  
Karlstads universitet  
Kristianstads kommun  
Krokoms kommun  
Kulturmiljöfrämjandet  
Kungl. Tekniska högskolan  
Kungsbacka kommun  
Kungsörs kommun  
Kustbevakningen  
Kävlingeåns vattenråd  
Lantbrukarnas Riksförbund  
Lantmäteriet  
Linköpings kommun  
Linnéuniversitetet  
Livsmedelsverket  
Ljusdals kommun  
LRF Skogsägarna  
Luleå kommun  
Lysekils kommun  
Länsstyrelsen i Jämtlands län  
Länsstyrelsen i Blekinge län  
Länsstyrelsen i Dalarnas län  
Länsstyrelsen i Gotlands län  
Länsstyrelsen i Gävleborgs län  
Länsstyrelsen i Hallands län  
Länsstyrelsen i Jönköpings län  
Länsstyrelsen i Kalmar län  
Länsstyrelsen i Kronobergs län  
Länsstyrelsen i Norrbottens län  
Länsstyrelsen i Skåne län  
Länsstyrelsen i Stockholms län  
Länsstyrelsen i Södermanlands län  
Länsstyrelsen i Uppsala län  
Länsstyrelsen i Värmlands län  
Länsstyrelsen i Västerbottens län  
Länsstyrelsen i Västernorrlands län  
Länsstyrelsen i Västmanlands län  
Länsstyrelsen i Västra Götalands län  
Länsstyrelsen i Örebro län

Länsstyrelsen i Östergötlands län  
Malmö kommun  
Melleruds kommun  
Metria AB  
Mittuniversitetet  
Mora kommun  
Motala kommun  
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap  
Nationellt Kompetenscentrum för Vattenbruk  
Naturhistoriska riksmuseet  
Naturskoleföreningen i Sverige  
Naturskyddsföreningen  
Naturturismföretagen  
Naturvårdsverket  
Norrtälje kommun  
Norsjö kommun  
Näringslivets regelnämnd NNR  
Nätverket Rätt Strandskydd  
Regelrådet  
Region 10  
Region Blekinge  
Region Dalarna  
Region Gävleborg  
Region Halland  
Region Jämtland Härjedalen  
Region Jönköpings län  
Region Kalmar län  
Region Kronoberg  
Region Norrbotten  
Region Skåne  
Region Stockholm  
Region Sörmland  
Region Uppsala  
Region Värmland  
Region Västerbotten  
Region Västernorrland  
Region Västmanland  
Region Örebro län  
Region Östergötland

Riksantikvarieämbetet  
Riksrevisionen  
Sala kommun  
Sametinget  
Scouterna  
Sege å vattendragsförbund och vattenråd  
Skellefteå kommun  
Skogsindustrierna  
Skogsstyrelsen  
Skärgårdarnas riksförbund  
Skärgårdsstiftelsen  
Småföretagarnas Riksorganisation  
SmåKom  
Sollefteå kommun  
Sportfiskarna  
Statens energimyndighet  
Statens fastighetsverk  
Statens geotekniska institut  
Statens jordbruksverk  
Statskontoret  
Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, Mistra  
Stockholms kommun  
Stockholm Resilience Center  
Stockholms universitet  
Storumans kommun  
Strängnäs kommun  
Strömstads kommun  
Strömsunds kommun  
Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen  
Svenljunga kommun  
Svensk försäkring  
Svensk Turism AB  
Svenska Botaniska föreningen  
Svenska fjällklubben  
Svenska Jägareförbundet  
Svenska Kanotförbundet  
Svenska Kryssarklubben  
Svenska orienteringsförbundet  
Svenska samernas riksförbund (SSR)

Svenska Seglarförbundet  
Svenska skridskoförbundet  
Svenska Turistföreningen  
Svenskt Friluftsliv  
Svenskt Näringsliv  
Sveriges Allmänningskogars Förbund  
Sveriges entomologiska förening  
Sveriges Fiskares producentorganisation  
Sveriges Fiskevattenägareförbund  
Sveriges Geologiska undersökningar  
Sveriges Hembygdsförbund  
Sveriges Jordägareförbund  
Sveriges Kommuner och Regioner  
Sveriges lantbruksuniversitet  
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut  
Sveriges spannmålsodlare förening  
Säfte kommun  
Södertälje kommun  
Sölvesborgs kommun  
Tillväxtverket  
Tingsryds kommun  
Trafikverket  
Trelleborgs kommun  
Umeå universitet  
Upplandsstiftelsen  
Uppsala kommun  
Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)  
Valdemarsviks kommun  
Villaägarnas riksförbund  
Visita  
Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen  
Världsnaturfonden i Sverige WWF  
Värmdö kommun  
Västerviks kommun  
Västkuststiftelsen  
Västra Götalandsregionen  
Växjö kommun  
Årjängs kommun  
Älvdalens kommun

Örnsköldsviks kommun  
Östersunds kommun  
Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen  
Östhammars kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Miljödepartementet **senast den 3 maj 2021**. Svaren bör lämnas per e-post till [m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se) och med kopia till [m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se). Ange diarienummer M2020/02032 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

**Myndigheter under regeringen** är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet hos Elanders Sverige AB via följande [länk](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad

2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats  
[www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Jan Terstad  
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: [betankande@elanders.com](mailto:betankande@elanders.com)

**Från:** "Liisa Viinamäki" <liisa.viinamaki@regeringskansliet.se> on behalf of "M Naturmiljöenheten" <m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se>  
**Skickat:** Wed, 3 Feb 2021 16:14:46 +0100  
**Till:** "M Naturmiljöenheten" <m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se>  
**Cc:** "Linnea Rosenlöf Nilsson" <linnea.rosenlof.nilsson@regeringskansliet.se>  
**Ämne:** Remiss av SOU 2020:78 Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd  
- Svar senast 3/5 2021  
**Bilagor:** M2020\_02032.pdf

SOU 2020:78:

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/12/sou-202078/>

Strandskyddsutredningens slutbetänkande ” Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd” (SOU 2020:78)

Remissinstanser enl bifogat missiv.

Remissvaren ska ha kommit in till Miljödepartementet **senast den 3 maj 2021**. Svaren bör lämnas per e post till [m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se) och med kopia till [m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se). Ange diarienummer M2020/02032 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

**Myndigheter under regeringen** är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet hos Elanders Sverige AB via följande länk:

<https://reg-intern.store.elanders.com/>

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

Jan Terstad

Departementsråd

Med vänlig hälsning

**Liisa Viinamäki**  
Enhetsassistent

Miljödepartementet  
Naturmiljöenheten  
103 33 Stockholm  
Tfn 08-405 27 34  
[liisa.viinamaki@regeringskansliet.se](mailto:liisa.viinamaki@regeringskansliet.se)  
[www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)



**Regeringskansliet**



# Tillgängliga stränder

– ett mer differentierat strandskydd

*Betänkande av  
Utredningen om översyn av strandskyddet*

*Stockholm 2020*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

**SOU 2020:78**

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

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.  
*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*  
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.  
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet  
Omslag: Elanders Sverige AB  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25127-0  
ISSN 0375-250X

## Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet Isabella Lövin

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm i december 2020

Catharina Håkansson Boman

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

# Innehåll

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

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

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

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



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

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

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

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

## Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

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

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

## Vad är strandskydd?

Strandskydd är nära förknippat med den svenska allemansrätten, som numera är stadfäst i våra grundlagar. Strandskyddslagstiftningen har sitt ursprung från 1950-talet och syftade till att trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid hav, insjöar och vattendrag för allmänheten. I förarbetena till strandlagen framhölls bland annat att rätt till ökad semester gjorde att fler utnyttjade allemansrätten. Strandskyddet infördes som ett skydd för allemansrätten, för att de som inte ägde någon strandfastighet skulle kunna nyttja strandområdena.

Enligt strandlagen gällde strandskyddet inte överallt i Sverige. Länsstyrelsen fick utse områden där strandskydd skulle gälla. Områdena fick omfatta land- och vattenområden högst 300 meter från strandlinjen. Områden som ingick i fastställda planer kunde inte omfattas av strandskydd. Inom strandskyddade områden rådde förbud mot nybyggnad, ändring av byggnad samt grävnings- eller andra förberedelsearbeten. Tillstånd (dispens) till bebyggelse kunde läm-

nas. Förbuden gällde inte bebyggelse som behövdes för försvaret, de areella näringarna eller den allmänna samfärdseln.

Strandlagen ersattes 1965 av naturvårdslagen. Under 1960-talet och början av 1970-talet skedde en omfattande expansion av fritids-  
husbebyggelse, framför allt i tätortsnära stränder längs kusterna. Strandskyddade områden hade inte kommit till stånd i tillräcklig omfattning för att bevara värdefulla stränder för allmänheten. Dispens hade lämnats i förhållandevis stor utsträckning. Det bidrog till att strandskyddet skärptes 1975 och började gälla i hela Sverige. Det blev generellt.

Av naturvårdslagen framgick att strandskyddet gällde vid havet, insjöar och vattendrag för att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv. Skyddet skulle nu som huvudregel gälla 100 meter från strandlinjen, med möjlighet för länsstyrelsen att utöka det upp till 300 meter. Skyddet gällde såväl på land som i vattnet. En annan ändring var att strandskyddet även skulle gälla inom nya planområden, men det infördes samtidigt en möjlighet att upphäva skyddet i planerna.

Strandområden som ingick i äldre, redan fastställda planer skulle inte omfattas av strandskydd enligt den nya lagen. Denna bestämmelse överfördes i huvudsak oförändrad till miljöbalken vid dess tillkomst 1999.

Förbuden inom strandområden utvidgades till att avse även anläggning eller anordning där mark tas i anspråk som hindrade eller var avhållande för allmänheten. Förbudet kom då även att omfatta exempelvis vägar, anläggningar för camping och sport med mera. Dispens kunde lämnas om det fanns särskilda skäl. Dagens motsvarighet till tomtplatsbestämning infördes, det vill säga att vid dispensgivning skulle det bestämmas i vilken utsträckning mark fick tas i anspråk för en fastighet. Undantagen från förbuden avskaffades för försvarets och den allmänna samfärdselns anläggningar.

Strandskyddet är i dag differentierat när det gäller omfattning, vilka åtgärder som omfattas av förbuden inom strandskyddsområde och förutsättningarna för dispens. När strandskyddet blev generellt fick länsstyrelsen bestämma att strandområde som uppenbarligen saknade betydelse för bad och friluftsliv inte skulle omfattas av strandskydd. Genom den möjligheten kunde strandskyddets omfattning differentieras.

År 1994 fick strandskyddet ytterligare ett syfte. Det tillkom för att bevara goda livsvillkor för växter och djur. Även efter denna ändring fick länsstyrelsen bestämma att ett strandområde som uppenbart saknade betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skulle omfattas av skyddet. I samband med lagändringen infördes även en bestämmelse som innebar att länsstyrelsen skulle ompröva tidigare förordnanden om områden som inte skulle omfattas av strandskydd utifrån den nya lydelsen.

År 2009 ändrades lagstiftningen och bestämmelserna specificerades så att länsstyrelsen *i det enskilda fallet* får besluta att upphäva strandskyddet i ett område om det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Ändringarna innebar att det inte längre blev möjligt att upphäva strandskyddet genom generella föreskrifter. Samtidigt avskaffades länsstyrelsens möjlighet att meddela föreskrifter om att strandskydd inte skulle gälla. Därmed avskaffades även länsstyrelsens möjlighet att återinföra strandskyddet.

11 av 21 länsstyrelser har med stöd av lagstiftningen beslutat att undanta områden från strandskyddet. Undantagsbesluten som är uppbyggda på olika sätt i de 11 länen, utgör en viktig utgångspunkt för utredningens förslag, eftersom de är en pusselbit för att förstå hur strandskyddsreglerna tillämpas och var strandskydd gäller i dag. Sammanfattningsvis är strandskyddet upphävt för de flesta små sjöar och vattendrag i de 11 län som har undantagit områden från strandskydd. Men det saknas i dag en fullständig digitalisering av besluten, vilket gör det svårt att få en överblick av dess fulla omfattning. Vissa län har digitaliserat strandskyddet där undantagna områden har beaktats. Andra län använder fortfarande respektive karta i dess tryckta version.

De 11 undantagen ger olika förutsättningar mellan länen. Såväl högexploaterade som lågexploaterade län tillämpar dessa undantag. Att undantagen ofta baseras på gamla, tryckta kartor som inte uppdaterats gör också att tillämpningen försvåras och det kan bli otydligt var strandskyddet gäller eller inte.

Sedan 1990-talet har flera utredningar genomförts och förslag lämnats för att differentiera strandskyddet. Förslagen har alla på olika sätt handlat om var i landet som lättnader i strandskyddet skulle kunna gälla. En utmaning har genomgående varit att finna en ändamålsenlig indelning. Olika varianter har övervägts. Det har varit



fråga om glesbygder, vissa län, vissa kommuner och landsbygder. År 2009 infördes också bestämmelser om differentiering av strandskyddet. Ändringarna syftade å ena sidan till att införa lättnader i strandskyddet för att främja utvecklingen av landsbygdsområden med god tillgång till stränder. Å andra sidan var avsikten också att begränsa nybyggnad i övriga delar av landet genom tydligare och stärkta regler och en fortsatt restriktiv tillämpning.

Enligt bestämmelserna om lättnader ska kommunerna redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (så kallade LIS-områden) i översiktsplanen. Där ska vissa lättnader i strandskyddet kunna gälla. Redovisningen ska göras utifrån kriterier i lagtexten. Lättnaderna innebär att nya och fler särskilda skäl kan tillämpas inom LIS-områden. Syftet var att bättre anpassa strandskyddet till lokala förhållanden och förutsättningar. Bestämmelserna ska också främja utvecklingen i landsbygdsområden med god tillgång till stränder och lågt exploateringsstryck.

I syfte att uppnå en mer enhetlig och korrekt tillämpning preciserades i lagtext också vad som får beaktas som särskilda skäl i övriga områden. Dessutom infördes förtydliganden när det gäller strandskyddets syften och att en fri passage för allmänheten närmast strandlinjen skulle bibehållas. Kommunerna fick huvudansvaret för att pröva frågor om att upphäva och ge dispens från strandskyddet. Samtidigt fick länsstyrelsen ansvaret att bevaka strandskyddets intressen vid kommunal planläggning och överpröva kommunala beslut om upphävanden och dispenser om det behövs.

## Våra utgångspunkter

Riksdagen har angett mål för utvecklingen av Sveriges landsbygder. Dessa har utformats utifrån en långsiktigt hållbar utveckling, i linje med miljömålen. När det gäller den miljömässiga hållbarheten tar beslutet genomgående stöd i de nationella miljö kvalitetsmålen och generationsmålet som riksdagen beslutat. Miljö kvalitetsmålen inrättades med det generella strandskyddet som en viktig förutsättning. Att de landsbygds politiska målen har stöd i miljö kvalitetsmålen utgör en viktig utgångspunkt för våra förslag.

I underlaget för riksdagsbeslutet identifieras ett antal utmaningar som den demografiska utvecklingen, geografiska avstånd och finan-

siella förutsättningar för byggande och verksamheter. Näringsliv och företagande, samhällsplanering och bostadsbyggande framhålls som viktiga områden för landsbygdsutvecklingen. Det övergripande målet är en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd.

Statsmakterna har identifierat landsbygden som en tillgång för att ta till vara framtida möjligheter till hållbar tillväxt och för att möta de utmaningar som följer av förändringar i klimatet och behovet av att ställa om till en mer cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi. Landsbygden måste därför ha goda möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd. Förutsättningarna för att bo, leva och verka kan skilja sig åt i glesa respektive täta miljöer, vilket ställer krav på olika lösningar för att hantera exempelvis offentlig service.

Det finns en konflikt mellan olika exploateringsintressen inom strandskyddade områden å ena sidan och miljöhänsyn i form av att bevara orörda stränder å andra sidan, särskilt i högexploaterade områden. Vi har haft i uppdrag att lämna förslag så att det blir betydligt enklare att bygga i strandskyddade områden i landsbygder. Miljö kvalitetsmålen inrättades med det generella strandskyddet som en viktig förutsättning. Att de landsbygdspolitiska målen har stöd i miljö kvalitetsmålen utgör en viktig utgångspunkt för utredningens förslag. Vår ambition har varit att lämna förslag som underlättar strandnära byggande inom landsbygdsområden samtidigt som strandskyddets syften inte ska äventyras. På så sätt har vi haft för avsikt att söka en balans mellan landsbygdspolitiken och miljö- och friluftsmålen i våra förslag.

En annan viktig ambition har varit att skapa en logisk och väl-motiverad uppbyggnad av bestämmelserna för strandskyddet, som är lätt att förstå för inblandade aktörer. Det har också blivit allt tydligare att bestämmelserna måste kunna ge utrymme för lokala anpassningar och dynamiska förändringar.

## **Befolkningstätheten och exploateringen av stränder varierar**

Exploatering av stränderna, befolkningstäthet och exploaterings-tryck varierar i landet mellan länen och mellan kommuner. Även inom kommunerna varierar förhållandena liksom att de varierar

också över tid, inte minst på grund av den pågående urbaniseringen. Med hänsyn till de varierande förhållandena är det varken lämpligt eller möjligt att på nationell nivå bestämma var det ska bli lättare att bygga genom lättnader i strandskyddet eller var strandskyddet ska stärkas. Våra förslag om en ökad differentiering bör därför genomföras lokalt och regionalt och besluten om detta måste också fattas lokalt och regionalt.

På lokal nivå är det kommunerna som ansvarar för den övergripande samhälls- och bebyggelseplaneringen. Kommunerna ansvarar också för prövningar av strandskyddsdispenser. Länsstyrelsen, som är statens företrädare på regional nivå, tillhandahåller underlag för kommunernas planering. Länsstyrelsen ansvarar också för frågor om att upphäva strandskyddet. Kommuner och länsstyrelser har kunskap om de lokala och regionala förhållandena i landet och bör därför vara de aktörer som i praktiken ska genomföra de förslag som utredningen lämnar.

En slutsats som utredningen kan dra är att lättnader i strandskyddet kommer att kunna genomföras i stora delar av norra Sverige, där det överlag är låg exploateringsgrad, låg befolkningstäthet och lågt exploateringsstryck. Stora delar kan vara landsbygder, där det ska kunna bli enklare att bygga. Det finns områden främst vid kusten dit bebyggelsen och befolkningen är koncentrerad. Det gäller städerna och några större tätorter. Det finns därför områden i norra Sverige som även har hög exploateringsrad, tät befolkning och ett högt exploateringsstryck.

I södra delen av landet är det överlag högre exploateringsgrad, högre befolkningstäthet och högre exploateringsstryck. Bebyggelsen täcker större delar av landområdet än i norra Sverige. Bebyggelsestrycket är överlag också högt. Delar av södra Sverige kan vara sådana starkt exploaterade områden, där strandskyddet bör bibehållas eller stärkas. I södra Sverige finns också mindre exploaterade och glest befolkade områden som kan vara landsbygder.

I södra Sverige kommer lättnader att kunna genomföras mer selektivt utifrån de lokala förutsättningarna och påverkan på strandskyddets syften och inte i lika stor utsträckning som i norra Sverige. I områden i landsbygder kan exploateringsstrycket vara lågt och produktionskostnaden för en byggnad kan vara högre än marknadsvärdet. Det innebär ett risktagande för både de som vill bygga och för banker i sin långivning. Vi har dragit slutsatsen att lättnader i

strandskyddet i landsbygder inte får medföra risk för överetablering eller att strandskyddets syften äventyras.

Även olika kommuner har olika förhållanden och förutsättningar för lättnader i strandskyddet. Det finns också olika förutsättningar för lättnader i olika delar av kommuner, beroende på vilken exploateringsgrad, befolkningstäthet och exploateringsstryck som råder. Exempelvis kommer lättnader i strandskyddet att kunna genomföras i mycket större utsträckning i Jokkmokks kommun som har den lägsta exploateringsgraden av stränderna (1,4 procent) än i Danderyds kommun, som har den högsta (68,9 procent).

### **Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort**

Frågan om strandskyddets omfattning vid små insjöar och vattendrag har utretts ett antal gånger. Naturvårdsverket redovisade till exempel 2002 ett uppdrag från regeringen att bland annat utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av vissa lättnader i strandskyddet utanför tätortsnära områden med högt bebyggelsestryck. I den redovisningen lämnade verket förslag om vissa lättnader. De innebar bland annat att strandskyddet för de minsta sjöarna och vattendragen skulle tas bort helt och att det skulle minska till 50 meter vid vattendrag mellan 1 och 6 meters bredd. Förslaget ledde inte till några lagstiftningsåtgärder.

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

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

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

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

### **Ett mer differentierat strandskydd**

Strandskyddet är redan i dag differentierat på flera olika sätt. Med det generella strandskyddet som infördes 1975 har det successivt utvecklats en rad undantag, i syfte att åstadkomma en differentiering. Länsstyrelsen får till exempel besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. I vissa områden är därför strandskyddet utvidgat till 300 meter från strandlinjen.

Länsstyrelsen har sedan 1975 också kunnat upphäva strandskyddet i områden som saknar betydelse för strandskyddets syften. Sedan 2014 kan länsstyrelsen som nämnts upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, för att områdenas betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten. Strandskyddet gäller därför inte överallt och det har upphävts i olika omfattning i olika områden. I områden där strandskyddet är upphävt krävs följaktligen ingen dispens.

Det finns ett antal åtgärder som inte omfattas av förbuden inom strandskyddsområden. Sådana åtgärder kräver heller ingen dispens. Ett av undantagen gäller åtgärder för de areella näringarna (jordbruket, fisket, skogsbruket och renskötseln). Undantaget gäller över

hela landet. Ett annat undantag gäller kompletteringsåtgärder, där länsstyrelsen har meddelat föreskrifter. Länsstyrelsen får undanta kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad, som vidtas inom 15 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 25 meter och inom en tomtplats som har angetts i ett beslut om dispens.

LIS-bestämmelserna är en del av de förändringar i lagstiftningen som har genomförts i syfte att differentiera strandskyddet. Bestämmelserna har sedan de infördes utvärderats av Naturvårdsverket och Boverket 2013, av länsstyrelserna 2015, av Strandskyddsdelegationen 2015 och av Naturvårdsverket ännu en gång 2017. Utvärderingarna visar att redovisning av LIS-områden har skapat nya förutsättningar och incitament för planering av landsbygder. Planeringen har engagerat både allmänhet och politiker. Samtidigt har planeringen varit en tids- och resurskrävande process, med ett sämre utfall än förväntat.

Strandskyddsdelegationen noterade 2015 att strandskyddet förefaller vara starkt i glesbygd men svagare i tätbebyggda områden. Detta står i kontrast till avsikten bakom de förändringar som riksdagen beslutade om 2009. Ett av de uttalade syftena var att öka differentieringen och åstadkomma en utveckling som bättre tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder är olika i olika delar av landet. Intentionen med LIS-bestämmelserna var att stärka strandskyddet i exploaterade områden, men samtidigt ge lättnader i skyddet där det fanns god tillgång på oexploaterade strandområden.

Vi har tagit del av tidigare utvärderingar och rapporter av strandskyddsbestämmelserna och studerat rättspraxis på området. Vi har under arbetet genomfört möten med en rad aktörer som berörs av strandskyddsbestämmelserna. Slutsatsen är att LIS-systemet inte är tillräckligt effektivt. Det finns problem som påverkar effektiviteten i alla delar av LIS-systemet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Strandskyddet bör bli mer förutsägbart och enklare att administrera**

Länsstyrelserna bör få i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län. Såväl högexploaterade som lågexploaterade län har undantagit strandskydd i olika utsträckning. Att besluten ibland baseras på gamla, tryckta kartor som inte uppdateras gör också att tillämpningen försvåras och det kan bli otydligt var strandskydd gäller. Problem uppstår framför allt för den enskilde och allmänheten när de vill veta var strandskyddet gäller. En heltäckande digitalisering skulle bidra till att göra strandskyddet mer transparent, förutsägbart och rättssäkert, inte minst för den enskilde.

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

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



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

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

### **Effektivare tillsyn inom strandskyddade områden**

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

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

### **Ikraftträdande och genomförande**

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

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

Vi anser att effekterna av de föreslagna ändringarna bör följas upp årligen och utvärderas av Naturvårdsverket. Den årliga uppföljningen av meddelade dispensbeslut i landet bör även omfatta var dispenser söks och var dispenser beviljas samt om åtgärder som avser komplementbyggnader innebär att ny byggnad uppförs.

## Ekonomiska och andra konsekvenser

Vi ska enligt direktiven analysera och redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Vi ska också redovisa konsekvenser i några andra avseenden, exempelvis konsekvenser för friluftsliv, för möjligheten att bygga och driva företag på landsbygden samt samhällets motståndskraft mot klimatförändringar.

Vi har anlitat externt stöd för att genomföra delar i konsekvensutredningen. Ett uppdrag till Sweco Strategi AB har varit att bistå oss med att belysa de ekonomiska konsekvenserna för olika aktörer och med en samhällsekonomisk analys. I den delen av arbetet har även Tillväxtverket medverkat. Vi har dessutom med ett annat uppdrag till samma företag belyst effekter av förslagen för miljön och friluftslivet.

Vi bedömer i konsekvensutredningen att våra förslag beräknas få positiva konsekvenser särskilt för små företag och enskilda i landsbygdsområden. Förslagen bedöms även medföra ökad rättssäkerhet, ökad tydlighet och förutsägbarhet samt större legitimitet för strandskyddslagstiftningen.

Lättnader från strandskyddet i landsbygdsområden och vid mindre sjöar och smalare vattendrag kan få negativa konsekvenser för strandskyddets syften och därmed även för miljön. Dock är strandskyddet delvis redan upphävt i många av landets mindre sjöar och smala vattendrag som följd av de olika länsvisa undantagen. Den negativa påverkan på miljön som en följd av lättnader i landsbygdsområden bör bli begränsad, då dessa områden inte ska vara av särskild betydelse för

strandskyddets syften. Det avser dessutom områden med mycket obebyggd mark och låg efterfrågan på byggnation.

Förslagen innebär sammantaget ett ökat lokalt inflytande, eftersom det är kommunerna som ska kunna ansöka om att upphäva strandskydd helt eller delvis i landsbygdsområden. Var dessa områden ska finnas och hur stora de ska vara ska avgöras av de lokala förutsättningarna, vilket underlättar kommunernas planering. Förslagen kommer även att underlätta kommunernas arbete med dispenser. Åtgärdernas bidrag till landsbygdsutveckling behöver inte vägas in i kriterierna för landsbygdsområden eller i de särskilda skälen för dispens.

Det är framförallt länsstyrelsen som kommer att få ökade kostnader som en direkt följd av förslagen under en period på två år. På sikt bedöms länsstyrelsens och kommunernas arbete med strandskyddet kunna underlättas och förbättras som följd av våra förslag.

För att i större utsträckning kunna ta hänsyn till strandskyddets syften har vi lagt fram flera förslag som innebär att det blir möjligt att återinföra strandskydd. Denna möjlighet är viktig för att säkerställa att strandskyddets syften bevaras på lång sikt. Att kunna återinföra strandskyddet är en viktig motvikt till de lättnader som föreslås. Det innebär även förutsättningar för ett mer likvärdigt strandskydd i landet som helhet med hänsyn till strandskyddets syften.

Vi föreslår visserligen olika lättnader från strandskyddet, i landsbygdsområden och vid mindre sjöar och smalare vattendrag. Men det finns det fortfarande även andra naturskyddsinstrument som kan användas och behöver beaktas både när strandskydd upphävs och återinförs och när det byggs i strandnära lägen.

Förslagen medför flera positiva samhällsekonomiska konsekvenser som följd av förenklingar i lagstiftningen, ökad förutsägbarhet och transparens samt ökad möjlighet att bygga i strandnära lägen på landsbygden. De positiva samhällsekonomiska konsekvenserna kommer i huvudsak att tillfalla mindre företag och enskilda på landsbygden.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken<sup>1</sup>

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

*dels* att 7 kap. 18 f–h §§ ska betecknas 7 kap. 18 e–g §§,

*dels* att 7 kap. 13, 18, 18 c–18 d och den nya 18 f §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 7 kap. 17 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 7 kap.

#### 13 §<sup>2</sup>

Strandskydd gäller vid havet och vid *insjöar* och *vattendrag*.

Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar som är större än en hektar och vattendrag som är bredare än två meter. Strandskydd gäller inte vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975.

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas.*

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse av

18 e § 2011:393

18 g § 2010:902

18 h § 2009:532.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2009:532.

Strandskyddet syftar till att långsiktigt

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

*17 a §*

*Med landsbygdsområde avses ett strandskyddat område*

- 1. där tillgången på obebyggd mark är god,*
- 2. där efterfrågan på mark för bebyggelse inte är stor, och*
- 3. som inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.*

*En kommun får*

- 1. ansöka om att strandskyddet ska upphävas inom ett landsbygdsområde enligt 18 § tredje stycket, eller*
- 2. redovisa ett landsbygdsområde i kommunens översiktsplan.*

*18 §<sup>3</sup>*

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

- |   |  |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften,</li> <li>2. strandskyddet gäller vid en liten sjö eller ett litet vattendrag och områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten, eller</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, eller</li> </ol> |
|---|--|

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2014:892.

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.

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

a) behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, eller

b) skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel än bestämmelserna om miljöskyddsområde eller vattenskyddsområde och skyddet har beslutats av någon annan än en kommun.

Ett upphävande enligt första stycket 2 får göras endast om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset.

*Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet, efter ansökan från en eller flera kommuner, helt eller delvis upphäva strandskyddet inom ett eller flera landsbygdsområden som avses i 17 a § första stycket om kriterierna enligt första stycket 1–3 i den bestämmelsen är uppfyllda.*

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

18 c §<sup>4</sup>

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

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,

2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,

3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,

4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,

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

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

6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse, *eller*

*7. behöver tas i anspråk för att skydda miljön, människors liv och hälsa, infrastruktur och egendom vid befintlig bebyggelse (klimat-anpassningsåtgärder).*

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

*I områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor eller i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet ska första stycket 1–6 tillämpas särskilt restriktivt.*

18 d §<sup>5</sup>

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

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett landsbygdsområde som redovisats i översiktsplan får man, utöver det

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2009:532.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2009:532.



om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus.

18 g §

som anges i 18 c §, också beakta om området

1. behövs för enstaka en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnad samt åtgärder som hör till bostadsbyggnaden,

2. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av att uppföra eller utveckla sammanhållen bebyggelse, eller

3. behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som är nödvändiga för en verksamhet, om verksamheten har fördel av ett strandnära läge.

18 f §<sup>6</sup>

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får, om området har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, besluta att upphäva tidigare förordnanden enligt 7 kap. 15 § denna balk i dess lydelse från den 1 juli 1999 till den 30 juni 2009 och att införa strandskydd.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla vid en insjö som är en hektar och mindre samt ett vattendrag som är två meter och smalare, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet helt eller delvis upphäva ett beslut enligt 18 § tredje stycket, om ett område inte längre upp-

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2009:532.

*fyller kriterierna i 17 a § första stycket 1–3.*

*Beslut enligt andra och tredje styckena ska gälla omedelbart, även om de överklagas.*

I fråga om strandskydd som har upphävts för ett område genom en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller för ett område som har avsetts att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt samma lag gäller strandskyddet åter, om

1. området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller

2. detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.

I fråga om strandskydd som har upphävts för ett område genom en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller för ett område som har avsetts att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt samma lag gäller strandskyddet åter, om

1. området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller

2. detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.

---

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

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet i ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande av sådana ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

3. De delar av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som omfattas av strandskydd ska gälla som landsbygdsområden enligt 7 kap. 17 a § första stycket, om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande har funnit att redovisningen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken i dess lydelse vid tidpunkten för länsstyrelsens granskningsyttrande.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:811) om införande av miljöbalken att 10 a § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

10 a §<sup>7</sup>

Strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900), *om det inte bestäms annat*. Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

---

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2011:337.

### **1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:75) om ändring i miljöbalken**

Härigenom föreskrivs att lagen (2020:75) om ändring i miljöbalken ska utgå.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen  
*dels* att 3 kap. 5, 10 och 16 §§ ska ha följande lydelse,  
*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 kap. 5 a § av  
 följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 5 §<sup>8</sup>

Av översiktsplanen ska även följande framgå

1. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,

2. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,

*3. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,*

4. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra,

5. om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen, och

6. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse.

3. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra,

4. om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen, och

5. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2020:76.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

*5 a §*

*I översiktsplanen får kommunen redovisa landsbygdsområden enligt 7 kap. 17 a § första stycket miljöbalken.*

10 §<sup>9</sup>

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 miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av landsbygdsområden är förenlig med 7 kap. 17 a § första stycket miljöbalken,
4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

---

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2020:76.

16 §<sup>10</sup>

Länsstyrelsen ska under granskningstiden lämna ett granskningsyttrande över planförslaget.

Länsstyrelsen ska i yttrandet enbart ange om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. redovisningen av *områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen* inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,      3. redovisningen av *landsbygdsområden* inte är förenlig med 7 kap. 17 a § första stycket miljöbalken,

4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

---

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

2. De delar av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som omfattas av strandskydd ska gälla som landsbygdsområden enligt 7 kap. 17 a § första stycket miljöbalken, om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande har funnit att redovisningen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken i dess lydelse vid tidpunkten för länsstyrelsens granskningsyttrande.

---

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2020:76.

## 1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

*dels* att rubriken närmast före 23 § ska ha följande lydelse,

*dels* att 11, 23, 24 och 25 a §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 26 b § av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Länsstyrelsen får meddela föreskrifter enligt 7 kap. 17 § miljöbalken.

11 §<sup>11</sup>

Länsstyrelsen får meddela föreskrifter enligt 7 kap. 17 § *och besluta enligt 7 kap. 18 f § första stycket miljöbalken.*

*Naturvårdsverket får meddela föreskrifter enligt 7 kap. 13 § andra stycket miljöbalken.*

**Innehåll i ansökan om tillstånd *och* dispens**

**Innehåll i ansökan om tillstånd, dispens *och* upphävande**

23 §<sup>12</sup>

En ansökan om tillstånd eller dispens enligt 7 kap. miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 kap. miljöbalken eller om tillstånd till vilthägn enligt 12 kap. 11 § miljöbalken ska vara skriftlig och åtföljd av en karta samt, i den utsträckning som det behövs i det enskilda fallet, en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken.

I 19 kap. 6 § miljöbalken finns det en bestämmelse om det underlag som ska ingå i en ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2009:622.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2017:974.



*En ansökan om upphävande av strandskydd i landsbygdsområden enligt 7 kap. 18 § tredje stycket miljöbalken ska vara skriftlig och innehålla en karta som visar vilket område ansökan avser samt underlag som visar att kriterierna i 7 kap. 17 a § första stycket 1–3 miljöbalken är uppfyllda.*

#### 24 §<sup>13</sup>

Innan länsstyrelsen, Skogsstyrelsen eller kommunen fattar ett beslut enligt tredje stycket ska den förelägga ägare och innehavare av särskild rätt till marken att inom viss tid yttra sig över förslaget. Tiden får inte sättas kortare än en månad. Föreläggandet ska delges. Delgivning behöver dock inte ske med sakägare som skriftligen har godkänt förslaget till beslut.

Om alla sakägare med känt hemvist har lämnat ett skriftligt godkännande, får länsstyrelsen, Skogsstyrelsen eller kommunen pröva ärendet utan att meddela ett föreläggande.

Beslut som avses i första stycket är

1. beslut enligt 7 kap. 4, 9 eller 10 § miljöbalken att förklara ett område eller naturföremål som naturreservat, kulturreseptat eller naturminne,

2. beslut enligt 7 kap. 5 § tredje stycket miljöbalken om nya skäl eller ytterligare inskränkningar som avser naturreservat, kulturreseptat eller naturminne,

3. beslut enligt 7 kap. 6 § miljöbalken om förpliktelse att tåla intrång inom naturreservat, kulturreseptat eller naturminne,

4. beslut enligt 6, 7 eller 7 a § denna förordning att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde,

5. beslut enligt 7 kap. 12 § miljöbalken om föreskrifter för ett djur- eller växtskyddsområde,

6. beslut enligt 7 kap. 14 § miljöbalken om utvidgning av strandskyddsområdet, om beslutet är avsett att gälla längre tid än sex månader,

---

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2010:319.

7. beslut enligt 7 kap. 20 § miljöbalken om föreskrifter för ett miljöskyddsområde, och

8. beslut enligt 7 kap. 21 § miljöbalken att förklara ett område som vattenskyddsområde.

*7. beslut enligt 7 kap. 18 f § första stycket miljöbalken om att upphäva tidigare förordnanden enligt 7 kap. 15 § denna balk i dess lydelse från den 1 juli 1999 till den 30 juni 2009,*

*8. beslut enligt 7 kap. 18 f § andra stycket miljöbalken om att strandskydd ska gälla vid insjöar som är en hektar och mindre samt ett vattendrag som är två meter och smalare,*

*9. beslut enligt 7 kap. 18 f § tredje stycket miljöbalken om att helt eller delvis upphäva ett beslut om att upphäva strandskyddet i ett landsbygdsområde,*

10. beslut enligt 7 kap. 20 § miljöbalken om föreskrifter för ett miljöskyddsområde, och

11. beslut enligt 7 kap. 21 § miljöbalken att förklara ett område som vattenskyddsområde.

#### 25 a §<sup>14</sup>

En myndighet eller kommun ska innan den beslutar om bildande, ändring eller upphävande av ett områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken samråda med

1. Skogsstyrelsen, om beslutet rör skogsmark och det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för Skogsstyrelsen,

2. Havs- och vattenmyndigheten, om beslutet rör fiske och det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för Havs- och vattenmyndigheten,

3. Statens jordbruksverk, om beslutet rör vattenbruk och det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för Jordbruksverket, och

4. Sveriges geologiska undersökning, om beslutet rör grundvatten och det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för Sveriges geologiska undersökning.

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2011:629.

*Innan länsstyrelsen beslutar om upphävande av strandskydd i ett landsbygdsområde enligt 7 kap. 18 § tredje stycket miljöbalken ska länsstyrelsen, utöver det som anges i första stycket, samråda med*

*1. berörda kommuner och angränsande länsstyrelser, och*

*2. de ideella föreningar och andra juridiska personer som har rätt att överklaga enligt 16 kap. 13 och 14 §§ miljöbalken.*

#### *26 b §*

*Länsstyrelsen ska meddela sitt beslut enligt 7 kap. 18 § tredje stycket miljöbalken inom tolv månader från den dag ansökan kom in till länsstyrelsen. Under denna tid ska länsstyrelsen meddela de eventuella förelägganden och medge den skäligen tid som krävs för avhjälpa en brist i ansökan och kommunen eller kommunerna ska ha lämnat in eventuella kompletteringar.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.



## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska enligt direktiven (dir. 2019:41) föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som medför att strandskyddet i miljöbalken görs om i grunden. Det ska ske genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringsstryck.

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

Förslagen ska 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.

Utredaren ska mot den här bakgrunden bland annat

- identifiera förhållanden utifrån vilka strandskyddsreglerna kan differentieras,
- föreslå åtgärder som ökar lokalt inflytande,
- föreslå de författningsändringar som krävs för att den variation av skyddsbehov som finns i landet ska få genomslag,
- utvärdera den gällande strandskyddslagstiftning med avseende på hur ändamålsenlig, effektiv och legitim dess tillämpning är i olika delar av Sverige, samt

- vid behov föreslå ytterligare åtgärder för att uppnå syftena med reformen samt säkerställa ett differentierat, effektivt, ändamålsenligt och legitimt strandskydd.

Kommittédirektiven återges i sin helhet i *bilaga 1*.

Utredningsuppdraget ingår som punkt i den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, även kallad Januariavtalet eller 73-punktsuppgörelsen. Strandskyddet tas upp i punkt 23 i uppgörelsen och rubriceras *Gör det möjligt att leva och bo på landsbygden*.

Regeringen har förutom direktiven även överlämnat sex ärenden som rör reglerna om strandskydd till utredningen. Ärendena utgörs av Naturvårdsverkets rapport *Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge*<sup>1</sup>, skrivelser från Länsstyrelsen i Skåne län om strandskydd vid anlagda våtmarker och möjligheterna för länsstyrelsen att förordna om strandskydd<sup>2</sup>, skrivelse från Höje å och Kävlingeåns vattenråd om strandskydd vid anlagda våtmarker<sup>3</sup>, skrivelse från Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Fiskvattenägareförbund, Lantbrukarnas Riksförbund och Skogsindustrierna om ändrat strandskydd<sup>4</sup> samt en skrivelse från Länsstyrelsen i Stockholms län om ändring av 10 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken<sup>5</sup>.

Regeringen har dessutom överlämnat slutrapporten *Strandskyddet i praktiken* (SOU 2015:108) från Strandskyddsdelegationen (S 2013:05) till utredningen. Betänkandet, som har remitterats av Finansdepartementet, har överlämnats tillsammans med inkomna synpunkter.<sup>6</sup>

## 2.2 Våra utgångspunkter

Utredningen ska enligt direktiven lämna förslag som medför att strandskyddet görs om i grunden genom en ökad differentiering. Målsättningen är att det ska bli betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Förslagen ska syfta till att förbättra förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för små-

<sup>1</sup> Regeringens diarienummer M2017/02054/Nm.

<sup>2</sup> Regeringens diarienummer M2018/00946/Nm respektive M2019/00827/Nm.

<sup>3</sup> Regeringens diarienummer M2018/01673/Nm.

<sup>4</sup> Regeringens diarienummer M2019/00933/Nm.

<sup>5</sup> Regeringens diarienummer M2019/01322/Nm.

<sup>6</sup> Regeringens diarienummer Fi2019/01208/SPN.

företagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringsstryck.

Strandskyddets syften – att värna miljön och den allemansrättsliga tillgången – ska enligt utredningens direktiv inte ändras, men regelverket behöver göras om i grunden genom en ökad differentiering för att ett mer anpassat, flexibelt och ändamålsenligt skydd som ökar möjligheten till utveckling. Särskild hänsyn ska också tas för att underlätta byggande i befintliga samhällen i landsbygd och glesbygd.

För att kunna differentiera strandskyddet krävs enligt direktiven att förhållanden som exempelvis tillgång till sjöar och stränder, befolkningstäthet och exploateringsstryck samt förutsättningar för djur- och växtliv, både på land och i vattnet, identifieras och görs mätbara. Utredningen har i uppdrag att identifiera sådana förhållanden och hur dessa förhållanden kan mätas och sättas i relation till varandra genom lämpliga kriterier. Utifrån slutsatserna ska utredningen föreslå de författningsändringar som krävs för att den variation av skyddsbehov som finns i landet får genomslag i strandskyddsreglerna, bland annat genom varierade möjligheter till dispenser och undantag eller genom generella föreskrifter.

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

Enligt regeringen behöver dagens reglering i miljöbalken ändras eller i delar kompletteras så att olika områdens varierande skyddsbehov får genomslag. För att balansera de olika intressen som berörs, främst bostäder, näringsverksamhet, allemansrättslig tillgänglighet, skyddet av djur- och växtliv och skyddet mot klimatförändringar, behövs enligt direktivet en väl avvägd differentiering med fortsatt starkt, och om behov finns förstärkt strandskydd i områden som redan är starkt exploaterade. Utredningen ska analysera hur effektivt olika typer av regleringar bidrar till de berörda intressena och ökar det lokala inflytandet, utan att strandskyddets syften riskeras.

Utredningens förslag ska även syfta till att bibehålla eller om behov finns förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden. I direktiven har regeringen anfört att det är viktigt att utredningens förslag på differentiering strävar efter att inte försämra den allemansrättsliga tillgången till obrutna strandlinjer.

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag som stärker det lokala inflytandet. Enligt regeringens uttalanden i direktivet beror strandskyddets legitimitet till en del på i vilken utsträckning markägare uppfattar skyddet som motiverat utifrån de inskränkningar som strandskyddets syften innebär, och att regelverket tillämpas rättvist samt på hur allmänheten uppfattar tillämpningen utifrån strandskyddets syften.

Länsstyrelsen ska även i fortsättningen ha ansvar för den statliga kontrollen av hur strandskyddsreglerna tillämpas i enskilda fall, medan kommunerna även i framtiden ska anförtros frågan om dispens inom skyddsområden.

En rättvis tillämpning och tillsyn av efterlevnaden av strandskyddet framhålls i direktivet som viktig för att skyddet ska uppfattas som legitimt. Utredningen ska utgå från att det fortsatt finns ett behov av en ändamålsenlig och effektiv statlig tillsyn och kontroll av tillämpningen av förändrade strandskyddsregler, som värnar dess syften och säkerställer ett differentierat och legitimt strandskydd.

Ett sätt att differentiera strandskyddet skulle enligt utredningen kunna vara att avskaffa det inom landsbygder. Före 1975 då det generella strandskyddet infördes var det differentierat på så sätt att enbart vissa områden omfattades. Strandskyddet skulle då mer kunna likna andra områdesskydd. Det som talar emot en sådan lösning är att strandskyddet då inte skulle fylla sin funktion särskilt väl, eftersom den allemansrättsliga tillgången till stränderna inte skulle säkerställas. Skyddet av stränderna är en nationell angelägenhet för att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och för att bevara goda livsvillkor för växter och djur. De orörda stränderna är av stor betydelse både lokalt och regionalt.

Enligt direktivet ska strandskyddets syften bestå. Differentieringen ska utformas med beaktande av förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och för djur- och växtlivet.

Det finns ingen definition eller vedertagen uppfattning om vad som utgör ett landsbygdsområde. Landsbygd kan vara områden som



ligger utanför en tätort, men det kan också finnas flera olika typer av landsbygder. För att undvika en för allmänheten förvirrande terminologi, borde de områden där lättnader i strandskyddet ska gälla kallas för landsbygdsområden med lågt exploateringsstryck eller lättnadsområden. Vi har valt att använda termen landsbygdsområden och det kommer att omfatta områden som inte har högt exploateringsstryck. Landsbygdsområden ska definieras närmare genom de kriterier som vi kommer att föreslå.

### 2.3 Några reflektioner om vårt uppdrag

De första strandskyddsreglerna kom redan på 1950-talet i syfte att trygga tillgången till stränder och sjöar för friluftsliv och förhindra en överexploatering av dessa värdefulla områden. Därefter har regelverket förändrats och utvidgats i takt med samhällsförändringar och nya värderingar. I mitten av 1990-talet kom strandskyddet även att omfatta värnandet av djur- och växtliv. De två syften som i dag gäller för strandskyddet etablerades, dvs. att långsiktigt trygga allmänhetens tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur och växtliv. Utmaningen har alltid varit att klara den svåra balansgången mellan samhällsutveckling och miljöhänsyn.

Det är vår uppfattning att det finns en allmän och stark uppslutning bakom strandskyddets syften. Den slutsatsen drog också bland annat Strandskyddsdelegationen.<sup>7</sup>

Strandskyddsdelegationen noterar samtidigt att tillämpningen av reglerna ofta uppfattas sakna koppling till de två syftena. Strandskyddet upplevs därför i många sammanhang som oförutsägbart och att inte vara transparent. Strandskyddsdelegationen kom till slutsatsen att när tillämpningen inte upplevs bli som avsett får det återverkningar på regelverkets legitimitet. Det är en iakttagelse och uppfattning som vi delar och ser allvarligt på.

En bidragande orsak till att strandskyddet för den enskilde verkar otydligt är att det är svåröverskådligt var och hur regelverket för strandskyddet tillämpas i olika delar av landet. Det finns ett behov av att göra den informationen mer transparent och lättillgänglig.

Vi kan också konstatera att det har blivit ett lapptäcke av olika regler och undantag. Olika regelmässiga förutsättningar råder i olika

---

<sup>7</sup> Strandskyddsdelegationens betänkande *Strandskyddet i praktiken*, SOU 2015:108.

län och ibland mellan grannkommuner. Det gör det svårt för den enskilde att veta var strandskyddet gäller och hur det i praktiken tillämpas.

Det kan bland annat konstateras att när det generella strandskyddet infördes 1975 fick länsstyrelserna behörighet att avgränsa strandskyddet så att områden som uppenbart saknade betydelse för bad- och friluftslivet inte skulle omfattas. Det finns ett antal län som tillämpar äldre, länsvisa förordnanden, som på olika sätt avgränsar strandskyddets geografiska omfattning. Dessa förordnanden innebär alltså att strandskyddet *inte* gäller överallt, för alla sjöar och vattendrag, i dessa län. Det har sedan 1975 också varit möjligt att upphäva strandskyddet i områden som saknar betydelse för dess syften. Förutom de områden som avgränsades 1975 har strandskyddet upphävts i andra områden i landet. Sedan 2014 har det dessutom kunnat upphävas vid små sjöar och vattendrag. Det medför att det existerar skillnader mellan länen även när de lokala förutsättningarna är likvärdiga. Mest uppenbart är detta när det gäller små sjöar och vattendrag.

Strandskyddsdelegationen noterade 2015 att strandskyddet, som det tillämpades, upplevs vara starkt i glesbygd men svagare i tätbebyggda områden. Detta står i kontrast till avsikten bakom de förändringar som riksdagen beslutade om 2009.<sup>8</sup> Ett av de uttalade syftena med dessa ändringar var att öka differentieringen och åstadkomma en utveckling som bättre tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder är olika i olika delar av landet. Intentionen var att stärka strandskyddet i exploaterade områden, men samtidigt ge lättnader i skyddet där det fanns god tillgång på oexploaterade strandområden.

Som grund för dispens utanför områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) får endast något av sex specificerade skäl beaktas.<sup>9</sup> Samtidigt får en strandskyddsdispens endast lämnas om den är förenlig med strandskyddets syften. Den allmänna tillämpningen av de reformerade reglerna och även Mark- och miljööverdomstolens avgöranden gällande strandskyddsreglerna, visar på en restriktivitet när det gäller dispenser. Ett av de vanligaste skälen till att dispens ändå medges är att marken redan är ianspråktagen och att strandskyddet därför redan är utsläckt. Av uppenbara orsaker kan

---

<sup>8</sup> Prop. 2008/09:119 s. 1 och 33-35.

<sup>9</sup> 7 kap. 18 c § MB.

detta skäl sällan åberopas i glest bebyggda delar av landet men desto oftare i och kring tätorter.

Att utvecklingen inte blev den avsedda har bekräftats vid våra många möten med företrädare för såväl enskilda som kommuner och regioner runt om i landet. Det är tydligt att det är en viktig rättvisefråga att åstadkomma en bättre anpassning av strandskyddet, framför allt för landsbygden.

Reformen 2009/2010 var även avsedd att öka det lokala inflytandet över strandskyddets tillämpning och bland annat erbjuda kommuner möjligheter till lättnader i särskilda LIS-områden. Ett särskilt skäl enligt 7 kap. 18 d § miljöbalken (MB) för dispens från förbuden i strandskyddet, är att en åtgärd bidrar till landsbygdsutveckling. Av den information som vi har fått kan vi se att det är viktigt att skapa ökat utrymme för det lokala inflytandet och göra paragrafen mer tillämplig. Dispenser enligt 18 d § inom LIS-områden utgjorde 2019 endast 4,8 procent av det totala antalet dispenser i landet.

Av de åtgärder inom LIS-områden som kommunerna har beviljat strandskyddsdispens för, har 9,5 procent upphävts av länsstyrelsen vid överprövning av kommunens beslut. Att nära en av tio beviljade åtgärder har upphävts förefaller mycket. Vår tolkning är att LIS-systemet inte är tillräckligt effektivt. I kapitel 7 redogör vi för att det finns problem som påverkar effektiviteten i alla delar av LIS-systemet. Ett annat övergripande problem är att LIS-bestämmelserna saknar tillräcklig koppling till strandskyddets syften och förhållandena i olika områden.

Vi har också kunnat se brister i tillsynen av strandskyddet och att omfattningen varierar. Avsikten med tillsyn är att säkerställa syftet med strandskyddet och att reglerna följs. En kompetent tillsyn är särskilt viktig i högt exploaterade områden som är tätbefolkade och där tillgången till stränder och utrymmet för djur och växtliv är begränsat. En hög regelefterlevnad ger också större legitimitet till strandskyddsreglerna.

Sammantaget har utredningen landat i att strandskyddsreglerna och värnandet av de två grundläggande syftena behöver reformeras på flera punkter. De kan sammanfattas på följande sätt.

- Strandskyddet behöver differentieras så att det blir enklare att bygga och vidta åtgärder i landsbygdsområden, där strandskyddets syften inte äventyras samtidigt som dessa syften säkerställs i starkt exploaterade områden.

- Starkare koppling till strandskyddets syften bör finnas i de regler som differentierar strandskyddet.
- Likvärdiga förutsättningar över landet bör skapas när det gäller små sjöar och vattendrag.
- Det behöver synliggöras var strandskyddet gäller genom lättillgängliga digitala kartmaterial.
- Tillsynen behöver förstärkas och bli effektivare.
- Det lokala inflytandet ska öka så att större hänsyn tas till det specifika området.

## 2.4 Utredningens arbetsformer

Utredningsarbetet inleddes i augusti 2019. Sekretariat har som mest varit bemannat med fyra personer. Utredningen har biträtts av en expertgrupp med representanter för närmast berörda departement, myndigheter, kommuner, regioner och organisationer, totalt 23 personer. Utredningen har haft sju sammanträden med experterna i olika former och format med anledning av covid-19. Två fysiska möten, två möten med utskick av handlingar för synpunkter och tre möten som digitala videomöten. En medarbetare från ett konsultföretag har i början av utredningsarbetet biträtt sekretariatet under en och en halv månad.

Det har varit viktigt för utredningen att bedriva arbetet i nära dialog med olika intressenter och aktörer och så långt möjligt på ett öppet sätt. Vi har tagit emot besök och besökt några olika organisationer och intressenter runt om i landet för att skaffa oss information och ta del av erfarenheter av tillämpningen av reglerna i hela landet från olika perspektiv.

Utredningen har noga följt utvecklingen och haft löpande dialog med de organisationer och myndigheter som tagit kontakt med utredningen för att uppvakta eller överlämna synpunkter. Utredningen har tillämpat Folkhälsomyndighetens råd och rekommendationer. Covid-19 har inneburit att många planerade fysiska möten med de personer och organisationer som velat uppvakta utredningen blivit digitala möten anpassade till för tillfället gällande råd och

rekommendationer. Under våren 2020 har mot den bakgrunden flertalet externa kontakter genomförts som digitala möten.

Utredningen har kontaktats av många enskilda personer, i huvudsak via e-post. Ett antal personer har ansett att översynen inte behövs och de är genomgående oroliga för att strandskyddet ska luckras upp. Denna grupp menar sammanfattningsvis att ”det räcker med de möjligheter till dispens som dagens regelverk ger”.

En annan kategori av enskilda personer som hört av sig är sådana som har synpunkter på eller är besvikna över utfallet i ett enskilt ärende och har därmed även synpunkter på regelverkets konstruktion och tillämpningen av reglerna. De personer som delgett utredningen sina erfarenheter har kommit olika långt i beslutsprocessen i sina ärenden när de redovisat sina erfarenheter och kontaktat utredningen. De som har allmänna synpunkter på strandskyddsbestämmelserna och tillämpningen har ofta fått ett negativt besked av kommunen. De som är mest negativa och tydliga i sin kritik är de som berörts av länsstyrelsens överprövning både vad gäller prövningen i sak och den tid som länsstyrelsen tagit på sig för att avgöra ärendet. I vissa fall har den sökande fått vänta på länsstyrelsens avgörande upp till tre år. I andra fall har ärendena överklagats till länsstyrelse, regeringen, mark- och miljödomstol eller Mark- och miljööverdomstolen.

Utredningen har också haft kontakt med ett antal privatpersoner och företag via skrivelser och telefonsamtal, som har synpunkter på hanteringen av strandskyddet vid bildning av bostadsfastigheter med kombinerat ändamål. Lantmäteriet, kommunen eller länsstyrelsen nekar ofta aktuella åtgärder av hänsyn till att utökningen av bostadsfastigheter anses strida mot strandskyddsbestämmelserna. Utredningen har tagit del av exempel där sökanden visat sina avsikter att vårda berörd mark och dess särskilda natur- och kulturmiljö. Myndigheterna har, enligt de som har synpunkter på tillämpningen, inte förhållit sig till eller redogjort för varför de av sökanden redovisade natur- och kulturvärdena inte är tillräckliga för att medge de undantagsmöjligheter som anges i förarbeten till fastighetsbildningslagen. Även Lantmäteriet har påtalat problemet.

Utredningens tid och resurser har varit begränsade och det har inte varit möjligt att utreda den frågan tillräckligt och att seriöst bedöma om det finns behov av författningsändringar vad gäller strandskyddsbestämmelserna i MB och aktuella bestämmelser i

fastighetsbildningslagen (FBL). Utredningen har övervägt att föreslå att regeringen bör ta initiativ till en utredning om huruvida det finns behov av författningsändringar av aktuella bestämmelser i MB och i FBL och därmed förtydliga förutsättningarna för bildandet av bostadsfastigheter med kombinerat ändamål.

Nätverket *Rätt strandskydd* har uppvaktat utredningen och dessutom presenterat en skrift *Strandskyddet – så fungerar det i praktiken*. Skriften redovisar exempel på hur reglerna om strandskydd hanteras i kommuner och länsstyrelser. I skriften redovisas enligt författarna missförhållanden i ärendehantering. Nätverkets förhoppning är att skriften ska bidra till en nyordning som är ändamålsenlig, rätts-säker och legitim.

I en annan skrift – *Rädda Sydöland* – beskriver och diskuterar författaren strandskyddet och andra skyddsregler. Skyddsregler kan stoppa allt överallt enligt författaren. Kostnaderna för handläggningen för ansökningar, ritningar, prövning och överprövning uppgår till hundratals miljoner kronor enligt författaren.

Även advokater och mark- och miljöjurister, som har agerat som ombud i många mål och ärenden i olika prövningsinstanser har lämnat synpunkter på strandskyddsjuridiken. Bland annat lyfter de fram behov av regelförenklingar och bättre synkronisering med plan- och bygglagen (PBL) med tillhörande förordningar.

I många tidningar och andra medier, inte minst på lokal nivå men även på riksnivå, har strandskyddsfrågorna diskuterats. Debatten har visat på två huvudpositioner, dels de som försvarar gällande regler och i många fall också ser behov av stärkt skydd, dels de som tycker att regelverket går för långt i skyddet och är otydligt och bidrar till rättsosäkerhet. På båda sidor finns förespråkare för ökad differentiering med hänsyn till tillgången till sjöar och stränder och bebyggelsestryck.

Experter i utredningen representerar organisationerna Friluftsförbundet, Naturskyddsföreningen, Lantbrukarnas Riksförbund, Sveriges Fiskevattenägareförbund och Visita. Utredningen har dessutom mött flera andra intresseorganisationer, föreningar och bolag. Utredningen har också medverkat i en konferens anordnad av Sveriges Fiskevattenägareförbund. Utredningen har dessutom träffat eller fått synpunkter från många andra organisationer och föreningar till exempel Hela Sverige ska leva, Lantbrukarnas Riksförbund, SmåKom, Stiftelsen Svensk Våtmarksfond, Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län,

Sveriges Jordägarförbund, Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund, Trä- och Möbelföretagen, Turistrådet Västsverige samt Skärgårdarnas riksförbund. Det gäller även regionala skärgårdsföreningar som Mellanskärgårdens intresseförening och SIKO, Skärgårdens intresseförenings kontaktorganisation.

De olika intressenterna har lämnat konkreta förslag till förändringar av strandskyddsreglerna men framförallt gett utredningen en värdefull bild av lokala förutsättningar, behov och inte minst den praktiska tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna och synpunkter på rollfördelningen i regeltillämpningen.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) och de små kommunernas samverkansorganisation (SmåKom) samt företrädare för ett antal kommuner och regioner har visat stort intresse för utredningsarbetet. Det gäller inte minst mot bakgrund av att kommunerna tillämpar strandskyddsreglerna och har en ny och utvecklad roll i beslutssystemet sedan 2010. Utredningen har haft flera kontakter med SKR:s förbundsledning. Utredningen har besökt Örnsköldsviks, Kramfors och Sundsvalls kommuner samt haft möten med representanter för Norrtälje, Värmdö, Älvsbyn samt Dalslandskommunerna Bengtsfors, Dals-Ed, Färgelanda och Mellerud.

Utredningen har deltagit i möte med Region Halland som mötesarrangör med deltagare från alla kommunerna i regionen. Representanter för Region Stockholm och dess skärgårdsråd (SIKO) har uppvaktat utredningen. I samband med utredningens länsbesök, som genomförts i samarbete med fem länsstyrelser har utredningen också mött ett stort antal representanter för inbjudna regioner och kommuner, såväl förtroendevalda som tjänstemän.

Utredningen har även kontaktats av tidigare stadsarkitekter i två kommuner, Haninge och Härjedalens kommuner som delgivit utredningen sina breda erfarenheter från den praktiska tillämpningen utifrån förutsättningarna i respektive kommun och landsdel. Medarbetare från SKR, Göteborgs stad, Jokkmokks kommun, Strömstads kommun och Region Norrbotten har varit representerade med experter i utredningen.

De statliga myndigheterna har viktiga roller i systemet, bland andra länsstyrelserna, Boverket och Naturvårdsverket. Länsstyrelserna har representerats av två experter i utredningen medan Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdverket, Sveriges Meteorologiska Hydrologiska Institut (SMHI) samt Göteborgs universitet har haft

var sin förordnad expert. Även mark- och miljödomstolarna har en viktig roll i systemet och Mark- och miljööverdomstolen har företrätts av en förordnad expert.

Några andra statliga företrädare har kontaktat utredningen för att uppmärksamma oss på vad de gör på området respektive presentera ny kunskap som bör ha relevans för vårt uppdrag. Vi har bland annat mött representanter för Statens geotekniska institut (SGI), Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Stockholms universitet och Havsmiljöinstitutet.<sup>10</sup> Vi har också haft samråd med Tillväxtverket när vi har upprättat konsekvensbeskrivningen.

Lantmäteriet har mycket aktivt arbetat tillsammans med utredningen och har samlat företrädare för flera olika delar av myndigheten med erfarenhet av tillämpningen av strandskyddsreglerna. Lantmäteriet har bland annat tagit upp frågor om samråden mellan beslutsmyndigheten och lantmäteriet, riskerna för dubbelarbete samt frågor om rättssäkerhet och likabehandling. Frågor om fastighetsbildningsåtgärder för bostadsfastigheter på landsbygden har också tagits upp liksom frågor om redovisning av var strandskyddet gäller på karta eller i moderna geografiska informationssystem.

Länsstyrelserna har viktiga uppgifter och lägger stora resurser på arbetet med strandskydd. Utredningen har tagit flera olika initiativ för att ta tillvara länsstyrelsernas erfarenheter av tillämpningen och överblick och kunskap om respektive län och landsdel. Utredningen har träffat länsledningen i Stockholms län som har erfarenheter från både Stockholms län och Norrbottens län samt arbetet i Strandskyddsdelegationen. Utredningen har valt att besöka länsstyrelserna i Dalarnas län, Jämtlands län, Stockholms län, Västra Götalands län, Värmlands län och Örebro län under januari och februari 2020. Länsmöten har haft olika huvudteman som differentiering, landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) och tillsyn. Utredningens syfte med besöken har varit att ta tillvara erfarenheter och att se skillnader i förutsättningar när det gäller bebyggelsestryck och övriga aktuella parametrar eller förutsättningar i olika delar av landet.

Mötena syftade till att ge utredningen möjlighet att ta del av synpunkter och inspel från olika delar av landet. Mötena har haft olika fokus beroende på de lokala förutsättningarna och förväntningarna i respektive län. Förutom medarbetare från berörda läns-

---

<sup>10</sup> Havsmiljöinstitutet är ett samarbete mellan fem universitet: Göteborgs, Stockholms och Umeå universitet samt Linnéuniversitetet och SLU.



styrelser har kommunerna varit representerade av såväl ledande politiker som tjänstemän. I vissa län har även andra lokala och regionala aktörer varit med såsom tidigare chefstjänstemän i kommuner, konsulter med flera.

Regeringskansliet har varit representerat i utredningen av två experter från Miljödepartementet och vardera expert från Finansdepartementet, Infrastrukturdepartementet och Näringsdepartementet.

Den särskilde utredaren har medverkat i ett politikerforum benämnt *Forum för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft*, som inrättats av regeringen och genomförs i samarbete med Tillväxtverket. I detta forum medverkar representanter för regeringen och företrädare från alla landets regioner. Utredarens redovisning har fokuserat på landsbygden och stranden som resurs för landsbygdsutveckling. Utredaren och sekretariatet har totalt medverkat i tio konferenser och seminarier. Vi har även träffat riksdagsledamöter i olika sammanhang, bland annat från de nordligaste länen samt Centerpartiets och Miljöpartiets riksdagsgrupper.

Vi har haft samråd med Miljömålsberedningen (M2010:04). Beredningen ska bland annat föreslå en strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser. Överläggningen berörde strandskyddets betydelse som styrmedel i förhållande till havsanknutna miljö kvalitetsmål. Beredningens förslag ska presenteras senast den 1 december 2020.

Utredningens sekretariat har också haft samråd med Bygglövsutredningen (Fi2020:01) om förutsättningarna för processuell samordning mellan miljöbalken och plan- och bygglagen vad gäller strandskydd och bygglov. Sekretariatet har dessutom träffat Artskyddsutredningen (M2020:03) för informationsutbyte.

Utredningen har till Miljödepartementet yttrat sig över betänkandet *Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning* (SOU 2020:10).

Utredningen har engagerat Statistiska centralbyrån (SCB) för att kartlägga och beskriva nuvarande exploateringsgrad av stränder och förväntat exploateringsstryck av stränder med tillhörande text och kartor.<sup>11</sup> Dessa frågor behandlas främst i kapitel 5 och i Bilaga 2.

---

<sup>11</sup> Statistiska Centralbyrån, 253122/8980252 *Strandnära exploateringsstryck*, GIS-fil Strandzon\_Bebyggd\_zon samt Teknisk metodrapport 2020-10-01.

Konsultföretaget Sweco Strategy AB har biträtt utredningen i arbetet med konsekvensanalyser. Resultatet redovisas främst i kapitel 10.

## 2.5 Betänkandets disposition och redaktionella kommentarer

Utredaren ansvarar ensam för ställningstaganden och förslag men har utvecklat förslagen i samarbete med sekretariatet och efter samråd med utredningens experter. I betänkandetexten används uttrycken *vi* och *utredningen* om vem som framför uppfattningar, bedömningar, ställningstaganden och förslag. Med båda dessa uttryck avses utredaren i samarbete med sekretariatet.

Bland referenser i texten används uttrycken *ibid.* respektive *a.a.* Med *ibid.* (*ibidum*) avses källhänvisningar till samma ställe som förekommer två eller flera gånger direkt efter varandra. Om källhänvisningen gäller samma källa men inte samma ställe, används i stället förkortningen *a.a.* (anfört arbete), i regel tillsammans med en sidhänvisning.

Betänkandet består av 11 kapitel, där vi redogör för våra författningsförslag i kapitel 1 med kommentarer i kapitel 11. I kapitel 3 redovisar vi strandskyddsreglernas historiska framväxt och nuvarande bestämmelser tillsammans med exempel på rättstillämpningen i de delar som har intresse för vårt uppdrag. Vi ska enligt direktiven utvärdera den nuvarande lagstiftningen med avseende på hur ändamålsenlig, effektiv och legitim dess tillämpning är i olika delar av Sverige, vilket också bildar underlag för våra överväganden och förslag i kapitel 6, 7 och 8.

I kapitel 4 redogör vi för huvuddragen i den svenska landsbygdspolitiken och de målsättningar som riksdagen nyligen har fastställt. Delmål för den politiken är bland annat hållbar tillväxt, hållbart utnyttjande av naturresurser och attraktiva livsmiljöer i landsbygder. Det finns därmed en nära koppling till miljöpolitiken och de nationella miljökvalitetsmålen, som också redovisas i kapitlet i de avseenden som de berör vårt uppdrag. I samma kapitel har vi bland annat även beskrivit förutsättningarna för att bygga för bostäder och näringsverksamheter i landsbygd.

I kapitel 5 redogör vi för befolkningsutveckling, befolknings-täthet och exploateringsstryck i Sverige liksom för exploateringen av landets stränder. Vi kan konstatera att befolkningsutvecklingen och den pågående urbaniseringen innebär att städer förstoras och för-tätas, medan landsbygder har avfolkats. Enligt prognoserna kommer denna utveckling också att fortsätta. Underlaget i kapitlet ger oss en övergripande bild av var lättnader i strandskyddet kan tänkas komma i fråga och var strandskyddet kan behöva bibehållas eller stärkas.

Huvuddelen av våra förslag framgår av kapitel 6 och 7. I kapitel 6 lämnar vi förslag gällande små sjöar och vattendrag och för så kallade anlagda vatten. Vi föreslår också att uppgifter om strandskydd bör digitaliseras och bli mer transparenta och att det ska bli enklare att ändra gamla föreskrifter om strandskyddets omfattning.

I kapitel 7 redovisar vi ett par alternativa sätt att underlätta byggandet inom landsbygdsområden och lägger förslag om vilka krav som bör ställas på sådana områden. Vi omprövar de särskilda skälen för dispens i dessa områden och att de särskilda skälen i större utsträckning än i dag bör göra det möjligt att bygga för verksamheter och enstaka en- och tvåbostadshus. Vi gör i kapitlet en bedömning av var strandskyddet behöver stärkas och föreslår att restriktiviteten vid dispensprövning stärks i områden med högt exploateringsstryck. Vi lämnar även förslag om att det ska bli enklare att genomföra klimatanpassningsåtgärder genom att dispens ska kunna meddelas för sådana åtgärder.

Kapitel 8 behandlar tillsynsfrågor och vi gör där bedömningen att mer resurser behöver avdelas för tillsynsvägledning och utbildnings-insatser för en ökad och mer effektiv tillsyn.

Kapitel 9 tar upp frågor om ikraftträdande och genomförande. Vi föreslår att lag- och förordningsändringar ska träda ikraft den 1 januari 2022 och att Naturvårdsverket årligen bör följa upp och utvärdera effekterna av de förändringar som genomförs.

I kapitel 10 beskriver vi slutligen ekonomiska och andra konsekvenser av våra förslag. Kapitlet bygger i sina huvuddelar på två konsultuppdrag till Sweco Strategy AB från utredningen.

Som bilaga finns förutom utredningdirektiven (bilaga 1) även en konsultrapport från Statiska centralbyrån (SCB) till utredningen om strandnära bebyggelse i Sverige (bilaga 2).



## 3 Strandskyddsreglerna

### 3.1 Strandskyddets historiska framväxt

#### 3.1.1 Den första strandskyddslagstiftningen

Strandskyddslagstiftningen har sitt ursprung från 1950-talet. År 1950 tillkom en provisorisk strandlag (1950:639), som efterföljdes av 1952 års strandlag (1952:382). Strandlagen hade till syfte att trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid hav, insjöar och vattendrag för allmänheten. I förarbetena till strandlagen framhölls bland annat att rätt till ökad semester gjorde att fler utnyttjade allemansrätten. En allmän standardhöjning hade också möjliggjort för en allt större del av befolkningen att uppföra fritidshus. Strandskyddet infördes som ett skydd för allemansrätten, för att de som inte ägde någon strandfastighet skulle kunna nyttja strandområdena.<sup>1</sup>

Enligt strandlagen gällde strandskyddet inte överallt i Sverige. Länsstyrelsen fick i stället utse områden där strandskydd skulle gälla. Områdena fick omfatta behövt land- och vattenområde, högst 300 meter från strandlinjen. Områden som ingick i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan eller godkänd avstyckningsplan kunde inte omfattas av strandskydd.<sup>2</sup> Inom strandskyddade områden rådde förbud mot nybyggnad, ändring av byggnad (exempelvis ändring av en fiskebod till fritidshus<sup>3</sup>) samt grävnings- eller andra förberedelsearbeten. Tillstånd (dispens) till bebyggelse kunde lämnas. Förbudet gällde inte bebyggelse som behövdes för försvaret, de areella näringarna (jordbruket, fisket, skogsskötseln) eller den allmänna samfärdseln.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Kungl. Maj:ts proposition nr 187 (1952:187) s. 3 och 8–19.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Prop. 1974:166 s. 96.

<sup>4</sup> Kungl. Maj:ts proposition nr 187 (1952:187) s. 3 och 96–97.

### 3.1.2 Det generella strandskyddet infördes genom naturvårdslagen

Strandlagen ersattes 1965 av naturvårdslagen (1964:822). Under 1960-talet och början av 1970-talet skedde en omfattande expansion av fritidshusbebyggelse, framför allt i tätortsnära stränder längs kusterna. Strandskyddade områden hade inte kommit till stånd i tillräcklig omfattning för att bevara värdefulla stränder för allmänheten och dispens hade getts i förhållandevis stor utsträckning. Det bidrog till att strandskyddet skärptes 1975 och började gälla i hela Sverige. Det blev generellt.<sup>5</sup>

Av 15 § naturvårdslagen framgick att strandskyddet gällde vid havet, insjöar och vattendrag för att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv. I stället för 300 meter skulle skyddet nu som huvudregel gälla 100 meter från strandlinjen, med möjlighet för länsstyrelsen att utöka skyddet upp till 300 meter. Skyddet gällde också såväl på land som i vattnet. En annan ändring var att strandskyddet även skulle gälla inom nya planområden, men det infördes samtidigt en möjlighet att upphäva skyddet i planerna.<sup>6</sup>

Strandområden som vid utgången av juni 1975 ingick i äldre, redan fastställda generalplaner, stadsplaner eller byggnadsplaner skulle enligt övergångsbestämmelserna inte omfattas av strandskydd enligt den nya lagen, om inte annat förordnades.<sup>7</sup> Denna bestämmelse överfördes i samband med miljöbalkens tillkomst i huvudsak oförändrad till 10 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.<sup>8</sup>

Förbuden inom strandområde utvidgades till att avse även anläggning eller anordning där mark tas i anspråk som tomt eller på annat sätt hindrade eller var avhållande för allmänheten. Förbudet kom då även att omfatta exempelvis vägar, anläggningar för camping och sport med mera. Dispens kunde lämnas om det fanns särskilda skäl. Dagens motsvarighet till tomtplatsbestämning infördes, det vill säga att vid dispensgivning skulle det bestämmas i vilken utsträckning

<sup>5</sup> Prop. 1974:166 s. 92–96.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Punkt 4 i övergångsbestämmelserna till naturvårdslagen (1974:1025).

<sup>8</sup> Bestämmelsen anger att *”strandområden som vid utgången av juni 1975 ingick i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan skall inte omfattas av strandskydd enligt miljöbalken, om det inte bestäms annat”*. Med detta avsågs att länsstyrelsen kunde förordna att strandskydd skulle råda. Motiven till aktuellt lagrum anges närmare i regeringens proposition 1997/98:45, del 2, s. 387.

mark fick tas i anspråk. När det gäller undantagen från förbuden avskaffades undantaget för försvarets och den allmänna samfärdsels anläggningar.<sup>9</sup>

När miljöbalken (1998:808), MB, infördes fick den en bestämmelse om att strandskydd återinträder om området upphör att ingå i en detaljplan eller i områdesbestämmelser.<sup>10</sup> Bestämmelsen utvidgades 2009 till att omfatta även situationer när detaljplaner eller områdesbestämmelser ersätts av en ny detaljplan. Samtidigt infördes bestämmelser i 10 a § i lagen om införande av MB att strandskyddet återinträder även när generalplan, stadsplan eller byggnadsplan ersätts eller upphävs.<sup>11</sup>

### 3.1.3 Differentiering av strandskyddet

Strandskyddet är i dag differentierat i fråga om omfattning, vilka åtgärder som omfattas av förbuden inom strandskyddsområde och förutsättningarna för dispens. I det följande redogör utredningen för differentiering i fråga om strandskyddets omfattning och om förutsättningarna för dispens i områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

#### *Strandskyddets omfattning*

När strandskyddet blev generellt gällande 1975 fick länsstyrelserna enligt 15 § naturvårdslagen förordna om att strandområde som uppenbarligen saknade betydelse för bad och friluftsliv inte skulle omfattas av strandskydd. Det kunde enligt uttalanden i förarbetena gälla exempelvis vid obetydliga bäckar och tjärnar.<sup>12</sup> Genom denna möjlighet kunde strandskyddets omfattning differentieras.

År 1994 ändrades 15 § naturvårdslagen och strandskyddet fick ytterligare ett syfte. Det nya syftet tillkom för att bevara goda livsvillkor för växter och djur. Även efter denna ändring fick länsstyrelsen förordna att strandområde som uppenbart saknade betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skulle omfattas av

<sup>9</sup> Prop. 1974:166 s. 4 och 96–98.

<sup>10</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 84.

<sup>11</sup> 7 kap. 18 g § MB och prop. 2008/09:119 s. 78 och 117.

<sup>12</sup> Prop. 1974:166 s. 95.

strandskydd. Nu gällde det inte bara bad och friluftsliv utan även växt- och djurlivet.<sup>13</sup> I samband med lagändringen infördes även en övergångsbestämmelse som gjorde att länsstyrelsen skulle ompröva tidigare förordnanden om områden som inte skulle omfattas av strandskydd utifrån den nya lydelsen. Förordnanden som inte omprövats före utgången av juni 1999 skulle upphöra att gälla.<sup>14</sup>

MB trädde i kraft 1999 och naturvårdslagens bestämmelser om strandskydd överfördes till 7 kap. MB. Enligt 7 kap. 15 § fick då regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde, precis som tidigare, förordna att ett strandskyddsområde som uppenbart saknade betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skulle omfattas av strandskydd. I 11 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken infördes en övergångsbestämmelse likt den från 1994. Där reglerades att förordnanden som hade meddelats enligt 15 § andra stycket första meningen naturvårdslagen (1964:822) i dess lydelse före den 1 juli 1994 skulle omprövas senast den 30 juni 1999. Om ett förordnande inte omprövats innan dess, upphörde förordnandet att gälla.

År 2009 ändrades strandskyddslagstiftningen och bestämmelsen i 7 kap. 15 § MB flyttades till 7 kap. 18 § första stycket 1. Lydelsen i bestämmelsen specificerades så att länsstyrelsen *i det enskilda fallet* får besluta att upphäva strandskyddet i ett område om det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Ändringarna innebar att det inte längre blev möjligt att upphäva strandskyddet genom generella föreskrifter.<sup>15</sup> Samtidigt avskaffades länsstyrelsens bemyndigande att meddela föreskrifter om att strandskydd inte skulle gälla, som då fanns i 11 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2009.<sup>16</sup> Därmed avskaffades länsstyrelsens bemyndigande även att återinföra strandskyddet. Regeringen har efter ändringarna prövat frågan om en länsstyrelse kan återinföra strandskyddet i ett område som omfattas av ett förordnande innan de nu nämnda ändringarna. Regeringen har då konstaterat att avskaffandet av bemyndigandet i

<sup>13</sup> Prop. 1974:166 s. 4.

<sup>14</sup> Punkten 2 i övergångsbestämmelserna till Förslag om lag om ändring i naturvårdslagen (1964:882), se prop. 1993/94:229 s. 5.

<sup>15</sup> Prop. 2008/09:119 s. 103.

<sup>16</sup> Punkten 1 i ikraftträdandebestämmelserna till lagen (2009:532) om ändring i miljöbalken och prop. 2008/09:119 s. 14 samt förordningen (2009:622) om ändring i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m..



11 § förordningen om områdesskydd innebär att länsstyrelsen saknar den möjligheten.<sup>17</sup> Utredningen kan konstatera att det därför saknas lagstöd i dag för en länsstyrelse att upphäva tidigare förordnanden om att vissa områden inte ska omfattas av strandskydd. Det är därigenom inte möjligt att återinföra strandskyddet i områden där strandskyddet har upphävts genom föreskrifter, det vill säga före 2009.

#### *Beslut där områden har undantagits från strandskyddet*

11 av 21 länsstyrelser har med stöd av lagstiftningen beslutat att undanta områden från strandskyddet, företrädesvis mindre sjöar och vattendrag. De län som i dag tillämpar undantag är Gotland, Jönköping, Norrbotten, Västerbotten, Uppsala, Värmland, Västmanland, Örebro och de tre storstadslänen Stockholm, Västra Götaland och Skåne län.

Utöver den lagstiftning som växt fram, utgör undantagsbesluten en viktig utgångspunkt för utredningens förslag, eftersom de är en viktig pusselbit för att förstå hur strandskyddsreglerna tillämpas och var strandskydd gäller i dag. Undantagsbesluten är uppbyggda på olika sätt. I det följande beskrivs varje undantagsbeslut mycket kort.

- Länsstyrelsen i Gotlands län tillämpar ett äldre beslut som innebär att sjöar och vattendrag är undantagna från strandskydd. Vid vattenförekomster som särskilt har pekats ut gäller dock strandskyddet. Vid översynen av det utvidgade strandskyddet återinfördes generellt strandskydd för vissa sjöar och vattendrag på Fårö, Östergarnslandet och Storsudret.
- Länsstyrelsen i Jönköpings län tillämpar beslut som går ut på att de flesta mindre vattendrag är undantagna från strandskydd. Vissa särskilt utpekade vattendrag samt alla övriga vattendrag som är dubbelstreckade på den topografiska kartan (skala 1:50 000) omfattas av strandskydd. Övriga vattendrag är inte strandskyddade. Strandskyddet gäller fullt ut vid de flesta sjöar. För Habo och Mullsjö kommuner, som tidigare tillhört Skaraborgs län, tillämpas äldre beslut från det gamla länet.

---

<sup>17</sup> Regeringsbeslut 2016-11-24 diarienummer M2016/02012/Me (delvis), 2020-09-03 diarienummer M2016/02520/Me och 2016-06-09 diarienummer M2014/02901/Me.

- Länsstyrelsen i Norrbottens län tillämpar strandskyddsreglerna vid kusten och där sjöar/vattendrag syns på karta:
  - i skala 1:250 000 vid sjöar i kustområdet,
  - i skala 1:500 000 vid sjöar i inlandet och
  - i skala 1:500 000 vid alla vattendrag.Sjöar och vattendrag i Norrbottens län som inte syns på dessa kartor omfattas inte av strandskyddet.
- Länsstyrelsen i Skåne län tillämpar strandskyddsbestämmelserna vid sjöar och vattendrag som är utpekade på en karta efter inventering. Det handlar alltså om ett utpekat skydd. Sammantaget är endast en tredjedel av Skånes stränder strandskyddade och två tredjedelar omfattas följaktligen inte av skyddet.<sup>18</sup>
- Länsstyrelsen i Stockholms län tillämpar ett utpekat strandskydd. Strandskyddet är kartbaserat och när undantaget avser sjöar och vattendrag gäller strandskydd endast där skyddet är uttritat.
- Länsstyrelsen i Uppsala län tillämpar också ett utpekat strandskydd. För varje kommun finns listor framtagna över vid vilka sjöar och vattendrag som strandskyddet gäller. För Heby kommun, som tidigare tillhört Västmanlands län, tillämpas förordnandet för det länet som innebär att strandskyddet är inskränkt till 25 meters skydd vid de små vattendragen.
- Länsstyrelsen i Värmlands län tillämpar äldre beslut med innebörden att enkelstreckade vattendrag på den topografiska kartan (skala 1:50 000) undantas från strandskydd. Strandskydd har dock senare återinförts för vissa av dessa mindre vattendrag som har höga naturvärden.
- Länsstyrelsen i Västerbottens län tillämpar beslut med innebörden att endast de sjöar som syns på kartan har strandskydd. Karta i skala 1:50 000 tillämpas för kustkommunerna. För inlandskommunerna tillämpas karta i skala 1:500 000. För strömmande vatten gäller strandskydd för de vattendrag som har dubbla strandlinjer på karta i skala 1:500 000, vilket i princip innebär att vattendrag under 6 meters bredd inte har strandskydd.

---

<sup>18</sup> Länsstyrelsen i Skåne län 2010, *PlanPM Strandskydd 2:3*, rapport 2010:5.

- Länsstyrelsen i Västmanlands län tillämpar beslut med innebörden att strandskyddet är inskränkt till 25 meters skydd vid de små vattendragen, som är enkelstreckade på gröna kartan (skala 1:50 000). Insjöar och vattendrag som inte syns på gröna kartan är helt undantagna från strandskyddet.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län tillämpar flera olika generella undantag, som dessutom är uppbyggda på något olika sätt. Detta har sitt ursprung i att det nuvarande länet tidigare bestod av tre olika län, som hade olika varianter av undantagsbeslut. I tidigare Göteborgs och Bohus län är strandskyddet utpekade på Lantmäteriets registerkarta. Strandskyddet varierar mellan 0 och 300 meter. Mindre vattendrag med biologiska värden har dock strandskydd. För tidigare Älvsborgs län finns listor med sjöar som har strandskydd. Övriga sjöar har inte strandskydd. Enkelstreckade vattendrag på karta i skala 1:50 000 har inte strandskydd. Beslutet i tidigare Skaraborgs län är knutet till topografiska kartan (skala 1:50 000). Gemensamt för Älvsborgs- och Skaraborgsområdena är att man generellt tog bort sjöar under en hektar och vattendrag med enkelstreck på kartan.
- Länsstyrelsen i Örebro län tillämpar beslut med innebörden att vattendrag som inte syns på fastighetskartan (skala 1:10 000) inte har strandskydd. Även enkelstreckade vattendrag på denna karta är undantagna från strandskyddet – detta gäller dock inte vissa utpekade vattendrag som bedömts ha sådant värde för strandskyddets syften att skyddet ska gälla vid dessa vattendrag.

Av ovanstående beskrivning framgår sammanfattningsvis att strandskyddet är upphävt för de flesta små sjöar och vattendrag i de 11 länen som har undantagit områden från strandskydd. Men det saknas i dag en fullständig digitalisering av besluten, vilket gör det svårt att få en överblick av dess fulla omfattning. Vissa län har digitaliserat strandskyddet med beaktande av de undantagna områdena, exempelvis Skåne och Västra Götalands län. Andra län använder fortfarande respektive karta i dess tryckta version.

De 11 undantagen för små sjöar och vattendrag ger olika förutsättningar mellan länen. Såväl högexploaterade som lågexploaterade län men även län som bara delvis är högexploaterade tillämpar dessa undantag. Att undantagen ofta baseras på gamla, tryckta kartor som

inte uppdateras gör också att tillämpningen försvåras och det kan bli otydligt var strandskyddet gäller eller inte.

### 3.1.4 Förutsättningar för dispens i områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Genom reformen 2009 genomfördes förändringar i syfte att differentiera strandskyddet avseende möjligheterna att få dispens. Det fanns en bristande legitimitet för den tidigare regleringen, bland annat för att samma regler hade gällt i hela landet trots att förutsättningarna hade skilt sig åt. Det fanns också kritik mot att en fråga om dispens bedömts lika strängt i områden med god tillgång till obebyggda stränder och ett lågt bebyggelsestryck som i områden med en hög grad av exploatering och ett högt bebyggelsestryck.<sup>19</sup> 2009 års reform föregicks av flera utredningar och förslag om differentiering sedan 1990-talet. Det lämnades flera förslag som alla på olika sätt handlade om var i landet som lättnader i strandskyddet skulle kunna gälla. En utmaning har genomgående varit att finna en ändamålsenlig indelning. Olika varianter har övervägts. Det har varit fråga om glesbygder, vissa län, vissa kommuner och landsbygder. I det följande redogör vi för de olika förslagen som föregick reformen 2009.

#### *Glesbygder med lågt exploateringsstryck och gott om stränder*

Regeringen uppdrog 1992 åt länsstyrelserna i Norrbottens, Jämtlands och Kronobergs län att undersöka förutsättningarna för att uppföra bebyggelse i strandskyddade områden i glesbygder i inlandet. Naturvårdsverket överlämnade i ett yttrande 1993 rapporterna till regeringen och ett förslag. Enligt förslaget kunde en differentierad tillämpning av strandskyddsbestämmelserna avse sjörika områden, som låg på betryggande avstånd från stora och medelstora tätorter och hade lågt bebyggelsestryck.<sup>20</sup>

I propositionen *Strandskydd*<sup>21</sup> som lämnades 1994 redovisade regeringen sin bedömning av hur en differentierad tillämpning av dispensbestämmelserna skulle kunna ske i glest befolkade områden

---

<sup>19</sup> Prop. 2008/09:119 s. 32–33.

<sup>20</sup> Prop. 1993/94:229 s. 11.

<sup>21</sup> A.a.

av landet. Enligt regeringens bedömning skulle länsstyrelserna kunna definiera vilka områden som kunde bli aktuella för en differentierad tillämpning och kommunerna skulle redovisa dessa områden i översiktsplanen.<sup>22</sup> Områden av riksintresse för naturvård, friluftsliv eller kulturminnesvård skulle inte kunna bli aktuella för differentiering. Områden av betydelse på grund av naturvärden, kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet samt grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skulle endast undantagsvis komma i fråga för differentiering (områden enligt dåvarande 2 kap. 6 § lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.).<sup>23</sup> Tillämpningen i dessa områden skulle bli beroende av tätortens storlek, bebyggelsestryck, efterfrågan på bebyggelse samt omfattningen av tillgänglig strandnära rekreativ mark.<sup>24</sup>

Regeringens uttalanden utmynnade i ett regeringsuppdrag till Naturvårdsverket att utarbeta vägledning för den differentierade tillämpningen. En ny regering återkallade senare detta uppdrag. Enligt den nya regeringens mening hade övervägandena i propositionen inte tagit tillräcklig hänsyn till behovet av att skydda friluftslivet och naturmiljön.<sup>25</sup> Nästa gång frågan om differentiering av strandskyddet togs upp av regeringen var 2001.

#### *Vissa län och delar av län med utvecklingspotential*

Regeringen gav 2001 Naturvårdsverket i uppdrag att utreda förutsättningar för både skärpningar och lättnader i strandskyddet. Naturvårdsverket beskrev i sin rapport som lämnades 2002 att strandskyddsbestämmelserna var otillräckliga för att skydda stränderna mot exploatering, framför allt längs södra Sveriges kuster i områden som var av riksintresse för naturvård och friluftsliv. För att åstadkomma skärpningar föreslog verket att länsstyrelsen skulle ges möjlighet att förordna områden där synnerliga skäl i stället för särskilda skäl skulle krävas för dispens. Vidare beskrev verket att strandskyddsbestämmelserna inte gav utrymme för regionala och

---

<sup>22</sup> A.a. s. 11–12.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Prop. 1997/98:45 Del 2 s. 88–89 och Regeringskansliet, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, *Ett förnyat strandskydd*, Ds 2005:23, s. 24.

lokala anpassningar till skilda geografiska förutsättningar och till skiftande exploateringsstryck.

Naturvårdsverket föreslog att så kallade *Mål 1-områden*<sup>26</sup> enligt EU:s strukturfonder skulle utgöra geografisk avgränsning för lättnader i strandskyddsbestämmelserna. Det gällde Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län, samt delar av Dalarnas, Gävleborgs och Värmlands län. Motiven var att det var områden med låg bebyggelsepåverkan, med undantag för kusten samt Storsjön i Jämtland och att områdena var utpekade som högt prioriterade när det gällde regional utveckling.<sup>27</sup>

Förslaget remissbehandlades. De invändningar som fördes fram var framför allt att indelningen i Mål 1-områden var en administrativ gräns med sannolikt begränsad varaktighet. Även lämpligheten att redan starkt bebyggelsepåverkade strandområden skulle omfattas av lättnaderna ifrågasattes. Det fanns även synpunkter om att andra delar av landet borde kunna omfattas av lättnader.<sup>28</sup> Förslagen ledde inte till någon lagstiftning.

### *Kommuner med god tillgång till inlandsstränder*

År 2005 lämnade Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet förslag till nya strandskyddsbestämmelser i promemorian *Ett förnyat strandskydd*. Enligt förslagen skulle lättnader gälla kommuner där graden av bebyggelsepåverkan vid inlandsstränder i kommunen uppgick till högst tio procent och där tillgången på obebyggda inlandsstränder uppgick till minst 50 meter per invånare.<sup>29</sup> Regeringen skulle i en bilaga i förordningen (1998:1252) om områdesskydd meddela föreskrifter om vilka kommuner som skulle anses ha god tillgång till inlandsstränder.<sup>30</sup> I tabell 3.1 visas ett utdrag ur förslaget till bilaga i förordningen.

<sup>26</sup> Tidigare EU-stöd enligt inom ramen för EU:s regionalpolitik. I strukturfonds-förordningarna fanns det tre prioriterade mål för perioden 2000–2006, varav Mål 1 var att främja utveckling och strukturell anpassning i områden som släpade efter i utvecklingen. Se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:g24203&from=DA>, besökt 2020-08-20.

<sup>27</sup> Naturvårdsverket, rapport 5185 *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, s. 1–11 och 36–38.

<sup>28</sup> Regeringskansliet, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, *Ett förnyat strandskydd*, Ds 2005:23, s. 127.

<sup>29</sup> A.a. s. 9 och 45–46.

<sup>30</sup> A.a. s. 177–188.

**Tabell 3.1 Ur förslag till bilaga i förordningen (1998:1252) om områdesskydd**

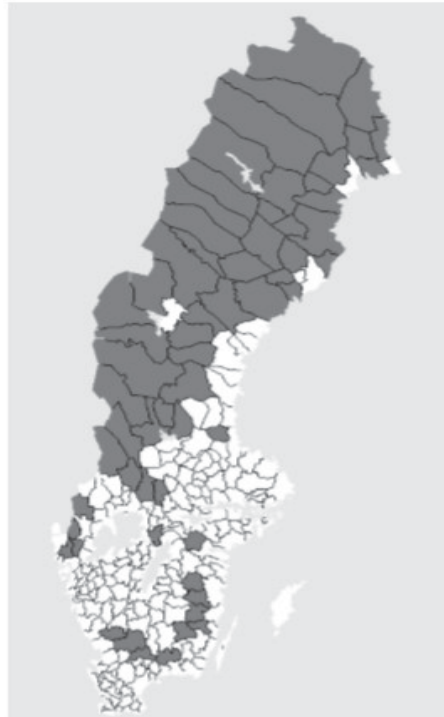
Med god tillgång till inlandsstränder avses att 1. graden av bebyggelsepåverkan vid inlandsstränder uppgår till högst tio procent, och 2. tillgången på inlandsstränder uppgår till minst 50 m obebyggd inlandsstrand per invånare, baserat på invånarantalet i kommunen 2004-12-31

Kommun- kod	Kommunnamn	Antal km inlands- strand	Antal km obebyggd inlands- strand	Procent bebyggelse- påverkad inlandsstrand	Invånar- antal 041231	Antal meter obebyggd inlands- strand/inv.
0513	Kinda	1 428	1 282	10	9 953	129
0562	Finspång	1 630	1 471	10	20 993	70
0760	Uppvidinge	807	740	8	9 514	78
0763	Tingsryd	1 491	1 387	7	12 892	108
0765	Älmhult	1 042	956	8	15 421	62
0781	Ljungby	2 017	1 835	9	27 004	68
0821	Högsby	699	641	8	6 244	103
0860	Hultsfred	1 136	1 018	10	14 591	70

Källa: Ds 2005:23.

Figur 3.1 visar en karta över samtliga kommuner som enligt förslaget skulle anses ha god tillgång till inlandsstränder.

**Figur 3.1** Kommuner som skulle anses ha god tillgång till inlandsstränder



Källa: Ds 2005:23.

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementets promemoria remissbehandlades. Förslaget fick kritik för den kommunala indelningen. Att en kommun antingen helt och hållet omfattades eller uteslöts ansågs vara för trubbigt och oflexibelt. Det anfördes att ett utpekande av kommuner genom en författning inte skulle medge en lokal eller regional förankringsprocess och att det skulle bli svårt att ta hänsyn till befintliga skyddsvärden.<sup>31</sup> Förslaget genomfördes inte.

---

<sup>31</sup> Regeringskansliet, Miljödepartementet, *Stranden – en värdefull miljö*, Ds 2008:21, s. 50.



*Mindre områden i glest bebyggda delar i kommuner*

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet reviderade det förslag som hade presenterats i Ds 2005:23. Enligt det reviderade förslaget skulle länsstyrelsen efter ansökan från en kommun få besluta om mindre områden i glest bebyggda delar av kommunen i syfte att differentiera strandskyddet. Inom dessa områden skulle vissa särskilda skäl gälla i syfte att gynna glesbygdsutveckling.<sup>32</sup>

Det reviderade förslaget remissbehandlades. En övervägande del av remissinstanserna ansåg att det var en förbättring jämfört med det första förslaget i Ds 2005:23 och tillstyrkte det i huvudsak. Flera kommuner ansåg att kommunerna borde ansvara för differentieringen i stället för länsstyrelsen. Det reviderade förslaget ledde dock inte heller till lagstiftning.<sup>33</sup>

*Områden för landsbygdsutveckling i kommunerna*

År 2008 lämnade Miljödepartementet nya förslag till differentiering av strandskyddet i promemorian *Stranden – en värdefull miljö*.<sup>34</sup> Förslagen låg till grund för de nu gällande bestämmelserna om differentiering i 7 kap. MB, som beslutades 2009. Ändringarna syftade å ena sidan till att införa lättnader i strandskyddet för att främja utvecklingen av landsbygdsområden med god tillgång till stränder, å andra sidan att begränsa nybyggnad i övriga delar av landet genom tydligare och stärkta regler och en fortsatt restriktiv tillämpning.

Enligt bestämmelserna om lättnader ska kommunerna redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden) i översiktsplanen, inom vilka vissa lättnader i strandskyddet gäller. Redovisningen ska göras utifrån kriterier i lagtexten.<sup>35</sup> Lättnaderna innebär att nya och fler särskilda skäl kan tillämpas inom LIS-områden.<sup>36</sup> Syftet var att bättre anpassa strandskyddet till de lokala förhållandena och förutsättningarna och att främja utvecklingen i

<sup>32</sup> Regeringskansliet, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, *Reviderat förslag till differentierat strandskydd*, Promemoria 2005-12-02, dnr M2005/4076/NA.

<sup>33</sup> Regeringskansliet, Miljödepartementet, *Stranden – en värdefull miljö*, Ds 2008:21, s. 50–51 och 83–84.

<sup>34</sup> A.a.

<sup>35</sup> Kriterierna anges i 7 kap. 18 e § MB.

<sup>36</sup> Dessa särskilda skäl anges i 7 kap. 18 d § MB.

landsbygdsområden med god tillgång till stränder och lågt exploateringsstryck.<sup>37</sup>

I syfte att uppnå en mer enhetlig och korrekt tillämpning preciserades i lagtext vad som får beaktas som särskilda skäl. Därutöver infördes förtydliganden avseende strandskyddets syften och att en fri passage för allmänheten närmast strandlinjen skulle bibehållas. Kommunerna fick huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande av och dispens från strandskyddet. Samtidigt fick länsstyrelsen ansvaret att bevaka strandskyddets intressen vid kommunal planläggning och överpröva kommunala beslut om upphävanden och dispenser.<sup>38</sup>

### 3.1.5 Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag

Som tidigare nämnts fick Naturvårdsverket under 2001 i uppdrag att bland annat utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av vissa lättnader i strandskyddet utanför tätortsnära områden med högt bebyggelsestryck. I redovisningen lämnade verket förslag om vissa lättnader.<sup>39</sup> De innebar bland annat att strandskyddet för de minsta sjöarna (med en areal under 0,5 hektar) och vattendragen (med en bredd under 1 meter) skulle tas bort helt och att strandskyddet skulle minska till 50 meter vid vattendrag mellan 1 och 6 meters bredd. Förslaget kompletterades av ett förslag om att länsstyrelsen skulle få en rätt att införa eller utöka strandskyddet vid sådana vattenområden. Förslaget ledde inte fram till några lagändringar.

I 2009 års reform valde den dåvarande regeringen inte att gå vidare med de förslag som lämnades av Naturvårdsverket 2002 i de delar som avsåg små sjöar och vattendrag. År 2012 fick dock Naturvårdsverket och Boverket i uppdrag att bland annat analysera och redogöra för konsekvenserna av att införa lättnader i strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag utanför högexploaterade områden. Redovisningen av uppdraget innehöll olika möjligheter att

---

<sup>37</sup> Prop. 2008/09:119 s. 56.

<sup>38</sup> A.a. s. 1, 36–37, 45–48, 52–54 och 71–77.

<sup>39</sup> Naturvårdsverket, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, Rapport 5185, april 2002.

minska strandskyddet vid små sjöar och vattendrag.<sup>40</sup> Myndigheternas huvudförslag kom sedan i huvudsak att ligga till grund för den senaste lagändringen gällande små sjöar och vattendrag.<sup>41</sup>

År 2014 infördes nya bestämmelser i 7 kap. 18 § MB, som ger länsstyrelsen möjlighet att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, om det område som upphävandet avser har liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. En liten sjö får ha en vattenyta som uppgår till omkring en hektar eller mindre och ett litet vattendrag får ha en bredd på omkring två meter eller smalare. Ett av syftena med ändringen var att skapa ökad förståelse och acceptans för strandskyddsregleringen. Upphävande kan enligt propositionen avse 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.<sup>42</sup>

Reformen var ett steg i regeringens ambition att successivt göra det enklare att bygga i strandnära lägen i glesbefolkade områden med lågt bebyggelsestryck. Enligt regeringens överväganden i förarbetena bedömdes exploateringsstrycket oftast vara lågt vid de minsta sjöarna och vattendragen och många av de mest känsliga områdena kring små vattendrag omfattades redan av biotopskydd. Regeringen aviserade att den avsåg att återkomma med vidare förslag till åtgärder för att på sikt upphäva det generella strandskyddet för små sjöar och vattendrag.<sup>43</sup>

Sedan upphävandemöjligheten infördes har länsstyrelserna under perioden 2016-2019 fattat 490 beslut om att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag som berör totalt 517 områden. Områden vid små sjöar och vattendrag i landet (se vidare tabell 3.2 och avsnitt 6.1).<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Naturvårdsverket och Boverket, *Strandskydd. En redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2013.

<sup>41</sup> Prop. 2013/14:214 s. 15.

<sup>42</sup> A.a. s. 20.

<sup>43</sup> A.a. s. 1 och 17.

<sup>44</sup> Naturvårdsverket, *Uppföljning av strandskyddet 2019, Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Naturvårdsverket*, s. 39.

**Tabell 3.2 Upphävande av strandskydd vid små sjöar och vattendrag**

Tabellen anger hur många beslut om upphävande av strandskydd vid små sjöar och vattendrag som länsstyrelsen meddelat med stöd av 7 kap. 18 § punkten 2, MB

	2019	2018	2017	2016	Kommentar
Beslut	176				Varav 78 avsåg Halland.
Områden	186				Varav 86 avsåg Halland.
Beslut		152			Varav 72 avsåg Halland och 40 Dalarna.
Områden		162			Varav 76 avsåg Halland och 45 Dalarna.
Beslut			100		Varav 52 avsåg Halland.
Områden			107		Varav 54 avsåg Halland.
Beslut				62	Varav 21 avsåg Halland och 20 Dalarna.
Områden				62	Varav 21 avsåg Halland och 20 Dalarna.

Källa: Naturvårdsverket 2016-2019, Redovisning av uppföljning av strandskyddet.

## 3.2 Strandskyddets syften och förbud

### 3.2.1 Var gäller strandskydd?

Strandskydd gäller vid havet samt vid insjöar och vattendrag.<sup>45</sup> Strandskyddsområdets utsträckning är enligt huvudregeln området intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd, såväl inåt land som ut i vattnet. Länsstyrelsen får besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften.<sup>46</sup>

Vad som utgör en insjö eller ett vattendrag har aldrig närmare definierats i strandskyddslagstiftningen eller i dess förarbeten. För att det ska vara fråga om vattendrag har det betydelse att det faktiskt är vattenförande. I rättspraxis har det ansetts att även bäckar där det tidvis kan vara ont om vatten eller mycket små vattenflöden utgör vattendrag och omfattas av strandskyddet.<sup>47</sup> Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har inte ansett det möjligt att generellt uttala sig om artificiella vattendrag ska omfattas av strandskyddet eller inte,

<sup>45</sup> 7 kap. 13 § första stycket MB.

<sup>46</sup> 7 kap. 14 § första och andra stycket MB. För att avgöra om en planerad åtgärd ligger inom strandskyddsområde har mätning från en markerad strandlinje på Lantmäteriets kartmaterial har ansetts tillräckligt, se Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-08-25, målnummer M 8029-14.

<sup>47</sup> MÖD 2008:36 och MÖD 2012:4.

utan en bedömning får göras från fall till fall.<sup>48</sup> Ett markavvattningsdike för att avvattna åkermark har inte ansetts vara ett vattendrag.

MÖD anförde att en tillbakablick på strandskyddets historiska framväxt kan ge vägledning för hur grävda markavvattningsdiken ska bedömas. När strandskyddet infördes och fram till att syftet utvidgades 1994 framstår det enligt domstolen som uteslutet att ett dike grävt för att avvattna åkermark skulle ansetts ha någon betydelse för allmänhetens bad- och friluftsliv, vilket skulle ha motiverat att det skulle ha omfattats av strandskydd. Sedan syftet utvidgades till även biologiska värden kan grävda, vattenförande diken visserligen ha ett intresse ur strandskyddssynpunkt, men domstolens slutsats var att lagstiftaren inte avsett att utöka tillämpningen av strandskyddet, varför markavvattningsdiket inte kunde anses omfattas av strandskydd.<sup>49</sup>

En anlagd våtmark har inte ansetts vara vare sig ett vattendrag eller en sjö. Våtmarken var cirka 0,5 hektar stor och vattenspeglarna uppgick totalt sett till cirka 1 000 kvadratmeter.<sup>50</sup> En konstgjord badsjö som anlades 1933 och som aldrig har ingått i något naturligt system för tillförsel av vatten har inte ansetts utgöra en insjö.<sup>51</sup>

### 3.2.2 Strandskyddets syften

Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.<sup>52</sup> Strandskyddets långsiktiga perspektiv innebär att områden som för tillfället verkar vara av begränsat värde kan bli betydelsefulla i framtiden.<sup>53</sup>

Syftet avseende allemansrättslig tillgång avser att bevara den möjlighet att bedriva friluftsliv som allmänheten har enligt allemansrätten.<sup>54</sup> Allemansrätten innebär att det är tillåtet för var och en att ta sig fram till fots över annans mark utanför tomtmark och tillfälligt uppehålla sig där.<sup>55</sup> Allemansrätten begränsas bland annat genom brottsbalkens bestämmelser om hemfridsbrott och olaga in-

<sup>48</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2020-03-31, målnummer P 7143-19.

<sup>49</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-06-11, målnummer M 10756-14.

<sup>50</sup> MÖD F 5418-13.

<sup>51</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2020-03-31, målnummer P 7143-19.

<sup>52</sup> 7 kap. 13 § andra stycket MB.

<sup>53</sup> Prop. 2008/09:119 s. 36.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Prop. 1993/94:117 s. 18-19.

trång.<sup>56</sup> Det finns ingen bestämd storlek för hemfridszon utan det varierar beroende på förhållandena.<sup>57</sup> Miljörättsligt är hemfridszonen det område närmast fastighetsägarens bostad som antingen är utmärkt på kartan efter beslut om tomtplatsavgränsning i samband med strandskyddsdispens enligt 7 kap. 18 f § MB, eller i övrigt avgränsar området kring fastighetsägarens bostad genom en etablerad hävd.<sup>58</sup>

Syftet att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet motiveras i förarbetena bland annat på följande sätt. Många arter lever i vatten men häckar på land. Andra utnyttjar den strandnära zonen som skydd och för att övervintra. Vissa särskilt värdefulla miljöer är specifika för stränderna. Exempel på värdefulla biotoper i strandnära områden är sumpskogar, våtmarker av olika slag, strandängar, mader, naturliga sandstränder och forsdimmelokaler. Flacka stränder där landhöjning pågår nämns som en särskilt viktig biotop. Vidare nämns att strandnära miljöer fungerar som spridnings- och vandringskorridorer och som tillflyktsplatser för flora och fauna i landskap som i övrigt präglas av rationell produktion. Slutligen anges att naturstränder har en viktig funktion som biologiska filter. Näringsämnen, särskilt kväve, kan tas upp i biomassan i stället för att transporteras ut till vattendrag, sjöar och hav.<sup>59</sup>

### 3.2.3 Förbuden inom strandskyddsområde

Innebörden av strandskyddet är att det är förbjudet att uppföra nya byggnader och vidta vissa andra åtgärder inom strandskyddsområde. Det krävs dispens för att kunna genomföra sådana åtgärder. Förbuden anges i följande fyra punkter i 7 kap. 15 § MB.

1. Uppföra nya byggnader,
2. Ändra byggnader eller byggnaders användning eller utföra andra anläggningar eller anordningar, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt,

<sup>56</sup> 4 kap. 6 § 12 kap. 1–2 och 4 §§ brottsbalken (1962:700).

<sup>57</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2014-12-11, målnummer M 7026–14.

<sup>58</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2013-06-04, målnummer M 6391–12, dom 2015-06-17, målnummer M 10247–14 och dom 2013-06-04, målnummer M 6391–12. Ekonomibyggnader för de areella näringarna anses inte ge upphov till någon hemfridszon annat än i mycket begränsad omfattning, se MÖD 2004:38.

<sup>59</sup> Prop. 1993/94:229 s. 9–10.

3. Utföra grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten för byggnader, anläggningar eller anordningar, samt
4. Vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

Förbudet enligt andra punkten – att ändra byggnader eller byggnaders användning – syftar i första hand att förhindra en privatisering av mark genom att ekonomibygnader, komplementbyggnader och liknande utnyttjas för bostadsändamål. Förbudet gäller inte när byggnader tas i anspråk för ett nytt användningssätt utan att en utvidgad hemfridszon skapas, exempelvis då ett fritidshus börjar användas för permanentboende.<sup>60 61</sup> Tillbyggnader omfattas av förbudet om de utvidgar hemfridszonen mer än obetydligt.<sup>62</sup>

Förbudet enligt fjärde punkten – att vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter – kan allmänt sett avse en mängd olika åtgärder. Det kan gälla muddring av mjukbottnar eller vassområden, utfyllnader i vattenområden, fällning av mer än ett fåtal träd, anläggande av konstgjorda sandstränder eller våtmarker i anslutning till befintliga vattenområden, schaktning eller ledningsdragning över större ytor, sprängningsarbeten – särskilt i vattenområdet – anläggande av pirar, kajer, båtbyggor eller större badbyggor.<sup>63</sup>

### 3.2.4 Undantag för areella näringar

Från förbuden inom strandskyddat område finns i 7 kap. 16 § MB några undantag, som innebär att det inte krävs dispens. Ett av undantagen omfattar de areella näringarna. Undantaget gäller byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln. Undantaget omfattar inte bostäder. En förutsättning är också att åtgärderna för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet. Det sistnämnda förtydligades genom reformen av strandskyddsreglerna 2009 så att det av lagtexten framgår att de undantagna byggnaderna, åtgärderna

<sup>60</sup> Prop. 2008/09:119 s. 39–40.

<sup>61</sup> MÖD 2015:7.

<sup>62</sup> MÖD 2015:31.

<sup>63</sup> Prop. 2008/09:119 s. 100–101.

m.m. för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet. Att lagstiftaren avsett att paragrafen skulle tolkas på detta sätt framgår av förarbetena till MB.<sup>64</sup>

Av förarbetena framgår följande. Anläggningen eller åtgärden ska vara omedelbart avsedd för och behövlig för näringen samt behöva ligga inom strandskyddsområde. Den får inte ha som syfte att hålla allmänheten borta. Varje byggnad som är tänkt att varaktigt eller tillfälligt ge husrum åt människor tillgodoser bostadsändamål. Baracker för skogsarbetare och fiskebodas inredda för övernattnings får alltså inte uppföras inom strandskyddsområde. Som jordbruk är enligt förarbetena att anse även trädgårdsskötsel bedriven i näringsverksamhet. Däremot ska exempelvis inte mejerier eller slakterier anses vara jordbruk. En fiskodling ska inte anses vara en anläggning som behövs för fisket. Som skogsbruk anses inte sågverk eller annan förädlingsverksamhet. Vidare anges i förarbetena att om en bisyssla ska omfattas av undantaget ska näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Hobbyverksamhet omfattas därför inte.<sup>65</sup>

Från praxis kan nämnas att ostronskörd har ansetts vara en areell näring. En brygga och en förrådsbod som behövdes för ostronverksamheten omfattades av undantaget.<sup>66</sup> Musselodling har jämförts med fiskodling och därför krävt dispens, som beviljades.<sup>67</sup> Stall och ridhus har ansetts ingå i jordbruksverksamhet och därmed omfattas av undantaget.<sup>68</sup> Slutligen har en timmerstuga, som var nödvändig för skogsbruket, inte ansetts behöva ligga inom strandskyddat område. Dispens krävdes därför.<sup>69</sup>

### 3.2.5 Undantag för komplementbyggnader

Förutom de generella undantagen får länsstyrelserna meddela föreskrifter om att förbuden inte ska gälla kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad som vidtas inom 15 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 25 meter. Länsstyrelserna får även meddela föreskrifter om att förbuden inte ska gälla kompletterings-

<sup>64</sup> Prop. 2008/09:119 s. 43 och prop. 1997/98:45, Del 2, s. 87.

<sup>65</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 87.

<sup>66</sup> MÖD 2009:13.

<sup>67</sup> MÖD 2013:22 och Mark- och miljööverdomstolens dom 2010-08-24, målnummer 4240-09.

<sup>68</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-05-02, målnummer M 7238-15.

<sup>69</sup> MÖD 2005:35.



åtgärder till en huvudbyggnad inom en tomtplats som har angetts i ett beslut om dispens. Det framgår av 7 kap. 17 § MB. Syftet är enligt regeringens uttalanden i förarbetena att minska den administrativa bördan för myndigheterna, eftersom dispenser för komplementbyggnader med mera inom befintliga tomter utgör den enskilt största dispenskategorin och samtidigt ofta har en begränsad inverkan på strandskyddets syften.<sup>70</sup>

I en redovisning av ett regeringsuppdrag lämnade Naturvårdsverket år 2002 följande uppgifter om komplementbyggnader.<sup>71</sup>

19 länsstyrelser hade föreskrivit om undantag från strandskyddet för komplementbyggnader på bebyggd tomt. För 14 av de 19 länen gällde undantaget hela länet och för fem en del av länet. Två länsstyrelser hade inte infört undantag för komplementbyggnader. Förutsättningar för att få bygga komplementbyggnader utan dispens kunde vara en viss storlek på fastigheten, att marken redan var ianspråktagen, att komplementbyggnaden placerades längre från stranden än huvudbyggnaden eller på ett bestämt avstånd från huvudbyggnaden. Undantaget kunde också gälla inom avgränsade geografiska områden.

### 3.3 Strandskyddet kan upphävas och åtgärder kan medges dispens

För att vidta åtgärder som omfattas av förbuden inom strandskyddsområde krävs dispens. Om åtgärden omfattas av detaljplan kan strandskyddet upphävas inom planen.

Kommunerna prövar frågor om att upphäva strandskydd genom detaljplan och ansökningar om dispens i de flesta fall. Länsstyrelserna prövar frågan om att upphäva strandskydd genom detaljplaner för försvarsanläggningar, allmänna vägar och järnväg och inom vissa skyddade områden som exempelvis naturreservat och biotopskyddsområde.<sup>72</sup> Länsstyrelsen prövar dispens för vissa åtgärder, nämligen för att bygga försvarsanläggningar, allmänna vägar och järnvägar. Det är även länsstyrelsen som prövar ansökningar om dispens inom vissa skyddade områden.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Prop. 2008/09:119 s. 43.

<sup>71</sup> Naturvårdsverket, *Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, Rapport 5185, april 2002.

<sup>72</sup> 4 kap. 17 § plan- och bygglagen (2010:900) och 7 kap. 18 § 3 p miljöbalken (1998:808).

<sup>73</sup> 7 kap. 18 a och b §§ MB.

En målsättning med reformen 2009 var som nämnts att främja ny bebyggelse inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen och begränsa ytterligare byggnation i övriga områden. I landsbygdsområden var tanken att lättnader i strandskyddet ska främja utvecklingen. I övriga områden var tanken att nybyggnationen begränsas genom tydligare och stärkta regler och en restriktiv tillämpning. Behovet av detta var enligt uttalanden i förarbetena särskilt stort i de delar av landet där stränderna redan har exploaterats i hög grad och det finns ett starkt tryck på ytterligare strandnära byggnation.<sup>74</sup>

### 3.3.1 Generella förutsättningar för att upphäva strandskydd eller medge dispens

För att upphäva strandskyddet inom detaljplan eller meddela dispens måste det föreligga särskilda skäl. Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om att upphäva strandskyddet eller medge dispens får man enligt 7 kap. 18 c § MB, beakta endast om det aktuella området

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 7 kap. 18 d § MB finns bestämmelser om vad man får beakta som särskilda skäl utöver det som anges i 18 c §, om prövningen gäller ett sådant område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-område) (se följande avsnitt).

---

<sup>74</sup> Prop. 2008/09:119 s. 34.

### 3.3.2 Tillämpning av de generella särskilda skälen

#### *Områden som redan har tagits i anspråk*

Område som redan har tagits i anspråk enligt 7 kap. 18 c § MB punkten 1 utgörs ofta av etablerad hemfridszon eller tidigare beslutad tomtplats runt ett bostadshus. Komplementbyggnader i nära anslutning till en huvudbyggnad eller en ersättningsbyggnad för samma ändamål som en befintlig eller nyligen avlägsnad byggnad kan enligt förarbetena vara skäl för dispens.<sup>75</sup> Av MÖD:s praxis framgår att om en åtgärd utvidgar hemfridszonen mer än obetydligt till att gälla mark som var allemansrättsligt tillgänglig, ska dispens inte lämnas.<sup>76</sup>

Från praxis kan nämnas några fall. Uppförande av ytterligare ett bostadshus inom hemfridszon har beviljats eftersom det inte medförde någon ytterligare faktisk avhållande effekt på allmänhetens tillträde till strandområdet.<sup>77</sup> Likaså kunde dispens beviljas för ett fritidshus och bastu inom befintlig hemfridszon.<sup>78</sup> I ett annat fall har strandskyddsdispens nekats för bastu 10 meter från stranden och 130 m från huvudbyggnad. Bastun var inte en anläggning som måste ligga vid vattnet och området kunde inte anses vara ianspråktaget. Området mellan huvudbyggnaden och platsen för dispens bestod av naturmark. Enligt domstolen var det uppenbart att hemfridszonen på fastigheten inte sträckte sig 130 meter från huvudbyggnaden. Att under sådana omständigheter ge dispens skulle enligt domstolen stå i strid med den restriktivitet som påkallas i förarbetena.<sup>79</sup>

Ersättningsbyggnader för samma ändamål som en befintlig eller en nyligen avlägsnad byggnad kan utgöra ett särskilt skäl för dispens, så länge den nya byggnaden inte medför att det ianspråktagna området utvidgas. Som utgångspunkt krävs därför att ersättningsbyggnaden i huvudsak motsvarar den tidigare byggnadens storlek, utformning och placering.<sup>80</sup> Dispens har beviljats en tillbyggnad som i sin helhet legat inom den befintliga tomtplatsen och inte riskerat att utöka det

<sup>75</sup> Prop. 2008/09:119 s. 105.

<sup>76</sup> MÖD 2009:35.

<sup>77</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2014-12-11, målnummer M 7026-14.

<sup>78</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-05-18, målnummer M 9756-14.

<sup>79</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-11-11, målnummer M 2277-15.

<sup>80</sup> Prop. 2008/09:119 s. 105 samt Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-02-16, målnummer M 6737-15.

privata området.<sup>81</sup> I ett annat fall har dispens nekats för en tillbyggnad som skulle ta ett område i anspråk utanför tomtplats.<sup>82</sup>

MÖD har i sin praxis beaktat förhållandena i omgivningen kring det område som är aktuellt för dispens. Bland annat har domstolen i några fall beaktat om hemfridszon på grannfastigheten kan innebära att området för dispensen är ianspråktaget. I två fall har domstolen funnit att det förhållandet att platsen för den planerade bebyggelsen varit omgiven av bebyggda fastigheter inte medförde att platsen kunde anses ianspråktagen, utan den var allemansrättsligt tillgänglig.<sup>83</sup> I ett annat fall fann domstolen att ett bostadshus på en angränsande fastighet medförde att någon utökning av det ianspråktagna området inte kunde anses ske åt det hållet.<sup>84</sup>

#### *Anläggningar som för sin funktion måste ligga vid vattnet*

Punkten 3 i de särskilda skälen i 7 kap. 18 c § MB avser båthus, bryggor och andra anläggningar vid vattnet. Bestämmelsen möjliggör dispens för anläggningar som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området.

Av förarbetena framgår att stor restriktivitet bör gälla i områden som är tillgängliga för allmänheten och i områden som är särskilt värdefulla för djur- och växtlivet, exempelvis grunda mjukbottnar, landhöjningsområden och strandängar, och i tätbebyggda områden. Hänsyn bör kunna tas till om det är fråga om en brygga som är avsedd för gemensamt nyttjande av flera boende i ett närområde.<sup>85</sup>

När det gäller bryggor blir det ofta fråga om sökandens behov av brygga är tillräckligt stort och om behovet kan tillgodoses genom gemensamma bryggor.<sup>86</sup> I ett fall hade sökanden inget behov av bryggan för att ta sig till eller från fastigheten. Domstolen fann att sökandens önskemål om båtplats i stället borde kunna tillgodoses genom gemensamma bryggor som fanns i närheten.<sup>87</sup> I ett annat fall beviljades dispens för brygga inom ett område som både var skyddat

<sup>81</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom den 2012-09-25, målnummer M 8421–11.

<sup>82</sup> MÖD 2015:31.

<sup>83</sup> Ibid och Mark- och miljööverdomstolens dom 2012-06-18, målnummer M 10284–11.

<sup>84</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2017-12-19, målnummer M 5472–17.

<sup>85</sup> Prop. 2008/09:119 s. 105.

<sup>86</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-06-16, målnummer M 11808–14.

<sup>87</sup> MÖD 2011:42.

som Natura 2000-område och naturreservat. Sökanden bodde på en ö utan landförbindelse eller reguljär båttrafik och saknade brygga. Sökandena hade inte på frivillig väg lyckats få tillgång till båtplats på ön. Domstolen fann att det i fallet inte var rimligt att kräva att sökandena skulle försöka att tvångsvis, genom exempelvis anläggningsförrättning, få tillgång till en befintlig båtplats på ön.<sup>88</sup>

I ett annat fall nekades dispens för brygga inom område av riksintresse för det rörliga friluftslivet och för sina natur- och kulturvärden. Domstolen fann att bryggan kunde hindra eller avhålla allmänheten från att beträda ett allemansrättsligt tillgängligt område samt dessutom väsentligt försämra livsvillkoren för djur och växter genom att bidra till fragmentisering av ekosystemet i den hårt exploaterade miljön i Stockholms skärgård.<sup>89</sup>

Beträffande båthus har i ett fall dispens beviljats för ett båthus som för sin funktion behövde ligga vid vattnet, då en alternativ placering skulle innebära olägenheter för den sökande och en dispens bedömdes som förenlig med strandskyddets syften.<sup>90</sup> Dispens nekades för ett annat båthus som planerades i en vik som utgjorde ett lämpligt lekområde för abborre och gädda samt uppväxthabitat för abborre.<sup>91</sup>

#### *Utvidgning av pågående verksamhet*

Ett särskilt skäl för dispens enligt 7 kap. 18 c § punkten 4 i MB är att området behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området. I förarbetena anges att eftersom det ska vara fråga om verksamhet kan denna punkt inte avse uppförande av bostadsbyggnader.<sup>92</sup> I övrigt saknas förarbetsuttalanden om bestämmelsen. Det finns också begränsat med rättspraxis som berör bestämmelsen, men två fall kan återges.

Dispens har nekats för att uppföra en kåta för restaurangverksamhet. Det var inte visat att kåtan inte kunde placeras på mark som redan fick anses ianspråktagen så att den därigenom skulle få mindre påverkan på strandskyddets syften.<sup>93</sup> I ett mål om utvidgning av campingverksamhet med fem stugor konstaterade MÖD inled-

<sup>88</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-06-16, målnummer M 11808-14.

<sup>89</sup> MÖD 2011:29.

<sup>90</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-02-19, målnummer M 7991-15.

<sup>91</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2012-02-21, målnummer M 5134-11.

<sup>92</sup> Prop. 2008/09:119 s. 106.

<sup>93</sup> MÖD 2016:11.

ningsvis att det inte fanns någon alternativ lokalisering för utvidgningen, eftersom campingen hade tagit hela fastigheten i anspråk för verksamheten. Vid en avvägning mellan de skäl som campingen hade anfört för att få utvidga verksamheten och allmänhetens intresse av tillgång till området och intresset av att bevara naturvärdena på platsen fann domstolen att det inte fanns skäl att medge dispens.<sup>94</sup>

#### *Angeläget allmänt intresse*

Enligt 7 kap. 18 c § punkt 5 MB får man beakta om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. I vissa situationer kan det vara rimligt att ge företräde åt ett sådant intresse även om strandskyddsintresset kan skadas mer än obetydligt. Det kan enligt förarbetsuttalandena gälla åtgärder som exempelvis tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, olika typer av infrastrukturanläggningar, anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade eller åtgärder som betingas av friluft-, naturvårds-, miljö- eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället. En förutsättning är att det kan visas att en annan lokalisering är omöjlig eller i vart fall orimlig för att tillgodose det angelägna allmänna intresset.<sup>95</sup>

Ett fall som rörde frågan om tätortsutveckling gällde att upphäva strandskydd genom detaljplan för bostadsbyggande vid Råstasjön i Solna. MÖD uttalade att byggandet av nya bostäder inte generellt kan anses utgöra ett angeläget allmänt intresse enligt bestämmelsen. Mot bakgrund av den påtagliga bostadsbristen i Stockholmsregionen kunde dock byggandet av 600–700 bostäder i detta fall anses vara ett sådant angeläget intresse som medför långsiktiga fördelar för samhället. Kommunen hade dock inte visat att det saknades möjligheter att tillgodose detta allmänna intresse utanför strandskyddat område. Det saknades därför förutsättningar att upphäva strandskyddet genom planen. I fallet noterade domstolen uttalandena i förarbetena om att målet med reformen 2009 var att begränsa en ytterligare bygg-

<sup>94</sup> Mark- och miljöoverdomstolens dom 2018-04-17, målnummer M 9582-17.

<sup>95</sup> Prop. 2008/09:119 s. 54 och prop. 1997/98:45, Del 2, s. 91.

nation i områden som inte omfattas av de nya reglerna om lättnader i strandskyddet.<sup>96</sup>

Ett exempel där dispens beviljades för tätortsutveckling är färdigställandet av Arenastaden i Solna. En tidsbegränsad dispens beviljades för arbetsbodas och parkeringsplats. Med hänsyn till den betydelse Arenastaden skulle ha för tätortsutvecklingen och regionen som helhet samt de långsiktiga fördelar för samhället som projektet kunde medföra i form av ökat antal bostäder och arbetstillfällen, ansåg domstolen att färdigställandet av Arenastaden var att anse som ett angeläget allmänt intresse.<sup>97</sup>

Ett exempel som berör naturvårdsåtgärder handlade om en gärdesgård som en kommun hade uppfört. Gärdesgården inhägnade ett område. Skälet var att området hade blivit igenväxt och otillgängligt. För att restaurera området valde kommunen fårbeta. Genom fårhägnen hölls, enligt kommunen, markerna öppna och tillgängliga. Dispens beviljades, eftersom syftet med gärdesgården var att tillgodose allmänna intressen och att gärdesgården hade utformats med stättor placerade för att underlätta för allmänheten att beträda området.<sup>98</sup> Ytterligare ett fall som rör naturvårdsåtgärder gällde ett vilthägn. Eftersom hägnet skulle hindra igenväxning av området och att hägnet därför kunde vara gynnsamt för kronärtsblåvingens fortlevnad ansågs hägnet tillgodose ett angeläget allmänt intresse.<sup>99</sup>

Ett exempel som rör tillgänglighet är en dispensansökan från en kommun för bryggor på fem olika öar. Syftet var att öka tillgängligheten till välbesökta öar, särskilt för personer med funktionsnedsättning och personer som inte var båtburna. Dispens nekades, eftersom utredningen var för bristfällig.<sup>100</sup>

I ett fall har dispens nekats för bollplan och lekplats. Även om bollplanen och lekplatsen, som var avsedda för allmänhetens nyttjande och rekreation, kunde anses ha ett visst allmänt intresse var det inte visat att detta intresse inte skulle kunna tillgodoses utanför strandskyddsområdet.<sup>101</sup>

<sup>96</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-02-22, målnummer P 6876–15. Prop. 2008/09:119 s. 34

<sup>97</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-06-16, målnummer 1898–15.

<sup>98</sup> MÖD 2016:10.

<sup>99</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2013-10-09, målnummer M 11649–12.

<sup>100</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-03-31, målnummer M 6454–15.

<sup>101</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2014-02-18, målnummer M 8124–13.

Slutligen har MÖD funnit att elektrifiering av en fastighet utgör ett angeläget allmänt intresse och meddelat dispens för uppförandet av transformatorstation med mera.<sup>102</sup>

#### *Ett annat mycket angeläget intresse*

Enligt 7 kap. 18 c § punkt 6 MB får man som särskilt skäl beakta att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse. Det finns inga närmare uttalanden i förarbetena om vilka åtgärder som kan tänkas inrymmas i bestämmelsen. I förarbetena anges enbart att det måste vara fråga om mycket speciella omständigheter som är mer eller mindre unika till sin karaktär. Bestämmelsen får tillämpas i fråga om både allmänna och enskilda intressen, men tillämpningen bör vara särskilt restriktiv när det gäller enskilda intressen.<sup>103</sup>

### **3.3.3 Förutsättningar för att upphäva strandskydd och medge dispens inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen**

#### *Särskilda skäl i områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen*

I 7 kap. 18 d § MB finns bestämmelser om vad man får beakta som särskilda skäl utöver det som anges i 18 c §, om prövningen gäller ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-område). Där anges att inom ett LIS-område 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.

---

<sup>102</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2017-08-23, målnummer M 2667-17.

<sup>103</sup> Prop. 2008/09:119 s. 106.



*Kriterier för områden för landsbygdsutveckling*

I 7 kap. 18 e § första stycket MB uppställs de kriterier som ska vara uppfyllda för att det ska vara fråga om ett LIS-område. Där anges att med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen avses ett område som

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

Området ska vara lämpligt för utvecklingen av landsbygden och vara av sådant slag och ha en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Beträffande LIS-områdets omfattning anges i förarbetena att områdena inte bör omfatta mer än en begränsad del av de strandområden inom en kommun som omfattas av strandskydd. Vad en begränsning närmare innebär kan skilja sig mellan olika kommuner. Hänsyn får tas till bland annat hur mycket stränder som finns i kommunen, vilka naturvårdsvärden som finns i strandskyddsområdena, hur stor del av dessa som redan är bebyggda, vilka områden som bedöms ha störst effekt på landsbygdens utveckling, hur terrängförhållandena är samt hur stor negativ

påverkan som ett bedömt ianspråktagande av områdena på lång sikt kan ha på strandskyddets syften.<sup>104</sup>

Enligt uttalanden i förarbetena är utrymmet för att peka ut områden större i de kommuner som har en låg grad av bebyggelsepåverkan vid stränderna. Vid överväganden bör kommunen noggrant beakta om det kan förväntas råda ett högt bebyggelsetryck i ett utpekade område, eftersom det har betydelse för om strandskyddets syften långsiktigt kan upprätthållas. Om behovet av landsbygdsutveckling kan tillgodoses inom flera olika områden, bör de områden väljas där inverkan på strandskyddet bedöms bli minst. En mer restriktiv syn bör gälla i fråga om områden som har stora värden för djur- och växtlivet eller för allmänhetens friluftsliv.<sup>105</sup>

Som framgår av punkterna 3 och 4 gäller i vissa delar av landet särskilda begränsningar i möjligheten att redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Kustområdena är antingen helt undantagna från reglerna eller omfattas av begränsningar. Enligt punkten 3 får ett område inte ha mer än en liten betydelse för strandskyddets syften i eller i närheten av tätorter och i de kust- eller kustskärgårdsområden som anges. Beträffande tätorter framgår av förarbetena att det finns områden i och i närheten av landets större tätorter som inte kan komma i fråga för en landsbygdsutveckling enligt det föreslagna regelverket. I de delar av de tre storstadsområdena som karaktäriseras av tätbebyggelse och i andra större tätortsområden, bland annat länscentra, där det enligt uttalanden i förarbetena inte finns god tillgång till orörda stränder, bör det inte vara möjligt att redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Däremot bör det enligt uttalandena vara möjligt att i och i närheten av andra tätorter peka ut områden som bidrar till landsbygdsutveckling, så tillvida detta inte förhindrar att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt.<sup>106</sup>

När det gäller de tre stora sjöarna och angivna kustområden i punkten 3 gäller begränsningen endast om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området. Bestämmelsen innebär att man vid en jämförelse med punkten 2, ska ha en mer restriktiv syn än vanligt. Uttrycket ”stor efterfrågan på mark för bebyggelse” förekommer även

---

<sup>104</sup> Prop. 2008/09:119 s. 110.

<sup>105</sup> A.a. s. 65–66.

<sup>106</sup> Prop. 2008/09:119 s. 110–111.

i bestämmelsen i 4 kap. 2 och 3 §§ plan- och bygglagen (PBL), som anger vissa krav i fråga om när det behövs en detaljplan. Tillämpningen av den bestämmelsen bör enligt förarbetena till 7 kap. 18 e § MB ge vägledning vid en prövning enligt nämnda bestämmelse.<sup>107</sup>

I förarbetena till 4 kap. 2 och 3 §§ PBL lämnas exempel på områden där bebyggelsestryck kan antas råda. Där anges storstadsregionerna och större tätorters närområden, så kallade randzoner. Vid storstadsregionerna kan det finnas ett bebyggelsestryck på betydande avstånd från de centrala delarna. Bland annat kan möjligheterna till pendling enligt förarbetena innebära att flera kommuner kan utgöra ett sammanhängande område med bebyggelsestryck. Förutom de större tätorterna nämns i förarbetena vissa delar av mindre tätorters närområden, exempelvis ett område längs en tillfartsväg som ligger i tätortens tillväxtriktning. Det gäller även i närheten av samlad bebyggelse av viss omfattning, exempelvis en bybildning eller en grupp med fritidshus.<sup>108</sup>

Vissa kustområden får inte redovisas som områden för landsbygdsutveckling. Det finns därför ingen möjlighet för de kommuner som berörs att peka ut LIS-områden vid kuststränderna. Dessa kommuner kan dock peka ut LIS-områden för andra strandområden, som vid sjöar och vattendrag. Skälen är enligt förarbetsuttalandena att exploateringsstrycket inom kust- och skärgårdsområdena generellt är hög, framför allt för fritidshusbebyggelse, samtidigt som dessa delar av kusten och skärgårdarna hör till de från strandskyddssynpunkt mest värdefulla strandområdena i landet. Att de aktuella kustområdena är särskilt skyddsvärda framgår också av att de omfattas av riksintressen enligt 4 kap. MB.<sup>109</sup>

#### *Redovisade områden i översiktsplan ska ge vägledning*

Den kommunala översiktsplanen ska enligt 7 kap. 18 e § andra stycket MB ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, men planen är inte bindande utan endast vägledande.<sup>110</sup> Det är först vid

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> Prop. 2004/05:59 s. 17 och prop. 1985/86:1 s. 550–557.

<sup>109</sup> Prop. 2008/09:119 s. 111.

<sup>110</sup> A.a. s. 106.

prövningen i det enskilda fallet som det på ett rättsligt bindande sätt avgörs om den tänkta platsen för en åtgärd uppfyller kriterierna.<sup>111</sup> I förarbetena anges att det normalt inte bör finnas anledning att frågå den bedömning som kommunen gjort genom sin redovisning i översiktsplanen, särskilt om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande inte anmärkt mot redovisningen. Även i en situation där länsstyrelsen inte har haft några invändningar mot utpekandet i sitt granskningsyttrande, kan det inträffa att det i ett ärende framkommer omständigheter som tydligt talar för att kommunens redovisning av området bör ifrågasättas.<sup>112</sup>

En tillämpning av de särskilda skälen i 7 kap. 18 d § MB förutsätter inte att kommunen i översiktsplanen har redovisat sådana områden.<sup>113</sup> Utan redovisning i översiktsplanen bör det enligt förarbetena finnas något slags policydokument som anger riktlinjer för vad som är områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. I avsaknad av en översiktsplanering kan man dock enligt regeringens bedömning i vissa fall hamna i ett läge där det inte kommer att vara möjligt eller meningsfullt att tillämpa LIS-reglerna. Ett ärende får då prövas med tillämpning av de regler som i övrigt anger förutsättningarna för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet (7 kap. 18 c § MB).<sup>114</sup>

#### *Prövningen sker i två steg*

För att i ett enskilt fall kunna tillämpa de särskilda skälen enligt 7 kap. 18 d § MB, måste det först avgöras om den plats som dispensen avser ligger inom ett LIS-område. Vid den prövningen ska det bedömas om området uppfyller kriterierna i 7 kap. 18 e §.

Nedan redogör vi för rättspraxis beträffande frågan om platsen för sökt dispens kan anses utgöra ett LIS-område enligt 7 kap. 18 e § MB. Efter det redogör utredningen för praxis avseende de särskilda skälen enligt 7 kap. 18 d § MB, då platsen för dispensen bedömts ligga inom LIS-område.

---

<sup>111</sup> A.a. s. 57.

<sup>112</sup> A.a. s. 111.

<sup>113</sup> A.a. s. 107.

<sup>114</sup> A.a. s. 58.

### 3.3.4 Tillämpningen inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen

#### *Brister i redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen*

I ett fall som rörde nybyggnad av ett fritidshus i Gärsnäs i Grums kommun var det inte visat att platsen för dispensen låg inom ett LIS-område, det vill säga det var inte visat att kriterierna i 7 kap. 18 e § var uppfyllda. Platsen för det planerade fritidshuset låg inom ett av kommunen redovisat LIS-område. Länsstyrelsen hade i sitt granskningsyttrande över översiktsplanen haft invändningar mot redovisningen av det aktuella LIS-området, bland annat för att området var för stort och redovisningen för odetaljerad. Mark- och miljöoverdomstolen konstaterade att när kommunen och länsstyrelsen har olika uppfattning i fråga om platsen för den avsedda dispensen ligger inom ett LIS-område eller inte kan översiktsplanen inte anses ge någon tydlig vägledning i frågan. Det föreligger inte heller någon presumtion för att kriterierna i 7 kap. 18 e § MB kan anses uppfyllda. Bedömningen får i stället göras utifrån tyngden av de sakliga skäl som parterna anför.

Kommunen anförde att varje enskild byggnation är del av en landsbygdsutveckling och av betydelse för lanthandeln. Sökanden anförde att sommargäster har stor betydelse för bonden som erbjuder tjänster med ny-, om- och tillbyggnad och skogsarbete samt även för lokala hantverkare och butiker i Grums. MÖD anförde att kommunen inte hade närmare redovisat hur kommunen bedömde möjligheterna till utveckling av området kring Gärsnäs och hur en sådan utveckling skulle främja sysselsättningen eller upprätthåller serviceunderlaget i området. Domstolen fann att det inte fanns tillräcklig utredning som visade att platsen låg inom ett LIS-område. Det saknades särskilda skäl för dispens.<sup>115</sup>

I ett annat fall, som gällde dispens för uppförande av ett enbostadshus i Svarvane i Färgelanda kommun, var förhållandena likartade som i fallet ovan, men med den skillnaden att länsstyrelsen bland annat hade invänt mot att LIS-området var för litet. Det redovisade LIS-området avsåg ett ungefär 200 meter långt strandavsnitt av sjön Östersjön och sträckte sig på landsidan nästan ut till strandskyddsgränsen (som på detta avsnitt var 200 meter brett).

<sup>115</sup> MÖD 2012:39.

LIS-området omfattade befintlig jaktstuga och ekonomibyggnad, men inte de övriga befintliga byggnaderna. Stor del av LIS-området utgjordes av ett gärde som låg väster om jaktstugan.

MÖD konstaterade att området Svarvane var tämligen begränsat rent arealmässigt och att det var ytterst tveksamt om tillkomsten av enstaka hus där skulle bidra till att främja landsbygdsutvecklingen i sådan utsträckning att det motiverade en lättnad i strandskyddet. Mot bakgrund av att hela området kring sjön har stora värden för friluftslivet kunde det enligt domstolen även ifrågasättas om ett LIS-område på den aktuella platsen kunde godtas utifrån att strandskyddets syften ska kunna tillgodoses långsiktigt. Området kunde inte anses vara ett LIS-område och det saknades särskilda skäl för dispens.<sup>116</sup>

*Dispensprövning utanför redovisade områden  
för landsbygdsutveckling i strandnära lägen*

Det är som nämnts möjligt att ansöka om dispens enligt 18 d § utan att området har redovisats som ett LIS-område i översiktsplanen, men kraven på utredning som ställs på den enskilde är höga.

Dispens har i ett fall nekats då utredningen från en enskild inte utgjorde tillräckligt underlag och att området i fråga hade höga naturvärden. Dispensansökningen avsåg uppförande av servicebyggnad, fem uthyrningsstugor, uppställningsplatser med parkering, gästbrygga, badbrygga med mera i Säffle kommun. Området var inte utpekade som LIS-område i översiktsplanen. Sökanden gjorde egen utredning och pekade med stöd av denna ut aktuellt område som LIS-område.

MÖD anförde att en översiktsplaneprocess hanterar frågan om lämpliga LIS-områden utifrån ett heltäckande beslutsunderlag som blir föremål för en bred och offentlig prövning. Översiktsplanen utarbetas på ett sätt som garanterar insyn och en demokratisk förankring hos medborgare, berörda intressenter och myndigheter. En översiktsplan förutsätts även vara långsiktig. Den LIS-utredning som sökanden hade presenterat saknade dessa komponenter. Vidare anförde domstolen att länsstyrelsen hade bedömt att området var

---

<sup>116</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2013-12-20, målnummer M 6577-13.

olämpligt såsom LIS-område, bland annat utifrån de naturvärden som fanns i området. Domstolen fann att det saknades förutsättningar att bevilja dispens.<sup>117</sup>

Även i ett fall som rörde uppförande av tre fritidshus i Ljungby kommun kunde sökandena inte visa att platsen för dispens låg inom ett område som uppfyllde kriterierna för ett LIS-område. Sökandena hade anfört att det området för dispens redan i viss utsträckning var bebyggt och utvecklat, att det var beläget vid turistvägen Riksettan och i anslutning till både campingverksamhet och Toftaholm herrgård och med goda förbindelser till tätorter som Ljungby och Värnamo.

Enligt MÖD var det inte tydligt vilken lokal service som den tänkta bebyggelsen skulle stärka. Avståndet till Värnamo och Ljungby bedömdes vara relativt långt och att platsen låg i anslutning till en campingplats kunde inte ensamt medföra att området utgör ett LIS-område. Inte heller närheten till Toftaholms herrgård innebar att området var ett LIS-område. Domstolen ansåg att de aspekter som sökandena lyft fram var allmänt hållna och kunde göras gällande beträffande många områden i strandnära lägen. Domstolen anförde att kommunen hade redovisat flera LIS-områden i ett tillägg till översiktsplanen och att det fick antas att kommunen då har gjort en bedömning av i vilka områden en god utveckling av landsbygden kan ske samtidigt som inverkan på strandskyddets syften blir så liten som möjligt. Vidare beaktade domstolen att den aktuella platsen omfattades av riksintresse för naturvård och friluftsliv och ingick i ett område med höga värden för friluftslivet. Domstolen fann att det inte var visat att platsen kunde anses ligga inom ett LIS-område.<sup>118</sup>

#### *Prövning av om åtgärden bidrar till utvecklingen av landsbygden*

När prövningen har visat att området utgör ett LIS-område är det möjligt att pröva om de särskilda skälen i 7 kap. 18 d § MB föreligger. För att en åtgärd ska anses bidra till utvecklingen av landsbygden ska det vara fråga om en mer långsiktig ekonomisk påverkan i ett lokalt eller regionalt perspektiv. Det kan enligt förarbetena vara fråga om mindre anläggningar för turism eller näringsverksamhet, exempelvis campingstugor, kanotuthyrning, strandcafé eller försäljning av fisk-

<sup>117</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-12-22, målnummer M 4270-16.

<sup>118</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2018-02-14, målnummer M 6166-17.

produkter. Det kan även handla om ideell verksamhet med betydelse för det lokala föreningslivet, exempelvis lokaler för sim- eller kanotklubb eller scoutverksamhet. Bestämmelsen avser även byggnader som inrymmer exempelvis bostäder, affärer eller andra servicefunktioner.

Det ska inte ställas orimligt höga krav på utredning som visar att åtgärden långsiktigt bidrar till utvecklingen av landsbygden. En övergripande bedömning ska enligt förarbetena göras av hur den planerade åtgärden kan bidra till ökad ekonomisk aktivitet på orten eller i bygden på längre sikt. Det bör inte vara ett tillräckligt skäl för en dispens att uppförandet av ny bebyggelse eller en åtgärd tillfälligt skapar arbetstillfällen på orten eller i bygden.<sup>119</sup>

Det finns några avgöranden från MÖD som ska nämnas i det följande. Som framgår av utredningens rättsfallsreferat nedan prövas först om området kan anses vara ett LIS-område, en prövning som oftast upptar en stor del av den totala bedömningen. Därefter prövas om åtgärden bidrar till utvecklingen.

#### *Åtgärderna har ansetts bidra till utvecklingen av landsbygden*

Dispens har beviljats för bastubyggnad som komplement till en konferensanläggning inom ett LIS-område.<sup>120</sup>

Det har funnits förutsättningar att upphäva strandskyddet genom en detaljplan för uppförande av 12 bostadshus i Mörkhulta i Katrineholms kommun. Området låg i anslutning till bilväg och nyligen avstyckade bostadstomter. Det fanns fiberbredband till området och busshållplats inom en kilometer. En gemensam vatten- och avloppslösning för den nya bebyggelsen skulle motiveras av fler hus i området. Den badplats och strandpromenad som fanns kunde utvecklas mer. Ny bebyggelse skulle även ge ett större underlag för kollektivtrafiken.

Domstolen anförde att den motivering som fanns i översiktsplanen avseende områdets lämplighet för landsbygdsutveckling saknade närmare redogörelse om hur lättnader i strandskyddet kunde bidra till landsbygdens utveckling. Det hade dock inte framkommit något som tydligt talade för att kommunens redovisning

---

<sup>119</sup> Prop. 2008/09:119 s. 107.

<sup>120</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 juni 2015, målnummer M 10442–14.



och utpekande av området som ett LIS-område borde ifrågasättas. Med hänsyn till det och till att länsstyrelsen inte hade haft någon invändning mot utpekandet, fann domstolen inte anledning att ifrågasätta det aktuella området som ett LIS-område. Domstolen fann därefter att den aktuella exploateringen kunde bidra till utvecklingen av landsbygden.<sup>121</sup>

En annan detaljplan gällde utvidgning av ett befintligt fritidshusområde i Brittsand i Ludvika kommun. Utöver 14 tomter som redan fanns skulle ytterligare cirka 60 tomter för fritids- och permanentboende skapas. Ett tiotal av tomterna skulle ligga inom strandskyddat område. MÖD anförde att det normalt inte finns anledning att frånga kommunens bedömning av om ett område är LIS-område om kommunen i översiktsplanen redovisat bedömningen och länsstyrelsen inte haft någon invändning mot detta i sitt granskningsyttrande.

Domstolen fann att de formuleringar som fanns i översiktsplanen angående LIS-områden delvis var generella och rörde samtliga utpekade områden i kommunen. Angående Brittsand angavs dock särskilt att bebyggelse i området skulle stärka upp underlag för service i de närliggande orterna Gonäs och Blötberget. MÖD fann att det var visat att området uppfyllde kriterierna för ett LIS-område. Domstolen bedömde därefter att genomförandet av detaljplanen kunde bidra till en utveckling av landsbygden genom att det förväntade befolkningstillskottet från de planerade bostäderna skulle skapa underlag för den lokala service som fanns och också kunde skapa underlag för ökad service. Det förelåg därför särskilda skäl för att upphäva strandskyddet.<sup>122</sup>

#### *Åtgärderna har inte ansetts bidra till utvecklingen av landsbygden*

I ett fall saknades skäl för att upphäva strandskyddet i en detaljplan i Gummarpsnäset i Eksjö kommun. Detaljplanens syfte var att möjliggöra en förtätning av bostäder i området. Området hade redovisats som ett LIS-område enligt kommunens översiktsplan. Enligt kommunen skulle området anses vara ett LIS-område för att öka befolkningsunderlaget och med kollektiva lösningar kunna säkerställa VA-

<sup>121</sup> MÖD 2019:2 (Mark- och miljööverdomstolens dom 2019-02-18, målnummer P 7022–18).

<sup>122</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2019-10-10, målnummer P 4928–18.

försörjningen i området. Samtidigt skulle ett bättre befolkningsunderlag kunna ges för service i närliggande områden som Bellö, Hult, Bruzaholm och Hjärteved samt till Mycklaflons camping under sommarsäsongen. Avståndet mellan den aktuella detaljplanen och serviceorterna Bellö, Hult, Bruzaholm och Hjärteved var 7,6–13 kilometer. Mycklaflons camping fanns cirka 2,5 kilometer från området.

Med hänsyn till det stora avståndet mellan det utpekade LIS-området och dess serviceorter fanns det enligt MÖD skäl att ifrågasätta om det utpekade området verkligen skulle bidra till bibehållen och utökad service på dessa orter. Det fanns inget underlag som visade att bebyggelsen i det utpekade området skulle ge positiva effekter för servicen på dessa orter. Domstolen fann därför att området inte var ett LIS-område och att det inte fanns några särskilda skäl att upphäva strandskyddet.<sup>123</sup>

Slutligen har dispens nekats för en brygga. MÖD bedömde inledningsvis att platsen omfattades av ett LIS-område, men fann därefter att dispens inte kunde medges. Domstolen uttalade att enbart antagandet att en brygga i någon mån skulle bidra till att öka de närliggande villafastigheternas attraktivitet inte är tillräckligt för att det ska vara visat att bryggan bidrar till landsbygdsutvecklingen.<sup>124</sup>

#### *Prövningen av dispenser för enstaka en- eller tvåbostadshus*

Som framgår av 7 kap. 18 d § MB blir det beträffande en- och tvåbostadshus fråga om bebyggelsen ska ske i anslutning till ett befintligt bostadshus. Innebörden av att byggnaden ska uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus får bedömas från fall till fall och kan skilja sig åt mellan olika delar av landet. Lättnaden vid dispensprövningen avseende komplementbyggnader eller åtgärder som hör till huvudbyggnaden gäller enbart vid den prövning som avser uppförandet av bostadshuset. Om fastighetsägaren vid ett senare tillfälle vill uppföra en komplementbyggnad eller utföra en tillbyggnad som är dispenspliktig, ska enligt förarbetena 18 d § inte tillämpas utan de generella dispensbestämmelserna i 18 c §. Andra åtgärder som bryggor, båthus, grillplatser med mera omfattas inte utan prövas enligt de generella dispensgrunderna i 18 c §.

<sup>123</sup> MÖD 2015:32.

<sup>124</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2017-10-11, målnummer M 3248-17.

Syftet med att ställa krav på att en- och tvåbostadshus måste uppföras intill befintligt hus för att omfattas av lättnaderna är att bevara orörda strandområden och att skapa en strukturerad och samlad bebyggelse, bland annat för möjligheterna att ordna samhällsservice av olika slag. Tanken är att ny bebyggelse ska utvecklas sammanhållet i stället för att spridas på många platser runt ett vattenområde. Endast i undantagsfall, huvudsakligen i glest bebyggda delar av landet, kan ett hus enligt förarbetena anses ligga i anslutning till ett befintligt bostadshus, om avståndet är 200 meter. I större delen av södra Sverige bör enligt uttalanden i förarbetena avståndet i allmänhet vara klart mindre än så för att bestämmelsen ska vara tillämplig.<sup>125</sup> Från MÖD:s praxis finns ett par fall som rör dispens för enstaka en- och tvåbostadshus inom LIS-område.

Ett fall rörde dispens för ett enbostadshus med komplementbyggnader i Vika i Falu kommun, som var redovisat som LIS-område i kommunens översiktsplan. Dispens beviljades då huset skulle placeras 25 meter från ett befintligt bostadshus. Länsstyrelsen hade i ett granskningsyttrande invänt mot utpekandet av området som ett LIS-område och anfört att det hade skett på en alltför översiktlig nivå. På grund av brister i kartmaterial och textinnehåll kunde länsstyrelsen inte bedöma om de utpekade LIS-områdena är lämpliga. Enligt kommunen var Vika en tätort med bland annat skola, service och företag. I LIS-området skulle både friluftsanvändning och bostäder få tillkomma. En förtätning skulle bidra till ökad ekonomisk utveckling. Den aktuella platsen för dispens låg drygt en kilometer från Vika.

MÖD anförde att även om kommunens redovisning var övergripande gick konsekvenserna för strandskyddets syften att utläsa. Domstolen fann inte några sakliga eller formella skäl att ifrågasätta kommunens utpekande av Vika som ett LIS-område. Ansökan uppfyllde kravet på att huset ska placeras i anslutning till befintligt bostadshus och dispens var förenlig med strandskyddets syften.<sup>126</sup>

Det andra fallet rörde uppförande av ett nytt fritidshus cirka 35 meter från ett befintligt bostadshus i Sundfiske i Hedemora kommun. Området var redovisat som ett LIS-område i den kommunala översiktsplanen. Platsen för dispens låg cirka 1,5–2 kilometer från byn Smedby, där närmaste affär, skola, kyrka med mera fanns. Kom-

<sup>125</sup> Prop. 2008/09:119 s. 108.

<sup>126</sup> MÖD 2016:39.

munen anförde att det var väsentligt att befolkningsunderlaget ökade i området så att kommunen kunde bibehålla service, förbättra serviceunderlaget och stärka turismen. Området var av riksintresse för naturvård, men åtgärden bedömdes inte medföra någon oacceptabel påverkan på allmänhetens tillgång till strandområden eller på de biologiska värdena på platsen.

Domstolen fann sammantaget att platsen låg inom ett LIS-område. Dispens för uppförande av fritidshus beviljades eftersom kravet på att huset ska placeras i anslutning till befintligt bostadshus kunde anses vara uppfyllt.

### 3.3.5 Intresseprövning

Enligt 7 kap. 26 § MB får strandskyddsdispens ges endast om det är förenligt med förbudets syfte. En förutsättning för att bli beviljad dispens från förbuden i strandskyddsområde är alltså att man kan visa minst ett av de särskilda skälen enligt 7 kap. 18 c eller d §§ MB samt att det projekt för vilket man ansöker om dispens inte strider mot något av strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § MB. Enligt förarbetena innebär det en mycket restriktiv syn på dispensmöjligheterna. I förarbetsuttalandena anges vidare bland annat följande. En dispens innebär i realiteten att undantag medges till förmån för ett enskilt intresse i ett fall där det allmänna intresset generellt bedöms väga tyngre. Det förhållandet att syftet med strandskyddet har vidgats till att avse även skydd för djur- och växtarter bör innebära att tyngden hos det allmänna intresset ökat ännu mera. Samtidigt kan det naturligtvis finnas sådana fall där allmänintresset inte behöver hävdas med samma styrka som i flertalet fall. För dessa fall ska det finnas kvar en öppning för dispens.<sup>127</sup> Enligt Mark- och miljööverdomstolens praxis ska särskild restriktivitet råda vid dispensprövningen om platsen för en tänkt åtgärd ligger inom ett område som är av riksintresse för naturvård och friluftsliv, och därtill inom utvidgat strandskyddsområde.<sup>128</sup>

En inskränkning i enskilds rätt får enligt 7 kap. 25 § MB inte gå längre än vad som krävs för att syftet med strandskyddet ska till-

<sup>127</sup> Prop. 2008/09:119 s. 104 och prop. 1997/98:45, Del 2, s. 98.

<sup>128</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2013-06-13, målnummer M 804-13 och Mark- och miljööverdomstolens dom 2014-10-30, målnummer M 1899-14.

godoses. Bestämmelsen innebär att det vid prövningen ska göras en intresseavvägning, där hänsyn även tas till enskilda intressen.<sup>129</sup> Även om det inte föreligger några särskilda skäl ska ändå en intresseprövning göras enligt 7 kap. 25 § MB. Vid den intresseavvägningen kan även andra omständigheter än de som enligt 7 kap. 18 c–d §§ kan utgöra särskilda skäl för dispens beaktas, se redogörelsen för målet MÖD 2020:2 nedan under rubriken *Hänsyn till enskilda intressen*.

#### *Förenlighet med strandskyddets syften*

Ett exempel då särskilda skäl har funnits, men dispens har nekats för att åtgärden inte var förenlig med ett av strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § MB finns från rättsfallet MÖD 2016:21. Det gällde uppförande av tre enbostadshus inom ett mindre lövskogsområde med bland annat ek som omfattades av utvidgat strandskydd. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att området var avskilt genom järnväg (Västra stambanan) på sådant sätt att särskilda skäl förelåg. Av beslutet om utvidgat strandskydd framgick att avsikten bland annat var att skydda mindre skogsområden. Med hänsyn till avsikten med det utvidgade strandskyddet och att det aktuella området hade höga naturvärden ansåg domstolen att uppförandet av husen inte var förenligt med strandskyddets syfte att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land. Dispens nekades.

I ett annat avgörande, från 2014, var det fråga om utfyllnad av mark för byggnad. Platsen låg inom ett område av riksintresse för naturvård, friluftsliv och turism. Platsen låg även inom utvidgat strandskyddsområde. Platsens betydelse för den allemansrättsliga tillgången till strandområden samt för djur- och växtlivet hade dock begränsats genom att området närmast strandlinjen hade exploaterats genom detaljplan. Det hade inte framkommit att det fanns särskilda värden för strandskyddets syften på platsen. Domstolen fann därför att strandskyddsdispens var förenlig med strandskyddets syften.<sup>130</sup>

Det kan uppkomma situationer där sökanden kan visa på ett särskilt skäl, men där den tänkta åtgärden ändå inte kan beviljas eftersom det får anses strida mot strandskyddets syften. Så har varit fallet

<sup>129</sup> Prop. 2008/09:119 s. 104.

<sup>130</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2014-10-30, målnummer M 1899-14.

i fråga om trädäck. I ett mål ansågs ett trädäck om 60 kvadratmeter strida mot strandskyddets syfte att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden. Eftersom den aktuella platsen ingick i ett område som var av riksintresse för bland annat friluftslivet, skulle särskild restriktivitet gälla vid dispensprövningen.<sup>131</sup> I ett annat mål var det fråga om ett 100 kvadratmeter stort bryggdäck, som kunde antas komma att nyttjas i betydande utsträckning som uppehållsplats för dem som vistades på fastigheten. Trädäcket stred därför mot syftet med strandskyddsbestämmelserna.<sup>132</sup>

### *Hänsyn till enskilda intressen*

I förarbetena till 7 kap. 25 § MB förs ett resonemang kring tillämpningen av bestämmelsen om enskilda intressen. Regeringen har bland annat anfört att vid avvägningen mellan det allmänna intresset och det enskilda intresset ska beaktas att strandskyddet inte avser att inskränka pågående markanvändning utan att bevara strandområden som fortfarande är orörda. Av betydelse är också enligt regeringen att strandskyddets syften är långsiktiga och att områden som för tillfället verkar vara av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden. Även om en dispens i det enskilda fallet inte förefaller skada syftet med strandskyddet, kan enskilda dispenser enligt förarbetsuttalandena sammantaget ändå få en betydande negativ inverkan på tillgången till stränder för friluftsliv och djur- och växtliv.<sup>133</sup>

I ett avgörande i mars 2020 som gällde uppförande av en jaktstuga, förelåg inte några särskilda skäl. MÖD prövade då om den intresseavvägning som ska göras enligt 7 kap. 25 § MB medförde att strandskyddsdispens ändå kunde ges. Domstolen anförde inledningsvis att det allmänna intresset av att bevara allemansrättslig tillgång till strandområden för friluftsliv och områden med goda villkor för djur- och växtliv är starkt. Vid en bedömning måste också enligt domstolen beaktas vilken verkan som enskilda dispenser sammantaget kan få avseende strandskyddet. Platsen för den sökta dispensen hyste inte några högre naturvärden och var något avskild från vattnet. Domstolen fann att det allmänna intresse som strand-

<sup>131</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2013-06-13, målnummer M 804-13.

<sup>132</sup> MÖD 2004:44.

<sup>133</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 321-324.

skyddet representerar trots det vägde tyngre än sökandens intresse av att få uppföra en jaktstuga. Dispens nekades därför.<sup>134</sup>

### 3.3.6 Fri passage och tomtplatsavgränsning

Enligt 7 kap. 18 f § MB ska ett beslut om att upphäva strandskyddet eller ge dispens inte omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Det gäller dock inte om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion. I ett dispensbeslut ska det anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet.

## 3.4 Beslut om att upphäva strandskyddet och medgivna dispenser

Andelen antagna nya detaljplaner där strandskyddet upphävts har sedan år 2011 legat kring 13–15 procent. Under 2019 har kommunerna upphävt strandskyddet genom planbestämmelser i 142 detaljplaner. Utöver detta har länsstyrelserna på begäran av kommunerna fattat fyra beslut om att upphäva strandskyddet när en detaljplan ska antas. Totalt har därför strandskyddet upphävts i samband med att 146 detaljplaner har antagits, vilket motsvarar 15 procent av det totala antalet nya detaljplaner som antogs under år 2019.<sup>135</sup>

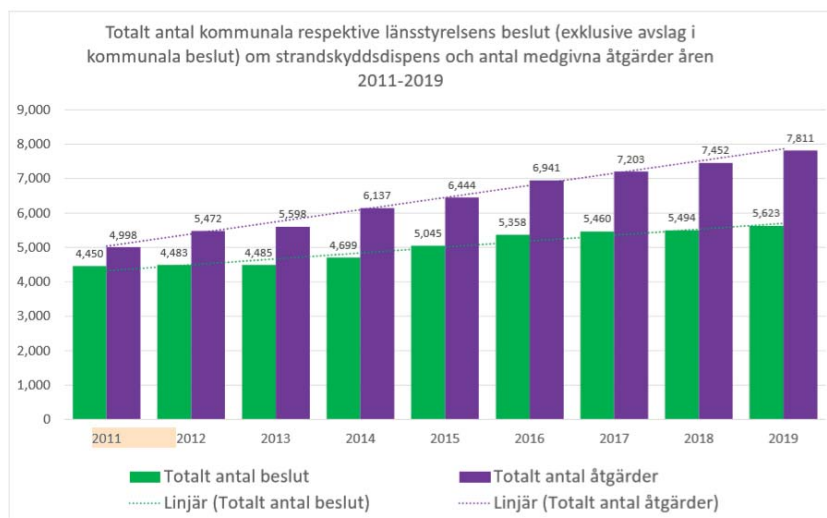
Sedan 2011 har antalet beviljade åtgärder inom strandskyddsområde ökat varje år. År 2011 uppgick antalet beviljade åtgärder till 4 998 och 2019 till 7 811 beviljade åtgärder. Det innebär att antalet åtgärder som har fått dispens har ökat med 56 procent sedan 2011. I figur 3.2 visas antalet åtgärder som har beviljats dispens mellan 2011–2019 (se staplar i lila färg). Antal beslut anges i figuren med grön färg. Ett beslut kan innefatta dispens för flera åtgärder.

---

<sup>134</sup> MÖD 2020:2.

<sup>135</sup> Boverket, [www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/strandskydd/](http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/strandskydd/), besökt 2020-08-16.

**Figur 3.2** Översikt över totala antalet strandskyddsbeslut och åtgärder under åren 2011–2019



Källa: Naturvårdsverket, *Uppföljning av strandskyddsbeslut 2019*.

Vid utgången av 2016 hade 133 översiktsplaner eller tillägg till översiktsplaner med angivna områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) antagits.<sup>136</sup> Åtgärder som har beviljats dispens inom LIS-område enligt 7 kap. 18 d § MB har, liksom det totala antalet dispensåtgärder, ökat varje år. 2011 beviljades 70 åtgärder i landet och år 2019 beviljades 382 åtgärder. Dispenser inom LIS-områden utgör en liten del av de totala antalet åtgärder som beviljats dispens 2012–2019. År 2019 beviljades dispens för 382 åtgärder enligt 18 d §, vilket utgjorde 4,8 procent av det totala antalet beviljade åtgärder (7 811) det året.<sup>137</sup> I figur 3.3 visas antalet åtgärder som har beviljats dispens med stöd av 18 d § MB under åren 2012–2019.<sup>138</sup>

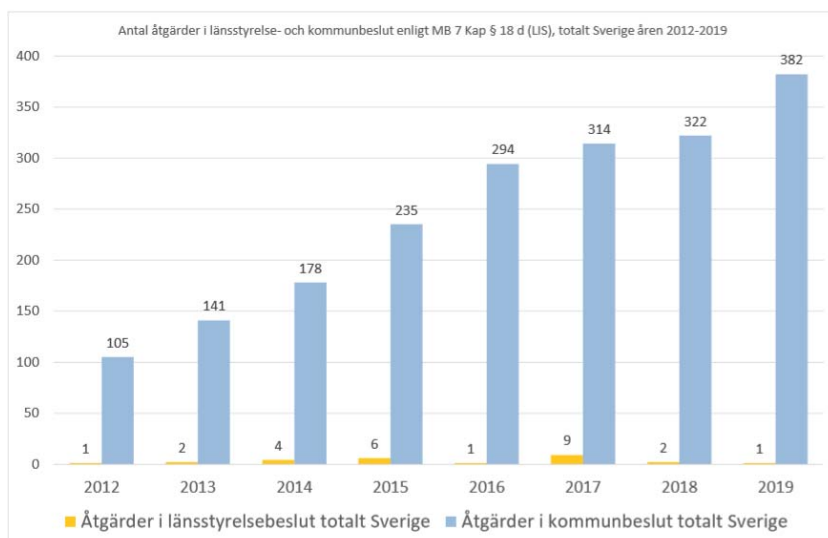
<sup>136</sup> Boverket (2017), Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge, s. 5.

<sup>137</sup> Naturvårdsverket, *Redovisning av regeringsuppdraget Uppföljning av strandskyddsbeslut 2011*, s. 17.

<sup>138</sup> Ibid samt Naturvårdsverket, *Uppföljning av strandskyddet 2019, Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Naturvårdsverket*, s. 38.



**Figur 3.3** Översikt över antalet åtgärder i dispensbeslut inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen under åren 2012–2019



Källa: Naturvårdsverket, *Uppföljning av strandskyddsbeslut 2019*.

### 3.4.1 Redan ianspråktagen mark vanligaste skälet

Det vanligaste upphävande- och dispens-skälet har under alla år mellan 2011–2019 varit att området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften enligt 7 kap. 18 c § 1 MB.<sup>139</sup>

I detaljplaner upphävdes strandskyddet med stöd av att området redan var ianspråktaget enligt punkten 1 i 67 procent av fallen år 2019. Det näst vanligaste skälet till att strandskydd upphävts i detaljplan är att marken behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området

<sup>139</sup> Naturvårdsverket, *Uppföljning av strandskyddsbeslut 2011*, s. 17, *Uppföljning av strandskyddsbeslut 2012*, s. 17, *Uppföljning av strandskyddsbeslut 2013*, s. 18, *Uppföljning av strandskyddsbeslut 2014*, s. 20, *Uppföljning av strandskyddsbeslut 2015. Reviderad 160513*, s. 21, *Uppföljning av strandskyddet 2016*, s. 19, *Uppföljning av strandskyddet 2017*, s. 27, *Uppföljning av strandskyddet 2018*, s. 29, *Uppföljning av strandskyddet 2018*, s. 29 och *Uppföljning av strandskyddet 2019* s. 19.

enligt 7 kap. 18 § 5 MB. År 2019 upphävdes strandskyddet i detaljplan med detta skäl som grund i 27 procent av fallen.<sup>140</sup>

Beträffande kommunala beslut beviljades dispens för att området redan var ianspråktaget i 59 procent av fallen 2019.<sup>141</sup> Länsstyrelsernas dispensbeslut under 2019 avsåg dock i flesta fall det särskilda skälet enligt punkt 5 (att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området). Det utgjorde 41 procent av fallen. Att området redan var ianspråktaget enligt punkten 1 var det näst vanligaste skälet, med 34 procent av fallen.<sup>142</sup>

### 3.4.2 Dispenser avser oftast komplementbyggnader och tillbyggnader

Sedan 2011 har under alla år flest beviljade dispenser avsett komplementbyggnader och tillbyggnader.<sup>143</sup> Uppgifterna som presenteras i detta stycke avser beslut om dispenser som har fattats av kommuner. Sedan 2011 har kommunerna beviljat dispens för knappt 20 000 åtgärder som avser komplementbyggnader och tillbyggnader och antalet beviljade åtgärder har varierat mellan drygt 1 000 och drygt 2 000 per år. Näst vanligast har varit dispenser för bostadshus och fritidshus. Sedan 2011 har drygt 10 000 åtgärder för sådan byggnader fått dispens. Antalet har legat på drygt 1 000 åtgärder årligen. Därefter kommer transformationsstationer, nätstationer och nedläggning av kablar och liknande, följt av bryggor och pirar.

Sedan 2011 har dispens också beviljats för drygt 5 000 åtgärder som avser brygga eller pir och antalet beviljade åtgärder har legat på drygt 500 per år. Slutligen kommer dispenser för anläggningar för turism, camping, stugor, hotell, friluftsanordningar och båthus. Sedan 2011 har dispens meddelats för drygt 1 000 åtgärder för friluftsanordningar och drygt 1 000 åtgärder för anläggningar för turism, camping, stugor och hotell. Dispenserna har varit drygt 100 per år

<sup>140</sup> Boverket, [www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/strandskydd/](http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/strandskydd/), besökt 2020-08-16.

<sup>141</sup> Naturvårdsverket, *Uppföljning av strandskyddet 2019, Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Naturvårdsverket*, s. 19 och 26–27.

<sup>142</sup> A.a. s. 6.

<sup>143</sup> Med komplementbyggnad avses i Naturvårdsverkets statistik fristående uthus, garage och andra små byggnader som hör till en- eller tvåbostadshus. Med tillbyggnad avses ändring, som är dispenspliktig enligt strandskyddet, av enhuvudbyggnad eller komplementbyggnad.

för dessa respektive åtgärdstyper. Båthus har fått dispens i knappt 900 fall sedan 2011 och även för dessa har antalet dispenser legat ganska jämt över åren. För övrigt lämnas dispens i ganska stor utsträckning också till andra åtgärder, men det saknas statistik om vad sådana åtgärder avser.<sup>144</sup>

#### *Hur stor del av dispensererna avser nyetablering?*

Sedan 2012 har kommunerna meddelat dispens för totalt 9 199 åtgärder som avser bostadshus och fritidshus. Av dessa var totalt 4 059 nyetableringar av hus, vilket utgör cirka 44 procent av totalen. Det innebär att drygt hälften, 56 procent, av de totala åtgärderna avseende bostadshus och fritidshus avser befintliga byggnader.<sup>145</sup> Det finns ingen statistik över hur stor andel av komplementbyggnaderna som avser nyetableringar. Sedan 2013 har kommunerna meddelat dispens för totalt 3 690 åtgärder som avser bryggor och pirar. Av dessa var totalt 1 584 nyetableringar, vilket utgör cirka 43 procent av det totala antalet. Det innebär att drygt hälften, 57 procent, av de totala åtgärderna avser befintliga bryggor och pirar.<sup>146</sup>

### **3.4.3 Statlig överprövning av dispensbeslut**

En kommun är enligt 19 kap. 3 a § MB skyldig att sända ett beslut om strandskyddsdispens till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska enligt 19 kap. 3 b § MB inom 3 veckor pröva om det saknas förutsättningar för dispens eller att en brist i handläggningen kan ha haft betydelse för utgången i ärendet. Saknas förutsättningar för dispens ska länsstyrelsen upphäva dispensen. Bestämmelserna om överprövning gäller inte en kommuns beslut att avslå en ansökan om dispens.<sup>147</sup>

Om länsstyrelsen inte beslutar om en överprövning inom den angivna tiden har rätten till överprövning gått förlorad. Länsstyrelsens

---

<sup>144</sup> Naturvårdsverket, *Uppföljning av strandskyddsbeslut 2011*, s. 14–15, *Uppföljning av strandskyddsbeslut 2012*, s. 15, *Uppföljning av strandskyddsbeslut 2013*, s. 15, *Uppföljning av strandskyddsbeslut 2014*, s. 18, *Uppföljning av strandskyddsbeslut 2015. Reviderad 160513*, s. 19, *Uppföljning av strandskyddet 2016*, s. 17, *Uppföljning av strandskyddet 2017*, s. 24, *Uppföljning av strandskyddet 2018*, s. 26 och *Uppföljning av strandskyddet 2019*, s. 23.

<sup>145</sup> A.a.

<sup>146</sup> A.a.

<sup>147</sup> Naturvårdsverket, *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, Handbok 2009:4, utgåva 2, s. 67–68.

beslut om att överpröva eller att avstå från att överpröva ett kommunalt dispensbeslut får inte överklagas.

Om länsstyrelsen har anledning att befara att dispensreglerna tillämpats felaktigt, ska beslutet tas till överprövning. Länsstyrelsens beslut om att göra en överprövning behöver inte betyda att den slutligt bedömer att det saknas förutsättningar för att ge en dispens. Genom överprövningen ska länsstyrelsen noggrannare undersöka om det finns materiella förutsättningar för en dispens. Länsstyrelsen också möjlighet att göra de ändringar i dispensbeslutet som behövs för att det ska finnas förutsättningar för en dispens, till exempel genom att lägga till eller ändra i villkoren för dispensen. Det kan t.ex. gälla storleken på en tomtplatsavgränsning.

Länsstyrelsens beslut att upphäva eller godkänna kommunens beslut om dispens får överklagas hos mark- och miljödomstolen av den sökande och sakägare enligt 16 kap. 12-14 §§ MB. Kommunen kan inte överklaga länsstyrelsens beslut att upphäva en dispens, då kommunen ska företräda allmänna intressen.

Länsstyrelsens beslut om strandskyddsdispens enligt 7 kap. 18 a § MB ska skickas till Naturvårdsverket enligt 28 § 4 förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Naturvårdsverket får enligt 40 § samma förordning överklaga länsstyrelsens beslut om dispens.

Som beskrivits ovan ska varje kommunalt beslut att medge strandskyddsdispens granskas av länsstyrelsen enligt 19 kap. 3 a § MB. Detta är en form av statlig kontroll över kommunernas tillämpning av strandskyddsreglerna i enskilda dispensprövningar.

I tabell 3.3 har de senaste fem årens statistik sammanställts. Av tabellen går det att utläsa hur många och hur stor andel i procent av de kommunala dispensbesluten som efter en första granskning överprövas av länsstyrelsen. Det går också att utläsa hur många och hur stor andel av överprövade dispenser som helt eller delvis upphävs av länsstyrelsen.

**Tabell 3.3** Antalet kommunala beslut om strandskyddsdispens och antal som överprövats av länsstyrelserna

	2019	2018	2017	2016	2015
<b>Totala antalet kommunala beslut om att bevilja dispens</b>	<b>5 055</b>	<b>4 989</b>	<b>4 938</b>	<b>4 870</b>	<b>4 584</b>
<b>Antal beslut som överprövats av länsstyrelsen</b>	<b>721</b>	<b>698</b>	<b>607</b>	<b>552</b>	<b>709</b>
<i>Andel av beslut som överprövats</i>	<i>14,3 %</i>	<i>14 %</i>	<i>12,3 %</i>	<i>11,3 %</i>	<i>15,5 %</i>
<b>Antal beslut som helt eller delvis upphävts efter överprövning</b>	<b>351</b>	<b>299</b>	<b>283</b>	<b>272</b>	<b>247</b>
<i>Andel av totala antalet beslut som helt eller delvis upphävts</i>	<i>6,9 %</i>	<i>6 %</i>	<i>5,7 %</i>	<i>5,6 %</i>	<i>5,4 %</i>
<i>Andel av överprövade beslut som helt eller delvis upphävts</i>	<i>48,7 %</i>	<i>42,8 %</i>	<i>46,6 %</i>	<i>49,3 %</i>	<i>34,8 %</i>

Källa: Naturvårdsverket, *Uppföljning av strandskyddsbeslut, 2016-2020*.

### 3.5 Tillsyn

I MB finns övergripande bestämmelser om tillsyn (26 kap.), tillträde (27 kap.), avgifter (28 kap.) och straffbestämmelser (29 kap.). Regeringen har beslutat om närmare bestämmelser om tillsyn och avgifter i bland annat miljötillsynsförordningen (2011:13) samt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn.

Av 26 kap. 3 § första stycket MB framgår att tillsynen utövas av bland andra länsstyrelsen och kommunerna. Sedan 1 juli 2009 har kommunerna ansvar för tillsynen över strandskyddsområden (2 kap. 9 § miljötillsynsförordningen). Länsstyrelsen har ansvar för strandskyddet i de områden som omfattas av länsstyrelsens dispensprövning (2 kap. 7 § miljötillsynsförordningen). Länsstyrelsen utövar även tillsyn och kontroll över detaljplaner som upphäver strandskyddet, detta genom granskning och överprövning av detaljplaner enligt 5 kap. 22 § och 11 kap. 10 § PBL.

Den som bryter mot strandskyddsreglerna kan dömas för brott mot områdesskydd (29 kap. 2 § första stycket 2 MB). Det är fråga om fall där någon med uppsåt eller av oaktsamhet i ett strandskyddsområde uppför nya byggnader, ändrar byggnader eller byggnaders användning eller utför andra anläggningar eller anordningar – om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt, utför grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten för byggnader, anläggningar eller anordningar

eller vidtar åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år.

### 3.5.1 Avgifter för tillsyn

Bestämmelser om avgifter för myndigheters kostnader för tillsyn enligt MB eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken samt för tillsyn med anledning av EU-förordningar inom MB:s tillämpningsområde finns i 27 kap. MB. Med stöd av 1 § kan regeringen meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets kostnader för tillsyn. Detta har skett genom förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn, som bland annat reglerar länsstyrelsens möjlighet att ta ut tillsynsavgifter. När kommunen är tillsynsmyndighet är det i stället kommunfullmäktige som kan besluta om tillsynsavgifter för den kommunala tillsynsverksamheten (27 kap. 1 § andra stycket MB).

Utgångspunkten för avgifter för miljöbalkstillsyn är att myndigheternas verksamhet i möjligaste mån ska avgiftsfinansieras och att samma principer ska gälla för finansiering av tillsynen enligt hela MB.<sup>148</sup> Gränsen mellan avgift och skatt sätter i praktiken en gräns för vad som kan anses vara sådana tillsynsuppgifter som kan avgiftsfinansieras.

### 3.5.2 Tillsyn inom strandskyddade områden

Alla tillsynsmyndigheter ska enligt 1 kap. 8 § miljötillsynsförordningen (2011:13) upprätta en samlad tillsynsplan för verksamhetsåret, som anger hur tillsynen ska genomföras. Tillsynsplaner har upprättats i begränsad omfattning, vilket framgår av tabell 3.4.

---

<sup>148</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 515 f.

**Tabell 3.4 Andel tillsynsmyndigheter med tillsynsplaner som berör strandskydd**

Tillsynsmyndighet	2002	2014
Länsstyrelser	52 %	62 %
Kommuner	-	37 %
<i>Andel när en miljönämnd ansvarar för tillsynen</i>	-	75 %

*Källa: Naturvårdsverket 2002, rapport 5185. Strandskyddsdelegationen 2014, Behovsinventering gällande tillsyn och tillämpning av strandskyddsreglerna.*

Tabellen visar hur stor andel av tillsynsmyndigheterna som 2002 respektive 2014 hade upprättat tillsynsplaner som omfattar strandskyddstillsynen. Enligt en enkätundersökning som genomförts av Länsstyrelsen i Västra Götalands län år 2018 hade 53 procent av det länets tillsynsmyndigheter upprättat de lagstadgade planeringsunderlagen som inkluderade strandskyddstillsyn. Detta var en ökning med 59 procent sedan 2013.<sup>149</sup>

Av Naturvårdsverkets årliga uppföljning av strandskyddsbeslut är det också möjligt att utläsa hur många tillsynsbeslut som fattats av tillsynsmyndigheterna (se tabell 3.5). Det bör dock noteras att med tillsynsbeslut avses i detta sammanhang endast förelägganden. Andra beslut som exempelvis beslut att avsluta tillsynsärenden efter ett tillsynsbesök är inte inkluderade i statistiken. Statistiken säger heller inget om antalet tillsynsbesök eller kompetensen hos dem som genomför tillsyn.

**Tabell 3.5 Antal tillsynsbeslut per år och tillsynsmyndighet från Naturvårdsverkets årliga uppföljning av strandskyddsbeslut**

Tabellen anger hur många förelägganden som respektive tillsynsmyndighet meddelat respektive år

	2019	2018	2017	2016	2015	2014
<b>Kommuner</b>	243	297	164	121	210	286
<b>Länsstyrelser</b>	160	139	79	67	39	70

*Källa: Naturvårdsverket, Uppföljning av strandskyddsbeslut, 2015–2020.*

<sup>149</sup> Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2019, *Strandskyddstillsynens utveckling i kommunerna i Västra Götalands län, Resultat och jämförelse mellan enkätsvar från 2013 och 2018*, Rapport 2019:13.

Av Naturvårdsverkets och Boverkets utvärdering av strandskyddsreglerna 2013 framkom att samtliga länsstyrelser bedömer att strandskyddsreglerna överträds, vilket innebär att det finns ett behov av tillsyn. Myndigheterna bedömde att eftersom det är möjligt för kommunerna att finansiera operativ tillsyn genom avgifter går det åtminstone delvis att avgiftsfinansiera en ökad ambitionsnivå i tillsynen. Skillnader i mängden tillsyn mellan kommuner kunde enligt myndigheterna bero på olika folkmängd eller bebyggelsestryck. Men det finns även andra faktorer som har betydelse för mängden tillsyn. Myndigheterna menade att en oförståelse för lagstiftningen eller en politisk motvilja att följa den kan få till följd att strandskyddet blir ett eftersatt område med begränsade resurser.<sup>150</sup>

### 3.6 Fastighetsbildning och strandskydd

Fastighetsbildning ska enligt 3 kap. 1 § fastighetsbildningslagen (FBL) ske så att varje fastighet som nybildas eller ombildas med hänsyn till belägenhet, omfång och övriga förutsättningar blir varaktigt lämpad för sitt ändamål. Om naturvårdsföreskrifter – som exempelvis strandskydd – gäller för området, ska fastighetsbildning ske så att syftet med bestämmelserna inte motverkas enligt 3 kap. 2 § andra stycket FBL. Fastighetsbildning kan dock tillåtas enligt andra meningens samma stycke, om det finns ett särskilt tillstånd som innebär att en byggnad får uppföras eller annan åtgärd vidtas. I det fall det finns en strandskyddsdispens kan fastighetsbildning ske så att dispensen kan nyttjas.

I samband med att en prövningsmyndighet beslutar om strandskyddsdispens ska den enligt 7 kap. 18 f § andra stycket MB i dispensbeslutet också ange i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet, s.k. tomtplatsbestämning. En tomtplatsbestämning gör det möjligt för fastighetsägaren att ta marken kring byggnaden i anspråk som tomt och innebär att ett område pekas ut som inte är allemansrättsligt tillgängligt.<sup>151</sup>

Tomtplatsbestämning ska skiljas från fastighetsbildning, eftersom fastigheten kan få en annan utsträckning än tomten (prop. 1997/98:45 del 2, s. 91). I realiteten innebär dock tomtplatsbestäm-

<sup>150</sup> Naturvårdsverket och Boverket 2013. *En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna*, s. 25-26

<sup>151</sup> MÖD mål nr M 1260–12.



ningen ett stöd i förrättningslantmätarens bedömning av vilken mark inom strandskyddat område som får användas som tomt, med andra ord privatiseras.<sup>152</sup> Detta har betydelse för vilket strandskyddat område som ur ett fastighetsbildningsperspektiv kan vara lämpligt som bostadsfastighet – som då i sin helhet ska kunna användas som tomtmark.<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> Lantmäteriet, *Handbok PBL, Fastighetsbildningslagen och Lagen om införande av FBL (FBLP)*, version 2020-07-01, s. 139 ff.

<sup>153</sup> Se bland annat MÖD:s avgöranden i mål F 10213 15 och F 9255–14.



## 4 Miljö- och landsbygdspolitiken viktiga utgångspunkter vid en förändring av strandskyddet

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag för strandskyddet så att det blir betydligt enklare att bygga i landsbygdsområden. Förslagen ska syfta till att förbättra förutsättningarna för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringsstryck. De ska också leda till att strandskyddet vid behov kan bibehållas eller förstärkas för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden.

Riksdagen har angett mål för utvecklingen av Sveriges landsbygder, som består av ett övergripande mål och tre delmål.<sup>1</sup> Målen har utformats utifrån en långsiktigt hållbar utveckling, i linje med globala mål och därigenom också miljömålen. När det gäller den miljömässiga hållbarheten tar propositionen genomgående stöd i de nationella miljö kvalitetsmålen och generationsmålet som riksdagen beslutat.<sup>2</sup>

Miljö kvalitetsmålen inrättades med det generella strandskyddet som en viktig förutsättning. Att de landsbygdspolitiska målen har stöd i miljö kvalitetsmålen utgör en viktig utgångspunkt för våra förslag.

---

<sup>1</sup> Prop. 2017/18:179 *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop*, (s. 19 och 84), Bet. 2017/18:NU19, rskr. 2017/18:359.

<sup>2</sup> Prop. 2009/10:155 och prop. 1997/98:145.

## 4.1 Den svenska landsbygdspolitiken

Den landsbygdspolitiska propositionen identifierar ett antal utmaningar. De som nämns är den demografiska utvecklingen, geografiska avstånd och finansiella förutsättningar för byggande och verksamheter. Näringsliv och företagande liksom samhällsplanering och bostadsbyggande framhålls som viktigt för landsbygdsutvecklingen.

### 4.1.1 Målen för den svenska landsbygdspolitiken

Det övergripande målet för den svenska landsbygdspolitiken är en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd.

Statsmakterna har identifierat landsbygderna som en tillgång för att ta till vara framtida möjligheter till hållbar tillväxt och möta de utmaningar som följer av förändringar i klimatet och behovet av att ställa om till en mer cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi. Landsbygden måste därför kunna erbjuda goda möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd. Förutsättningarna för att bo, leva och verka kan skilja sig åt i glesa respektive täta miljöer, vilket ställer krav på olika lösningar för att hantera till exempel offentlig service.<sup>3</sup>

#### *Delmål Hållbar tillväxt*

Det första delmålet är att landsbygdens förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning ska vara långsiktigt hållbar, samtidigt som miljömålen nås. Landsbygden ska bidra till en positiv utveckling av Sveriges ekonomi.

Stora delar av Sverige står inför omfattande utmaningar relaterade till den demografiska utvecklingen. Detta gäller inte minst glesa eller mycket glesa landsbygder. En ökande försörjningskvot påverkar den kommunala ekonomin och kommunernas möjligheter att upprätthålla välfärd och viktiga samhällsfunktioner. Lönsamma och konkurrenskraftiga företag som bidrar till hållbar tillväxt och jobb är därför avgörande för att säkerställa service och välfärd. Den ekono-

---

<sup>3</sup> Prop. 2017/18:179 s. 20.

miskt hållbara utvecklingen har därmed direkta kopplingar till de övriga delmålen för den sammanhållna landsbygdspolitiken om socialt och miljömässigt hållbar utveckling. För delmålet *Hållbar tillväxt* bedömer regeringen områdena näringsliv och företagande, digital kommunikation och transportinfrastruktur samt kompetensförsörjning som särskilt viktiga, men också inom övriga områden ryms viktiga förutsättningar för att främja näringslivsutveckling och tillväxt.<sup>4</sup>

*Delmål Cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi samt hållbart nyttjande av naturresurser*

Det andra delmålet är att landsbygder ska bidra till att stärka Sveriges konkurrenskraft i en utveckling mot en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och till ett hållbart nyttjande av naturresurserna samt till att relevanta miljö kvalitetsmål uppfylls.

Landsbygder är rika på naturresurser och råvaror och flera av landsbygdens näringar kommer att spela en avgörande roll för samhällets omställning till en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi. Det gäller särskilt varor och tjänster från de gröna näringarna. Sveriges landsbygder har också särskilda tillgångar i form av natur- och kulturlandskapet. Det brukade landskapet och de natur- och kulturvärden som är utmärkande för en stor del av landsbygderna är något som många människor, både boende och besökare, upplever som attraktivt.

Klimatet, landskapet och de attraktiva natur- och kulturmiljöerna gör att det finns goda möjligheter för hållbar tillväxt och utveckling inom besöksnäringen. En viktig uppgift för en sammanhållen landsbygdspolitik är därför att skapa bättre förutsättningar för de gröna näringarna och andra platsbundna näringar att utvecklas och stärkas. Därigenom stärks också förutsättningarna för ett hållbart nyttjande och bevarande av landsbygdens natur- och kulturresurser.

Landsbygden och dess resurser har väsentliga möjligheter att bidra till en hållbar tillväxt och utveckling i ett nationellt och globalt perspektiv. Lönsamma och konkurrenskraftiga företag som bidrar till hållbar tillväxt och jobb är avgörande för att säkerställa service och välfärd och är direkt beroende av en miljömässig hållbarhet.

---

<sup>4</sup> A.a. s. 21.

Miljömässig hållbarhet har därmed direkta kopplingar till de övriga delmålen om socialt och ekonomiskt hållbar utveckling. För delmålet *Cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi samt hållbart nyttjande av naturresurser* bedömer regeringen områdena näringsliv och företagande liksom samhällsplanering och bostadsbyggande som särskilt viktiga. Regeringen har betonat landsbygdens nyckelroll i utvecklingen av klimat- och miljöinnovationer för omställningen till ett hållbart samhälle.<sup>5</sup>

#### *Delmål Attraktiva livsmiljöer i Sveriges landsbygder*

Det tredje delmålet är att det ska finnas likvärdiga förutsättningar för människor att arbeta, bo och leva i landsbygderna.

Landsbygdens långsiktiga utveckling är beroende av i vilken utsträckning människor vill och kan bo, leva och verka där. Förmågan att attrahera, behålla och utveckla kompetenser, företag och kapital är avgörande för att utveckla alla delar av Sverige som attraktiva och konkurrenskraftiga och i förlängningen central för en hållbar utveckling. För att uppnå en attraktiv livsmiljö är vidare den miljömässiga hållbarhetsdimensionen och livsmiljöns gestaltning av stor betydelse.

Regeringen bedömer att attraktiva livsmiljöer i Sveriges landsbygder är ett viktigt delmål för att det övergripande målet ska kunna nås om en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet. För delmålet *Attraktiva livsmiljöer i Sveriges landsbygder* bedömer regeringen områdena digital kommunikation och transportinfrastruktur, kommersiell service, välfärdstjänster och kultur, samhällsplanering och bostadsbyggande samt civilsamhällets betydelse för landsbygdens utveckling som särskilt viktiga.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> A.a. s. 22-23.

<sup>6</sup> A.a. s. 23.

#### 4.1.2 Näringsverksamhet och företagande i landsbygder

Landsbygder bidrar med bland annat energiförsörjning, råvaror och livsmedelsförsörjning. Natur- och kulturmiljövärden är en viktig del av landsbygdens attraktionskraft för både boende och besökande. De gröna näringarna och andra platsbundna näringar är centrala för landsbygdens framtida utveckling. Med gröna näringar avses i propositionen de areella näringarna men även förädlingsleden, det vill säga livsmedels- och dryckesindustrin samt skogsindustrin.<sup>7</sup>

Besöksnäringen i Sveriges landsbygder växer, inte minst när det gäller naturturismen. Intäkterna har allt större betydelse i många lokala ekonomier. Efterfrågan växer kraftigt internationellt och Sverige har goda förutsättningar att konkurrera om besökare som vill ha naturnära upplevelser. Det är enligt regeringen viktigt att attraktiviteten bibehålls långsiktigt samtidigt som en ökad kommersialisering ska vara möjlig. Trots besöksnäringens ökande betydelse i Sveriges landsbygder är dock omsättning, förädlingsvärde, antal arbetstillfällen och tillväxt inom besöksnäringen lägre i landsbygdskommunerna än i storstäderna. Enligt regeringen finns behov av insatser för utveckling av företagen inom besöksnäringen på landsbygder.<sup>8</sup>

Digitaliseringens möjligheter lyfts fram i den landsbygdspolitiska propositionen. Genom att öka nyttjandet av ny teknik kan landsbygdsföretagen förbättra sin konkurrenskraft, bland annat genom att utveckla och använda nya produkter och tjänster. Företagen kan även stärka sina möjligheter att möta de utmaningar som följer av långa avstånd och glesa befolknings- och näringslivsstrukturer. När landsbygdens tillväxtpotential bättre tas till vara kan den få förutsättningar för en ekonomiskt hållbar utveckling och likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd.<sup>9</sup>

För företag på landsbygden kan det vara särskilt svårt att få privat lånefinansiering. Ett skäl kan enligt regeringen vara att lägre fastighetsvärden medför sämre realsäkerhet för lån. En annan orsak kan vara att banker minskar sin fysiska närvaro, vilket riskerar att leda till försämrade förutsättningar för utlåning till landsbygdsföretag. Därigenom hämmas förutsättningarna för utveckling av företag i landsbygder.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> A.a.

<sup>8</sup> A.a.

<sup>9</sup> A.a. s. 32.

<sup>10</sup> A.a. s. 35.

### *Näringsliv och utveckling i kommuner med särskilda utmaningar*

I den landsbygdspolitiska propositionen har regeringen särskilt uppmärksammat kommuner med stora geografiska och demografiska utmaningar. Där har näringslivet långa avstånd till leverantörer och kunder, eftersom de finns i arbetsmarknadsregioner med begränsat befolkningsunderlag på stora geografiska ytor. Befolkningsunderlaget i dessa kommuner begränsar i sin tur utbudet av arbetskraft, som därtill minskar till följd av en vikande befolkningsutveckling. Dessa kommuner har dessutom förhållandevis få privata arbetsställen samt ett näringsliv med begränsad branschbredd. De långa geografiska avstånden mellan företag och marknader medför permanenta kostnadsnackdelar för företagen i norra Sverige. Företag och offentliga arbetsgivare i kommuner med särskilda utmaningar har ofta problem att rekrytera personal med rätt kompetens.<sup>11</sup>

### *Förutsättningarna för små verksamheter*

Nyföretagandet på landsbygden är relativt starkt med en stor mängd små företag och en hög andel nystartade företag per invånare. Besöksnäring, rekreation, småskalig tillverkning och annan företagsamhet ökar enligt den landsbygdspolitiska propositionen i betydelse för ekonomin.<sup>12</sup>

Strandskyddsreglerna innehåller enligt 7 kap. 16 § MB ett undantag för åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln. Undantaget innebär att det inte krävs strandskyddsdispens. Undantaget kan endast tillämpas för näringsverksamheter enligt strandskyddsreglerna, vilket innebär att verksamheten måste ha en viss ekonomisk omfattning. Verksamheter som genererar mindre ekonomisk omsättning faller inte in under begreppet näringsverksamhet. De omfattas därför inte av undantaget, utan måste prövas enligt dispensreglerna.<sup>13</sup>

Det finns verksamheter inom de så kallade gröna näringarna som har karaktären av kombinationsverksamheter – där verksamheten exempelvis består av såväl turism som jordbruksverksamhet med förädling av råvaror och produkter i liten skala. Mindre jordbruks-

---

<sup>11</sup> A.a. s. 45-48.

<sup>12</sup> A.a.

<sup>13</sup> MÖD 2009:13.



verksamhet kan enligt Strandskyddsdelegationen vara viktig för de småföretagare som för sin försörjning är beroende av inkomster från flera olika typer av näringar. Inte sällan brukar små produktionsenheter också mark med lägre produktionsförmåga som inte är möjlig att bruka i större eller mer högproduktiva enheter. Därmed kan dessa småbruk enligt Strandskyddsdelegationen utföra stora insatser för att bevara öppna slätter- och betesmarker, vilket skapar biologisk mångfald, bevarar kulturmiljöer och skapar och vidmakthåller förutsättningar för ett attraktivt friluftsliv.<sup>14</sup>

Sådana verksamheter som nu har beskrivits kan omfattas av dispenskyldigheten, eftersom de kan generera för små inkomster för att anses vara näringsverksamhet. För att få dispens enligt gällande regler måste åtgärderna bidra till landsbygdsutveckling. Det ska då vara fråga om en mer långsiktig ekonomisk påverkan i ett lokalt eller regionalt perspektiv. Det är inte säkert att de beskrivna verksamheterna kan anses bidra till landsbygdsutveckling vid en dispensprövning. Det råder därmed oklarhet om sådana små verksamheter kan komma till stånd eller inte.

#### **4.1.3 Attraktiva bostäder och finansieringsförutsättningar för byggandet**

Bostadsförsörjningen har betydelse för att landsbygden ska kunna utvecklas. Den parlamentariska landsbygdskommittén lyfte fram behovet av ett tillskott av bostäder på landsbygden. Flertalet landsbygdskommuner har brist på bostäder och då inte enbart i centralorten. Enligt landsbygdskommittén kan ett attraktivt boende vara en förutsättning för att få efterfrågad arbetskraft att bosätta sig i landsbygderna. En ökad bosättning i landsbygden ger ett bredare underlag för både kommersiell och offentlig service menade kommittén.<sup>15</sup>

Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering, som lämnade sitt betänkande 2017, beskrev att vid sidan av koncentrationen till storstadsområden pågår en inomkommunal urbanisering, som ofta är mer påtaglig för de svagare kommunerna än utflyttningen till de större städerna. Det gör att det kan behövas ett nytillskott av bostäder för att möta efterfrågan på centralorten, även om det finns ett bostadsöverskott i mindre samhällen och på landsbygden. Pro-

<sup>14</sup> SOU 2015:108 s. 223–224.

<sup>15</sup> SOU 2017:1 s. 141.

blemet kan också vara att det befintliga utbudet inte längre matchar efterfrågan. Äldre flerbostadshus behöver renoveras och rustas upp men det kanske ändå inte finns förutsättningar att göra dessa riktigt attraktiva och lämpliga för aktuella målgrupper. Det förekommer att kommunens bedömer att det parallellt med nyproduktion behöver rivas en del bostäder.<sup>16</sup>

Enligt utredningen kan ett varierat utbud av attraktiva bostäder vara en förutsättning för att människor ska vilja bo kvar i en mindre kommun eller välja att flytta dit. Många kommuner lyfter fram tillgången på attraktiva boendemiljöer för att stärka sitt varumärke. Attraktiva bostäder kan också i förlängningen utgöra en tillväxtfaktor. Omvänt kan brist på attraktiva bostäder hindra en positiv befolkningsutveckling och försvåra företagens kompetensförsörjning och därmed den ekonomiska tillväxten.

#### *Finansiering vid byggande av bostäder i landsbygd*

I den landsbygdspolitiska propositionen har regeringen och riksdagen konstaterat att potentialen för att bygga bostäder eller omvandla befintliga bostäder i attraktiva lägen är i grunden god i Sveriges landsbygder. I många delar av landet saknas det dock aktörer som är villiga att finansiera och bygga dessa bostäder. Marknadens funktionssätt och landsbygdens förutsättningar leder många gånger till ett svagt intresse från marknaden för både nyproduktion och renoveringar.<sup>17</sup>

Den parlamentariska landsbygdskommittén har i sitt betänkande beskrivit förutsättningarna för enskilda hushåll att finansiera bostadsbyggande i landsbygder. Betalningsförmågan och värdet på den ny- eller ombyggda fastigheten är avgörande för bankernas beslut om kreditgivning. I landsbygder är ofta fastighetens pantvärde lägre än dess produktionskostnad, vilket bankerna upplever som en risk vid bedömning av om en kredit ska beviljas eller inte. Ju högre risken bedöms vara desto lägre blir bostadslånet, vilket resulterar i krav om högre kontantinsats och högre amorteringstakt. Även låntagarens bindning till orten och omfattningen på andrahandsmarknaden är viktiga faktorer i bankernas bedömning av kreditriskerna.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> SOU 2017:108 s. 169.

<sup>17</sup> Prop. 2017/18:179 s. 12.

<sup>18</sup> SOU 2017:1 s. 143.

*I många kommuner är det inte lönsamt att bygga*

En negativ befolkningsutveckling påverkar långsiktigt efterfrågan på bostäder och därmed också marknadsvärden negativt. *Tobins q* är ett begrepp som visar förhållandet mellan fastighetens marknadsvärde och dess produktionskostnad. Ett *q*-värde = 1 innebär att produktionskostnaden motsvaras av ett lika stort marknadsvärde. Ett *q*-värde <1 innebär att produktionskostnaden överstiger marknadsvärdet, vilket innebär att de ekonomiska villkoren för nyproduktion är svaga eller mycket svaga. Riskerna med bostäder och byggande i områden där marknadsvärdet är lägre än produktionskostnaden kan beskrivas på följande sätt.

- En likviditetsrisk för fastighetsägaren som följer av att det kan saknas köpare vid en eventuell avyttring, vilket ger inlåsnings-effekter.
- En kapitalrisk för såväl långivaren som fastighetsägaren i egen-skap av att vara den som satsat riskkapital – marknadsvärdet på fastigheten kan understiga såväl produktionskostnaden som låne-beloppet.
- En kreditrisk kopplad till låntagarens förmåga att betala räntor och amorteringar.
- En hyres- och vakansrisk för hyresfastighetsägaren.<sup>19</sup>

Enligt Boverkets analys av utvecklingen på bygg- och bostads-marknaden var priset för ett begagnat småhus år 2012 högre än kostnaden för att bygga ett nytt hus av motsvarande standard i ett 50-tal av landets 290 kommuner.<sup>20</sup> Cirka 200 av landets 290 kom-muner hade samma år en *Tobins q*-kvot som understeg 0,8, vilket anses innebära ett betydande hinder för nyproduktion. Utanför stor-stadsområdena var genomsnittet för kommunernas *Tobins q* år 2012 0,72. I kommuner med en kvot som understiger 1,0 är det billigare att köpa ett begagnat småhus än att bygga ett nytt. I cirka 200 kommuner är det således svårt att få lönsamhet i att producera egenägda bostäder för avsättning på en öppen och fungerande marknad. Det innebär i sin tur att såväl banker som finansiärer med riskkapital är mycket restrikt-

<sup>19</sup> Tillväxtanalys 2012: *Rural Housing – Landsbygdsboende i Sverige, Norge och Finland*.

<sup>20</sup> Boverket, *Boverkets indikatorer. Analys av utvecklingen på bygg- och bostadsmarknaden med byggprognos*, April 2014, s. 20.

tiva när det gäller nyproduktion av bostäder i merparten av landets kommuner. I kapitel 5 redogör vi för den pågående urbaniseringen samt exploateringsgrad, befolkningstäthet och exploateringstryck. Det som framkommer där, talar enligt vår uppfattning för att ovan angivna uppgifter om Tobins  $q$  från 2012 fortfarande är aktuella.

### *Attraktiva lägen påverkar förutsättningarna för att finansiera bostadsbyggande*

Boverket har 2019 utarbetat förslag till kostnadseffektiva statliga åtgärder som underlättar finansieringen av ny- och ombyggnad av bostäder på landsbygden. För att påverka marknadsvärdet i landsbygdsområden är tänkbara åtgärder enligt Boverket att se över strandskydd och riksintressen. Om bostäder kan uppföras på fastigheter i mer attraktiva lägen, kommer det att leda till ett högre marknadsvärde enligt Boverket.<sup>21</sup>

Utredningen har låtit Ek. Dr Magnus Olsson, verkställande direktör vid Dalslands Sparbank, sammanställa ett dokument avseende de ekonomiska effekterna av strandnära byggande. Sammanställningen belyser de skattade ekonomiska konsekvenserna vid byggnation i olika lägen i Dalsland, med Mellerud som exempel.<sup>22</sup> Magnus Olsson har bedömt de mest sannolika ekonomiska konsekvenserna av ett beslut om att bygga ett nytt hus på någon av tre befintliga tomter i Melleruds kommun. Tomterna ligger i nära anslutning till varandra men med olika avstånd till Väneren. Fastighetsbyrån i Mellerud fick i uppdrag att göra värderingar. De tomter som valdes ut är följande.

#### **Tomt 1**

Helt sjönära boende i direkt anslutning till vattnet (Väneren) på bostadsområdet Örnudden i Melleruds kommun. Bostadsområdet Örnudden ligger strax norr om Vita Sandar i Melleruds kommun. Den fiktiva tomten har inga vägar som måste korsas till vattnet. Bostadsområdet fick planbeskrivning under 2013 i Melleruds kommun under beteckningen Örnudden och har därefter bebyggt.

<sup>21</sup> Boverket, *Finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder på landsbygden*, Rapport 2019:11 s. 27.

<sup>22</sup> Ek. dr Magnus Olsson, *Strandskydd och de ekonomiska effekterna av sjönära boende – Sammanställning till Strandskyddsutredningen*, 2020-08-18.

### Tomt 2

Boende med sjöutsikt över Vänern i samma bostadsområde som för tomt 1 (Örnudden) men med ett avstånd till vattnet om 100–150 meter och med vägar som måste korsas på väg till vattnet.

### Tomt 3

Tomten ligger cirka en kilometer väster om Örnudden (Norra Ängenäs). Området är i dagsläget under exploatering och flera hus har byggts de senaste åren. Tomterna har inte sjöutsikt men ligger genom en vägförbindelse nära Örnudden och Vita Sandar. Tomterna på Norra Ängenäs ligger dessutom i nära anslutning till en golfbana.

För samtliga tomter har värderingen utgått från att samma hus skulle byggas samtidigt på de tre tomterna. Beräkningar har gjorts för de två vanligen förekommande sätten att bygga en ny villa, antingen genom att någon bygger på egen mark eller på närståendes mark (Alternativ 1). Därutöver har beräkningar gjorts för inköp av tomt och därefter byggnation på den köpta tomten (Alternativ 2).

**Tabell 4.1 Alternativ 1 Bygga på egen mark eller bygga på avstyckning från nära anhörig**

	Tomt 1	Tomt 2	Tomt 3
Utgift för mark (avstyckning)	50 000	50 000	50 000
Utgift för inkoppling	150 000	150 000	150 000
Utgift för hus	2 800 000	2 800 000	2 800 000
Övriga utgifter	200 000	200 000	200 000
<b>Fastighetens totala utgifter</b>	<b>3 200 000</b>	<b>3 200 000</b>	<b>3 200 000</b>
Värde enligt värdering	4 000 000	3 200 000	2 850 000
Möjlig belåning (85%)	3 400 000	2 720 000	2 422 500
Egen insats	0	480 000	777 500
<b>Vinst/Förlust vid försäljning</b>	<b>800 000</b>	<b>0</b>	<b>-350 000</b>

Källa: Magnus Olsson (2020).

Tabell 4.2 Alternativ 2 Förvärva tomt för byggnation

	Tomt 1	Tomt 2	Tomt 3
Utgift för mark (förvärv)	1 100 000	745 000	45 000
Utgift för inkoppling	150 000	150 000	75 000
Utgift för hus	2 800 000	2 800 000	2 800 000
Övriga utgifter	200 000	200 000	200 000
<b>Fastighetens totala utgifter</b>	<b>4 250 000</b>	<b>3 895 000</b>	<b>3 120 000</b>
Värde enligt värdering	4 000 000	3 200 000	2 850 000
Möjlig belåning (85%)	3 400 000	2 720 000	2 422 500
Egen insats	850 000	1 175 000	697 500
<b>Vinst/Förlust vid försäljning</b>	<b>-250 000</b>	<b>-695 000</b>	<b>-270 000</b>

Källa: Magnus Olsson (2020).

Alternativ 1 är inte realistiskt för de aktuella tomterna, eftersom de inte bebyggs av markägare eller närstående. Alternativet finns med för att visa den skillnad som kan uppstå för andra liknande objekt. För att åskådliggöra risken med byggnation har även en beräkning tagits med av vinst/förlust om huset måste säljas. Beräkningen visar det ekonomiska resultatet av att sälja fastigheten direkt efter färdigställande.

Vid byggnation på egen mark blir resultaten tydliga. Bättre läge ger större möjligheter att bygga och utökad möjlighet till finansiering. När det gäller alternativ 2 – att förvärva tomten – är resultaten mindre tydliga. Sämst ekonomiskt utfall vid försäljning verkar tomten med sjöutsikt (Tomt 2) ha. Det beror på att kostnaden för tomten överstiger det extra värde den färdiga fastigheten får till följd av läget som en tänkt andrahandsköpare av fastigheten är villig att betala. Detta tyder på att priset för denna typ av tomt är högre än marknadens jämviktspris vid ett fullgott utbud. Det finns med andra ord för få sådana objekt för att prissättningen ska spegla jämviktspriset på en välfungerande marknad.

En orsak till att tomtpriserna från perspektivet Dalsland är relativt höga för Tomt 1 och Tomt 2 är att utbudet av sådana fastigheter är mycket begränsat till följd av strandskyddsreglerna. För det fall strandskyddet skulle ändras till fördel för glesbygden, skulle också utbudet av tomter öka. Det skulle sannolikt innebära fallande priser på tomterna och ökade möjligheter till nybyggnation med lägre egen insats och lägre finansiell risk.

Det är värt att notera att det enbart är Tomt 1 och Tomt 2 som är möjliga att bebygga med det valda typhuset för att därefter få ett marknadsvärde som överstiger byggutgiften (tomtkostnader exkluderade). För att byggnation ska ta fart i Dalsland behöver marknadsvärdet av en fastighet minst motsvara dess byggutgift, vilket alltså enbart Tomt 1 och Tomt 2 gör. Det går alltså inte ens att bygga ett hus på egen mark i läget Tomt 3 (tomtkostnad är noll) utan att förlora pengar vid en försäljning.

Tomt 1 ger det mest fördelaktiga ekonomiska utfallet vid en försäljning, oavsett om tomten är egen/närståendes eller om tomten köps. Det ger därför den lägsta ekonomiska risken.

Eftersom byggnation faktiskt skett på tomter i området, ter sig riskviljan vara relativt hög för personer som önskar bygga i sjönära läge. Detta värde finns inte på motsvarande sätt för en andrahandsköpare av fastigheten, vilket tyder på en störning i prisbildningen på denna typ av tomter/fastigheter. Avgörande för ökade möjligheter till byggnation av denna typ av fastigheter (Bråna 4:29) torde vara starkt kopplat till utbudet av tomter samt prisförändringar (minskningar) för sådana tomter till följd av en eventuell förändring av strandskyddet.

Sammantaget visar sammanställningen följande.

- Byggnation utom för de bästa lägena i Dalsland ger ett marknadsvärde som understiger byggnadskostnaden exklusive tomtvärdet.
- Stora ekonomiska risker är förknippade med byggnation i Dalsland, förutom vid de absolut bästa lägena. Där är risken lägre, trots högre kostnad för tomten.
- Ett ökat utbud av sjönära tomter leder (i teorin) till lägre priser och ökade förutsättningar för byggnation.
- Utbudet av tomter med sjöutsikt (ej premiumläge) är så lågt att priset på dessa är klart högre än jämviktspriset på en fungerande marknad. Det leder till ett ökat finansiellt risktagande för den som väljer att bygga hus på en sådan tomt. Höga priser kan avhjälpas genom att öka utbudet av sjönära tomter genom förändringar i strandskyddet.

*Byggande i attraktiva lägen har betydelse för finansieringen*

Naturvårdsverket har haft i uppdrag att utreda och lämna förslag som utökar möjligheterna att bygga permanentbostäder inom LIS-områden. Naturvårdsverket föreslog justeringar inom det befintliga LIS-systemet. Boverket anförde i sitt remissvar att de föreslagna förändringarna är otillräckliga för att ge några nämnvärda effekter. Inom befintligt system är det enligt Boverket svårt att utöka möjligheten att bygga permanentbostäder inom LIS. Om hanteringen av dispensgivning för enstaka en- och tvåbostadshus däremot kan ske utanför LIS-systemet, skulle detta enligt verket kunna leda till större möjligheter att bygga enstaka bostäder.<sup>23</sup>

## 4.2 Miljökvalitetsmålen och förutsättningarna för friluftsliv, djur- och växtliv

Den svenska miljöpolitiken utgår ifrån nationella miljökvalitetsmål.<sup>24</sup> Miljömålssystemet består av ett generationsmål, 16 miljökvalitetsmål med preciseringar och ett antal etappmål. Generationsmålet visar riktningen för vad som behöver göras inom en generation för att miljökvalitetsmålen ska nås. Miljökvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Preciseringarna ska förtydliga vad miljökvalitetsmålen innebär och används även som kriterier vid uppföljning av målen. Etappmålen är steg på vägen för att nå generationsmålet och ett eller flera miljökvalitetsmål.<sup>25</sup>

Utredningen har identifierat 6 miljökvalitetsmål som relevanta för strandskyddet. Det är målen *Ett rikt växt- och djurliv*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Myllrande våtmarker*, *God bebyggd miljö* samt *Grundvatten av god kvalitet*. Regeringen har även fastställt 10 mål för friluftslivspolitik, där ett par av målen berör frågor om strandskyddet.

---

<sup>23</sup> Boverket, *Yttrande över Naturvårdsverkets skrivelse Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge*, Dnr 4493/2018.

<sup>24</sup> Regeringens skr. 2017/18:265 s. 1–7 och prop. 1997/98:145 s. 1–2.

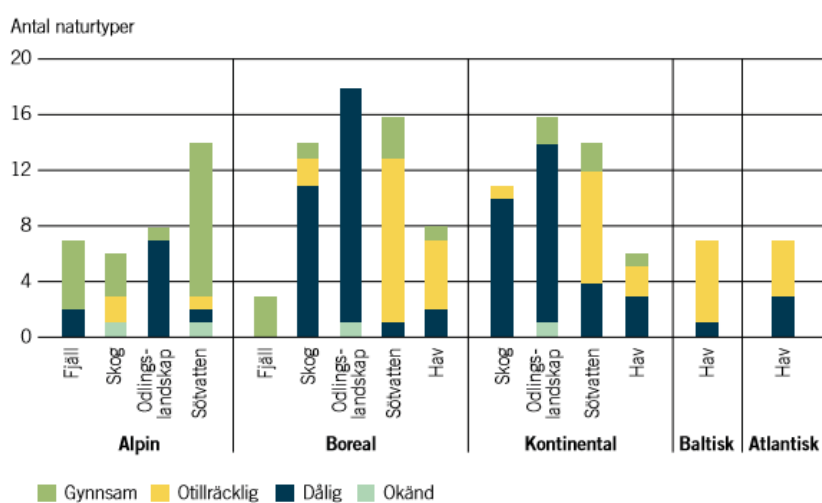
<sup>25</sup> Naturvårdsverket, [www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljomalssystemet/](http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljomalssystemet/), besökt 2020-07-09.



#### 4.2.1 Ett rikt växt- och djurliv

Enligt målet om ett rikt växt- och djurliv ska människor ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.<sup>26</sup>

Figur 4.1 Bevarandestatus i Sverige för naturtyper enligt EU:s art- och habitatdirektiv



Källa: Naturvårdsverket (2019).

Det ska bland annat finnas en fungerande grön infrastruktur så att fragmentering av populationer och livsmiljöer inte sker. Vidare ska tätortsnära natur som är värdefull för friluftslivet och den biologiska mångfalden värnas.<sup>27</sup> Ungefär 5 procent (närmare 2 000 arter) av Sveriges djur- och växtarter är hotade.<sup>28</sup> Naturtyper med gynnsam bevarandestatus finns framför allt i fjällen, där exploateringstrycket är lågt.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Prop. 2004/05:150 s. 203.

<sup>27</sup> Regeringens skr. 2017/18:265 s. 74 och Ds 2012:23 s. 111–112.

<sup>28</sup> Naturvårdsverket, *Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 – Med fokus på statliga insatser*. Rapport 6919, s. 211.

<sup>29</sup> Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019. Med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan*, s. 124.

#### 4.2.2 Hav i balans samt levande kust och skärgård

Miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* innebär att Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas.<sup>30</sup> Havs-, kust- och skärgårdslandskapens värden för fritidsfiske, badliv, båtliv och annat friluftsliv ska värnas.<sup>31</sup>

De flesta av Sveriges skärgårdar har hyst bofast befolkning sedan lång tid, vilket är en förutsättning för att hålla skärgården levande. Jord- och skogsbruket i skärgården har betydelse för landskapets natur- och kulturvärden samtidigt som dessa näringar ger den bofasta befolkningen möjlighet att bo kvar i skärgården. Några av havets viktiga livsmiljöer är blåstångsbältet, ålgräsängarna, hårdbottnarna och de grunda mjukbottnarna.<sup>32</sup>

Naturvårdsverket har vid sin utvärdering av målet 2020 uppmärksammat utvecklingen av byggandet inom kustområdena. Enligt verket ökade den totala längden havsstrandlinje i Sverige som är påverkad av bebyggelse mellan 2015 och 2018 med knappt tre procent. 2018 var 12 420 kilometer havsstrand i Sverige påverkad av bebyggelse. Det motsvarar 28 procent av den sammanlagda svenska havsstrandlinjen, se figur 4.2 nedan.<sup>33</sup>

---

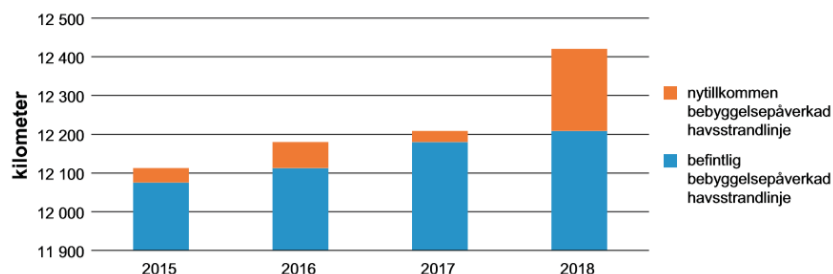
<sup>30</sup> Prop. 2000/01:130 s. 112.

<sup>31</sup> Ds 2012:23 s. 71.

<sup>32</sup> Prop. 1997/98:145 s. 73.

<sup>33</sup> Naturvårdsverket, *Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 – Med fokus på statliga insatser*. Rapport 6919, s. 269.

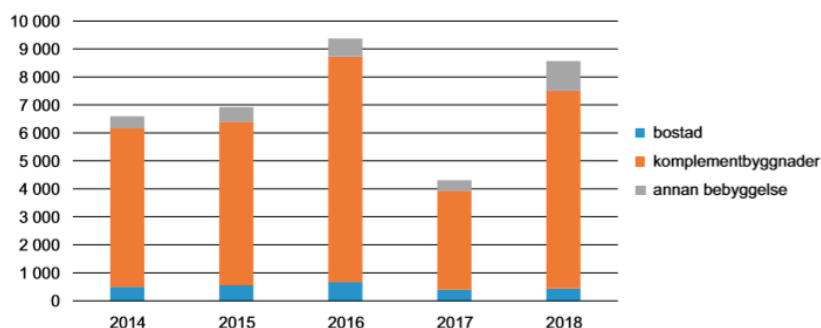
Figur 4.2 Havsstrandlinje påverkad av bebyggelse 2015–2018



Källa: Naturvårdsverket (2020).

Av de byggnader som uppförs inom 100 meter från havsstrandlinjen är merparten enligt utvärderingen så kallade komplementbyggnader, exempelvis garage, förråd eller sjöbodrar. Det byggs även bostäder. Av totalt drygt 8 000 nya byggnader som uppfördes längs strandlinjen 2018 var 444 bostäder, se figur 4.3 nedan.<sup>34</sup>

Figur 4.3 Antal byggnader inom 100 meter från havsstrandlinjen fördelat på byggnadstyp 2014–2018



Källa: Naturvårdsverket (2020).

*Grunda kustnära miljöer har betydelse för den biologiska mångfalden*

Grunda kustområden med mjukbottnar, ålgräsängar och musselbankar är mycket produktiva och har betydelse som födoområden och uppväxtområden för fiskar och ryggradslösa djur.<sup>35</sup> Miljömålet

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Prop. 1997/98:145 s. 71–72.

innebär att grunda kustnära miljöer ska präglas av en rik biologisk mångfald och av en naturlig rekrytering av fisk samt erbjuder livsmiljöer och spridningsvägar för växt- och djurarter som en del i en grön infrastruktur.<sup>36</sup> I grunda kustnära miljöer återfinns bland annat ängar av kransalger och kärlväxter som är betydelsefulla för många ekosystemtjänster. Dessutom kan ängarna fungera som kolsänka genom att de tar upp koldioxid och på så sätt bidrar till att motverka klimatförändringar.<sup>37</sup>

Grunda, vågskyddade miljöer med mjukbotten (till exempel sand-, ler- och gyttjebottnar) tillhör de mest produktiva miljöerna längs Sveriges kuster. Områdena har en hög biologisk produktion av en stor mängd växter och bottendjur och är viktiga födosöks-, lek- eller uppväxtområden för många olika fiskarter som torsk, abborre och gädda. Områdena är också viktiga för olika arter av marina och limniska kärlväxter som ålgräs och nate, vilka tillför fysisk struktur till en annars kal mjukbotten.<sup>38</sup> Vegetationsskotten minskar också vattenrörelsen och ökar sedimenteringen av organiskt material, samtidigt som rötterna stabiliserar botten och minskar uppgrumling av sedimentet.

Tillsammans höjer detta vattenkvaliteten lokalt och leder till långtidsinlagring av kol och näringsämnen i sedimentet.<sup>39</sup> Hög vattenkvalitet och liten uppgrumling är också attraktiva vatten för friluftsliv och bad. Samtidigt skapar de grunda vattenmiljöerna förutsättningar för andra friluftaktiviteter som fritids- och sportfiske. Sammantaget förser dessa grunda, vågskyddade vikar och sund med dess vegetation människan med flera viktiga ekosystemtjänster såsom ökad biologisk mångfald, ökad produktion av kommersiella fiskarter, klarare badvatten och minskade klimatteffekter och övergödning.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Regeringens skrivelse 2017/18:265 s. 69–70.

<sup>37</sup> Naturvårdsverket, *Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 – Med fokus på statliga insatser*. Rapport 6919, s. 262–263.

<sup>38</sup> Sundblad och Bergström 2014. Kraufvelin m.fl. 2017, *Inventering och modellering av fisk- och kräftdjursambällen i Kosterhavets nationalpark*, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Rapport nr. 2017:22. Pihl m.fl. 2006, *Shift in fish assemblage structure due to loss of seagrass *Zostera marina* habitats in Sweden*.

<sup>39</sup> Havsmiljöinstitutet 2019, s. 21–22.

<sup>40</sup> Rönnbäck m.fl. 2007, *Ecosystem goods and services from Swedish coastal habitats: identification, valuation, and implications of ecosystem shifts*. Cole och Moksnes 2016, *Valuing multiple eelgrass ecosystem services in Sweden: fish production and uptake of carbon and nitrogen*. Havsmiljöinstitutet 2019, s. 21 - 22.

*Exploatering av grunda mjukbottnar är ett problem*

Enligt Naturvårdsverkets årliga utvärdering 2020 tyder mycket på att grunda områden (0–6 meters vattendjup) är de som är mest påverkade. Utvärderingen visar bland annat att utbredningen av ålgräsängar minskar och sedan 1980-talet har uppskattningsvis 12 500 hektar försvunnit på västkusten. När ålgräset helt försvunnit försvåras både naturlig återkolonisering och restaurering. Kostnaderna för förlorade ekosystemtjänster i form av minskad produktion av torsk, övergödning och grumligare vatten med försämrat siktdjup uppskattas till minst fyra miljarder kronor. Orsaker till att ålgräsängarna minskar är bland annat övergödning och överfiske, men även exploatering genom exempelvis utfyllnader i hamnar, bryggor och muddring. Bryggor påverkar ålgräsängarna negativt genom skuggning. Grunda kustnära miljöer är ett av de mest produktiva och värdefulla områdena längs kusterna och samtidigt de mest populära platserna att bygga bryggor och hamnar i. Grunda kustnära vågskyddade miljöer är speciellt känsliga för effekter som båtlivet orsakar.<sup>41</sup>

Enligt en rapport från Havsmiljöinstitutet har exploateringen av bryggor vid Sveriges kust mer än fördubblats mellan 1960 och 2016.<sup>42</sup> En majoritet av alla bryggor finns i Stockholms och Västra Götalands län. Enligt en studie från Västra Götalands län fanns 96 procent av alla bryggor över grund mjukbotten. Inom grunda våderskyddade områden sker en årlig ökningstakt av antal och längd på bryggor med 1,7 respektive 1,8 procent, vilket i dag motsvarar en ökning med drygt 900 bryggor med totalt 21 kilometers längd per år inom denna miljö. Dessa vågskyddade grundområden utgör till ytan en fjärdedel av kustens totala grundområden, men innehåller drygt 60 procent av alla bryggor med avseende på längd.

<sup>41</sup> Naturvårdsverket, *Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 – Med fokus på statliga insatser*. Rapport 6919, s. 262–263.

<sup>42</sup> Havsmiljöinstitutet, *Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige*, Rapport 2019:3.

### 4.2.3 Levande sjöar och vattendrag

Miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* innebär att sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras.<sup>43</sup> Strandmiljöer, sjöar och vattendrags värden för fritidsfiske, badliv, båtliv och annat friluftsliv ska värnas och påverkan från buller ska vara minimerad.<sup>44</sup>

Den biologiska mångfalden i sjöar och vattendrag påverkas bland annat av vattenkraftsetablering samt jord- och skogsbruk.<sup>45</sup> Enligt Naturvårdsverkets uppföljning påverkar exploatering i strandzoner möjligheterna till friluftsliv och är negativt för växter och djur som lever i och i närheten av strandzonen.<sup>46</sup> Havs- och vattenmyndigheten har i den fördjupade utvärderingen av miljömålet *Levande sjöar och vattendrag* 2019 lyft behovet av skärpt och utökad tillsyn av strandskyddet för att miljömålet ska nås.<sup>47</sup>

Naturvårdsverket har vid sin uppföljning av målet 2020 uppmärksammat utvecklingen av byggandet vid sjöar och vattendrag. Den totala strandlinjen längs sjöar och vattendrag som är påverkad av bebyggelse ökade med cirka 3 procent mellan 2014 och 2018. Bebyggelsepåverkad strandlinje vid sjöar och vattendrag var drygt 47 000 kilometer 2018, se figur 4.4 nedan.<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> Prop. 2000/01:130 s. 90 och Ds 2012:23 s. 56–57.

<sup>44</sup> Regeringens skr. 2017/18:265 s. 68.

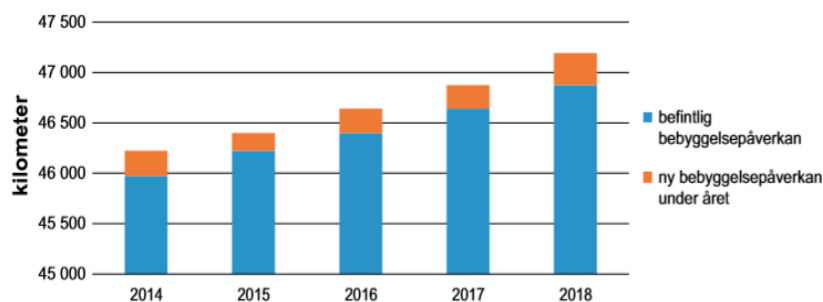
<sup>45</sup> Prop. 2000/01:130 s. 92.

<sup>46</sup> Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019. Med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan*, s. 93 och Naturvårdsverket, *Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 – Med fokus på statliga insatser*. Rapport 6919, s. 18 och 218.

<sup>47</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Levande sjöar och vattendrag. Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2019*, Rapport 2019:2 s. 52.

<sup>48</sup> Naturvårdsverket, *Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 – Med fokus på statliga insatser*. Rapport 6919, s. 216.

Figur 4.4 Strandlinje längs sjöar och vattendrag som är påverkad av bebyggelse 2014–2018



Källa: Naturvårdsverket (2020).

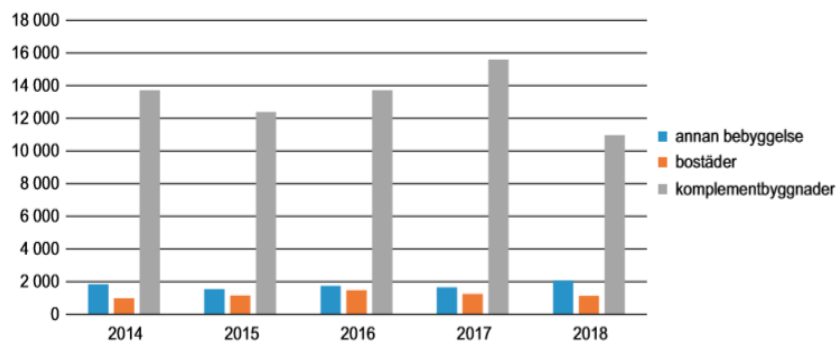
År 2018 var totalt drygt 47 000 kilometer strandlinje i inlandet påverkad av bebyggelse. Det motsvarar 12 procent av den totala tillgängliga strandlinjen i Sverige. I vissa delar av landet är påverkansgraden betydligt högre. I Stockholms län var till exempel 31 procent av inlandsstrandlinjen påverkad. Sett till den totala tillgängliga strandlinjen har Norrbotten lägst påverkansgrad i landet med endast 5 procent.<sup>49</sup>

Av de byggnader som uppförs inom 100 meter från sjöar eller vattendrag är merparten komplementbyggnader, exempelvis garage, förråd eller sjöbod. Det byggs även bostäder. Av totalt mer än 14 000 nya byggnader som uppfördes längs strandlinjen 2018 var drygt 1 100 bostäder, se figur 4.5 nedan.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> A.a. s. 216–217.

<sup>50</sup> Ibid.

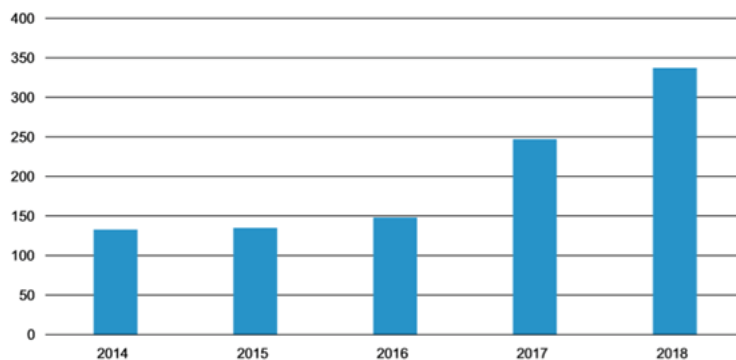
Figur 4.5 Antal strandnära byggnader vid sjöar och vattendrag 2014–2018



Källa: Naturvårdsverket (2020).

Det byggs också nära strandlinjen längs sjöar och vattendrag inom områden med en annan typ av skydd (naturreservat och liknande), men i mindre omfattning. Under 2018 tillkom 337 nya byggnader inom skyddade områden, se figur 4.6 nedan.<sup>51</sup>

Figur 4.6 Antal nya strandnära byggnader inom skyddade områden 2014–2018



Källa: Naturvårdsverket (2020).

<sup>51</sup> Ibid.



#### 4.2.4 Myllrande våtmarker

Delar av våtmarksarealen utgörs av strandmiljöer. Miljökvalitetsmålet *Myllrande våtmarker* innebär bland annat att våtmarkernas ekologiska funktion ska bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras.<sup>52</sup> Arter som är knutna till våtmarkerna ska ha gynnsam bevarandestatus och hotade våtmarksarter ska kunna återhämta sig. Våtmarkernas värde för friluftsliv ska värnas och bibehållas och påverkan från buller ska vara minimerad.<sup>53</sup> Tillsammans omfattar våtmarkerna cirka 9 % av Sveriges yta.<sup>54</sup> Myrar, sumpskogar och långgrunda stränder är de största huvudgrupperna.<sup>55</sup>

Våtmarker påverkas negativt bland annat av dikning/markavvattning, vattenreglering samt jord- och skogsbruket.<sup>56</sup> Arealerna av bland annat strandängar är för små för gynnsam bevarandestatus.<sup>57</sup> Våtmarker har ofta goda förutsättningar att erbjuda ostörda, biologiskt rika marker med höga upplevelsevärden. Tätortsnära våtmarker – exempelvis fågellokaler – har därför ett friluftlivsvärde.<sup>58</sup>

#### 4.2.5 God bebyggd miljö

Närhet till skyddad natur är av särskild betydelse för friluftsliv, rekreation och människors hälsa. Att naturen är skyddad gör att människor långsiktigt har tillgång till den, vilket är särskilt viktigt i tätortsnära områden där exploateringstrycket är hårt.<sup>59</sup> Enligt målet *God bebyggd miljö* är tillgång till natur viktigt i tätortsnära områden där exploateringstrycket är hårt. Målen om tillgång till natur och grönområden innebär att det ska finnas tillgång till någon form av natur, det vill säga målen avser inte bara strandområden. En förtätning av städer och tätorter kan innebära konflikter kopplade till minskade grön- och vattenområden.<sup>60</sup> De större tätorterna växer och

<sup>52</sup> Prop. 2000/01:130 s. 125.

<sup>53</sup> Ds 2012:23 s. 79–80 och regeringens skrivelse 2017/18:265 s. 70.

<sup>54</sup> Prop. 1997/98:145 s. 64–65.

<sup>55</sup> Prop. 2000/01:130 s. 127.

<sup>56</sup> Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019. Med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan*, s. 93 och Naturvårdsverket, *Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 – Med fokus på statliga insatser*. Rapport 6919, s. 279.

<sup>57</sup> A.a. s. 275.

<sup>58</sup> A.a. s. 286.

<sup>59</sup> A.a. s. 373.

<sup>60</sup> A.a. s. 392.

blir tätare. Många kommuner har fortsatt bostadsbrist, vilket leder till hårt exploateringsstryck. Alltmer tätortsnära natur skyddas som naturreservat.<sup>61</sup> Inom ramen för miljömålsarbetet för målet *God bebyggd miljö* pågår arbete för att bibehålla och värna tätortsnära natur.

#### 4.2.6 Grundvatten av god kvalitet

Enligt miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* ska grundvattnet ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag. Regeringen har fastställt sex preciseringar för målet som avser kvalitet, kemisk status, kvantitet, grundvattennivåer och bevarande av naturgrusavlagringar.

Generellt sett ökar efterfrågan och därmed påfrestningen på grundvattnet. Det beror bland annat på att människor bosätter sig i kust- och fritidsområden. De torra somrarna 2016–2018 visade på ett stort behov av att känna till vilka vattenresurser – bland annat grundvatten – som finns lokalt. En stor del av grundvattnet uppnår inte önskad miljö kvalitet. Ofta rör det sig om gamla föroreningar. För att skydda grundvattnet från föroreningar måste fler vattenskyddsområden inrättas, även där det inte sker större kommunala dricksvattenuttag.

Knappt 3 procent eller 86 av landets 3 612 grundvattenförekomster når inte upp till god kemisk status enligt EU:s vattendirektiv<sup>62</sup>. Orsaken är främst höga halter av bekämpningsmedel, klorid och PFAS. Antalet grundvattenförekomster som inte når upp till god kvantitativ status har mer än tredubblats, från 9 till 30 jämfört med föregående förvaltningscykel<sup>63</sup>. Det är framförallt på Öland, Gotland och inom delar av Kalmar län, där tillgången på grundvatten är knapp och konkurrensen stor. Grundvattnet får större utrymme i planeringsprocesser än tidigare. Fler regionala och kommunala vattenförsörjningsplaner har färdigställts.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019. Med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan*, s. 122.

<sup>62</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

<sup>63</sup> Arbetet med vattenförvaltningen bedrivs i sexåriga förvaltningscykler. Den nuvarande cykeln avslutas 2021 och samma år inleds nästa, som sträcker sig fram till 2027. Föregående cykel var 2010–2016.

<sup>64</sup> Naturvårdsverket, *Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 – Med fokus på statliga insatser*. Rapport 6919, s. 222–245 samt Naturvårdsverket, [www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/Grundvatten-av-god-kvalitet/](http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/Grundvatten-av-god-kvalitet/), besökt 2020-10-31.

#### 4.2.7 Etappmål för Biologisk mångfald och Hållbar stadsutveckling

Minst 20 procent av Sveriges land- och sötvattensområden samt 10 procent av Sveriges marina områden ska senast år 2020 bidra till att nå nationella och internationella mål för *Biologisk mångfald*. Det ska ske genom skydd eller annat bevarande av områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald eller ekosystemtjänster. Bevarandet ska ske med ekologiskt representativa och väl förbundna system, där reservat, andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder eller miljöanpassat brukande ingår. Systemen ska vara väl integrerade i omgivande landskap och förvaltas på ett effektivt och inkluderande sätt.

Skydd av områden ska till år 2020 ha utökats med minst 1 142 000 hektar räknat från 2012, vilket bland andra omfattar följande åtgärder.

- Det formella skyddet av våtmarker har ökat med cirka 210 000 hektar genom att myrar med höga naturvärden i den nationella myrskyddsplanen skyddas.
- Det formella skyddet av sjöar och vattendrag har ökat med minst 12 000 hektar.
- Det formella skyddet av marina områden har ökat med minst 570 000 hektar.
- De ekologiska sambanden har stärkts så att skyddade och på andra sätt bevarade områden och biotoper är väl förbundna och integrerade i landskapet, inklusive den marina miljön, genom att den gröna infrastrukturen har utvecklats och förstärkts.

När det gäller *Hållbar stadsutveckling* ska en majoritet av kommunerna senast år 2025 ta tillvara och integrera stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer vid planering, byggande och förvaltning i städer och tätorter.

#### 4.2.8 Målen för friluftslivspolitiken

År 2012 fastställdes tio mål för den svenska friluftslivspolitiken.<sup>65</sup> Ett av de tio målen, *Tillgång till natur för friluftsliv*, innebär bland annat att friluftslivets behov av tillgång till attraktiva natur- och kulturlandskap ska säkerställas genom hållbart brukande, fysisk planering och bevarande.<sup>66</sup> Enligt friluftslivsmålet *Attraktiv tätortsnära natur* ska befolkningen ha tillgång till grönområden och ett tätortsnära landskap med höga friluftslivs-, natur- och kulturmiljövärden. Målen omfattar alla naturtyper. Det går inte att ur målet utläsa någon särskild ambition avseende tillgång till just strandområden.

Det finns enligt Naturvårdsverkets uppföljning av målen för friluftslivspolitiken<sup>67</sup> 2019 tre grundläggande förutsättningar för friluftsliv: tillgång, tillgänglighet och kvalitet. Ett naturområde som ligger nära, är tillgängligt och har hög kvalitet har störst möjligheter att främja friluftsliv i vardagen. Den tätortsnära naturen är några få procent av all natur, men det är där det mesta av friluftslivet bedrivs. Utövandet avtar med avståndet. Därför är det viktigt med tillgång till rekreations- och friluftsområden inom rimligt avstånd.

Inom tätorter ser markanvändningen annorlunda ut än runt tätorterna, med en hög andel hårdgjord och bebyggd yta och en relativt betydelsefull andel parkmark. Runt tätorterna dominerar skog (omkring 40 procent), odlad mark (drygt 20 procent), och vatten (knappt 15 procent). Sjöarnas och vattendragens ekologiska status samt graden av tillgänglighet är exempel på viktiga faktorer när det gäller vilka kvaliteter som finns i naturen i och runt tätorten. Den pågående urbaniseringen och förtätningen av städer och tätorter samt bostadsbristen leder till ett hårt exploateringsstryck. Enligt 2019 års utvärdering av friluftsmålen tyder mycket på att den tätortsnära naturen minskar till följd av en ökande tätortsbefolkning och bebyggelse.

Naturvårdsverket har i sin uppföljning av målen 2019 uppmärksammat att antalet strandskyddsdispenser och upphävanden av strandskyddet ökar varje år. Det saknas enligt Naturvårdsverket ett

---

<sup>65</sup> Regeringens skrivelse 2012/13:51 s. 3–4.

<sup>66</sup> A.a. s. 3–4 och 17.

<sup>67</sup> Naturvårdsverket, *Uppföljning av målen för friluftslivspolitiken 2019*, Rapport 6904. December 2019.

samlat underlag för hur stor ny areal som tas i anspråk och vilken betydelse det får för allmänhetens tillgång till stränder och vatten.<sup>68</sup>

### 4.3 Utredningens slutsatser

De landsbygdpolitiska målen har utarbetats med förankring i de sociala, ekonomiska och miljömässiga dimensionerna i hållbar utveckling. Målen har stöd i de nationella miljö kvalitetsmålen. För att nå de landsbygdpolitiska målen behövs goda förutsättningar för företagande och boende i Sveriges landsbygder. Landsbygden måste därför kunna erbjuda goda möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd.

Vi kan konstatera att många kommuner – inte bara i storstadsområdena – har betydande utmaningar när det gäller bostadsbyggandet. För att öka attraktionskraften att bygga och bo i landsbygd har Boverket och olika utredningar övervägt olika sätt att främja utvecklingen i landsbygder. Lättnader i strandskyddet är ett sådant alternativ, liksom lån för byggande av olika slag. I områden i landsbygder kan produktionskostnaden av en byggnad vara högre än marknadsvärdet. Det innebär ett risktagande för både de som vill bygga och för banker i sin långivning.

Möjligheten att bygga nära vatten förbättrar sannolikt de finansiella förutsättningarna att bygga på landsbygd. Närhet till vatten och strand ökar marknadsvärdet och minskar därmed de ekonomiska riskerna för de som bygger och för finansiärer. Med tanke på att exploateringstrycket är lågt i många landsbygder är det vår slutsats att lättnader i strandskyddet inte medför risk för överetablering eller att strandskyddets syften äventyras i dessa områden.

Exploateringen av grunda mjukbottnar i kustnära miljöer är ett problem som uppmärksammas vid utvärderingen av miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Orsakerna till att ålgräsängarna i de grunda miljöerna minskar är flera, men utfyllnader i hamnar, bryggor och muddring är några. Miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* avser allt inlandsvatten, det vill säga sjöar och vattendrag. Den totala strandlinjen längs sjöar och vattendrag som är påverkad av bebyggelse ökade med cirka 3 procent mellan 2014 och 2018. Som framgår av kapitel 5 skiljer sig exploa-

<sup>68</sup> A.a. s. 52–53.

teringsgraden åt mellan länen och mellan kommuner. Beskrivningar och utvärderingar av miljö- och friluftsmålen ser till förhållandena i hela landet och det går inte att utläsa var målen kan nås eller inte kan nås. Varken strandskyddsreglerna eller miljö- och friluftsmålen anger någon målsättning eller nedre gräns för hur mycket strand som ska finnas för friluftslivet och djur- och växtlivet.

Det finns en konflikt mellan bostadsbyggande och andra exploateringsintressen inom strandskyddade områden å ena sidan och miljöhänsyn i form av bevarande av orörda stränder å andra sidan, särskilt i högexploaterade områden. Vi har i uppdrag att lämna förslag så att det blir betydligt enklare att bygga i strandskyddade områden i landsbygder. Miljökvalitetsmålen inrättades med det generella strandskyddet som en viktig förutsättning. Att de landsbygdspolitiska målen har stöd i miljökvalitetsmålen utgör en viktig utgångspunkt för utredningens förslag. Vår ambition är att lämna förslag som underlättar strandnära byggande inom landsbygdsområden samtidigt som strandskyddets syften inte äventyras. På så sätt avser vi att söka en balans mellan landsbygdspolitiken och miljö- och friluftsmålen i våra förslag.

## 5 Befolkningsutveckling och exploatering av stränderna

Vi har i uppdrag att identifiera förhållanden som påverkar hur strandskyddsreglerna kan differentieras med hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet. Vi ska även identifiera hur dessa förhållanden kan mätas och sättas i relation till varandra. Utredningen ska i det sammanhanget dessutom beakta befolknings-täthet och exploateringstryck och förutsättningarna för djur- och växtliv. Vi ska lämna förslag som ska syfta till att förbättra förut-sättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för små-företagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringstryck. Förslagen ska även syfta till att bibehålla eller om behov finns förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden.

I detta kapitel redogör vi för befolkningsutveckling, befolknings-täthet och exploateringstryck i Sverige liksom för exploateringen av landets stränder. Vi kan konstatera att befolkningsutvecklingen och den pågående urbaniseringen innebär att städer förstoras och förtätas, medan landsbygder har avfolkats. Enligt prognoserna kommer denna utveckling att fortsätta. Ett stärkt strandskydd kan enligt vår uppfattning därför behövas i områden där den allemansrättsliga tillgången till strandområden liksom utrymmet för djur och växter är eller börjar bli begränsat. Sådana förhållanden kan finnas i städer och andra större tätorter, där exploateringsgraden och befolknings-tätheten är eller börjar bli hög. Där ska många människor dela på tillgängliga stränder och utrymmet för djur och växter blir begränsat.

Den pågående urbaniseringen och bostadsbristen leder sannolikt till ett fortsatt högt exploateringstryck och förtätning av bebyggelse i städer och tätorter. Enligt 2019 års utvärdering av regeringens

friluftsmål tyder mycket på att den tätortsnära naturen minskar till följd av en ökande tätortsbefolkning och bebyggelse.<sup>1</sup> Mot bakgrund av det nu nämnda anser vi att ett bibehållet eller stärkt strandskydd kan behövas främst i städer och andra större tätorter. I fritidshusområden och i sådana områden i omvandling kan befolkningstätheten vara låg, men exploateringsgraden ändå vara hög och exploateringsstrycket högt. Ett starkt skydd kan därför även behövas inom fritidshusområden.

## 5.1 Befolkningsutveckling och befolkningstäthet

Under 2000-talet har Sveriges befolkning ökat med 1,4 miljoner personer. Det innebär också att befolkningstätheten har ökat. Befolkningstätheten i Sverige har gått från 21,6 invånare per kvadratkilometer år 2000 till 25,4 år 2019. Det motsvarar knappt fyra fler invånare per kvadratkilometer. I dag bor drygt 10 miljoner människor i Sverige. Statistiska Centralbyrån (SCB) har prognosticerat att befolkningen i Sverige år 2029 har ökat med ytterligare en miljon och passerar då 11 miljoner människor. År 2070 kommer befolkningen att vara nästan 13 miljoner i Sverige enligt SCB:s beräkningar.<sup>2</sup> Sverige är trots det relativt glesbefolkat i jämförelse med andra EU-länder. Till exempel är befolkningstätheten i EU:s 28 medlemsländer 117,7 invånare per kvadratkilometer.<sup>3</sup>

Boverket har i *Vision för Sverige 2025* identifierat och fokuserat på fyra så kallade megatrender, varav en är urbanisering.<sup>4</sup> Enligt Boverket bor de flesta i våra tre storstadsregioner år 2025. Fram mot år 2050 har inflyttningen till storstadsområdena lett till att innerstaden har blivit tätare, men också till att storstadsområdena nu innehåller flera städer med egna kärnor. Allt fler bor i de växande storstadsregionernas pendlingsorter, som har en betydande befolkningstillväxt. Den omgivande landsbygden är tämligen tätbefolkad, särskilt i de delar som ligger nära en knutpunkt eller station. Gles-

<sup>1</sup> Naturvårdsverket, *Uppföljning av målen för friluftslivspolitikerna 2019*, Rapport 6904. December 2019.

<sup>2</sup> SCB, [www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningsprognos-for-sverige/](http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningsprognos-for-sverige/), besökt 2020-10-09.

<sup>3</sup> SCB, [www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningstathet-i-sverige/](http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningstathet-i-sverige/), besökt 2020-03-13.

<sup>4</sup> Boverket, *Vision för Sverige 2025*, diarienummer 109–2640/2011, november 2012.



bygden och mindre orter utanför pendlingsstråken har länge haft negativ befolkningsutveckling.

Urbaniseringen medför att denna utveckling fortsätter. Ungefär 70 procent av folkökningen sker i de tre storstadslänen. Ett tungt ansvar vilar därför på politiker och administratörer i dessa tre län. När allt fler vill bo i staden behöver mycket byggas ut. Trycket på förorterna har lett till ökat bostadsbyggande och en utbredning av nya bostäder i städernas omland. Förtätning i stället för utbredning har blivit alltmer aktuellt för att minska belastningen på mer omland och för att effektivisera redan ianspråktagen mark och befintlig infrastruktur. Förutsättningar måste skapas så att kommunikationer, barnomsorg, skola och tillgång till bostäder anpassas till de krav som en växande befolkning ställer.<sup>5</sup>

### 5.1.1 Stora variationer i både tätbefolkade och glesbefolkade kommuner

Det finns stora skillnader i befolkningstäthet per kommun i Sverige. Befolkningen är koncentrerad runt de tre storstäderna och södra Sverige är mycket mer tätbefolkat än norra delen av landet. Stora kommuner i norr har lägst befolkningstäthet. I norra Sverige bor flest i centralorterna, samtidigt som det finns stora i princip obebodda områden i norr.

Kommuner med låg befolkningstäthet är ofta stora till ytan och har en befolkning som är ojämnt fördelad över landytan. I många svenska kommuner med låg befolkningstäthet finns det stora områden som är i princip obefolkade. Samtidigt finns det en eller flera tätorter där en stor del av kommunens befolkning bor.

Även i tätbefolkade kommuner varierar befolkningstätheten, mellan mer eller mindre obefolkade respektive extremt tätbefolkade områden. I Stockholms finns exempelvis områden där befolkningstätheten är högre än 20 000 invånare per kvadratkilometer.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> A.a. s. 21–25.

<sup>6</sup> SCB, [www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningstathet-i-sverige/](http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningstathet-i-sverige/), besökt 2020-03-13.

### 5.1.2 De mest tätbefolkade kommunerna finns i Stockholms län

Åtta av de tio kommuner som har högst befolkningstäthet ligger i Stockholms län. Malmö och Göteborg är de enda kommunerna utanför Stockholms län som tillhör de tio mest tätbefolkade kommunerna. Sundbybergs kommun är sedan år 2012 Sveriges mest tätbefolkade kommun med drygt 6 000 invånare per kvadratkilometer. Stockholm, som passerades av Sundbyberg år 2012, har strax över 5 200 och i Solna kommun, som kommer på tredje plats, bor knappt 4 300 invånare per kvadratkilometer. I tabell 5.1 nedan redovisas de tio mest tätbefolkade kommunerna i Sverige.<sup>7</sup>

Tabell 5.1 De tio mest tätbefolkade kommunerna i Sverige 2019

Kommun	Folkmängd	Landareal i kvadratkilometer	Invånare per kvadratkilometer
Sundbyberg	52 414	8,69	6 031,5
Stockholm	974 073	187,2	5 203,4
Solna	82 429	19,28	4 275,4
Malmö	344 166	156,95	2 192,8
Lidingö	48 123	30,69	1 568,0
Järfälla	79 990	53,79	1 487,1
Sollentuna	73 857	52,61	1 403,9
Göteborg	579 281	447,84	1 293,5
Danderyd	32 857	26,37	1 246,0
Täby	71 874	60,69	1 184,3

Källa: SCB, Befolkningsstatistik.

### 5.1.3 De mest glesbefolkade kommunerna finns i de nordligaste länen

Arjeplog är Sveriges mest glesbefolkade kommun, med bara 0,2 invånare per kvadratkilometer. Det beror främst på att kommunen har stora ytor som är mer eller mindre obefolkade. Glest

<sup>7</sup> Ibid, besökt 2020-03-13.

befolkade kommuner med stor yta kan ändå ha en ganska hög tätortsgrad. I Arjeplogs kommun bor hela 64 procent av befolkningen i kommunens enda tätort.<sup>8</sup> Näst mest glesbefolkat är Jokkmokk och Sorsele med 0,3 invånare per kvadratkilometer. Älvdalen i Dalarnas län är den av de mest glesbefolkade kommunerna som ligger längst söderut i Sverige. I tabell 5.2 nedan redovisas de tio mest glesbefolkade kommunerna i Sverige.<sup>9</sup>

**Tabell 5.2 De tio mest glesbefolkade kommunerna i Sverige 2019**

Kommun	Folkmängd	Landareal i kvadratkilometer	Invånare per kvadratkilometer
Arjeplog	2 785	12 556,73	0,2
Jokkmokk	4 923	17 600,84	0,3
Sorsele	2 489	7 366,62	0,3
Åsele	2 794	4 223,45	0,7
Pajala	6 052	7 839,78	0,8
Storuman	5 852	7 298,88	0,8
Vilhelmina	6 668	8 047,19	0,8
Härjedalen	10 090	11 283,97	0,9
Dorotea	2 551	2 764,44	0,9
Älvdalen	7 031	6 871,32	1,0

*Källa:* SCB, Befolkningsstatistik.

#### 5.1.4 Många bor i städer och utmed kusten

SCB har tagit fram en karta av hur befolkningen i Sverige bor, där landet är indelat i rutor om fem kvadratkilometer (se figur 5.1). Befolkningen är koncentrerad runt de tre storstäderna. Södra Sverige är mycket mer tätbefolkat än norra delen av landet. I norra Sverige framträder centralorterna, samtidigt som kartan visar hur det finns stora i princip obebodda områden längst i norr. De mest befolkade

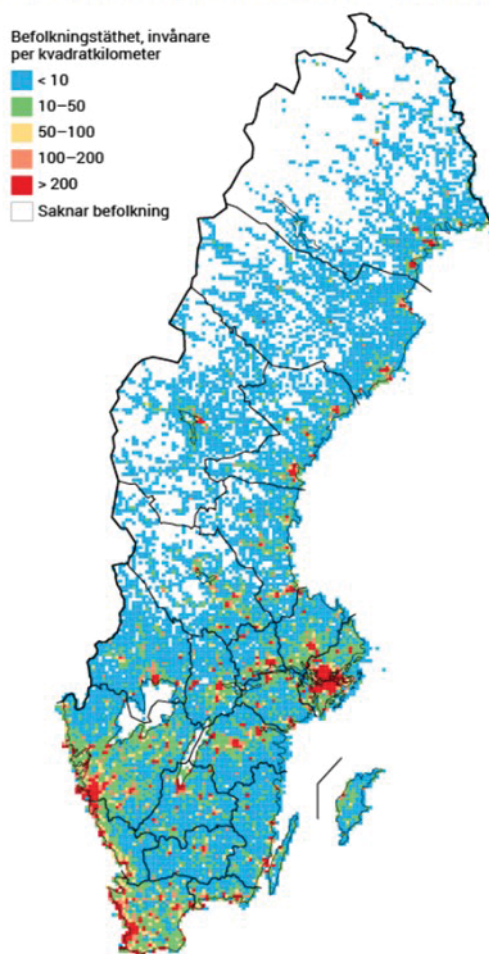
<sup>8</sup> Statistiska centralbyrån, [www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/miljo/tatorter-i-sverige/](http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/miljo/tatorter-i-sverige/), besökt 2020-05-06.

<sup>9</sup> Statistiska centralbyrån, [www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningstathet-i-sverige/](http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningstathet-i-sverige/), besökt 2020-03-13.

områdena, i både norra och södra Sverige är koncentrerade till kusten. Ungefär hälften av Sveriges befolkning är bosatt inom en mil från havet.<sup>10</sup>

Figur 5.1 Befolkningstäthet i Sverige 2019

Befolkningstäthet i rutor om fem kvadratkilometer



Källa: SCB, Befolkningsstatistik.

<sup>10</sup> Ibid, besökt 2020-03-13.

## 5.2 Tätorter och exploateringstryck

Intresset för att bygga vid stränderna har historiskt varit högt och det finns ett särskilt högt bebyggelsestryck i skärgårdarna och längs kusten.<sup>11</sup> Enligt regeringen är exploateringstrycket oftast lågt vid de minsta sjöarna och vattendragen.<sup>12</sup> Trycket på ytterligare byggnation är stort i områden som redan har exploaterats i hög grad. I allmänhet är exploateringstrycket stort i och i närheten av tätorter.<sup>13</sup> Samtidigt är bebyggelsestrycket lågt i kommuner som har problem med avfolkning.<sup>14</sup>

Uttrycket *stor efterfrågan på mark för bebyggelse* förekommer i gällande lagstiftning såväl i miljöbalken (MB) som plan- och bygglagen (PBL). Det gäller både den nuvarande bestämmelsen om differentiering av strandskyddet (7 kap. 18 e § MB) och bestämmelsen i 4 kap. 2 och 3 §§ PBL, som anger vissa krav i fråga om när det behövs en detaljplan. Tillämpningen av den senare bör enligt förarbetena till 7 kap. 18 e § MB ge vägledning vid en prövning enligt 7 kap. 18 e § MB.<sup>15</sup>

I förarbetena till 4 kap. 2 och 3 §§ PBL lämnas exempel på områden där bebyggelsestryck kan antas råda. Där anges storstadsregionerna och större tätorters närområden, så kallade randzoner. I storstadsregionerna kan det finnas ett bebyggelsestryck på betydande avstånd från de centrala delarna. Bland annat kan möjligheterna till pendling enligt förarbetena innebära att flera kommuner kan utgöra ett sammanhängande område med bebyggelsestryck. Förutom de större tätorterna nämns i förarbetena vissa delar av mindre tätorters närområden, exempelvis ett område längs en tillfartsväg som ligger i tätortens tillväxtriiktning. Det kan även gälla i närheten av annan samlad bebyggelse av viss omfattning, exempelvis en bybildning eller en grupp med fritidshus.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Regeringskansliet, Miljödepartementet, *Stranden – en värdefull miljö*, Ds 2008:21, s. 49 och 96 och Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, *Ett förnyat strandskydd*, Ds 2005:23, s. 33–34, 43 och 50 samt Naturvårdsverket, *Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 – Med fokus på statliga insatser*. Rapport 6919, s. 268.

<sup>12</sup> Regeringens proposition 2013/14:214 *Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag*, s. 18.

<sup>13</sup> Regeringskansliet, Miljödepartementet, *Stranden – en värdefull miljö*, Ds 2008:21, s. 86.

<sup>14</sup> Regeringens proposition 2013/14:214 *Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag*, s. 17.

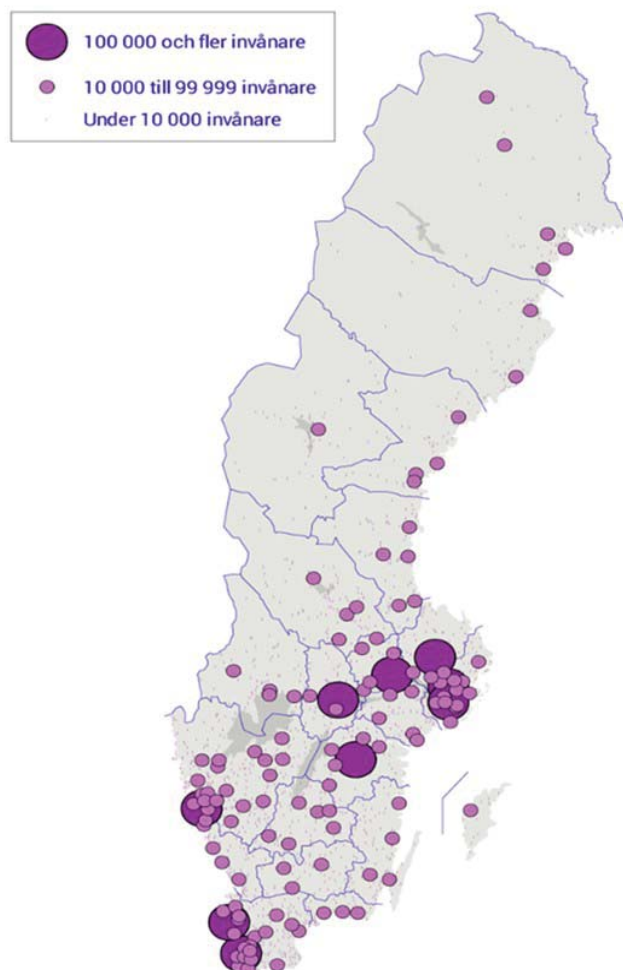
<sup>15</sup> Prop. 2008/09:119 s. 111.

<sup>16</sup> Prop. 2004/05:59 s. 17 och prop. 1985/86:1 s. 550–557.

### 5.2.1 Vad är en tätort?

SCB har 2018 studerat tätorter i Sverige, utifrån definitionen att en tätort har en sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare. I Sverige finns då fler än 2 000 tätorter. Det är allt från orter med som minst 200 invånare till storstäder som Stockholm, Göteborg och Malmö. Över 8,9 miljoner personer eller 87 procent av den svenska befolkningen bor i en tätort.

Figur 5.2 Tätorterna och deras storlek



Källa: SCB, Tätorterna i Sverige (2018).

Stockholm är landets största tätort. År 2018 hade den mer än 1,6 miljon invånare. Den statistiska tätorten Stockholm sträcker sig över 12 kommuner. En kommun kan ha en eller flera tätorter inom kommungränsen. Uppsala kommun har 30 tätorter och är den kommun som har flest. Det finns 16 kommuner som bara har en tätort i kommunen. Det kan till exempel bero på att flera tätorter har vuxit ihop till en enda. Det är vanligt i växande kommuner med många invånare. Sverige har 8 tätorter med över 100 000 invånare. Alla ligger i södra Sverige och Uppsala är den nordligaste av dem (se figur 5.2).<sup>17</sup>

Tabell 5.3 Kommuner med högst andel boende i tätort 2018

Kommun	Antal tätorter	Tätortsgrad
Stockholm	2	100
Malmö	6	100
Solna	2	100
Järfälla	1	100
Sollentuna	2	100
Täby	3	100
Sundbyberg	1	100
Tyresö	1	100
Danderyd	2	100
Göteborg	18	99

Källa: SCB, Tätorter i Sverige (2018).

Av Sveriges invånare bor 87 procent i tätort, enligt SCB:s definition av tätort. Det kallas för tätortsgrad i statistiken. Tätortsgraden per län varierar. Högst tätortsgrad, 97 procent, har Stockholms län, följt av Skåne län med 91 procent och Västmanlands län med 88 procent. De som har lägst tätortsgrad är Gotlands län med 63 procent, Jämtlands län med 72 procent och Värmlands län med 76 procent.

<sup>17</sup> Statistiska centralbyrån, [www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/miljo/tatorter-i-sverige/](http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/miljo/tatorter-i-sverige/), besökt 2020-05-06.

Skillnaderna är ännu större för kommunerna. Det finns nio kommuner i Sverige där 100 procent av invånarna bor i tätort. Det är Stockholm, Malmö och sju kommuner i Stockholms län (se tabell 5.3 ovan). I Göteborg och i sex andra kommuner bor 99 procent av invånarna i tätort.<sup>18</sup> Kommuner med lägst andel boende i tätort 2018 presenteras i tabell 5.4.

**Tabell 5.4 Kommuner med lägst andel boende i tätort 2018**

Kommun	Antal tätorter	Tätortsgrad
Berg	7	39
Bjurholm	1	41
Tanum	5	44
Ydre	3	45
Orust	7	45
Torsby	4	46
Ärjäng	2	46
Robertsfors	3	46
Essunga	3	46
Ragunda	4	46

Källa: SCB, Tätorter i Sverige (2018).

### 5.3 Exploatering av stränderna

Det generella strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Av den totala arealen i Sverige utgörs 13,1 procent av strandzon 0–100 meter från vattnet. Mest strandzon 0–100 meter från vattnet i Sverige finns vid smala vattendrag (smalare än cirka 6 meter) och minst finns vid havsöar.<sup>19</sup>

Vid smala vattendrag finns totalt 22 200 kvadratkilometer strandzon 0–100 meter från vattnet. Det utgör 5,5 procent av Sveriges

<sup>18</sup> Statistiska centralbyrån, [www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/miljo/tatorter-i-sverige/](http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/miljo/tatorter-i-sverige/), besökt 2020-05-06.

<sup>19</sup> Länsstyrelserna (2018) *Exploatering av stränder 2013–2018 Jämförande statistik på läns- och kommunnivå*, s. 6.



totala areal, beräknat utifrån Fastighetskartan 1:10 000. Om alla smala vattendrag i Fastighetskartan hade tagits med skulle denna strandzonsareal varit avsevärt större. Vid sjöar uppgår strandzonen till totalt 20 400 kvadratkilometer (5 procent av Sveriges totala areal), vid breda vattendrag (bredare än cirka 6 meter) 8 600 kvadratkilometer (2,1 procent av Sveriges totala areal), vid fastlandskusten till 1 400 kvadratkilometer (0,3 procent av Sveriges totala areal) och vid havsöar 1 000 kvadratkilometer (0,2 procent av Sveriges totala areal).<sup>20</sup>

Sveriges kust- och strandlinje är drygt 419 000 kilometer lång. Den totala kust- och strandlinjen inbegriper alla sträckor där land möter vatten, dock inte vattendrag smalare än sex meter. Längst sträcka har Norrbottens län med nästan 98 000 kilometer. Det är 23 procent av den totala kust- och strandlinjen. Kortast sträcka har Gotlands län med 1 600 kilometer.<sup>21</sup>

### Studier av Statistiska centralbyrån 2020

Utredningen har uppdragit åt SCB att ta fram kartmaterial över strandzon och bebyggd strandzon i Sverige, inom 0–100 meter från vattnet. Den exploatering som omfattas av kartmaterialet är alla typer av byggnader från Lantmäteriets register den 1 januari 2020 samt en buffert kring dessa på 100 meter som utgångspunkt för att mäta exploaterad strandzon, enligt figur 5.3.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Länsstyrelserna (2018) *Exploatering av stränder 2013–2018 Jämförande statistik på läns- och kommunnivå*, s. 6.

<sup>21</sup> Statistiska Centralbyrån, *Statistiskt meddelande*, MI 50 SM 1102.

<sup>22</sup> Statistiska Centralbyrån, *Teknisk metodrapport 2020-10-01*.

**Figur 5.3 Strandzon med bebyggelsepåverkan**

Direktpåverkan visas i rött och indirekt påverkan i ljusrött.  
Mörkblått är den delen av strandzonen som är opåverkad.



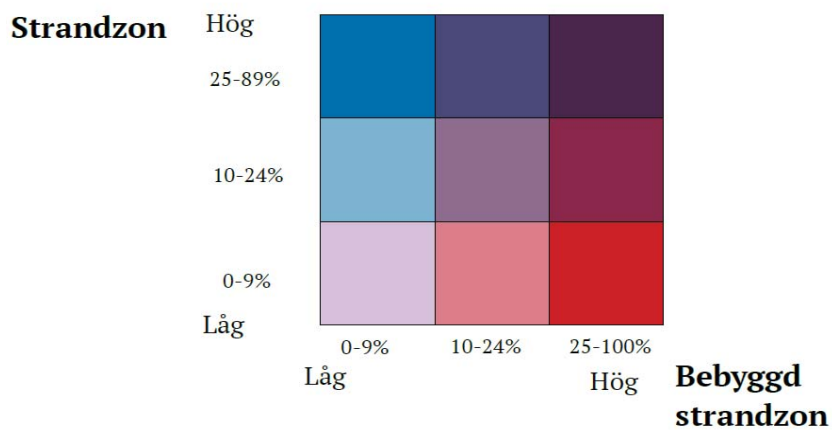
Källa: SCB, Bearbetningar (2020).

Strandzonen har delats in i kilometerrutor. För varje kilometerruta beräknas procentuell andel strandzon och bebyggd strandzon. Varje kilometerruta tilldelas ett variabelvärde för andel strandzon – låg, mellan eller hög. Detta värde bestäms med hjälp av klassgränserna som för andelen strandzon (i rutan) är 0–9, 10–24 och 25–89 procent för låg, mellan respektive hög. På motsvarande sätt tilldelas rutan ett värde för bebyggd strandzon med klassgränserna 0–9, 10–24 och 25–100 procent för låg, mellan respektive hög. Det bivariata<sup>23</sup> värdet beskrivs i nio olika klasser, enligt figur 5.4.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> En metod för att beskriva korrelation mellan två variabler. Bivariata data är data för var och en av två variabler, där varje värde för en av variablerna är parat med ett värde för den andra variabeln.

<sup>24</sup> Statistiska Centralbyrån, Teknisk metodrapport 2020-10-01.

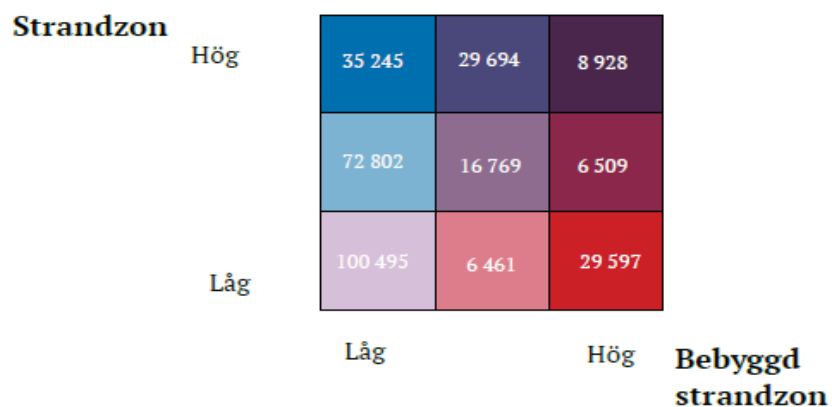
Figur 5.4 Klassgränserna för strandzonen och bebyggd strandzon



Källa: SCB, Bearbetningar (2020).

I figur 5.5 visas antalet kilometerrutor inom varje bivariat klass.

Figur 5.5 Antal rutor i respektive klass



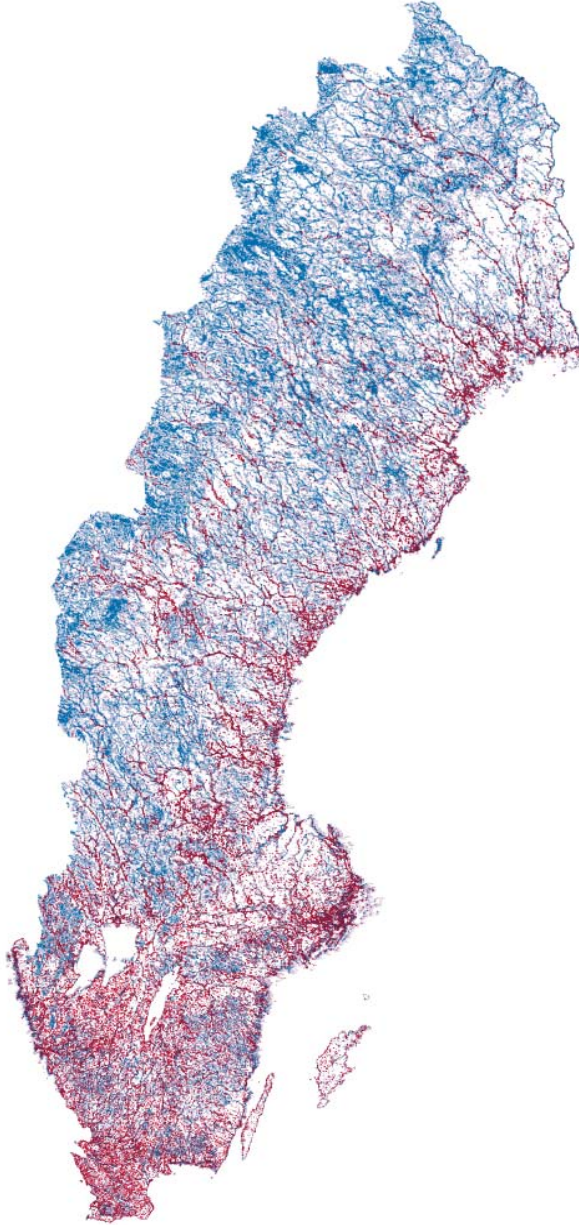
Källa: SCB, Bearbetningar (2020).

I figur 5.6 visas resultatet i en karta för hela landet med andel strandzon och bebyggd strandzon. Kartan ger en övergripande generell bild – en indikation – om exploateringsgraden.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Statistiska Centralbyrån, 253122/8980252 *Strandnära exploateringstryck*, GIS-fil Strandzon\_Bebyggd\_zon samt Teknisk metodrapport 2020-10-01.

Figur 5.6 Exploateringsgrad 0–100 meter från vattnet på land år 2020



Källa: SCB, Bearbetningar (2020).

Vi har uppdragit åt SCB att sammanställa kartor och göra en övergripande analys över strandzon och bebyggd strandzon för några län och kommuner i landet, i syfte att visa på de olika förhållanden som råder mellan län, mellan kommuner och inom kommuner. De län som beskrivs är Norrbotten, Dalarna, Stockholm, Västra Götaland och Kalmar. De kommuner som beskrivs är Jokkmokk, Danderyd, Värmdö, Göteborg, Strömstad och Västervik. Sammanställningen redovisas i bilaga 2. Av den framgår bland annat att det finns områden som har hög andel strandzon och samtidigt är lågt exploaterade eller helt saknar bebyggelsepåverkan, respektive hög andel strandzon och samtidigt en hög bebyggelsepåverkan. Det finns även områden med låg andel strandzon som samtidigt har en hög bebyggelsepåverkan.

### Studier av länsstyrelserna 2018

Länsstyrelserna i Sverige har 2018 genomfört en analys av exploateringen av Sveriges stränder inom 0–100 meter från vattnet. Den exploatering som omfattas av analysen är byggnader, vägar och järnvägar. Strandytan har delats in i fastlandskust, havsöar, sjöar, breda vattendrag (bredare än cirka 6 meter) och smala vattendrag (smalare än cirka 6 meter).

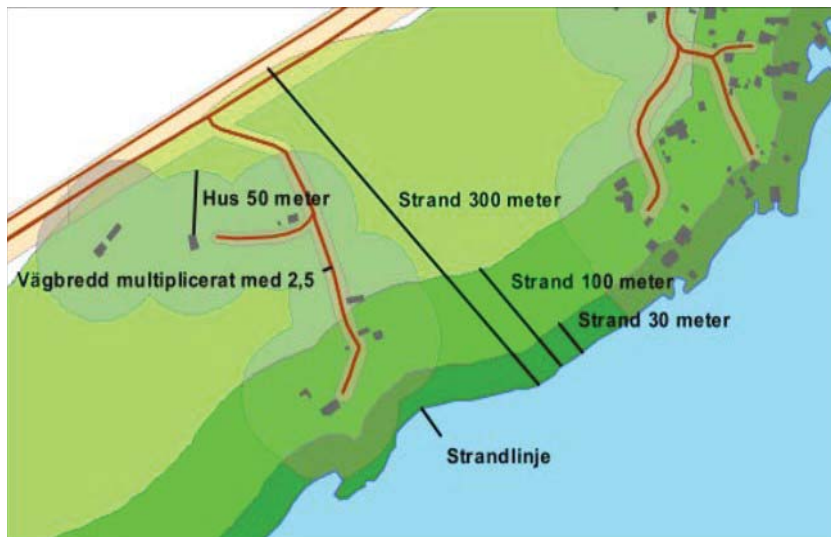
I analysen har en buffertzona lagts till för de olika exploateringarna. För byggnader är den 50 meter. För vägar har buffertzonen tagits fram genom att vägbredden multiplicerats med 2,5. För järnvägar har buffertzonen bestämts till 15 meter för enkelspår (2,5\*6 meters bredd) och till 25 meter för dubbelspår (2,5\*10 meters bredd).<sup>26</sup>

Figur 5.7 visar exempel på hur buffertzoner lagts till och i figur 5.8 visas exempel på den exploaterade ytan som framträder där buffertzonen lagts till för de olika exploateringarna. Vi redogör i det följande för resultaten av analyserna.

---

<sup>26</sup> Länsstyrelserna (2018) *Exploatering av stränder 2013–2018 Jämförande statistik på läns- och kommunnivå*, s. 4–5.

Figur 5.7 Exempel på buffrade strandzoner på 30, 100 och 300 meter baserade på strandlinjen samt buffertzoner kring byggnader och vägar



Källa: Länsstyrelserna (2018).

Figur 5.8 Exempel på exploatering för strandzon på zombredden 100 meter och strandtypen fastlandskust

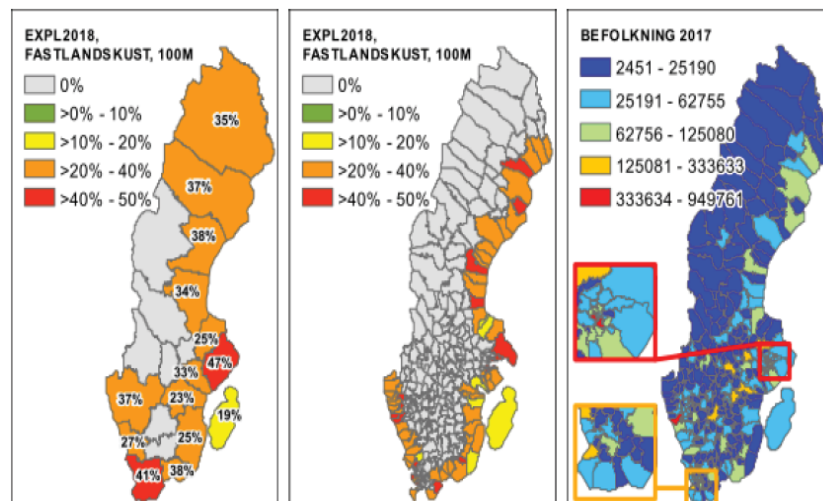


Källa: Länsstyrelserna (2018).

### 5.3.1 Skillnader och likheter mellan storstadslänen och de nordligaste länen

I landet har Stockholms och Skåne län generellt sett störst andel exploaterad strandzon inom 100 meter från strandlinjen för samtliga strandtyper, förutom breda vattendrag där Blekinge län har den högsta exploateringsandelen. För sjöar, breda och smala vattendrag har länen Norrbotten, Jämtland och Västerbotten minst andel exploaterad strandzon inom 100 meter från strandlinjen. Fastlandskusten är den strandtyp som är mest exploaterad generellt i landet. Folkmängden i respektive län kan enligt länsstyrelsen förmodligen förklara en del av mönstret inte bara vad gäller fastlandskusten utan även i gleset befolkade områden i inlandet där exploateringsgraden är låg.<sup>27</sup> Utredningen noterar också att vid fastlandskusten och havsöarna ligger norrlandslänen däremot bland de län som har högst andel exploaterad strandyta i landet. I figur 5.9 nedan visas exploateringsgraden i länen och kommunerna samt folkmängden i kommunerna.<sup>28</sup>

Figur 5.9 Andel exploaterad yta inom 100 meter strandzon för fastlandskust på läns- och kommunindelning samt jämförelse med folkmängd per kommun



Källa: Länsstyrelserna (2018).

<sup>27</sup> A.a. s. 11.

<sup>28</sup> A.a. s. 11–12.



### 5.3.2 De mest och de minst exploaterade kommunerna

På kommunnivå finns en stor spännvidd mellan de mest och de minst exploaterade stränderna. Exploateringsgraden för alla strandtyper i kommunerna spänner mellan den högsta, 68,9 procent i Danderyd i Stockholms län och det lägsta, 1,4 procent i Jokkmokk i Norrbottens län. De 20 mest strandexploaterade kommunerna finns i Stockholms, Skåne, Södermanlands, Värmlands och Västra Götalands län. De 20 minst strandexploaterade kommunerna finns i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Dalarnas län. Tabell 5.5 nedan visar de 20 kommuner i landet som har mest exploaterad strandzon, för alla strandtyper. Den exploateringsgrad som anges innefattar fastlandskust, havsöar och sjöar samt breda och smala vattendrag.

Tabell 5.5 Kommuner med högst exploatering 2018 – alla strandtyper

LANSNAMN	KOMMUNNAMN	AlltVatten-zon 100m, hektar	Exploatering 2013, AlltVatten 100m, procent	Exploatering 2018, AlltVatten 100m, procent	Exploaterings- ökning, AlltVatten 100m, procent
STOCKHOLMS LÄN	DANDERYD	264,7	68,1	68,9	0,8
STOCKHOLMS LÄN	LIDINGÖ	593,1	64,0	64,5	0,5
STOCKHOLMS LÄN	STOCKHOLM	1939,1	64,0	64,4	0,4
STOCKHOLMS LÄN	SUNDBYBERG	66,1	58,6	60,4	1,8
STOCKHOLMS LÄN	NACKA	2003,3	57,7	57,7	0,0
STOCKHOLMS LÄN	VAXHOLM	1626,4	53,0	55,0	2,1
STOCKHOLMS LÄN	SOLNA	263,3	54,1	54,6	0,5
SKÅNE LÄN	BURLÖV	187,5	49,7	52,2	2,4
SKÅNE LÄN	MALMÖ	1167,2	47,6	49,1	1,4
STOCKHOLMS LÄN	SOLLENTUNA	568,6	43,7	43,7	0,1
SÖDERMANLANDS LÄN	OXELÖSUND	1033,2	42,9	43,1	0,2
VÄRMLANDS LÄN	HAMMARÖ	1346,7	35,7	37,6	1,9
STOCKHOLMS LÄN	HUDDINGE	1468,3	35,1	35,2	0,1
STOCKHOLMS LÄN	VÄRMDÖ	16906,5	33,1	33,7	0,6
STOCKHOLMS LÄN	ÖSTERÅKER	7483,1	32,7	33,2	0,5
STOCKHOLMS LÄN	TÄBY	498,0	32,5	33,0	0,6
SKÅNE LÄN	LOMMA	708,2	32,0	32,7	0,8
STOCKHOLMS LÄN	JÄRFÄLLA	437,8	32,4	32,6	0,1
STOCKHOLMS LÄN	TYRESÖ	1499,6	31,7	32,5	0,8
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN	MÖLNDAL	2042,3	32,0	32,0	0,0

Källa: Länsstyrelserna (2018).

Tabell 5.6 visar de 20 kommuner i landet som har lägst exploaterad strandzon. Av tabellerna framgår också förändring i kommunerna mellan åren 2013 och 2018. Bland de 20 mest och 20 minst exploaterade kommunerna har strandexploateringen inte minskat i någon kommun mellan 2013 och 2018. I de minst exploaterade kommunerna har exploateringsgraden antingen varit oförändrad eller ökat med 0,1 procent. I de mest exploaterade kommunerna har exploateringsgraden ökat mellan 0,1 procent till 2,4 procent, med undantag för en kommun där exploateringsgraden har varit oförändrad.<sup>29</sup>

**Tabell 5.6 Kommuner med lägst exploatering 2018 – alla strandtyper**

LANSNAMN	KOMMUNNAMN	AlltVatten-zon 100m, hektar	Exploatering 2013, AlltVatten 100m, procent	Exploatering 2018, AlltVatten 100m, procent	Exploaterings- ökning, AlltVatten 100m, procent
NORRBOTTENS LÄN	JOKKMOKK	240609,2	1,4	1,4	0,0
NORRBOTTENS LÄN	KIRUNA	263517,8	1,4	1,5	0,0
NORRBOTTENS LÄN	ARJEPLOG	184645,5	1,5	1,5	0,0
NORRBOTTENS LÄN	GÄLLIVARE	195481,9	1,7	1,8	0,0
VÄSTERBOTTENS LÄN	SORSELE	103426,7	2,6	2,6	0,0
VÄSTERBOTTENS LÄN	VILHELMINA	98740,7	2,9	3,0	0,0
VÄSTERBOTTENS LÄN	DOROTEA	36950,5	3,2	3,3	0,1
JÄMTLANDS LÄN	ÅRE	101696,4	3,3	3,4	0,1
NORRBOTTENS LÄN	ARVIDSJAUR	87341,8	3,4	3,5	0,1
VÄSTERBOTTENS LÄN	STORUMAN	100066,1	3,4	3,5	0,1
NORRBOTTENS LÄN	PAJALA	82719,0	3,6	3,7	0,0
DALARNAS LÄN	ÄLVDALEN	91103,3	3,6	3,7	0,0
VÄSTERBOTTENS LÄN	MALÅ	22064,5	3,7	3,8	0,1
VÄSTERBOTTENS LÄN	ÅSELE	52777,9	3,8	3,8	0,0
JÄMTLANDS LÄN	HÄRJEDALEN	137427,9	3,8	3,9	0,1
JÄMTLANDS LÄN	STRÖMSUND	149739,6	4,0	4,0	0,1
VÄSTERBOTTENS LÄN	LYCKSELE	72912,8	4,1	4,2	0,1
JÄMTLANDS LÄN	BERG	75104,5	4,2	4,2	0,1
JÄMTLANDS LÄN	KROKOM	82829,2	4,4	4,5	0,1
DALARNAS LÄN	ORSA	22734,2	4,5	4,6	0,0

Källa: Länsstyrelserna (2018).

<sup>29</sup> A.a. s. 9–10.

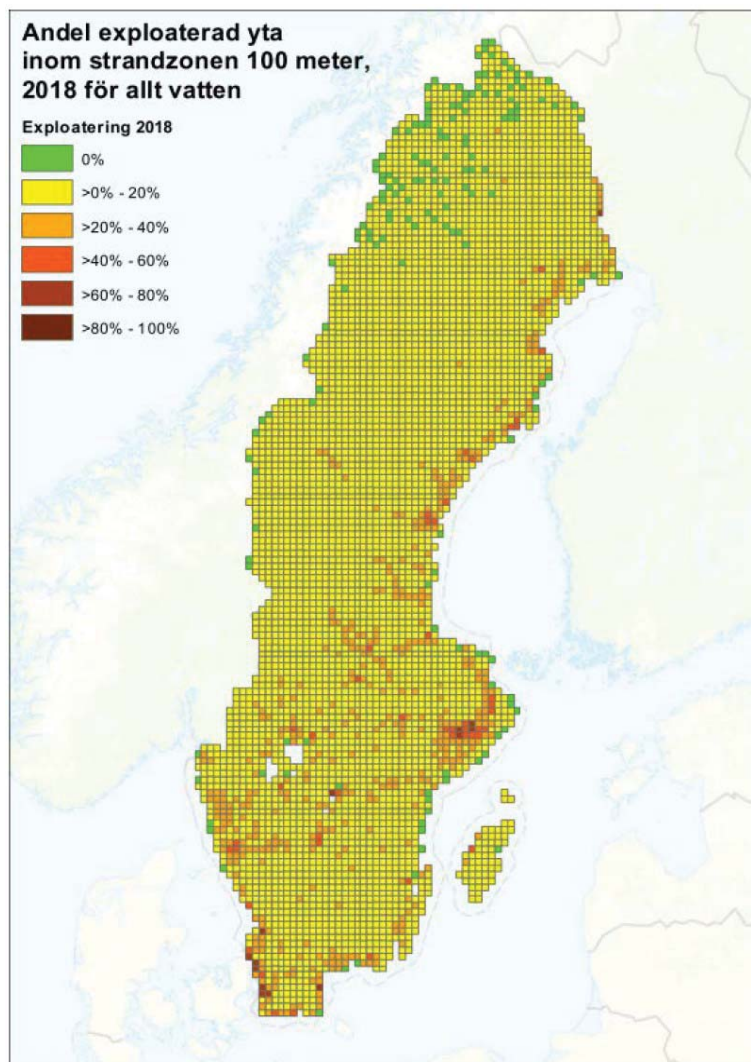
### 5.3.3 Fastlandskusten är generellt sett den mest exploaterade strandtypen

Stränderna vid fastlandskusterna är generellt sett de mest exploaterade strandtyperna i landet (se figur 5.10). Exploateringsgraden är 35 procent. Havsöarna, som har den näst mest exploaterade strandtypen, är generellt sett mindre exploaterade än fastlandskusten. Exploateringsgraden där är 14,9 procent i landet. Strandområdena vid de breda vattendragen och sjöarna är nästintill lika, med 9,7 procent för de vattendragen och 9 procent för sjöstränderna. Stränderna vid smala vattendrag är generellt sett minst exploaterade i landet. Exploateringsgraden vid dessa stränder är 5,9 procent i landet.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> A.a., s. 29,

Figur 5.10 Exploateringsgrad av Sveriges stränder 2018



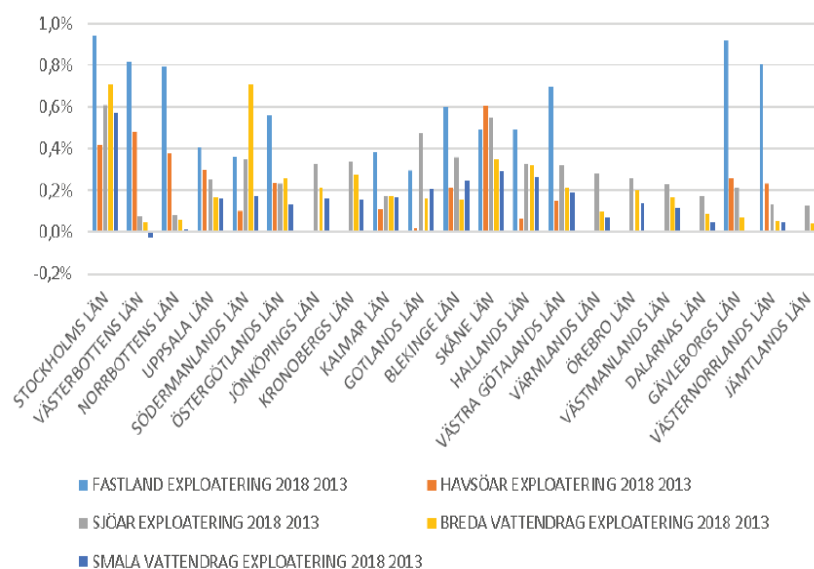
Källa: Länsstyrelserna (2018).

### 5.3.4 Liten ökning generellt av exploateringsgraden sedan 2013

*Fastlandskusten har generellt den största ökningen*

Överlag har exploateringen av stränderna ökat mellan 2013 och 2018. I Västerbottens län finns dock en mindre minskning av exploateringen vid smala vattendrag. Fastlandskusten har generellt den högsta ökningen i exploatering. Vilken strandtyp som har högst förändring i respektive län varierar. I figur 5.11 nedan visas förändringen i exploateringsgrad för samtliga strandtyper mellan åren 2013 och 2018 för strandzonen 100 meter.<sup>31</sup>

**Figur 5.11 Förändring i andel exploaterad yta inom 100 meter bred strandzon 2013–2018 för samtliga strandtyper**



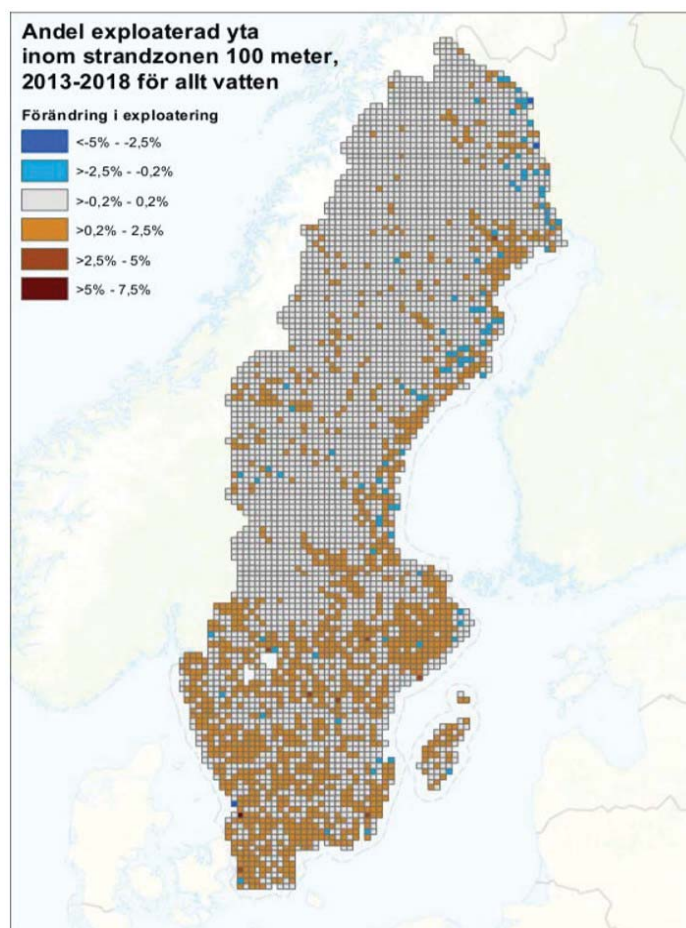
Källa: Länsstyrelserna (2018).

<sup>31</sup> A.a. s. 12.

*Ökad, minskad och oförändrad exploatering geografiskt i landet*

Figur 5.12 nedan visar mönstret vad gäller öknings/minskningar i exploatering. Intervallet har enligt länsstyrelserna valts för att representera de områden som kan anses som oförändrade, eftersom det alltid finns ett visst fel i kartunderlaget från Fastighetskartan. Nedan visas ett intervall för att illustrera att mönstret i stort beror rätt mycket på hur pass tillförlitligt underlagsdata är. Generellt ska små förändringar från denna typ av kartunderlag, som delvis bygger på flygbildstolkningar, tolkas med försiktighet.

Figur 5.12 Trolig oförändrad exploatering med intervallet  $> -0,2\% - 0,2\%$

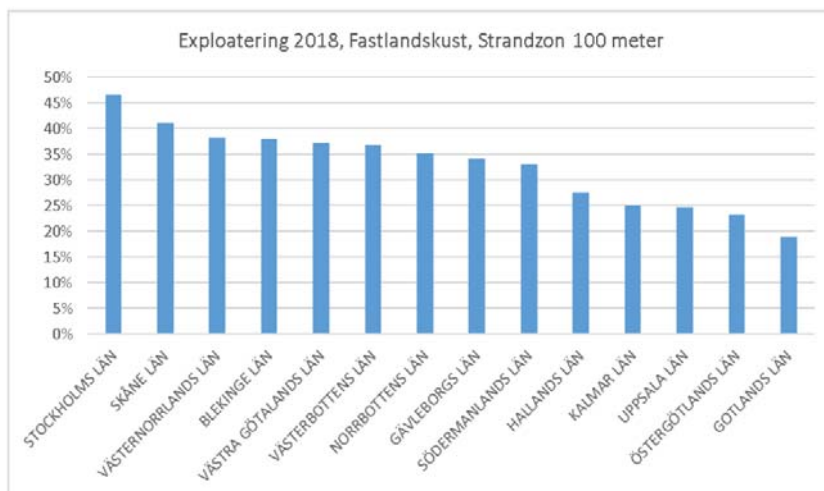


Källa: Länsstyrelserna (2018).

### 5.3.5 Exploateringsgrad vid fastlandskusten och på havsöar

Fastlandskust och havsöar finns i 14 av Sveriges 21 län. Exploateringsgraden av fastlandskusterna inom 100 meter från strandlinjen i länen spänner mellan den högsta, 47 procent i Stockholms län och det lägsta, 19 procent i Gotlands län. Mest exploaterad fastlandskust finns i de tre storstadslänen (Stockholm, Skåne och Västra Götaland) och i de tre nordligaste länen. De nordliga länen har högre exploateringsgrad vid fastlandskusten än de flesta länen i södra Sverige, med undantag för de tre storstadslänen. Exploateringsgraden i de län som har fastlandskust framgår av figur 5.13.<sup>32</sup>

**Figur 5.13** Andel exploaterad yta inom 100 meter strandzon för fastlandskust



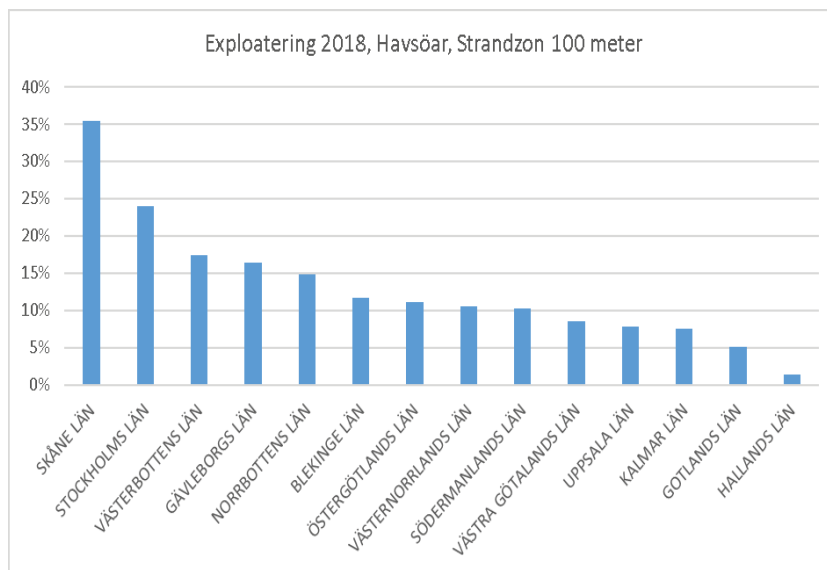
Källa: Länsstyrelserna (2018).

Exploateringsgraden av havsöarna i länen spänner mellan den högsta, 35 procent i Skåne län och det lägsta, 1 procent i Hallands län. Liksom för fastlandskusterna är strandområdena i storstadslänen Skåne och Stockholm de mest exploaterade. Därefter följer tre nordliga län. Till skillnad mot för fastlandskusten ingår inte Västra Götaland bland dem som har mest exploaterade havsöar. Tvärtom ingår Västra

<sup>32</sup> A.a. s. 6–9.

Götaland bland de län som har minst andel exploaterade havsöar. Lägst exploateringsgrad av havsöarna finns i några av de södra länen. Exploateringsgraden i de län som har havsöar framgår av figur 5.14.<sup>33</sup>

Figur 5.14 Andel exploaterad yta inom 100 meter strandzon för havsöar



Källa: Länsstyrelserna (2018).

### 5.3.6 Exploateringsgrad vid sjöar och vattendrag

Exploateringsgraden av sjöstränderna i länen spänner mellan den högsta, 24 procent i Stockholms län och det lägsta, 4 procent i Norrbottens län. I Skåne län är 18 procent av sjöstränderna exploaterade. Därefter ligger många län mellan 10 och 15 procent.

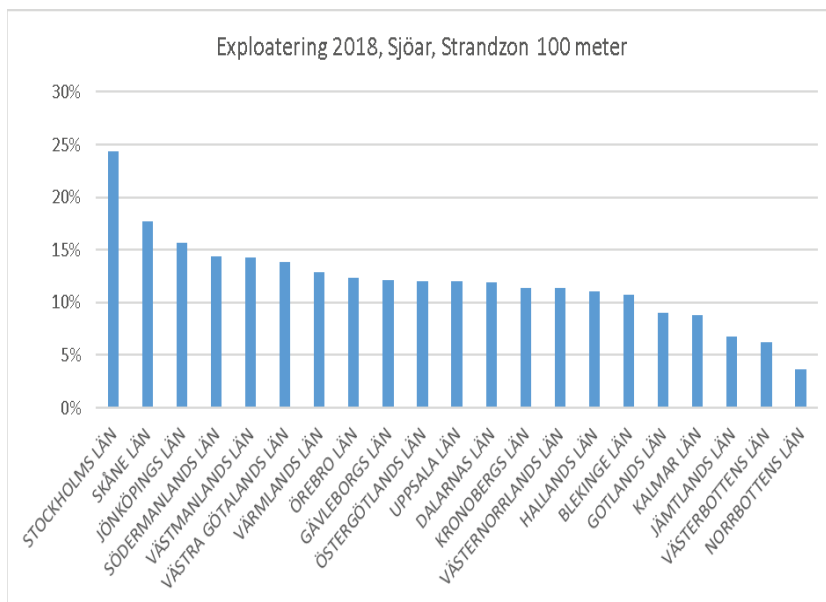
Till skillnad mot för fastlandskusten och havsöarna har de nordligaste länen klart lägst exploateringsgrad vid sjöarna. Exploateringsgraden av sjöstränderna framgår av figur 5.15.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> A.a. s. 6–9.

<sup>34</sup> A.a. s. 8–9.



Figur 5.15 Andel exploaterad yta inom 100 meter strandzonen vid sjöar



Källa: Länsstyrelserna (2018).

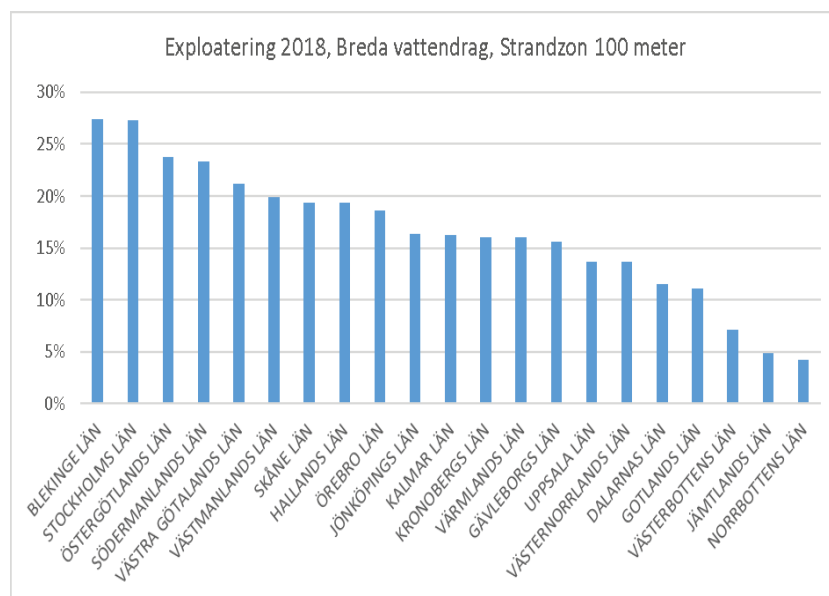
#### *Exploateringsgraden vid vattendrag bredare än 6 meter*

Exploateringsgraden vid de breda vattendragen i länen spänner mellan den högsta, 27 procent i Stockholms och Blekinge län och det lägsta, 4 procent, i Norrbottens län. Därefter ligger många län på mellan 10 och 15 procent.

Liksom strandområdena vid sjöarna har de nordligaste länen klart lägst exploateringsgrad vid de breda vattendragen. Exploateringsgraden vid de breda vattendragen framgår av figur 5.16.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> A.a. s. 6–9.

**Figur 5.16** Andel exploaterad yta inom 100 meter strandzonen vid breda vattendrag



Källa: Länsstyrelserna (2018).

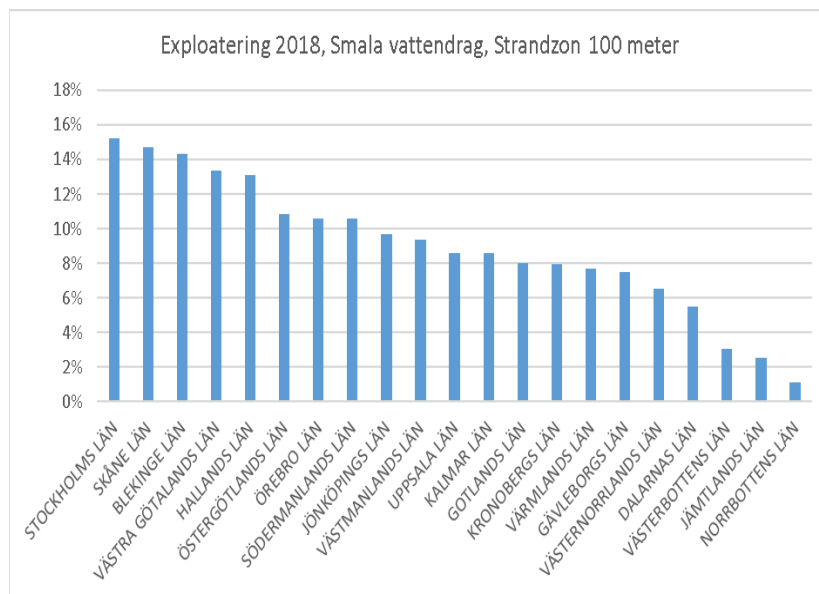
#### *Exploateringsgraden vid vattendrag smalare än 6 meter*

Exploateringsgraden av de smala vattendragen i länen spänner mellan den högsta, 15 procent i Skåne och Stockholms län och det lägsta, 1 procent, i Norrbottens län. Däremellan ligger många län på mellan 8 och 11 procent.

Liksom vid sjöarna och de breda vattendragen har de nordligaste länen klart lägst exploateringsgrad vid de smala vattendragen. Exploateringsgraden vid de smala vattendragen framgår av figur 5.17.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> A.a. s. 6–9.

**Figur 5.17** Andel exploaterad yta inom 100 meter strandzon vid smala vattendrag



Källa: Länsstyrelserna (2018).

### 5.3.7 Behov av nybyggnad av bostäder

Varje år skickar Boverket ut bostadsmarknadsenkäten till Sveriges 290 kommuner. Under 2020 har 288 kommuner besvarat enkäten. Totalt 212 kommuner har angett att de har underskott på bostäder. Totalt 66 kommuner anger att bostadsmarknaden är i balans.<sup>37</sup> Enligt Boverkets regionala behovsberäkningar är det beräknade byggbehovet för riket drygt 640 000 nya bostäder under tioårsperioden 2018–2027, det vill säga cirka 64 000 nya bostäder per år igenomsnitt.<sup>38</sup>

De regionala behovsberäkningarna visar att det föreligger ett byggbehov i 38 arbetsmarknadsregioner (FA-regioner), medan det i övriga 22 regioner inte behöver byggas alls med hänsyn till befolkningsutvecklingen. Byggbehovet är koncentrerat till vissa delar av landet. De tre storstadsregionerna; Stockholm, Göteborg och Malmö-Lund, står för 76 procent av behovet och de tio FA-regioner som har det

<sup>37</sup> Boverket, [www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/](http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/), besökt 2020-06-08.

<sup>38</sup> A.a. besökt 2020-06-08.

högsta byggbehovet står sammantaget för 89 procent. I tabell 5.7 nedan framgår behovet för de tio FA-regioner med störst byggbehov 2018–2027.

**Tabell 5.7 FA-regioner med störst byggbehov 2018–2027**

	Totalt	Per 1 000 invånare och år
1. Stockholm	287 700	10,5
2. Malmö-Lund	100 600	8,6
3. Göteborg	99 900	8,3
4. Jönköping	16 500	5,8
5. Linköping-Norrköping	15 800	3,5
6. Västerås	13 000	4,8
7. Kristianstad-Hässleholm	10 500	5,8
8. Trollhättan/Vänersborg	10 400	5,0
9. Borås	8 700	5,5
10. Skövde-Skara	7 300	4,0

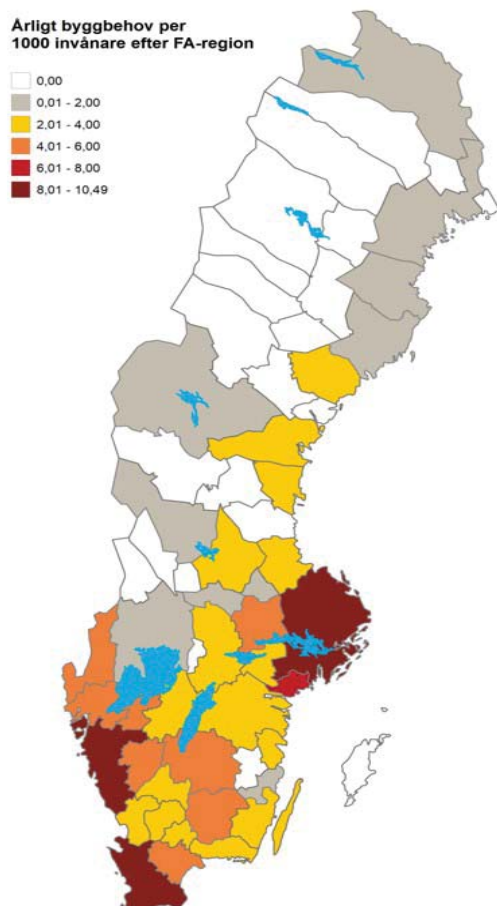
Källa: Boverkets behovsberäkning, 2019.

Byggbehovet i landets alla FA-regioner framgår av figur 5.18 nedan. För de regioner som saknar byggbehov enligt beräkningarna kan det enligt Boverket finnas behov som exempelvis har med en åldrande befolkning att göra. Det kan bland annat vara behov av om- eller nybyggnad av bostäder. Det kan också finnas en lokal efterfrågan på nya bostäder utöver vad behovsbedömningen visar.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> A.a. besökt 2020-06-08.

Figur 5.18 Årligt byggbehov per 1 000 invånare efter FA-region



Källa: Boverkets behovsberäkning, 2019.

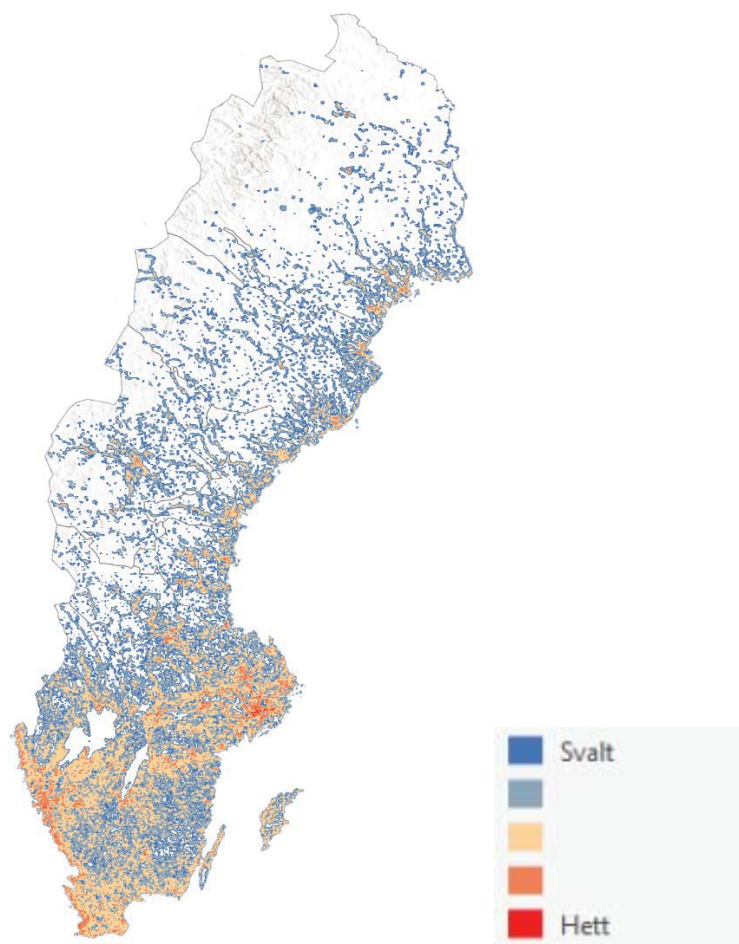
## 5.4 Exploateringstryck

SCB har på uppdrag av utredningen tagit fram uppgifter om förväntat exploateringstryck i Sverige, enligt ett sammanvägt förvaltningsindex. Indexet har beräknats mellan 2008 och 2018 utifrån tre variabler: folkbokförd befolkning, byggnader och taxeringsvärden. Den relativa förändringen över tid (värdeförändringen/ursprungsvärdet) per variabel (befolkning, byggnader och taxeringsvärden) för hela landet respektive länsvis 2008–2018 har beräknats. Därefter har

den relativa förändringen av respektive variabel över tid beräknats per kilometerruta. Förändringstrycket beskrivs med blått där trycket är svagt och med rött där trycket är starkt.

I figur 5.19 nedan visas resultatet i en karta för hela landet med förväntat exploateringstryck i Sverige. Kartan ger en intuitiv och översiktlig – men med nödvändighet också generaliserad – bild av förändringstrycket i landskapet med utgångspunkt i bebyggelse- och befolkningsförändringar.

**Figur 5.19** Förväntat exploateringstryck 2020



*Källa:* SCB, Bearbetningar (2020).

## 5.5 Utredningens slutsatser

Vi har i uppdrag att föreslå kriterier utifrån vilka strandskyddsreglerna kan differentieras. Vi ska lämna förslag som medför en ökad differentiering av strandskyddet som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringsstryck. Det ska bli betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Strandskyddet ska bibehållas eller om behov finns förstärkas i starkt exploaterade områden.

*Differentieringen av strandskyddet bör genomföras utifrån lokala och regionala förutsättningar*

Exploateringen av stränderna, befolkningstäthet och exploateringsstryck varierar i landet mellan länen och mellan kommuner. Beslut om strandskyddet behöver därför fattas på lokal och regional nivå. Även inom kommunerna varierar förhållandena. De varierar också över tid, inte minst på grund av den pågående urbaniseringen. Med hänsyn till varierande förhållanden är det varken lämpligt eller möjligt att på nationell nivå bestämma var det ska bli lättare att bygga genom lättnader i strandskyddet eller var strandskyddet ska stärkas. Våra förslag om en ökad differentiering bör därför genomföras lokalt och regionalt och besluten om detta måste också fattas på lokal och regional nivå.

På lokal nivå är det kommunerna som ansvarar för den övergripande samhälls- och bebyggelseplaneringen. Kommunerna ansvarar också för prövningar av strandskyddsdispenser. Länsstyrelserna, som är statens företrädare på regional nivå, tillhandahåller underlag för kommunernas planering. Länsstyrelserna ansvarar också för frågor om att upphäva strandskyddet. Kommuner och länsstyrelser har kunskap om lokala och regionala förhållanden i landet och bör därför vara de aktörer som i praktiken ska genomföra de förslag som utredningen lämnar.

I sammanhanget ska nämnas att i Stockholms län och i Skåne län ska regional fysisk planering ske enligt 7 kap. PBL (2010:900). Regionen ansvarar för denna planering. Det bedrivs även frivilligt mellankommunalt samarbete om plan- och bebyggelsefrågor. Inom exempelvis Västra Götalandsregionen pågår ett arbete med att bygga upp kunskap kring Västra Götalands fysiska strukturer och att skapa

en arena för dialog och samverkan kring dessa frågor. Andra samarbeten rör två eller flera kommuner. I några fall spänner samarbetet över två län och i något fall även över flera län. Samarbetena har bland annat resulterat i gemensamma översiktsplaner mellan två till tre kommuner. Det förekommer flera samarbeten som omfattar fysisk planering med infrastruktur-, kollektivtrafik- och tillväxtfrågor.<sup>40</sup>

### *Lättnader i strandskyddet*

Underlaget i kapitlet ger oss en övergripande bild av var lättnader i strandskyddet kan tänkas komma i fråga och var strandskyddet kan behöva bibehållas eller stärkas.

I norra Sverige är det överlag låg exploateringsgrad, låg befolkningstäthet och lågt exploateringstryck. Stora delar av norra Sverige kan enligt utredningens mening vara landsbygder, där det enligt direktivet ska bli enklare att bygga. Det finns några områden främst vid kusten, där bebyggelsen och befolkningen är koncentrerad. Det gäller städerna och några större tätorter. Det finns därför några områden i norra Sverige som har hög exploateringsrad, tät befolkning och ett högt exploateringstryck.

I södra delen av landet är det överlag högre exploateringsgrad, befolkningstäthet och högre exploateringstryck. Bebyggelsen täcker större delar av landområdet än i norra Sverige. Bebyggelsestrycket är överlag också högt. Delar av södra Sverige kan vara sådana starkt exploaterade områden, där strandskyddet enligt våra direktiv ska bibehållas eller stärkas. I södra Sverige finns också mindre exploaterade och mindre befolkade områden som kan vara landsbygder.

En slutsats som utredningen kan dra är att lättnader i strandskyddet kommer att kunna genomföras i stora delar av norra Sverige. I södra Sverige kommer lättnader att kunna genomföras mer selektivt utifrån de lokala förutsättningarna och påverkan på strandskyddets syften och inte i lika stor utsträckning som i norra Sverige. I avsnitt 4.1 har vi beskrivit förutsättningarna för att bygga bostäder och för näringsverksamheter i landsbygd. I områden i landsbygder kan exploateringstrycket vara lågt och produktionskostnaden av en byggnad kan vara högre än marknadsvärdet. Det innebär ett risktagande både för de som vill bygga och för banker i deras långivning.

---

<sup>40</sup> SOU 2015:59 s. 119 ff.



Utredningen har dragit slutsatsen att lättnader i strandskyddet i landsbygder inte bör medföra risk för överetablering eller att strandskyddets syften äventyras.

#### *Bibehållet och eventuellt stärkt skydd*

Städer och större tätorter finns vid kusterna, de stora sjöarna och älvdalarna. Strandområden vid städer och större tätorter har generellt sett hög exploateringsgrad, hög befolkningstäthet och högt bebyggelsestryck. Städer och större tätorter kan vara sådana starkt exploaterade områden där strandskyddet enligt utredningens direktiv ska bibehållas och – om behov finns – stärkas. Mest framträdande är städer och tätorter i de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Urbanisering och befolkningsutveckling innebär att städer förstoras och förtätas, medan landsbygder har avfolkats. Ett stärkt strandskydd kan enligt vår uppfattning behövas i områden där den allemansrättsliga tillgången till strandområden är eller börjar bli begränsad och utrymmet för djur och växter minskar. I sådana områden ska många människor dela på ett begränsat utrymme och möjligheterna för djur och växter att ta plats är begränsade.

Den pågående urbaniseringen leder tillsammans med bostadsbristen till högt exploateringsstryck och förtätning av bebyggelse i städer och tätorter. Enligt 2019 års utvärdering av friluftsmålen tyder mycket på att den tätortsnära naturen minskar till följd av ökande tätortsbefolkning och bebyggelse. Mot bakgrund av det nu sagda kan – enligt utredningens mening – ett bibehållet eller stärkt strandskydd behövas främst i och omkring städer och andra större tätorter. I fritidshusområden och fritidshusområden i omvandling kan befolkningstätheten vara låg, men exploateringsgraden vara hög och exploateringsstrycket högt. Ett stärkt skydd skulle kunna behövas även inom sådana fritidshusområden.

#### *Variationer inom kommunerna*

Olika kommuner har olika förhållanden och förutsättningar för lättnader i strandskyddet. Det finns också olika förutsättningar i olika delar av kommuner, beroende på vilken exploateringsgrad, befolk-

ningstäthet och exploateringstryck som råder. Exempelvis kommer lättnader i strandskyddet att kunna genomföras i mycket större utsträckning i Jokkmokks kommun som har den lägsta exploateringsgraden av stränderna (1,4 procent) än i Danderyds kommun, som har den högsta (68,9 procent).

## 6 Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

Vi har i uppdrag att föreslå författningsändringar som medför att strandskyddet görs om i grunden genom ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringsstryck. Vi ska vid behov föreslå åtgärder för att uppnå syftena med reformen och säkerställa ett differentierat, effektivt, ändamålsenligt och legitimt strandskydd. Till frågan om hur detta kan tillgodoses hör bland annat de bestämmelser som gäller strandskyddet vid små sjöar och vattendrag.

Frågan om strandskyddets omfattning vid små insjöar och vattendrag har utretts ett antal gånger. Naturvårdsverket redovisade till exempel 2002 ett uppdrag från regeringen att bland annat utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av vissa lättnader i strandskyddet utanför tätortsnära områden med högt bebyggelsestryck. I den redovisningen lämnade verket förslag om vissa lättnader.<sup>1</sup> De innebar bland annat att strandskyddet för de minsta sjöarna och vattendragen skulle tas bort helt och att det skulle minskas till 50 meter vid vattendrag mellan 1 och 6 meters bredd. Förslaget ledde inte till några lagstiftningsåtgärder.

År 2012 fick Naturvårdsverket och Boverket ett liknande uppdrag att bland annat analysera och redogöra för konsekvenserna av att införa lättnader i strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag utanför högexploaterade områden. Redovisningen innehöll olika möjligheter att minska strandskyddet.<sup>2</sup> Myndigheternas huvudförslag kom

---

<sup>1</sup> Naturvårdsverket, *Kartläggning med mera av strandskyddsbestämmelserna. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, Rapport 5185, april 2002.

<sup>2</sup> Naturvårdsverket och Boverket, *Strandskydd. En redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2013.

sedan i huvudsak att ligga till grund för den senaste lagändringen gällande små sjöar och vattendrag.<sup>3</sup>

År 2014 infördes sålunda nya bestämmelser i 7 kap. 18 § första stycket 2 och andra stycket miljöbalken (MB), som ger länsstyrelsen möjlighet att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, om området har liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. En liten sjö får ha en vattenyta som uppgår till omkring 1 hektar eller mindre och ett litet vattendrag får ha en bredd på omkring 2 meter eller smalare. Ett av syftena med ändringen var att skapa ökad förståelse och acceptans för strandskyddsregleringen.

## 6.1 Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

**Förslag:** Strandskydd ska inte gälla vid insjöar med en vattenyta som uppgår till 1 hektar eller mindre eller vattendrag som är 2 meter eller smalare. Förslaget införs i 7 kap. 13 § första stycket miljöbalken.

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. Förslaget införs i 7 kap. 18 f § andra stycket miljöbalken.

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas. Förslaget införs i 7 kap. 13 § andra stycket miljöbalken.

### 6.1.1 Gällande bestämmelser

Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag. Det anges i 7 kap. 13 § första stycket MB.

Enligt 7 kap. 18 § första stycket 2 får länsstyrelsen i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett område, om det gäller vid en liten sjö eller ett litet vattendrag och områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten. Enligt andra stycket i samma paragraf får ett upphävande göras endast om sjöns vattenyta

<sup>3</sup> Prop. 2013/14:214 s. 15.

har en storlek som uppgår till omkring 1 hektar eller mindre eller om vattendragets bredd är omkring 2 meter eller smalare.

### 6.1.2 Vilka är problemen?

Reformen 2014 var enligt uttalanden i förarbetena ett steg på vägen i att successivt uppnå en mer hållbar utformning av strandskyddet genom att göra det enklare att bygga i strandnära lägen i glesbefolkade områden med lågt bebyggelsestryck. Den dåvarande regeringen aviserade att den avsåg att återkomma med vidare förslag till åtgärder för att på sikt upphäva det generella strandskyddet för små sjöar och vattendrag.<sup>4</sup> Regeringen redogjorde i propositionen för att avsaknaden av en nedre storleksgräns för de sjöar och vattendrag som ska omfattas av strandskyddet skapar problem vid tillämpningen och liten acceptans för reglerna.<sup>5</sup> Den stora mängden små sjöar och vattendrag medför att en strikt tillämpning av strandskyddsreglerna skapar praktiska problem i tillämpningen och hanteringen av ärenden.<sup>6</sup>

Under utredningen har det framkommit att det har varit svårt för länsstyrelsen att arbeta på eget initiativ med denna typ av upphävanden. Det har blivit en i hög grad händelsestyrd process. Frågan om att upphäva strandskyddet för ett visst vatten har prövats efter att ett behov har påpekats av en enskild eller att en ansökan om upphävande lämnats in till länsstyrelsen. Vi har i kontakt med länsstyrelser erfart att detta är en brist som gör det svårt att få kostnadstäckning för den utredning som behövs i samband med ärenden om att upphäva strandskyddet. Detta har också påverkat möjligheten och intresset för att prioritera denna typ av ärenden, som bedöms vara relativt resurskrävande.

I sammanhanget ska nämnas att strandskyddet sedan 1975 har upphävts för de flesta små sjöar och vattendrag i 11 län med stöd av bestämmelsen i 7 kap. 18 § första stycket 1 och tidigare motsvarigheter (se avsnitt 3.1). Strandskyddet är upphävt i olika utsträckning i olika län.

Utredningen kan efter kontakter med länsstyrelser, kommuner och andra intressenter konstatera att legitimitetsproblem uppstår

<sup>4</sup> Prop. 2013/14:214 s. 21.

<sup>5</sup> A.a. s. 17 med hänvisning till Naturvårdsverkets rapport 5185, s. 44.

<sup>6</sup> Naturvårdsverket och Boverket, *Strandskydd – En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna*, 2013, s. 108.

exempelvis när strandskydd gäller fullt ut på ena sidan länsgränsen medan det på andra sidan är upphävt för små sjöar och vattendrag.

### 6.1.3 Utredningens överväganden

Det är ett viktigt mål att åstadkomma ett mer ändamålsenligt strandskydd som tar hänsyn till behovet av utveckling i hela Sverige, särskilt på landsbygden. Samtidigt får inte ett långsiktigt skydd av strändernas natur- och friluftsvärden äventyras. Trycket på ytterligare byggnation är stort i områden som redan har exploaterats i hög grad. Bebyggelsestrycket är däremot 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 också förebyggande och framåtsyftande. Det har bland annat betydelse för att bevara spridningskorridorer och tillflyktsorter för olika arter och ökar möjligheten att upprätthålla strandmiljöernas viktiga ekologiska funktion.

Att upprätthålla förståelsen och acceptansen för lagstiftningen är beroende dels av att den är ändamålsenlig för att uppfylla sina syften, dels av att den inte går längre än vad som behövs för att uppfylla sina syften. För att upprätthålla en fungerande strandskyddslagstiftning krävs således att den ytterst bygger på att den är väl avvägd och motiverad. Utredningen anser att lagstiftningens legitimitet kan stärkas genom att göra det enklare att bygga i strandnära lägen i glesbefolkade områden med lågt bebyggelsestryck. Att göra förändringar av skyddet vid små sjöar och vattendrag är ett steg på vägen i denna riktning.

Undantag från strandskyddet vid de minsta sjöarna och vattendragen bör också leda till mindre tillämpningsproblem och därigenom ett sammantaget bättre skydd. Till detta kommer att många av de mest känsliga områdena kring små vattendrag redan i dag kan omfattas av så kallade biotopskydd och således redan kan vara skyddade enligt andra bestämmelser i 7 kap. MB.

Det finns således ett 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 exploa-

teringsgraden är låg. Vi har diskuterat ett par möjliga lösningar för att tillgodose det behovet.

Det första alternativet är att upphäva strandskyddet intill en viss sträcka från strandlinjen. I en rapport från 2013 har Naturvårdsverket och Boverket hänvisat till studier som visar att de viktigaste biologiska värdena i normalfallet finns inom 30 meter från strandlinjen.<sup>7</sup> Myndigheternas bedömning i det fallet skulle kunna motivera att strandskyddet upphävs vid små sjöar och vattendrag intill 30 meter från strandlinjen. Noterbart är att upphävt strandskydd i Västmanlands län för strandområden vid vattendrag som redovisas på den så kallade Gröna kartan avser 25 meter strandskydd på ömse sidor från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd.

Alternativet bedöms dock kunna leda till ett mer omfattande skydd än vad som ur ett nationellt perspektiv behövs för att ta tillvara strandskyddets syften. Alternativet skulle sannolikt inte mötas av större acceptans för reglerna jämfört med i dag.

Ett annat alternativ som diskuterats är att om en åtgärd utförs eller en anläggning uppförs vid en liten sjö eller ett litet vattendrag skulle det kunna utgöra ett särskilt skäl för dispens. Genom ett extra särskilt skäl blir det lättare att få dispens från strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. Dispens på denna grund kommer således i princip att kunna medges, om åtgärden lokaliseras till en liten sjö eller ett litet vattendrag, förutsatt att dispensen bedöms vara förenlig med strandskyddets syften och fri passage blir möjlig. Inte heller detta alternativ lär dock leda till större acceptans för reglerna.

De problem vi har beskrivit kan således lösas på några olika sätt. Vårt huvudalternativ för att minska olikheter i tillämpningen är emellertid att strandskyddet tas bort vid små sjöar och vattendrag. Vi anser att det finns anledning att ta fasta på den problematik som finns gällande legitimiteten kopplad till strandskydd vid små sjöar och vattendrag. Särskilt i lågt exploaterade landsbygds- och glesbygdsområden kan det vara svårt att se att åtgärder inom strandskyddsområdet har någon negativ effekt på strandskyddets syften. Redan i befintliga regler finns också möjligheter att i enskilda fall upphäva

---

<sup>7</sup> Naturvårdsverket och Boverket, *Strandskydd – En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna*. Redovisning av ett regeringsuppdrag, september 2013.

strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. Vårt huvudalternativ är därför att ta bort strandskyddet generellt för små sjöar och vattendrag.

#### *Ytan på sjöar och vattendragens bredd*

Med utgångspunkt i regeringens ställningstaganden gällande småvattens storlek i nuvarande bestämmelser, föreslår vi att sjöar som är 1 hektar eller mindre och vattendrag som är 2 meter eller smalare inte ska omfattas av det generella strandskyddet.<sup>8</sup> Frågan om att införa en högre generell gräns för små vattendrag i intervallet 2–6 meters bredd har diskuterats. 6 meters bredd skulle innebära en anpassning till den information som finns tillgänglig i databaser och på kartor (normalt i skala 1:50 000) som skiljer på vattendrag som är minst 6 meter breda och redovisas med dubbla blå linjer respektive vattendrag som är mindre än 6 meter breda och redovisas med en enkel blå linje på kartan.

Att välja en så pass hög gräns som 6 meters bredd är inte lämpligt med hänsyn till strandskyddets syften. Det gäller även om urvalet och avgränsningen av vattendrag smalare än 6 meter ur befintlig hydrologiinformation från Lantmäteriets kartsikt och kartor skulle vara lätt att identifiera, förutsebart och förhållandevis rättssäkert.

Vi har också övervägt att införa en högre gräns än 2 meters bredd, men lägre än 6 meter för små vattendrag. Vi har provat om gränsen sätts till 3 meter eller smalare för storleken på små vattendrag. En högre gräns på 3 meter borde göra det lättare att ange eller bestämma vilka vattendrag som omfattas av strandskydd, samtidigt som mindre areal för mark- och vattenområden skulle omfattas av det generella skyddet. Erfarenheterna sedan 2014 är goda av tillämpningen av gränsen 2 meter eller smalare och mot den bakgrunden föreslår vi gränsen 2 meter som huvudalternativ. Slutsatsen är att strandskydd ska gälla vid havet och vid insjöar som är större än 1 hektar och vattendrag som är bredare än 2 meter.

Förslaget till definition bör kunna beakta många olika faktorer och hantera att vattenmiljöer är föränderliga. Till exempel växer små grunda sjöar ofta igen och processen kan vara snabb. Ett annat exempel är att sjöar kan nybildas naturligt vid större vandrande

---

<sup>8</sup> Prop. 2013/14:214 s. 18.



vattendrag. På samma sätt kan vattendrag flytta sig geografiskt och även ändra sitt lopp.

Ytterligare en definition som har diskuterats är att ett vattendrag som till övervägande del, det vill säga till 85 procent eller mer av vattendragets längd, är 2 meter eller smalare, ska anses vara ett litet vattendrag. En sådan procentsats kan vara svår att tillämpa och kan kräva omfattande inventering och behov av kontroller på plats. Bredden hos ett vattendrag styrs av många olika faktorer, bland annat av vattenföring, lutning, omgivande jordarter, markanvändning och mänsklig påverkan. Bredden varierar även kraftigt över säsong och mellan år. Om vattendrag som regelmässigt är torrlagda – till exempel varje år – ska omfattas av strandskydd får bestämmas i det enskilda fallet.

Det är också möjligt att bedöma ett vattendrags storlek utifrån dess uppströmsareal. Varje vattendrag avvattnar ett avgränsat område, dess avrinningsområde. Uppströms i ett större vattendrag blir dess avrinningsområde allt mindre. Genom att bedöma och beakta en gräns på uppströms avrinningsområde när vattendraget klassas som litet eller smalt, finns det en enhetlig, stabil och beräkningsbar utgångspunkt.

Det är förhållandevis enkelt att beräkna uppströms avrinningsområde för samtliga vattendrag i Sverige och det kan ge en enhetlig beräkning utan något större inslag av manuell tolkning. Beräkningen sker genom en analys (*flow accumulation*) av befintliga nationella höjddata. Med en inledande analys kan en uppströms areal uppskattas som grovt motsvarar ett 2 respektive 3 meter brett vattendrag. Det är även möjligt att koppla strandskyddet till vattenföringen.

Ytan på sjöar kommer att kunna beräknas från strandlinjen vid medelvattenstånd. Vi anser att vattendrag ska vara 2 meter eller smalare för att det ska anses vara ett litet vattendrag. Inom ramen för vattenförvaltningsarbetet statusklassificeras vattendrag bland annat utifrån fårans form.<sup>9</sup> Påverkan på vattendragsfårans form kan alltså sägas påverka vattendragets övergripande karaktär. Det finns dock behov av att närmare precisera hur storleken på små sjöar och vattendrag ska beräknas eller mätas. Det kan inte heller uteslutas att det genom teknikutveckling framkommer nya metoder och sätt att beräkna och mäta storleken på.

---

<sup>9</sup> Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:259) om klassificering och vattenkvalitetsnormer avseende ytvatten, Bilaga 3 avsnitt 4.2, s. 35.

#### 6.1.4 Utredningens förslag

Vi anser att generellt ta bort strandskyddet vid de minsta sjöarna och vattendragen bör leda till en ökad acceptans och mindre tillämpningsproblem och därigenom sammantaget till ett bättre och mer ändamålsenligt skydd. För att ta tillvara strandskyddets syften behöver det dock finnas möjlighet att införa skydd vid små sjöar och vattendrag som har särskild betydelse för dessa syften.

Förslagen i detta avsnitt har som målsättning att anpassa omfattningen av strandskyddet för att säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt strandskydd som också ger legitimitet.

Vi har noterat att för sjöar och för vattendrag har länen Norrbotten, Västerbotten och Jämtland minst exploaterad strandzon inom 100 meter från strandlinjen (se avsnitt 5.3). Exploateringsgraden vid sjöstränder och vattendrag bredare än 6 meter är lägst i landet i Norrbotten med 4 procent för både sjöar och breda vattendrag. Även när det gäller exploateringsgraden vid vattendrag smalare än 6 meter är exploateringsgraden lägst i Norrbotten med 1 procent exploaterad strandzon inom 100 meter från strandlinje.

#### *Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort*

Vi föreslår att strandskyddet ska gälla vid havet och vid insjöar som är större än 1 hektar och vattendrag som är bredare än 2 meter. När strandskyddet generellt tas bort för små sjöar och vattendrag bör länsstyrelsen få möjlighet att i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla för land- och vattenområden vid en liten sjö eller ett litet vattendrag, om området är av särskild betydelse för strandskyddets syften.

Det generella strandskyddets syfte att bevara stränder och vattenmiljöer avser inte bara strandskyddsområdets nuvarande värden, utan är också förebyggande och framåtsyftande. Det ger även förutsättningar för bevarande och utveckling av höga naturvärden och viktiga ekologiska funktioner. Det tryggar allmänhetens tillgång till strandskyddsområden för friluftsliv och rekreation. Samtidigt är förståelsen och acceptansen för en lagstiftning beroende dels av att den är ändamålsenlig för att uppfylla sina syften, dels att den inte går längre än vad som behövs för att uppfylla dessa syften. Att upprätthålla en fungerande strandskyddslagstiftning bygger således ytterst

på att den dels är väl avvägd och motiverad, dels att den efterlevs och genom kontroll och tillsyn kan upprätthållas.

Att upphäva det generella strandskyddet för små sjöar och vattendrag kan innebära negativa konsekvenser för växt- och djurliv samt friluftsliv (jfr avsnitt 10.7). Utredningens förslag om upphävt strandskydd får fullt genomslag i tio län där det generella strandskyddet enligt miljöbalken gäller. I de elva län som redan har upphävt strandskyddet för främst små sjöar och vattendrag medför förslaget ingen väsentlig förändring. Av rikets landyta ligger 61 procent i län med länsvisa undantag. Förslaget om små vattendrag berör således mindre än 40 procent av landytan.

Att strandskyddet tas bort för små sjöar och vattendrag innebär inte att berörda markområden bebyggs. Om det är aktuellt att bygga inom dessa tidigare skyddade områden, ska alltid markens lämplighet från allmän synpunkt prövas enligt PBL. De områden som hyser de högsta naturvärdena omfattas i regel redan av biotopskydd.<sup>10</sup> Utredningen föreslår dessutom att länsstyrelsen ska kunna införa strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Som en följd av att det generella strandskyddet tas bort vid små sjöar och vattendrag kommer det inte längre att vara aktuellt för länsstyrelsen att i enlighet med 7 kap. 18 § 2 punkten MB upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag som har liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Denna del av bestämmelsen kan därför upphävas.

#### *Möjlighet att återinföra strandskyddet*

Att generellt ta bort strandskyddet kan innebära risker för förluster av områden som är värdefulla för strandskyddets syften. Samtidigt kan andra, mer effektiva och områdesbaserade bevarandeåtgärder övervägas och prövas för att motverka eventuella negativa konsekvenser. Därför bör ett generellt upphävande kompletteras med en möjlighet att för områden som är av särskild betydelse för strandskyddets syften återinföra skyddet, om förutsättningarna finns för det i det enskilda fallet. Det vill säga länsstyrelsen ska i det enskilda fallet få besluta att strandskyddet ska gälla vid insjöar som är 1 hektar

---

<sup>10</sup> Prop. 2013/14:214 s. 13

eller mindre och vattendrag som är 2 meter eller smalare och om området har särskild betydelse för strandskyddets syften.

Länsstyrelsen har som regel god kunskap och överblick över små sjöar och vattendrag och kan bedöma behovet av skydd och lämplig skyddsform. Samtidigt kan länsstyrelsen behöva mer resurser och behöva omprioritera för inventering av mindre sjöar och vattendrag för att kunna bedöma deras betydelse för strandskyddets syften. Detta bör kompletteras med en möjlighet för länsstyrelsen att återinrätta strandskyddet, om förutsättningarna finns i det aktuella fallet eller i området. På så vis skulle ett generellt upphävande kompletteras med en möjlighet att motverka förluster av små sjöar och vattendrag som är särskilt betydelsefulla för strandskyddets syften.

I de flesta fall när det kan bli aktuellt att återinföra strandskydd för små vatten berörs även en mindre andel vattenområde än mark eller strand. I dessa enskilda fall behöver även frågan om vilken skyddsform som är lämplig analyseras. Skyddsform bör väljas bland annat mot bakgrund av vilka akvatiska värden området hyser och vilken form av skydd som är mest ändamålsenlig. Om det krävs aktiv vård eller skötsel i berört område, bör någon annan skyddsform än strandskydd övervägas. Vid val av skyddsform bör man utgå från värden både på land och i vattnen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att om en sjö är så liten att den inte kan anses vara större än 1 hektar eller om ett vattendrag är så smalt att det inte råder någon tvekan om att det inte kan anses vara bredare än 2 meter ska dessa inte omfattas av det generella strandskyddet. För att underlätta digitaliseringen av strandskyddets belägenhet och tillämpningen av föreslagna ändringar av strandskyddsreglerna, behöver de närmare förutsättningarna för avgränsningarna samordnas (se avsnitt 6.3). Vad som slutligt ska anses vara en liten sjö eller ett smalt vattendrag avgörs dock ytterst av praxis.

I avsnitt 6.1.3 har vi redogjort för utmaningarna i att bestämma storleken på en insjö och bredden på ett vattendrag. För att underlätta tillämpningen och för att främja en enhetlig tillämpning föreslår vi att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas. Regeringen bör införa en bestämmelse om att Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifterna i fråga i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera.

Utredningen lämnar i avsnitt 6.3 förslag om att länsstyrelserna ska få i uppdrag att genom digitala kartor synliggöra var strandskyddet gäller.

Vi kan också konstatera att utredningens förslag kommer att ställa krav på rättstillämpningen. Domstolarna kan ha olika syn på om ett vattendrag eller en sjö omfattas av strandskydd eller inte. Så småningom kommer dock domstolspraxis att utvecklas, även om det kan komma att ta viss tid.

Innan länsstyrelsen fattar beslut bör den förelägga ägare och innehavare av särskild rätt till marken att inom viss tid yttra sig över förslaget. Regeringen bör införa bestämmelser om det i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera.

## 6.2 Strandskydd vid anlagda vatten

**Förslag:** Strandskydd ska inte gälla vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975. Förslaget införs i 7 kap. 13 § första stycket miljöbalken.

### 6.2.1 Gällande bestämmelser

Enligt 7 kap. 13 § MB gäller strandskydd vid havet och vid insjöar och vattendrag. Vad som utgör en sådan insjö eller vattendrag som lagen åsyftar har aldrig närmare definierats i strandskyddsreglerna eller i dess förarbeten

Det har till utredningen framförts önskemål om att strandskyddet generellt ska upphävas för alla anlagda vatten. Vi har även beretts tillfälle att yttra oss över betänkandet från Övergödningsutredningen om minskad övergödning genom stärkt lokalt åtgärdsarbete.<sup>11</sup> Den utredningen föreslår att förbuden i 7 kap. 15 § MB inte ska gälla för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön.

Bland annat ovanstående förslag har gett utredningen anledning att överväga eventuella ändringar i strandskyddsreglerna avseende

<sup>11</sup> Övergödningsutredningens betänkande *Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning*, SOU 2020:10.

anlagda vatten. Vi har yttrat oss över en remiss av förslaget, där vi i princip instämt i förslaget från Övergödningsutredningen att förbuden i 7 kap. 15 § MB inte ska gälla för våtmarker och dammar som har anlagts med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön. Däremot anser vi inte att restaurerade våtmarker och dammar ska omfattas fullt ut av undantaget. Vårt förslag innebär ett tillägg i 7 kap. 13 § MB om att strandskydd inte ska gälla vid vatten som anlagts efter 1975.

### 6.2.2 Bakgrund och problem

Enligt 7 kap. 13 § MB gäller strandskydd vid havet och vid insjöar och vattendrag. Vad som utgör en sådan insjö eller vattendrag som lagen åsyftar har aldrig närmare definierats i strandskyddsreglerna eller i dess förarbeten. Frågan har dock behandlats i några rättsfall från Mark- och miljööverdomstolen (MÖD).

En våtmark ansågs i ett mål inte utgöra ett vattendrag, då det saknade in- och utlopp samt att det inte fanns något rinnande vatten. Våtmarken kunde vid en samlad bedömning av domstolen heller inte anses vara en insjö. Våtmarken var anlagd och inte en avskuren del av en sjö och hade en vattenspegel på cirka 1 000 kvm. Våtmarken bedömdes varken vara ett vattendrag eller en insjö och därmed gällde inte strandskyddet vid denna vattenförekomst.<sup>12</sup> Det kan noteras att domstolen inte nöjde sig med att konstatera att våtmarken var anlagd och att den därför skulle saknat strandskydd, utan den slutsatsen drogs först efter en samlad bedömning.

Det kan också vara svårt att dra gränsen mellan vad som är ett artificiellt och ett naturligt vatten. Gränsdragningar kompliceras av att såväl vattendrag som sjöar ofta är påverkade av mänsklig aktivitet. MÖD har heller inte ansett det möjligt att generellt uttala sig om ifall artificiella vattendrag ska omfattas av strandskyddet – en bedömning får i stället göras från fall till fall.<sup>13</sup> Däremot har domstolen ansett att en tillbakablick på strandskyddets historiska framväxt kan ge vägledning åt hur grävda markavvattningsdiken ska bedömas.

När strandskyddet infördes och fram till att syftet utvidgades 1994 framstår det enligt domstolen som uteslutet att ett dike grävt

---

<sup>12</sup> MÖD dom den 14 oktober 2013, mål nr F 5418-13.

<sup>13</sup> MÖD dom den 31 mars 2020, mål nr P 7143 -19.

för att avvattna åkermark skulle ansetts ha någon betydelse för allmänhetens bad- och friluftsliv, vilket skulle ha motiverat att det skulle ha omfattats av strandskydd. Sedan syftet utvidgades till även biologiska värden, kan grävda, vattenförande diken visserligen ha ett intresse ur strandskyddssynpunkt. Domstolens slutsats var dock att lagstiftaren inte avsett att utöka strandskyddets tillämpningsområde genom att införa ett andra syfte, varför markavvattningsdiket inte kunde anses omfattas av strandskydd.<sup>14</sup>

I ett senare rättsfall konstaterade MÖD att en konstgjord badsjö inte uppbar strandskydd. Av handlingarna i målet framgick att sjön ifråga hade anlagts 1933 som en konstgjord badsjö och att den aldrig hade ingått i något naturligt system för tillförsel av vatten. Sjön hade alltid fått sitt vatten från ledningar och under vinterhalvåret tömdes ibland sjön delvis på vatten för att renoveringsarbeten och andra skötselåtgärder skulle kunna genomföras. Domstolen gjorde – mot bakgrund av vad som angetts i handlingarna – i detta fall bedömningen att sjön ifråga inte var en insjö eller ett vattendrag, varför strandskydd inte gällde.<sup>15</sup>

### *Övergödningsutredningen*

Övergödningsutredningen (M 2018:02) har i sitt betänkande föreslagit att ett generellt undantag från strandskyddet införs i 7 kap. 16 a § MB för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön.<sup>16</sup> Bestämmelsen omfattar även de våtmarker och dammar som har anlagts före ikraftträdandet av bestämmelsen.<sup>17</sup>

Övergödningsutredningen föreslår även ett etappmål i miljömålsarbetet som syftar till att till år 2030 öka arealen våtmarker med huvudsakligt syfte att öka näringsretentionen i landskapet. Med arealvåtmark avses såväl nyanlagda som restaurerade gamla våtmarker.<sup>18</sup> De styrmedel som knyter an till detta etappmål är landsbygdsprogrammet – LONA och LOVA-stöden – vilka innebär att staten under vissa förutsättningar betalar ut ersättning till markägare och

<sup>14</sup> MÖD dom den 11 juni 2015, mål nr M 10756 -14.

<sup>15</sup> MÖD dom den 31 mars 2020, mål nr P 7143 -19.

<sup>16</sup> Utredningen om minskad övergödning genom stärkt lokalt åtgärdsarbete, *Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning*, SOU 2020:10 s. 17 och s. 185

<sup>17</sup> A.a. s. 188.

<sup>18</sup> A.a. s. 184.

projekt som har för avsikt att anlägga våtmarker i syfte att förbättra vattenkvaliteten.

Övergödningsutredningen beskriver i sitt betänkande att flera organisationer, myndigheter och markägare som utredningen varit i kontakt med vittnade om att strandskyddet kan ha en hämmande effekt på anläggandet av nya våtmarker och dammar, då strandskydd uppstår runt våtmarker och dammar.<sup>19</sup> Samtidigt pekar Övergödningsutredningen på att det finns motstående intressen, att även anlagda våtmarker kan ha betydande värde för det lokala friluftslivet och kan innebära att ny biologisk mångfald uppkommer.<sup>20</sup> Även Svensk Våtmarksfond har påpekat att det är vanligt att markägare avstår från att anlägga en våtmark för att den kommer att omfattas av strandskydd.

För att underlätta genomförandet av regeringens politik och ekonomiska satsningar vad gäller åtgärder för att minska övergödnings har Övergödningsutredningen föreslagit att strandskydd inte ska gälla för våtmarker och dammar som anlagts eller restaurerats. Det huvudsakliga syftet med åtgärderna är att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön. Det är viktigt att regelverket är tydligt och enkelt vad gäller strandskyddet vid anlagda dammar och våtmarker. För att upprätthålla intresset för att genomföra dessa miljöåtgärder är det viktigt att alla inblandade vet vad som gäller och vad som avses med restaurering. Restaurering tillsammans med enklare underhåll behöver utföras regelbundet på anlagda sjöar, dammar, våtmarker och tillhörande diken och kanaler. Många uppdamda sjöar och omgrävda eller flyttade vattendrag omfattas i dag av strandskydd.

### 6.2.3 Utredningens överväganden och förslag

När strandskyddet infördes 1975 och fram till att syftet utvidgades 1994 framstår det enligt MÖD som uteslutet att ett dike som grävts för att avvattna åkermark skulle ansetts ha någon betydelse för allmänhetens bad- och friluftsliv. Inget grävt dike torde ha sådan betydelse för allmänhetens tillgång till strandområdet att det ska omfattas av strandskydd. Efter det att syftet utvidgades till att gälla

---

<sup>19</sup> A.a. s. 185.

<sup>20</sup> A.a. s. 187.



biologiska värden kan grävda, vattenförande diken ha ett intresse från strandskyddssynpunkt. Vi delar MÖD:s slutsats att lagstiftaren inte avsett att utöka strandskyddets tillämpningsområde genom att införa ett andra syfte, varför markavvattningsdiken inte bör kunna omfattas av strandskydd. Alla anlagda vattenområden, sjöar, dammar och våtmarker, anlagda efter år 1975 ska enligt utredningen därför inte omfattas av strandskydd.

I ett historiskt perspektiv har konstgjorda sjöar, dammar och grävda diken och kanaler anlagts i landskapet för att tillgodose mänskliga behov av skilda slag. Naturmiljön eller landskapet med sina sjöar och vattendrag har påverkats av utvecklingen av jordbruket och skogsbruket liksom utbyggnaden av industriell verksamhet inklusive vattenkraft. Anlagda sjöar och vattendrag kräver vård och underhåll och någon har alltid ansvar för underhållet av dammar, kanaler och diken. Anlagda vatten och vattendrag inklusive anläggningar och anordningar i dessa vatten och vattendrag försvinner och tillkommer i en annan takt och på annat sätt än i mer opåverkade eller naturliga sjöar och vattendrag.

Anlagda sjöar och vattendrag restaureras inte bara för att minska övergödningen. Restaureringsåtgärder genomförs i många vattendrag för att ta tillvara natur- och kulturvärden. Kulturvärden i vatten eller i anslutning till vatten utgör bland annat minnen från till exempel flottning och annan industriell verksamhet. Restaurering av sjöar och vattendrag för att förbättra för vattenlevande arter genomförs utifrån biologiska bedömningsgrunder i mer eller mindre påverkade vatten. Vid restaurering prioriteras åtgärder som ger störst natur- och kulturmiljönytta. Många sjöar och vattendrag är kraftigt påverkade och modifierade med avseende på vattenkraft – genom kraftig reglering av vattennivåer, omledning av vatten och torrläggning. Många anlagda vatten och vattendrag och särskilt de som byggts för energiproduktionsändamål kräver regelbunden tillsyn och löpande insatser i samband med vård och underhåll. Anläggningarna och verksamheterna kräver ofta tillstånd som omprövas regelbundet.

Flertalet större vattenkraftverk är uppförda före 1975. Samtidigt har vattenkraften utnyttjats i 500 år i många älvdalar. Åtgärder i reglerade vattendrag kräver värdering av energi, kultur och natur. Utvecklingen numer av större vattenkraftverk handlar inte bara om miljönytta kontra energiproduktion. Exempel på åtgärder som diskuteras rör miljöanpassade flöden, hantering av forsområden och lekområden för

fisk samt åtgärder i torrfåror, allt för att få till stånd en naturligare årtdynamik i vattensystemet.

Vårt förslag innebär att inga småvatten, naturliga eller anlagda, kommer att ha strandskydd. För sjöar större än 1 hektar eller vattendrag bredare än 2 meter kan det finnas anledning att utreda om de är naturliga eller anlagda, eftersom vissa anlagda vatten inte ansetts uppbära strandskydd överhuvudtaget. MÖD har behandlat denna fråga i några rättsfall som refererats i det föregående. Vi ser ingen anledning att föreslå någon ändring av denna tillämpning. Den praxis som växt fram bör fortsatt gälla för sjöar, dammar eller våtmarker som anlagts före 1975. Detta gör att prövnings- och tillsynsmyndigheter efter en bedömning kan konstatera att strandskydd inte gäller för exempelvis en anlagd badsjö. För anlagda småvatten är vårt förslag däremot mycket tydligt. Dessa småvatten anlagda efter 1975 ska inte heller uppbära strandskydd.

Utifrån den praxis som växt fram i frågan kan vi konstatera att något generellt uttalande inte kan göras avseende anlagda vatten och huruvida de omfattas av strandskydd eller inte, om de är anlagda före 1975. En bedömning får ske från fall till fall. Svårigheten att bedöma om ett vatten är anlagt eller naturligt ska heller inte underskattas. Mänsklig påverkan på vattendrag och sjöar är vanligt. Ett vattendrag innehåller ofta både naturliga eller anlagda sträckor eller kombinationer av de båda. Ett generellt undantag från strandskyddet för anlagda vatten kan därför leda till stora otydligheter i tillämpningen.

Eftersom många vatten är påverkade av mänskliga aktiviteter, kommer svåra gränsdragningsfrågor också att kunna uppstå. Det gäller exempelvis hur mycket ett vatten kan vara påverkat av människan innan det anses anlagt eller om ett påverkat vatten bör återställas till sitt naturliga tillstånd. Vi bedömer därför att det inte är lämpligt att generellt avgränsa strandskyddet utifrån vad som är anlagt eller är naturligt. Den tillämpning som har växt fram i praxis innebär att en bedömning får göras från fall till fall för dammar och vattendrag anlagda före 1975. Vi anser att det är ett lämpligt sätt att hantera strandskyddet för dessa småvatten.

Vårt förslag, som explicit tar sikte på vatten som har anlagts efter 1975, bedömer vi vara väl avvägt och motiverat. Det innebär att sjöar, dammar eller våtmarker anlagda efter 1975 inte ska omfattas av generellt strandskydd. Det ska inte behöva utredas i särskild ordning när dessa vatten är anlagda. Normal dokumentation av anläggnings-

kostnader och aktuella tillstånd eller andra beslut ska vara tillräckligt som dokumentation av om vattnet är anlagt och vilket år vattnet anlagts. Vattnen i form av grävda sjöar, dammar eller våtmarker kan ha anlagts av många olika skäl och ändamål. Under senare årtionden har vatten anlagts för att till exempel minska näringsbelastning, som viltvatten, för bevattning eller dagvattenhantering.

Enligt gällande rättspraxis är det klarlagt att till exempel en anlagd damm för hantering av dagvatten eller ett avvattningsdike för dagvatten inte ska anses uppbära strandskydd.<sup>21</sup>

Vi instämmer i Övergödningsutredningens analys, att om strandskydd gäller vid anlagda våtmarker kan det ha en hämmande effekt när det gäller att tillskapa våtmarker för att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön. Dessutom bedömer utredningen att förslaget avseende våtmarker och dammar kan användas på de vatten som anlagts efter 1975 och som därefter har restaurerats eller ska restaureras. Strandskyddsdelegationen bedömde att det i det enskilda fallet är möjligt att redan med befintliga regler dra slutsatsen att strandskyddet inte gäller för en anlagd våtmark eller sjö.<sup>22</sup>

Den av utredningen valda lösningen innebär ett tillägg i 7 kap. 13 § MB. Förslaget innebär att strandskydd inte ska gälla för anlagda vatten i form av sjöar, dammar och våtmarker, som anlagts efter 1975. Anlagda vatten, det vill säga sjöar, dammar och våtmarker, som anlagts efter år 1975 ska inte omfattas av strandskydd. Förslagen om små sjöar och vattendrag skiljer inte på naturliga eller anlagda vatten och strandskyddet ska inte gälla för sjöar som är 1 hektar eller mindre eller vid vattendrag som är 2 meter eller smalare.

### 6.3 Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller

**Bedömning:** Länsstyrelserna bör få i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län. Länsstyrelserna bör få i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket samordna arbetet med en digitalisering av dessa och andra uppgifter gällande strandskyddet. Digitaliseringen bör vara genomförd senast två år efter det att förändringarna har trätt i kraft.

<sup>21</sup> MÖD mål nr P 7143 -19 respektive M 10756 -14.

<sup>22</sup> MÖD domar i målen F 5418-13 och P 7143-19.

### 6.3.1 Var gäller strandskyddet och hur tillämpas det?

Strandskyddsdelegationen konstaterade att de olika förutsättningarna i länen har stor inverkan på strandskyddsreglernas tillämpning.<sup>23</sup> Strandskyddsdelegationen beskrev också hur olika aktörer uppfattade olikheterna mellan länen.<sup>24</sup>

Vi har under utredningsarbetet kunnat konstatera att skillnaderna vad gäller strandskyddets omfattning i länen inte är allmänt kända. Om en sjö ligger i två län, är det som regel allmänt känt vad strandskyddet omfattar i fråga om strand och vatten, på ömse sidor om länsgränsen. Skillnaderna mellan länen vad gäller strandskydd vid små sjöar och vattendrag är däremot inte allmänt känt. Samtidigt känner många till eller har en uppfattning vad som gäller för strandskyddet i den eller de kommuner där man bor och verkar.

Det saknas i dag en digital förteckning med fullständig beskrivning av undantagsbeslutens innebörd, vilket gör det svårt att få en överblick av strandskyddets omfattning och var strandskyddet gäller. Vissa län har digitaliserat strandskyddet där de länsvisa undantagen har beaktats, exempelvis Skåne och Västra Götalands län, medan andra län alltså använder respektive karta i dess tryckta version.

Strandskyddet redovisas i dag i Fastighetsregistret (FR)/registerkartan genom Lantmäteriet. Registerkartan innehåller uppgifter om fastigheters utbredning och beteckning tillsammans med uppgifter om gällande detaljplaner, fastighetsplaner och servitut.

Vänersborgs kommun i Västra Götalands län omfattas av länsvist undantag. I figuren 6.1 redovisas sjöar och vattendrag i Vänersborgs kommun och i figuren 6.2 redovisas befintligt och gällande strandskydd i kommunen. Det länsvisa undantaget innebär i detta fall och i grova drag att strandskyddet omfattar sjöar och de större vattendragen. Undantaget från det generella strandskyddet innebär att många mindre vattendrag inte uppbär strandskydd. Alla mindre vattendrag i Vänersborgs kommun skulle omfattas av strandskydd om det generella strandskyddet skulle ha gällt fullt ut.

Strandskyddet är svåröverskådligt och det finns ingen möjlighet att samlat ta del av var strandskyddet gäller i landet. Informationen om strandskyddet behöver bli mer transparent och lättillgängligt. En

<sup>23</sup> Strandskyddsdelegationens betänkande *Strandskydd i praktiken*, SOU 2015:108 s. 111.

<sup>24</sup> A.a. s. 194-197.

starkt bidragande orsak till att strandskyddet för den enskilde kan verka otydligt är att det har blivit ett lapptäcke av olika regelverk och undantag. Olika regelmässiga förutsättningar kan dessutom gälla mellan länen och ibland även mellan kommuner i samma län. Det gör det svårt för den enskilde att veta var strandskyddet gäller och hur det tillämpas i praktiken. Det finns således ett stort behov av att göra förbättringar i redovisningen av strandskyddets omfattning för bättre transparens och tillgänglighet.

Att kunna identifiera vilka sjöar, vattendrag och kuster som omfattas respektive inte omfattas av strandskydd är viktigt för tillämpningen och särskilt för den som i arbetet har direktkontakt med allmänheten eller sökanden. Det är också viktigt för den enskilde som vill veta vad som gäller på en viss plats eller i ett strand- och vattenområde och som vill förbereda sig inför möten med företrädare för myndigheter som hanterar strandskyddsärenden.

I kommunernas översiktsplaner (ÖP) redovisas grunddragen i användningen av mark- och vattenområden i hela kommunen. Grunddragen ska framgå av en karta. Gällande strandskydd i kommunen redovisas som regel i ÖP. Vissa kommuner kan peka ut LIS-områden för strandområden vid sjöar och vattendrag och dessa områden framgår också av ÖP. Länsstyrelsens synpunkter på utpekade LIS-områden framgår av länsstyrelsens granskningsyttrande över respektive ÖP.

Identifiering av var strandskydd gäller eller inte gäller är viktigt för tillämpningen och legitimiteten. Enskilda och myndigheter ska veta var strandskydd gäller. För tillsynen är det givetvis viktigt att enkelt kunna kontrollera vad som gäller på en plats. Det är också viktigt för förtroendet för reglerna och möjligheterna att följa dessa. Det behöver därför synliggöras var strandskydd gäller genom att utveckla ett lättillgängligt digitalt kartverktyg.

**Figur 6.1 Vänersborg sjöar och vattendrag**

I mörkare blå färg redovisas sjöar och större vattendrag bredare än 6 meter och i ljusare blått redovisas övriga vattendrag i Vänersborgs kommun



*Källa:* Lantmäteriet (2020).

**Figur 6.2 Vänersborg strandskydd**

I lila redovisas befintligt eller gällande strandskydd inom Vänersborgs kommun



Källa: Lantmäteriet (2020).

### 6.3.2 Alternativa möjligheter

Vi har övervägt olika alternativ för att hantera och definiera strandskydd vid små sjöar och vattendrag, bland annat utifrån den hydrografiska information som Lantmäteriet lagrar. Olika alternativ kräver olika stora arbetsinsatser och kostnaderna varierar beroende på vilken definition av små vattendrag som väljs. För alla vattendrag som redovisas som en blå linje i Lantmäteriets hydrografiinfor-



mation krävs normalt en utredning och beslut för att bestämma om strandskydd ska gälla eller inte för det redovisade vattendraget.

Strandskyddet och den kommunala fysiska planeringen har nära samband. Ett väl fungerande kartverktyg för redovisning av strandskyddet är därför en angelägen fråga för många aktörer. Mycket talar för att det bör vara möjligt att på eller via kommunens hemsida kunna nå och ta del av var strandskyddet gäller i kommunen. Samtidigt redovisar ÖP och tillhörande underlag normalt strandskyddets omfattning samt av kommunen utpekade LIS-områden och föreslagna landsbygdsområden.

Det pågår olika initiativ på området när det gäller samordning och utveckling av en digitaliserad samhällsbyggnadsprocess, där strandskyddsinformationer hör hemma. Många statliga myndigheter är publicerade i något som kallas *Planeringskatalogen*. Planeringskatalogen är ett verktyg för att sammanställa, värdera och strukturera planeringsunderlag och göra dessa sökbara. Att tillhandahålla planeringsunderlag är viktiga moment i olika planprocesser till exempel när länsstyrelsen tar fram underlag för kommunernas planeringsstrategi enligt 3 kap. 26 § PBL. Det kan också gälla aktuella underlag för att revidera eller ta fram en ny ÖP, en fördjupad ÖP eller tematiskt tillägg till ÖP. Här krävs även information om var strandskyddet gäller.

En annan möjlighet som vi har övervägt är att redovisa strandskyddet med hjälp av kartverktyget *Skyddad natur*. I verktyget finns alla nationalparker, naturreservat och andra skyddade områden redovisade på kartor tillsammans med tillhörande beslutsdokument, skötselplaner med mera. Kartverktyget är främst utvecklat för dem som arbetar med naturvård till exempel i kommuner, statliga myndigheter, organisationer, konsultverksamhet eller andra verksamheter. Även enskilda och markägare har stor nytta av den lättillgängliga och relativt kompletta informationen i kartverktyget *Skyddad natur*.

Enskilda medborgare kan vara fastighetsägare eller av andra skäl allmänt intresserade av var strandskyddet gäller till exempel för planering av utflykter eller andra friluftaktiviteter. Många är intresserade av vad som gäller för strandskyddet i hemkommunen, men även vad som gäller i andra kommuner och i andra län. Behovet av bred och likvärdig information om strandskyddet talar för en statlig samordning och ansvar för att hålla och svara för uppdateringar av informationen i en digital strandskyddsportal. De goda erfarenheterna av uppbyggnaden och användningen av *Skyddad natur* och



*Planeringskatalogen* talar för att ett kartverktyg för strandskyddet bör kunna infogas och utvecklas inom en förvaltningssam digital infrastruktur för informationsutbyte.

### 6.3.3 Utredningens överväganden och förslag

Vi har redovisat förslag om att strandskydd ska gälla vid insjöar som är större än 1 hektar och vattendrag som är bredare än 2 meter. Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla vid insjöar som är 1 hektar eller mindre och vattendrag som är 2 meter eller smalare, om området har särskild betydelse för strandskyddets syften.

Frågor kring förutsättningarna för att tillämpa definitioner och identifiera små sjöar och vattendrag har vi redovisat tidigare i detta avsnitt. Små sjöar och vattendrag bör så långt det är möjligt identifieras direkt i kartmaterial eller tillgängliga geodata. Förutsättningarna för bedömningen om ett vattendrag som redovisas som en blå linje i Lantmäteriets hydrografiinformation är två meter eller smalare, kan behöva utredas för att länsstyrelsen ska kunna bestämma om strandskydd ska gälla eller inte vid ett vattendrag.

Utifrån i dag gällande strandskydd och de avgränsningar som vi föreslår är det viktigt att aktuella sjöar och vattendrag kan identifieras på ett rättssäkert och effektivt sätt. Att kunna identifiera vilka sjöar och vattendrag som omfattas av strandskydd eller inte är viktigt för tillämpningen. Enskilda, företag och myndigheter ska veta var strandskydd gäller eller inte gäller. Vid tillsyn är det särskilt viktigt att rättssäkert kunna kontrollera vad som gäller på en plats. Det är också viktigt för legitimiteten och förtroendet för reglerna, att det är möjligt att på ett enkelt och tydligt sätt få veta var skyddet gäller eller inte gäller.

Endast vattendrag som finns registrerade i Lantmäteriets hydrografiska information bör komma i fråga när strandskyddets omfattning ska pekas ut och digitaliseras. Tillsammans med föreslagna avgränsningar av små sjöar och vattendrag kommer det att leda till ett behov av bedömningar i enskilda fall.

Vi har också framhållit behovet av en digital infrastruktur för bättre integration av strandskyddsfrågor i samhällsbyggnadsprocesser och i miljöarbete. Regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag att

genomföra den beredning som behövs för att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller i respektive län. Länsstyrelserna bör svara för att utredningens förslag kan genomföras och inom två år från att de föreslagna reglerna har trätt ikraft kunna redovisa var strandskyddet gäller i länet. Om det behövs, ska länsstyrelsen även ta de beslut som krävs och bestämma utbredningen av gällande strandskydd i länet.

Länsstyrelserna har under 2010-talet utvecklat en gemensam förvaltningsorganisation enligt den så kallade pm3-modellen med förvaltningsobjekt (FO) som är gemensamma för alla länsstyrelser. Det finns också ett gemensamt kansli som samordnar förvaltningsobjekten. I det här fallet berörs främst FO Generellt kartstöd och FO Natur samt i viss mån även FO Samhällsplanering. FO Natur är det förvaltningsobjekt som, vid ett uppdrag, får till uppgift att samordna uppdraget och tillsammans med FO Generellt kartstöd definiera standard och harmonisering av genomförandet och även svara för kontakter med Lantmäteriet.

Länsstyrelserna bör mot den här bakgrunden få i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket samordna arbetet med en digitalisering av dessa och andra uppgifter gällande strandskyddet. Om en enskild länsstyrelse bör pekas ut så bör det vara Länsstyrelsen i Jönköpings län, där FO Natur har sin hemvist.

Digitaliseringen bör ske skyndsamt med tanke på att det finns länsstyrelser som ännu inte har allt material digitalt och det kommer att behövas tid för att definiera metadata och standardisera arbetet i samverkan med Lantmäteriet och Naturvårdsverket. Enligt utredningens bedömning bör digitaliseringen vara genomförd senast två år efter det att förändringarna har trätt i kraft. Det är en betydande tillkommande arbetsuppgift för länsstyrelserna som kräver särskild riktad finansiering under två år, om det ska vara genomförbart. Länsstyrelserna bör ta tillvara möjligheterna till samordning och samverkan med kommunerna och berörda statliga myndigheter när det gäller digitaliseringen. Frågan om strandskyddet även i fortsättningen ska redovisas i Fastighetsregistret (FR)/ registerkartan behöver diskuteras och lösas inom ramen för samverkan mellan myndigheterna. Syftet ska vara ett förbättrat samspel mellan stat och kommun och att underlätta ett snabbt och effektivt genomförande av förändringarna av strandskyddet.

De kartor som tillhör beslut och föreskrifter är bindande vid tillämpningen. Den redovisning av strandskyddet som tas fram inom digitaliseringsuppdraget, och som inte utgör kartor från beslut och föreskrifter, bör enligt utredningens mening inte vara bindande vid tillämpningen.

## 6.4 Enklare att ändra gamla förordnanden om strandskyddets omfattning

**Förslag:** Länsstyrelsen får – 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. Förslaget införs i 7 kap. 18 f § första stycket miljöbalken.

### 6.4.1 Bakgrund

Strandskyddet är i dag ett generellt skydd som omfattar strand- och vattenområdet 100 meter på båda sidor om strandlinjen längs med hela havskusten och vid samtliga insjöar och vattendrag oavsett storlek. Det gäller där strandskyddet inte är utökat eller upphävt. Vi har föreslagit i detta kapitel att strandskyddet ska ändras och gälla generellt vid havet och vid insjöar som är större än 1 hektar och vattendrag som är bredare än 2 meter.

11 av 21 länsstyrelser har med stöd av tidigare lagstiftning förordnat om undantag från strandskydd, det vill säga beslutat om att strandskydd inte ska gälla i vissa områden. Besluten rör företrädesvis mindre sjöar och vattendrag. Besluten tillämpas i såväl högexploaterade som lågexploaterade län och besluten är uppbyggda på olika sätt. Vad som gäller i respektive län framgår av kap. 3.

Besluten utgör en viktig utgångspunkt för utredningens förslag för att förstå hur strandskyddsreglerna tillämpas och hur strandskydd gäller i dag. För att kunna inse konsekvenserna av utredningens förslag behöver det således finnas en förståelse för innebörden av nuvarande beslut och tillämpning.

Enligt 11 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken skulle äldre förordnanden ha omprövats enligt 7 kap. 13 § senast den 30 juni 1999, annars skulle de upphöra att gälla samma datum.

Av det nämnda framgår sammanfattningsvis att strandskyddet är upphävt för de flesta små sjöar och vattendrag i de 11 län som tillämpar länsvisa undantagsbeslut. Besluten är dock inte fullständigt digitaliserade, vilket gör det svårt att få en överblick av beslutens fulla omfattning. Vissa län har digitaliserat strandskyddet med beaktande av förordnandena, medan andra län fortfarande använder respektive karta i dess tryckta version.

#### 6.4.2 Problembeskrivning och behovet av klarlägganden och ändringar

I kapitel 3 har vi redogjort för de rättsliga möjligheterna för länsstyrelsen att upphäva de tidigare förordnandena och återinföra strandskydd. Från 1975 fram till 30 juni 2009 kunde länsstyrelsen förordna att strandskydd inte skulle gälla i områden där det var uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Sedan 1 juli 2009 kan länsstyrelsen inte längre meddela föreskrifter i frågan, utan enbart genom beslut *i det enskilda fallet*. I samband med den ändringen avskaffades länsstyrelsens bemyndigande att meddela föreskrifter i frågan. Bemyndigandet fanns i 11 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd. Därmed avskaffades länsstyrelsens bemyndigande att besluta om strandskyddets omfattning i de nu berörda områdena.

Regeringen har efter ändringarna prövat frågan om en länsstyrelse kan återinföra strandskyddet i ett område som omfattas av länsstyrelsens förordnande. Regeringen har då konstaterat att avskaffandet av bemyndigandet i 11 § förordningen om områdesskydd innebär att länsstyrelsen saknar den möjligheten.<sup>25</sup>

Såväl högexploaterade som lågexploaterade län har undantagit strandskydd i olika utsträckning. Att besluten ibland baseras på gamla, tryckta kartor som inte uppdateras gör också att tillämpningen försvåras och det kan bli otydligt var strandskydd gäller eller inte. Gammalt kartmaterial försvårar digitaliseringen av strand-

<sup>25</sup> Regeringsbeslut 2016-11-24 diarienummer M2016/02012/Me (delvis), 2020-09-03 diarienummer M2016/02520/Me och 2016-06-09 diarienummer M2014/02901/Me.

skyddet men visar samtidigt att digitaliseringen måste ges högsta prioritet.

Naturvårdsverket poängterade också i den årliga uppföljningen av strandskyddsbeslut att antalet dispenser och upphävanden kan vara svåra att rättvist jämföra mellan län. Det beror på förordnandena som tillämpas i 11 län samt att ytterligare fyra länsstyrelser inte hanterar strandskydd vid grävda diken.

### 6.4.3 Utredningens överväganden och förslag

Osäkerheter om var strandskydd gäller skapar tillämpningsproblem. Problem uppstår framför allt för den enskilde och allmänheten när de vill veta var strandskyddet gäller.

Det bör finnas möjlighet för län som haft undantag att även fortsättningsvis ha ett regionalt anpassat strandskydd. Det är inte rimligt att geografiskt stora län med mycket gles befolkning och lågt exploateringsstryck inventerar varje liten sjö eller litet vattendrag. Kunskapen hos länsstyrelsen är som regel god om de regionala förhållandena. Länsstyrelsen har som regel en uppfattning om förhållandena i länet i stort och om natur- och kulturlandskapet och känner till om det finns en reell problembild att tala om beträffande till exempel mindre sjöar och vattendrag.

Mot den bakgrunden föreslår vi att länsstyrelsen ska få besluta att upphäva tidigare förordnanden som beslutats mellan den 1 juli 1999 och den 30 juni 2009 och att införa strandskydd, om området har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Förslaget innebär en möjlighet, men inte en skyldighet att ändra i gamla förordnanden. Det innebär att beslutade undantag med upphävande av strandskydd kan fortsätta att gälla. Nya beslut bör beakta att det kan finnas delar av aktuella län som är mer högexploaterade och därmed skyddsvärda. I områden som innan förordnandet har omfattats av strandskydd återinträder strandskyddet, om tidigare förordnande upphävs. I områden som omfattas av tidigare förordnanden, men som aldrig har omfattats av strandskydd, kan länsstyrelsen med stöd av den föreslagna bestämmelsen upphäva förordnandet och införa strandskydd.

## 6.5 Strandskydd och äldre planer

**Bedömning:** Ett tillägg behöver införas i 10 a § i lag (1998:811) om införande av miljöbalken för att minska tolkningsutrymmet och undanröja ett hinder för kommunernas detaljplanering.

**Förslag:** Strandskydd inträder 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 gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

### 6.5.1 Gällande rätt

Enligt 10 a § i lag (1998:811) om införande av miljöbalken inträder strandskydd när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

### 6.5.2 Bakgrund och problem

Bestämmelsen i 10 a § i lag (1998:811) om införande av miljöbalken infördes 2009. Enligt bestämmelsen inträder strandskydd när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan. Utgångspunkten för 10 a § är 10 § samma lag, som anger att strandområden som vid utgången av juni 1973 ingick i en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan inte ska omfattas av strandskydd enligt miljöbalken, om det inte bestäms något annat. Kommunen får i anslutning till att den nya detaljplanen antas göra en förnyad prövning av om det finns förutsättningar för att strandskyddet ska vara upphävt inom planområdet. Detsamma gäller om länsstyrelsen har beslutanderätten i fråga om upphävande.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Prop. 2008/09:119 s. 117–118.

*Hemställan från länsstyrelsen i Stockholm*

Länsstyrelsen i Stockholms län har hemställt hos Miljödepartementet om en ändring i införandelagen för att klarlägga om vad som ska gälla med avseende på strandskyddet när en äldre plan upphävs eller ersätts av ny. Länsstyrelsen i Stockholms län har begärt att 10 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken ändras så att det efter första meningen införs, *om det inte bestäms annat* i enlighet med följande.

## 10 a §

Strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900), *om det inte bestäms annat*. Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

Regeringen överlämnade hemställan till utredningen den 17 december 2019.

*Länsstyrelsens bakgrundsbeskrivning*

Länsstyrelsen i Stockholms län preciserade det generella strandskyddet i länet genom beslut den 25 juni 1975. Strandskyddet redovisades på topografisk karta, skala 1:50 000. De sjöar som inte syntes på denna karta undantogs från strandskyddet. De mindre bäckar och vattendrag som inte särskilt markerats på den tillhörande kartan undantogs också från strandskyddet genom beslutet. Även vissa områden utan värde för allmänhetens bad och friluftsliv såsom militära områden, industriområden och hamnar undantogs.

Av övergångsbestämmelserna till 1974 års ändringar (1974:1025) i dåvarande naturvårdslagen, om generellt strandskydd, framgick av p 4 att

...strandområde som vid utgången av juni 1975 ingår i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan skall ej omfattas av strandskydd enligt nya lagen, om ej annat förordnas.

Denna bestämmelse överfördes, i samband med miljöbalkens tillkomst i huvudsak oförändrad till 10 § införandelagen av vilken framgår att

...strandområden som vid utgången av juni 1975 ingick i fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan skall inte omfattas av strandskydd enligt miljöbalken, om det inte bestäms annat.

Med detta avsågs att länsstyrelsen kunde förordna att strandskydd skulle råda. Länsstyrelsen i Stockholms län beslutade den 28 februari 1980 att för vissa kommuner införa strandskydd bland annat i vattenområden i stadsplaner och byggnadsplaner som fastställts före den 1 juli 1975. Genom detta förordnande har Länsstyrelsen alltså, i enlighet med den ovan nämnda 10 § införandelagen, *bestämt annat*.

Länsstyrelsen i Stockholms län beslutade vidare bland annat den 18 oktober 1977 och den 28 februari 1980 om att strandskydd inte skulle gälla inom vissa områden, såväl planlagda som inte planlagda, då dessa områden uppenbarligen saknade betydelse för bad och friluftsliv i enlighet med den då gällande 15 § andra stycket första meningen naturvårdslagen.

Då miljöbalken den 1 januari 1999 ersatte naturvårdslagen ändrades förutsättningen för upphävande till att avse områden som *uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften* (se dåvarande lydelse av 7 kap. 15 § första stycket MB). Länsstyrelsen har genom beslut den 3 juni 1999 (dnr 18611-99-22769) förordnat att vissa områden ska vara undantagna från generellt strandskydd då de bedömdes uppenbart sakna betydelse för strandskyddets syften.

Beslutet fattades mot bakgrund av den bestämmelse som numera återfinns i 11 § införandelagen och som anger att

...förordnanden om undantag från strandskydd som har meddelats enligt 15 § andra stycket första meningen naturvårdslagen i dess äldre lydelse före den 1 juli 1994 ska omprövas med tillämpning av 7 kap. 13 § miljöbalken senast den 30 juni 1999.

Denna regel tillkom med anledning av den ändring som infördes i naturvårdslagen den 1 juli 1994 och som innebar att syftet med strandskyddet utökades till att omfatta ett skydd inte bara för allmansrätten utan även för livsvillkoren för växt- och djurlivet utmed stränderna. Länsstyrelsens beslut den 3 juni 1999 är således fattat med beaktande av det utökade syftet och gäller fortfarande.

I samband med ändringarna av strandskyddsbestämmelserna år 2009 infördes, i nyss nämnda lag, 10 a §, som anger följande.



Strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900). Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

Vad gäller frågan om inträde av strandskydd enligt 10 a § nämnda lag, var syftet med bestämmelsen att äldre planer, som till följd av 10 § nämnda lag aldrig kommit att omfattas av strandskydd, ska prövas mot strandskyddets syften, när den äldre planen ersätts eller upphävs eftersom planerad användning av ett område på så sätt kan prövas mot strandskyddets syften. Bestämmelsen är således begränsad till att pröva strandskyddets syfte i förhållande till ändamålet med en ny detaljplan.

#### *Länsstyrelsens problembeskrivning*

Länsstyrelsen har beskrivit problemet enligt följande. Länsstyrelsen konstaterar att det har rätt och fortfarande råder oklarhet om vad som ska gälla med avseende på strandskyddet när en äldre plan upphävs eller ersätts av en ny. Genom införandet av 10 a § lagen om införande av miljöbalken har lagstiftaren försökt undanröja denna oklarhet. Lagrummet tar sikte på områden där användningen av planområdet aldrig prövats mot strandskyddets syften och behandlar inte uttryckligen de fall där länsstyrelsen aktivt i ett förordnande beslutat om att strandskyddet ska upphävas, det vill säga ordalydelsen ”om det inte bestäms annat”, motsvarande det som anges i 10 § samma lag, saknas.

Med en strikt tolkning av 10 a § nämnda lag innebär det att strandskydd kommer att inträda vid ny planläggning i de delar som i dag är planlagda enligt äldre planer, trots att en prövning måste anses ha skett av områdets betydelse för strandskyddets syften när länsstyrelsen förordnat om upphävande av strandskyddet inom det område där planen är belägen.

Länsstyrelsen har sedan lagrummets tillkomst 2009, i huvudsak tillämpat denna strikta tolkning, med undantag för ett fåtal fall. Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har dock i dom den 14 december 2018, P 9594–17, uttalat att inträde av strandskydd under denna förutsättning inte blir aktuellt, se bifogad dom. Länsstyrelsens bedömning

är att denna tolkning torde ha varit lagstiftarens avsikt men att ordalydelsen i aktuellt lagrum ger utrymme för tolkning.

Konsekvensen av den ovannämnda strikta tolkningen innebär att en prövning av strandskyddet måste göras vid ny planläggning trots att länsstyrelsen beslutat att strandskyddet ska vara upphävt, alltså en dubbelprövning.

Länsstyrelsen har sedan det generella strandskyddet infördes, i ett antal beslut bedömt vattendrag och sjöars betydelse för strandskyddets syften och beslutat om att upphäva strandskyddet i ett flertal strandområden, där dessa bedömts uppenbart sakna betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Länsstyrelsen har i dessa förordnandebeslut bedömt hela sjöns eller hela vattendragets betydelse för strandskyddets syften oavsett att vissa begränsade delar omfattades av sådana äldre planer, där strandskyddet alltså inte hade inträtt till följd av 10 § ovannämnda lag. Enligt Länsstyrelsens bedömning har således strandskyddets syften i dessa äldre planer redan prövats genom förordnandebesluten om upphävande.

Så som angetts ovan bedömer Länsstyrelsen att lagstiftarens avsikt torde ha varit att strandskyddet inte ska inträda i dessa situationer. Om föreslagen lagändring inte genomförs innebär det dock en osäkerhet, för det fall en överprövning visar att den sedan tidigare strikta tolkningen i stället bör tillämpas. Med hänsyn till de omfattande konsekvenser det kan innebära om ett planförfarande måste göras om för att strandskydd bedöms inträda i enlighet med den sedan år 2009 tillämpade strikta tolkningen av detta lagrum, anser Länsstyrelsen därför att denna situation skulle innebära betydande och resurskrävande konsekvenser.

### 6.5.3 Utredningens överväganden, bedömning och förslag

Vi delar bedömningen från länsstyrelsen i Stockholms län att det sannolikt inte har varit lagstiftarens mening att frågan om inträde av strandskydd enligt 10 a § införelagen skulle bli aktuell i de fall detta redan har prövats genom aktiva förordnandebeslut om upphävande av strandskyddet. Denna bedömning förstärks av det faktum att ett uppdrag till länen 1999 att se över omfattningen av strandskyddet i samband med att det biologiska syftet infördes, i så fall skulle sakna relevans. Till detta kommer som nämnts i det före-

gående att MÖD i en dom den 14 december 2018, målnummer P 9594 -17, konstaterat att bestämmelsen i 10 a § MP inte har någon betydelse i ett planlagt område där strandskyddet har upphävts enligt 15 § naturvårdslagen. Något återinträde av strandskydd blir därmed enligt domstolen inte aktuellt.

Tolkningsutrymmet leder i dagsläget till oönskade konsekvenser på så sätt att kommunerna tvingas hantera strandskyddet i dessa fall även vid en ny planläggning, trots att länsstyrelsen tidigare tagit ställning och beslutat att strandskyddet ska vara upphävt. Detta har stor betydelse och utgör ett hinder för kommunerna i deras uppdrag att bland annat möta bristen på bostäder.

Länsstyrelsen i Stockholms län har genom beslut, bland annat den 3 juni 1999, förordnat att strandskyddet ska vara upphävt inom ett antal strandområden. Grunden har varit att områdena uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Dessa beslut har omfattat även planlagda områden, det vill säga bland annat sådana äldre planer som omnämns i det nu aktuella lagrummet. Till stöd för tillämpningen av 10 a § införelagen i områden som dessa, där en länsstyrelse redan aktivt har tagit ställning till strandskyddet, behöver undantag från bestämmelsen om inträde av strandskydd uttryckligen anges i lagrummet. Utan detta undantag försvåras planarbetet, då en strikt tolkning av lagtexten innebär att strandskyddet måste hanteras vid ny planläggning.

Med hänsyn till vad vi har anfört och de tillämpningssvårigheter som föreligger när det gäller 10 a § införelagen, behöver enligt utredningens mening ett förtydligande göras.

Vi föreslår en ändring i 10 a § införelagen i syfte att tydliggöra att strandskydd inte inträder i de fall länsstyrelsen har beslutat om upphävande av strandskyddet. Det skulle underlätta möjligheterna att bebygga de strandområden där berörd länsstyrelse redan har fattat beslut om att upphäva strandskyddet på den grunden att områdena uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.

## 6.6 Undantaget för de areella näringarna

**Bedömning:** Regeringen bör utreda om det finns behov av författningsändringar vad gäller undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken.

### 6.6.1 Gällande rätt

I 7 kap. 16 § MB finns några undantag från förbuden inom strandskyddat område, som innebär att det inte krävs dispens. Ett av undantagen omfattar de areella näringarna. Undantaget gäller byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln. Undantaget omfattar inte bostäder. En förutsättning är också att åtgärderna för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet. Det sistnämnda förtydligades genom reformen av strandskyddsreglerna 2009 så att det av lagtexten framgår att de undantagna byggnaderna, åtgärderna med mera för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet. Att lagstiftaren avsett att paragrafen skulle tolkas på detta sätt framgår av förarbetena till miljöbalken.<sup>27</sup>

Vad som närmare omfattas av undantaget framgår av förarbetena enligt följande. Anläggningen eller åtgärden ska vara omedelbart avsedd för och behövlig för näringen samt behöva ligga inom strandskyddsområde. Den får inte ha som syfte att hålla allmänheten borta. Varje byggnad som är tänkt att varaktigt eller tillfälligt ge husrum åt människor tillgodoser bostadsändamål. Baracker för skogsarbetare och fiskebodan inredda för övernattning får alltså inte uppföras inom strandskyddsområde. Som jordbruk är enligt förarbetena att anse även trädgårdsskötsel bedriven i näringsverksamhet. Däremot ska inte förädlingsverksamheter som exempelvis mejerier eller slakterier anses vara jordbruk. En fiskodling ska inte anses vara en anläggning som behövs för fisket. Som skogsbruk anses inte sågverk eller annan förädlingsverksamhet. Vidare anges i förarbetena att om en bisyssla ska omfattas av undantaget ska näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Hobbyverksamhet omfattas därför inte.<sup>28</sup>

Från praxis kan nämnas att ostronskörd har ansetts vara en areell näring. En brygga och en förrådsbod som behövdes för ostronverksamheten omfattades av undantaget.<sup>29</sup> Musselodling har jämförts med fiskodling och därför krävt dispens, som beviljades.<sup>30</sup> Stall och ridhus har ansetts ingå i jordbruksverksamhet och därmed omfattas

<sup>27</sup> Prop. 2008/09:119 s. 43 och prop. 1997/98:45, Del 2, s. 87

<sup>28</sup> Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 87.

<sup>29</sup> MÖD 2009:13.

<sup>30</sup> MÖD 2013:22 och Mark- och miljööverdomstolens dom 2010-08-24, målnummer 4240-09.

av undantaget.<sup>31</sup> Slutligen har en timmerstuga, som var nödvändig för skogsbruket, inte ansetts behöva ligga inom strandskyddat område. Dispens krävdes därför.<sup>32</sup>

### 6.6.2 Frågor som framförts till utredningen

Bland andra berörda intresseorganisationer och enskilda jurister som arbetar med strandskyddsjuridik har uppmärksammat oss på problem med nuvarande bestämmelser om undantag för de areella näringarna.

Lantbrukarnas riksförbund (LRF) och Sveriges Fiskevattenägareförbund har i utredningsarbetet efterlyst en närmare analys av tillämpningen av paragrafen gällande det så kallade omsättningskravet. Enligt förarbetena ska en bisyssla för att omfattas av undantaget för de areella näringarna medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Hobbyverksamhet omfattas därför inte. LRF:s synpunkter är inriktade på att få bort kravet på omsättning i undantagsparagrafen. LRF befarar att tillämpningen riskerar att leda till att ekonomibyggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs i de areella näringarna allt oftare kommer att hänvisas in i dispensskälen. Det innebär att åtgärderna i lagens mening ska anses förbjudna trots att de enligt LRF borde omfattas av undantaget för areella näringar.

LRF:s förslag för att komma åt omsättningskravet är att göra ett förtydligande i 7 kap. 16 § MB genom att föra in ordet *näringsverksamhet* i paragrafen. Paragrafen skulle i så fall lyda som följer

Förbuden i 15 § gäller inte byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för näringsverksamhet inom jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet.

Genom att förtydliga att det gäller näringsverksamhet beskriver paragrafen det som redan är ett faktum på en jordbruksfastighet, nämligen att det är näringsverksamhet som bedrivs även om omsättningen är liten. En sådan ändring i paragrafen skulle enligt LRF:s

<sup>31</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-05-02, målnummer M 7238–15.

<sup>32</sup> MÖD 2005:35.

bedömning öppna för ett ändamålsenligt förtydligande och en modernisering.

Två yrkesverksamma inom området – miljöjuristen Gunilla Sellberg respektive advokaten Giedre Jirvell – har tillskrivit utredningen med synpunkter på strandskyddsreglerna avseende areella näringar. Sellberg har lämnat ett förslag till lagändring som innebär en återgång till den lagtext som gällde före 1 juli 2009 för 7 kap. då § 17 nu § 16 MB. Den äldre lydelsen innebar att förbuden inte gällde

...byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och som inte tillgodoser bostadsändamål.

När reglerna ändrades 1 januari 2013 ändrades paragrafnumret från § 17 till § 16 och innehållet på följande sätt

Förbuden i 15§ gäller inte byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet.

Enligt förslagsställaren har lagändringen förflyttat bedömningar av vad som är behov från produktionsenheten till kommunens eller länsstyrelsens handläggare. En brukare vidtar inga åtgärder om denne inte har behov av det. Endast brukaren kan avgöra behovet av en åtgärd för näringsverksamheten. Genom tillägget av texten *för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet* kommer tillsynsmyndigheternas handläggare ofta fram till att aktuell byggnad, anläggning eller åtgärder kan ligga någon annanstans, oavsett om den sökande har rådighet över den alternativa lokaliseringen eller inte.

I hanteringen av dessa strandskyddsärenden måste större hänsyn tas till ekonomi och arbetsmiljö enligt Sellberg. Dessutom borde alla renoveringar av anläggningar och anordningar kunna ske utan tillståndsprövning, något som dessutom skulle minska kostnaderna och minskar risken för tidsförlust. Även Jirvell anser att villkoret om att en anläggning eller anordning för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet bör tas bort. LRF och Sveriges Fiskevattenägareförbund framhåller, precis som Strandskyddsdelegationen i sin slutrapport, att det är näringsidkaren som bäst känner verksamheten och kan motivera och visa varför en annan placering kan vara olämplig. Större vikt bör därför läggas vid näringsidkarens egen bedömning enligt organisationerna.

Jirvell anser vidare att även turism bör ingå i undantagsbestämmelsen om areella näringar i 7 kap. 16 § 1 MB. Fisketurism faller i dag utanför undantagsbestämmelserna. Det innebär att det kan vara svårt att både etablera och utveckla fisketurism.

LRF och Sveriges Fiskevattenägareförbund anser också att begreppet fiske måste vidgas i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 MB till att omfatta gårdsbaserad fiskenäring, det vill säga även gårdsbaserad fisketurism. Det är enligt organisationerna viktigt att det klarläggs att undantagsbestämmelserna ger utrymme för den gårdsbaserade fisketurismen som är en modern och växande näring. Gårdsbaserad fiskenäring bygger på att man tar tillvara den naturliga resursen fisk som finns i gårdens fiskevatten.

Det finns möjlighet att bedriva småskaligt fiske och avyttra fångsten av till exempel fisk och kräftor som livsmedel, vilket brukar kallas yrkesfiske. En annan möjlighet är att man inom ramen för gårdsverksamheten upplåter och säljer fiskeupplevelser till sportfiskare och konferensgäster. Det senare brukar kallas gårdsbaserad fisketurism. Fisketurister betalar för sitt fiske, hyr gårdens båtar och kan även köpa fiskeguidning, men kan också kombinera sin vistelse med andra upplevelser i trakten.

### 6.6.3 Utredningens överväganden och bedömning

Frågor kring undantagen för de areella näringarna har aktualiserats under utredningsarbetet inte minst av LRF och Sveriges Fiskevattenägareförbund. Undantagen från förbuden inom strandskyddat område finns i 7 kap. 16 § MB. Undantagen innebär att det inte krävs dispens och gäller byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln. En förutsättning är också att åtgärderna för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

Frågor om det areella undantaget berörs inte direkt i kommittédirektiven. Vi kan dock enligt direktiven i övrigt föreslå åtgärder som behövs för att genomföra de författningsförslag som föreslås. Utredningens tid och resurser har varit begränsade och vi har mot den bakgrunden koncentrerat oss på huvuduppgifterna enligt kommittédirektivet. De frågor som har tagits upp rör omsättningskravet, fisket och kravet på att motivera anläggningens placering.

Beträffande omsättningskravet och fisket förutsätter det en kartläggning och analys av vad som ska inrymmas i termerna jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln enligt 7 kap. 16 § MB. Det måste göras en avgränsning av vilka verksamheter som kan komma i fråga, det vill säga vad ska anses vara areella näringar i framtiden. Det omfattar både vilka verksamhetstyper som ska kunna komma i fråga för undantaget och om det ska ställas något krav på att verksamheten ska vara inkomstbringande. Beträffande placering – att åtgärderna för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet – behöver frågan utredas för att avgöra om det finns ett behov av bestämmelsen.

Det har inte funnits tid för utredningen att tillräckligt på djupet analysera och seriöst bedöma huruvida det finns behov av ändringar i bestämmelserna om undantagen för de areella näringarna. Synpunkterna som lyfts fram av de som kontaktat utredningen rör bland annat frågor om ekonomisk omsättning vid bedömningen av om undantaget gäller. Dessutom anses näringsidkaren själv bäst kunna motivera och visa att det man anser sig behöva anlägga för sin funktion måste finnas och vidtas inom strandskyddsområdet. Organisationerna anser att begreppet fiske måste omfatta gårdsbaserad fiskeriering, det vill säga även gårdsbaserad fisketurism.

Vi delar den uppfattning som framförts i frågan om fisketurism och att det bör ingå som en del i näringsverksamhet kring fiske. Vi kan dock konstatera att vi inte har haft tid och möjlighet att närmare utreda behovet av författningsändringar i bestämmelserna om undantagen för de areella näringarna i strandskyddsreglerna. Regeringen bör därför enligt utredningens samlade bedömning ta initiativ till en utredning som ser över behovet av ändringar i dessa bestämmelser i miljöbalken.

Vi har dessutom både från näringsidkare och strandskyddshandläggare blivit uppmärksammade på att det sedan bestämmelserna ändrades i den aktuella delen 1 juli 2009 har det blivit mer osäkert för alla inblandade om och när det areella undantaget gäller. Alltför många näringsidkare måste numera kontakta handläggare med frågor om undantaget gäller eller inte, för att söka klarhet och inte riskera att göra fel.



## 6.7 Utvidgning av strandskyddet

**Bedömning:** Det föreligger inte något behov av ändring av bestämmelserna om utvidgning av strandskyddet eller andra åtgärder för en förnyad översyn av utvidgade strandskydd.

### 6.7.1 Gällande rätt och bakgrund

Enligt 7 kap. 14 § andra stycket MB får länsstyrelsen i det enskilda fallet besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften.

Det generella strandskyddet minskar i omfattning när strandskydd inte ska gälla vid insjöar som är mindre än omkring 1 hektar och vattendrag som är mindre än omkring 2 meter och smalare. Det har dessutom till utredningen framförts önskemål om att möjligheten att utvidga strandskyddet till högst 300 meter upphävs alternativt begränsas kraftigt. Detta har gett oss anledning att överväga eventuella ändringar i strandskyddsreglerna även när det gäller det utvidgade strandskyddet.

Vi har tidigare i detta kapitel föreslagit att länsstyrelsen i det enskilda fallet får besluta att strandskydd ska gälla vid insjöar som är 1 hektar eller mindre och vattendrag som är 2 meter eller smalare, om området har särskild betydelse för strandskyddets syften. Länsstyrelsen kommer också att kunna återinföra strandskyddet i andra strandområden, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Är strandskyddet återinfört, kommer länsstyrelsen med stöd av befintliga regler att kunna besluta att utöka strandskyddet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften.

Möjligheten att utvidga området har funnits sedan de första strandskyddsreglerna infördes. Genom proposition *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden* ändrades bestämmelsen så att en utvidgning endast ska ske om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften.<sup>33</sup> Avsikten är att det ska finnas ett tydligt och långsiktigt behov av ett utökat strandskydd.<sup>34</sup> Bestämmelsen innebär

<sup>33</sup> Prop. 2008/09:119.

<sup>34</sup> A.a. s. 38.

att ett beslut om utvidgat strandskyddsområde behöver grundas på hänsyn till berörda områdens värden samt till nuvarande och förväntade behov av tillgängliga strandområden.<sup>35</sup> En utvidgning av strandskyddsområdet beslutas av länsstyrelsen i det enskilda fallet. Det är inte möjligt att utvidga strandskyddsområden genom generella föreskrifter.

Innan bestämmelsen ändrades fanns det områden som omfattades av utvidgat skydd utan att skälen för utvidgningen klargjorts.<sup>36</sup> Genom en övergångsbestämmelse gällde strandskydd efter den 31 december 2014 inom ett utvidgat strandskyddsområde, endast om utvidgningen hade beslutats med stöd av 7 kap. 14 § i dess nya lydelse.<sup>37</sup> Till följd av denna så kallade solnedgångsbestämmelse genomförde länsstyrelserna en översyn av samtliga områden med utvidgat strandskydd. Detta arbete har återrapporterats till regeringen genom Naturvårdsverket.<sup>38</sup>

Naturvårdsverket konstaterar i återrapporteringen att för hela landet har den totala arealen utvidgat strandskydd minskat från cirka 6 600 km<sup>2</sup> före översynen till cirka 5 100 km<sup>2</sup> efter översynen. Sett till hela landet så har arealen utvidgat strandskydd minskat till cirka 74 procent av arealen före översynen. I dessa siffror saknas dock arealerna helt för Södermanland och delvis för Blekinge. För landet som helhet har arealerna utvidgat strandskydd minskat både på land och i vatten.

Största delen av det utvidgade strandskyddet efter översynen överlappar områden som omfattades av utvidgat strandskydd även före översynen. Cirka 17 procent av den totala arealen utgörs av nya områden. I de flesta län har arealerna utvidgat strandskydd minskat, men i några län har den totala arealen ökat (Gotland, Skåne och Halland).<sup>39</sup> Naturvårdsverket bedömer också att det är svårt att göra direkta jämförelser av arealerna mellan länen eftersom förutsättningarna är så olika. Lärens olika förutsättningar och svårigheten att jämföra strandskyddet mellan länen är också något som utredningen behandlat i tidigare avsnitt i detta kapitel.

---

<sup>35</sup> A.a. s. 99.

<sup>36</sup> A.a. s. 38.

<sup>37</sup> A.a. s. 14 och 117.

<sup>38</sup> Naturvårdsverket, *Återrapportering om utvidgat strandskydd*, skrivelse den 1 juni 2015, ärende nr NV-00453-15.

<sup>39</sup> A.a. s. 1.

Många av länsstyrelsens beslut om utvidgat strandskydd överklagades av enskilda och andra intressenter. Flera länsstyrelser har i efterhand sett behov av stöd och samordning från Naturvårdsverket. Det har också framförts synpunkter på hur beslutsprocessen i en del län gått till. Länsstyrelsen har haft stora friheter att själva styra genomförandet av processen, varför arbetet har sett olika ut i olika län. Utifrån Naturvårdsverkets uppföljning av denna översyn kan det dock konstateras att det totalt sett finns mindre utvidgat strandskydd efter översynen än innan.

### 6.7.2 Utredningens bedömning

Möjligheten att utvidga strandskyddet om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften är en del i ett skydd som anpassas efter lokala förutsättningar. Men det är viktigt att utvidgningar av strandskyddet endast syftar till att säkerställa strandskyddets syften, inte något annat syfte som exempelvis natur- och kulturvärden generellt. För detta finns andra skyddsformer. Strandskyddet syftar till att skydda värdefulla stränder och vattenområden för friluftsliv och växt- och djurliv. Det kan också vara viktigt att skyddet utvidgas om det behövs, som att utvidgningen upphävs om behovet inte längre kvarstår. Översyn och uppföljning av det utvidgade strandskyddet är därför angeläget. En sådan skedde också med start 2009 och slutfördes för många områden i slutet av 2014. Till följd av bland annat överklaganden är översynen dock ännu inte fullt klar för vissa områden i Sverige.

Sett ur ett nationellt perspektiv har en översyn gjorts nyligen, varför utredningen inte bedömer att det finns behov av att föreslå åtgärder som leder till en förnyad nationell översyn nu eller i närtid. En ny nationell översyn över samtliga utvidgade strandskyddsområden kan dock behövas framöver för att säkerställa att alla beslut är anpassade efter aktuella förhållanden. Samtidigt är det lämpligt att länsstyrelsen ser över besluten om utvidgat strandskydd i samarbete med kommunerna så att de hålls uppdaterade och aktuella.

Vår bedömning är sammanfattningsvis att det inte föreligger något behov av ändring av bestämmelserna om utvidgning av strandskyddet eller andra åtgärder för en förnyad översyn av utvidgade strandskydd.



## 7 Ett mer differentierat strandskydd

Vi ska enligt direktiven föreslå författningsändringar och andra åtgärder som medför att strandskyddet görs om i grunden genom en ökad differentiering. Differentieringen ska ta hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringsstryck.

Ett syfte är att det ska bli betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Förslagen ska dessutom förbättra förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringsstryck.

Förslagen ska också syfta till att bibehålla eller om behov finns förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden. Slutligen anger vårt direktiv att det lokala inflytandet ska öka.

Strandskyddet är redan i dag differentierat på flera olika sätt. Med det generella strandskyddet som infördes 1975 har det successivt utvecklats en rad undantag, i syfte att åstadkomma en differentiering.

Länsstyrelsen får till exempel besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. I vissa områden är därför strandskyddet utvidgat till 300 meter från strandlinjen.

Länsstyrelsen har sedan 1975 kunnat upphäva strandskyddet i områden som saknar betydelse för strandskyddets syften. Sedan 2014 kan länsstyrelsen upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, för att områdenas betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten. Strandskyddet gäller därför inte överallt och det har

upphävts i olika omfattning i olika områden i Sverige. I områden där strandskyddet är upphävt krävs följaktligen ingen dispens.

Det finns ett antal åtgärder som inte omfattas av förbuden inom strandskyddsområden. Sådana åtgärder kräver därmed ingen dispens. Ett av undantagen gäller åtgärder vissa åtgärder för de areella näringarna (jordbruket, fisket, skogsbruket och renskötseln). Undantaget gäller över hela landet. Ett annat undantag gäller kompletteringsåtgärder, där länsstyrelsen har meddelat föreskrifter om det. Länsstyrelsen får undanta kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad som vidtas inom 15 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 25 meter, och inom en tomtplats som har angetts i ett beslut om dispens.

De särskilda skäl för upphävande och dispens som i dag anges i 7 kap. 18 c § miljöbalken (MB) har utvecklats i rättspraxis genom åren. Vid reformen av strandskyddsreglerna 2009 preciserades skälen genom införande av 18 c §. Samtidigt infördes även ett nytt undantag som innebär att det ska vara lättare att få dispens för vissa åtgärder inom områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden). LIS-områden ska redovisas i den kommunala översiktsplanen (ÖP). Inom LIS-områden ska det vara möjligt att få dispens för åtgärder som kan bidra till landsbygdsutveckling. Det ska också vara möjligt att få dispens för enstaka en- och tvåbostadshus som placeras i anslutning till ett befintligt bostadshus. Inom LIS-områden får de särskilda skälen i 7 kap. 18 c § och även särskilda skäl i 7 kap. 18 d § MB tillämpas.

## **7.1 Hinder för att bygga i landsbygdsområden**

### **7.1.1 LIS-bestämmelserna har inte fått avsedd effekt**

LIS-bestämmelserna har sedan de infördes utvärderats av Naturvårdsverket och Boverket 2013, av länsstyrelserna 2015, av Strandskyddsdelegationen 2015 och av Naturvårdsverket ännu en gång 2017. Utvärderingarna visar att redovisning av LIS-områden har skapat nya förutsättningar och incitament för planering av landsbygder. Planeringen har engagerat både allmänhet och politiker.

Samtidigt har planeringen varit en tids- och resurskrävande process, med ett sämre utfall än förväntat.<sup>1</sup>

Strandskyddsdelegationen noterade 2015 att strandskyddet, så som det tillämpades, förefaller vara starkt i glesbygd men svagare i tätbebyggda områden. Detta står i kontrast till avsikten bakom de förändringar som riksdagen beslutade om 2009. Ett av de uttalade syftena med dessa ändringar var att öka differentieringen och åstadkomma en utveckling som bättre tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder är olika i olika delar av landet. Intentionen med LIS-bestämmelserna var att stärka strandskyddet i exploaterade områden, men samtidigt ge lättnader i skyddet där det fanns god tillgång på oexploaterade strandområden.

De reformerade reglerna och även Mark- och miljööverdomstolens (MÖD) avgöranden gällande strandskyddsreglerna, visar på en hög restriktivitet vad gäller dispenser. Ett av de vanligaste skälen till att dispens ändå medges är att marken redan är ianspråktagen och att strandskyddet därför redan är utsläckt. Av uppenbara orsaker kan detta skäl sällan åberopas i gles bebyggda delar av landet men desto oftare i och omkring tätorter.

Fram till utgången av 2016 hade 133 översiktsplaner (ÖP) eller tillägg till ÖP med LIS-områden antagits. Antalet dispenser inom LIS-område har ökat något varje år, från 70 beviljade åtgärder år 2011 till 382 beviljade åtgärder år 2019. Fram till 2019 hade totalt 2 041 åtgärder beviljats genom LIS-bestämmelserna. Dispenser inom LIS-områden utgör en liten del av det totala antalet dispenser i landet. År 2019 utgjorde dispenser inom LIS-områden 4,8 procent av det totala antalet dispenser i landet. Det är utredningens slutsats att genomslaget av den senaste reformeringen inte har blivit som förväntat.

### 7.1.2 Systemet är inte tillräckligt effektivt

Utredningen har tagit del av tidigare utvärderingar och rapporter av strandskyddsbestämmelserna och studerat rättspraxis på området. Vi har under arbetet genomfört möten med en rad aktörer som berörs av strandskyddsbestämmelserna. Slutsatsen är att LIS-syste-

---

<sup>1</sup> Naturvårdsverket och Boverket (2013 med rättelseblad 2014), *Strandskydd. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, s. 75, SOU 2015:108, s. 227 samt Länsstyrelserna (2015), *Genomslaget av reglerna om strandskydd och områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Länsstyrelse-gemensam rapportering av regleringsbrevsuppdrag 44, år 2015*, s. 8 och 11–13.

met inte är tillräckligt effektivt. Det finns problem som påverkar effektiviteten i alla delar av LIS-systemet. Utredningen har valt att dela in problembeskrivningen i fyra typer av problem.

- Svårigheter att avgränsa LIS-områden enligt de begränsningar avseende antal och omfattning av LIS-områden som anges i 7 kap. 18 e § MB. Problemet påverkar bestämmelsernas ändamålsenlighet och effektivitet.
- Termen landsbygdsutveckling har medfört olika tolkningar mellan kommuner och länsstyrelser. Olika tolkningar påverkar bestämmelsernas effektivitet och rättssäkerheten för enskilda.
- Bristfälliga utredningar och redovisningar av LIS-områden. Problemet påverkar bestämmelsernas effektivitet och rättssäkerheten för enskilda.
- De materiella reglerna för dispens i LIS-områden i 7 kap. 18 d § MB ställer krav på att nya bostadshus måste placeras i anslutning till ett befintligt bostadshus och att andra åtgärder måste bidra till utveckling av landsbygden. Dessa krav har hindrande effekt. Problemet påverkar bestämmelsernas ändamålsenlighet och effektivitet.

Vi kommer att lämna förslag till lösningar på dessa problem uppdelat på tre avsnitt. Utredningen föreslår bland annat att termen *områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS)* ändras till *landsbygdsområden*.

I det första avsnittet (7.3) lämnar vi förslag på hur beslut om landsbygdsområden kan fattas, vilka aktörer som kan fatta beslut och vilka rättsverkningar besluten ska ha. I det andra avsnittet (7.4) lämnar vi förslag till definition av landsbygdsområden genom tre kriterier. Områden som uppfyller kriterierna ska kunna anses vara landsbygdsområden. I det tredje avsnittet (7.5) lämnar utredningen förslag till särskilda skäl inom landsbygdsområden.

I avsnitt 7.6 lämnar vi förslag som syftar till att stärka strandskyddet i starkt exploaterade områden och i avsnitt 7.7 föreslår vi att det ska bli enklare att vidta klimatanpassningsåtgärder som kan vara nödvändiga till följd av ett ändrat klimat.



## 7.2 Några inledande utgångspunkter för förslagen

### 7.2.1 Starkare koppling till strandskyddets syften

Strandskyddet har två syften. Det ena syftet är att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden. Det andra syftet är att bevara goda livsvillkor för växter och djur. Med allemansrättslig tillgång avses den möjlighet att bedriva friluftsliv som allmänheten har enligt allemansrätten (se avsnitt 3.2.2). Nuvarande LIS-bestämmelser utgår från vilka områden som är lämpliga för landsbygdsutveckling och vilka åtgärder som kan bidra till den utvecklingen. Det är utredningens uppfattning att det finns en allmän och stark uppslutning bakom strandskyddets syften, men att reglerna för att få utföra åtgärder inom strandskyddsområden saknar tillräcklig koppling till syftena.

Vårt uppdrag innebär att det ska bli enklare att bygga i landsbygdsområden och att strandskyddet vid behov ska stärkas i starkt exploaterade områden. Enligt direktiven ska strandskyddets syften inte ändras. Byggande inskränker den allemansrättsliga tillgången till strandområden och livsvillkoren för djur och växtliv. Enligt utredningens direktiv ska förslagen för en ökad differentiering utgå från att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringsstryck. En utgångspunkt för utredningen är att förslagen som ska underlätta byggande, inte ska medföra risk för överetablering eller hota den biologiska mångfalden. Våra förslag kommer i enlighet med direktiven att utgå från tillgången till strandområden, befolkningstäthet och exploateringsstryck.

### 7.2.2 Ett lokalt och regionalt perspektiv

Enligt våra slutsatser i kapitel 5 bör differentieringen av strandskyddet genomföras utifrån lokala och regionala förutsättningar. Exploateringen av stränder, befolkningstäthet och exploateringsstryck varierar i landet mellan länen och mellan kommuner. Beslut om lättnader i strandskyddet behöver därför fattas på lokal och regional nivå. Även inom kommunerna varierar förhållandena. Förhållandena varierar också över tid, inte minst på grund av den pågående urbaniseringen. Med hänsyn till de varierande förhållandena är det varken lämpligt eller möjligt att på nationell nivå bestämma

var det ska bli lättare att bygga genom lättnader i strandskyddet eller var strandskyddet ska stärkas. Våra förslag om lättnader i strandskyddet bör därför genomföras lokalt och regionalt och besluten om detta måste också fattas på lokal och regional nivå.

### 7.2.3 Fri passage är grundläggande

Byggnation närmast strandlinjen riskerar att leda till en gradvis privatisering av det området, vilket på sikt försämrar allmänhetens tillgång till den vanligtvis mest attraktiva delen av strandområdet. Genom bestämmelsen i 7 kap. 18 f § MB säkerställs fri passage för allmänheten och goda livsvillkor för djur- och växtlivet närmast strandlinjen. Bestämmelsen innebär att beslut om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet inte ska omfatta ett område mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna. Området ska alltså bevaras orört.

Bestämmelsen om fri passage är enligt utredningens mening grundläggande i strandskyddet och skapar balans mellan exploaterings- och bevarandeintressen. Genom bestämmelsen kan ett strandområde tas i anspråk för bebyggelse – samtidigt som utrymme för friluftsliv och för djur och växter närmast strandlinjen bevaras.

Vi har i uppdrag att lämna förslag som ska göra det betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. En utgångspunkt för utredningen är att bestämmelsen om fri passage ska behållas. Utredningen lämnar ett förslag om att strandskyddet ska kunna upphävas i landsbygdsområden. Vi har utformat förslaget så att strandskyddet kan upphävas delvis, vilken innebär att fri passage kan säkerställas och att såväl exploaterings- och bevarandeintressen kan tillgodoses.

### 7.2.4 Våra förslag underlättar byggande på landsbygd, men bara utifrån strandskyddsbestämmelserna

Strandskyddsbestämmelserna är en del bland många andra bestämmelser som styr byggandet. Markens lämplighet för bebyggelse prövas enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Vid prövningen av bygglov prövas markens lämplighet utifrån bland annat jord-, berg- och vattenförhållandena, möjligheterna att ordna trafik, vattenför-

sörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt. Prövningen ska även omfatta möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar och bullerstörningar samt risken för olyckor, översvämning och erosion. Vissa verksamheter som kräver strandskyddsdispens kräver också tillstånd enligt MB. Vissa åtgärder kan dessutom utgöra vattenverksamhet enligt MB och kräva godkännande enligt dessa bestämmelser. I de fall andra tillstånd, lov eller godkännanden krävs kommer utredningens förslag för att underlätta byggandet utifrån strandskyddsreglerna att bidra, men inte att ha avgörande betydelse. Även om det blir lättare att vidta vissa åtgärder utifrån strandskyddsbestämmelserna, kräver en byggnation också andra tillstånd och godkännanden innan den kan genomföras. Utöver de juridiska och tekniska förutsättningarna har också de ekonomiska förutsättningarna betydelse för att bygga i landsbygd.

### 7.3 Två alternativa sätt att underlätta byggandet inom landsbygdsområden

**Bedömning:** Kommuner bör antingen kunna ansöka hos länsstyrelsen om att strandskyddet upphävs i landsbygdsområden, eller redovisa landsbygdsområden i översiktsplan där det ska vara enklare att få dispens. Inom sådana områden ska särskilda skäl kunna tillämpas.

**Förslag:** Länsstyrelsen ska, efter ansökan från en eller flera kommuner, helt eller delvis upphäva strandskyddet inom ett landsbygdsområde, om kriterierna för landsbygdsområden är uppfyllda. Förslaget införs i 7 kap. 18 § tredje stycket miljöbalken.

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. Förslaget införs i 7 kap. 18 f § tredje stycket miljöbalken.

Kommuner får redovisa landsbygdsområden i översiktsplan. Inom sådana områden ska särskilda skäl för landsbygdsområden kunna tillämpas enligt 7 kap. 18 c och d §§ MB. Förslaget införs i två nya bestämmelser, 7 kap. 17 a § andra stycket miljöbalken och i 3 kap. 5 a § plan- och bygglagen.

De delar av LIS-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 granskningsyttrande har funnit att redovisningen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket MB, i dess lydelse vid tidpunkten för länsstyrelsens granskningsyttrande. Förslaget införs i övergångsbestämmelserna i förslag till lag om ändring i miljöbalken och förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen.

Gällande bestämmelser om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) avskaffas.

### 7.3.1 Gällande bestämmelser

För strandskyddsdispens krävs särskilda skäl. Det krävs även särskilda skäl för att upphäva strandskyddet inom en detaljplan. Inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-område) får, förutom de särskilda skälen i 7 kap. 18 c § MB, även särskilda skäl i 7 kap. 18 d § MB tillämpas.

Översiktsplanen (ÖP) ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett LIS-område. Det följer av 7 kap. 18 e § andra stycket MB (1998:808). Ett LIS-område definieras genom ett antal kriterier i 7 kap. 18 e § första stycket MB.

Under samrådet om ÖP ska länsstyrelsen verka för att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket MB. Det följer av 3 kap. 10 § första stycket 2 och 3 PBL.

Länsstyrelsen ska lämna ett granskningsyttrande över planförslaget och då ange om redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket MB (3 kap. 16 § andra stycket 3 PBL).

Länsstyrelsen ska enligt 19 kap. 3 b § MB pröva en kommuns beslut om strandskyddsdispens, om det finns skäl att anta att det inte finns förutsättningar för dispens, eller en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i frågan om dispens. Enligt tredje stycket ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut, om det inte finns förutsättningar för dispens.

### 7.3.2 Problem med nuvarande bestämmelser

#### *Kommuner har svårt att avgränsa LIS-områden*

Vid våra samtal med företrädare för kommuner och länsstyrelser har det framkommit att redovisningarna i landets kommuner varierar mellan små och större LIS-områden. I vissa fall har nästintill hela kommunen redovisats som LIS-område, även tätorter.

Vid den första utvärderingen av LIS-bestämmelserna som genomfördes av Naturvårdsverket och Boverket 2013 framkom att länsstyrelserna, som har i uppgift att granska att kommunernas LIS-redovisningar uppfyller kraven, ansåg att kommunerna hade redovisat för många och för stora LIS-områden utan att kunna visa på behovet eller konsekvenserna av peka ut just dessa områden.<sup>2</sup> För kommunerna hade det varit en utmaning att avgränsa LIS-områdena, eftersom kommunerna inte på förhand kunde förutse var exploateringsintresse skulle uppkomma, särskilt i områden med lågt exploateringsstryck.<sup>3</sup> Kommunerna efterfrågade utrymme för att redovisa både större och fler områden.<sup>4</sup>

Länsstyrelserna beskrev i sin gemensamma rapport 2015 att det ofta kunde finnas så många områden i en kommun som hade likvärdig lämplighet för landsbygdsutveckling i strandnära läge, att det blev omöjligt att redovisa alla i ÖP. Den sammantagna exploateringen skulle då bli alltför stor enligt gällande bestämmelser. Detta problem var särskilt stort i län där strandskyddet inte har upphävts genom så kallade länsvisa undantag (se avsnitt 3.1.3).<sup>5</sup>

Problematiken framkom även under Strandskyddsdelegationens arbete 2015. Enligt kommunerna var en framgångsfaktor i LIS-arbetet att arbeta utifrån ett underifrånperspektiv, med bred uppsökande medborgardialog och involvering av olika kompetenser hos såväl kommun som länsstyrelse. Strandskyddsdelegationen uttalade att LIS utan föregående fysisk planering, som ett komplement till en övergripande planering, skulle kunna innebära en ökad flexibilitet.

<sup>2</sup> Boverket och Naturvårdsverket (2013 med rättelseblad 2014), *Strandskydd, Redovisning av ett regeringsuppdrag, En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna*, s. 9–11 och 76.

<sup>3</sup> A.a. s. 75.

<sup>4</sup> A.a. s. 91.

<sup>5</sup> Länsstyrelserna (2015), *Genomslaget av reglerna om strandskydd och områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Länsstyrelsegemensam rapportering av regleringsbrevsuppdrag 44, år 2015*, s. 8 och 11–13.

Den ansåg emellertid samtidigt att en utredning om landsbygdsutveckling i enskilda ärenden knappast torde vara ett effektivt arbetssätt.<sup>6</sup>

Vid Naturvårdsverkets översyn av LIS-bestämmelserna 2017 bekräftades den problembild som hade framkommit i tidigare utredningar. Naturvårdsverket övervägde om LIS-frågorna borde frikopplas från översiktsplaneringen. Verket kom då fram till att planprocessen innebar många fördelar och att LIS-reglernas koppling till den planeringen borde bibehållas. Det hade också varit önskemålet från olika myndigheter och andra intressenter. För att öka systemets flexibilitet föreslog myndigheten ändringar i kriterierna för LIS-områden för att möjliggöra större områden och ökade möjligheter att redovisa LIS-områden i eller i närheten av tätorter, förutom större tätorter.<sup>7</sup>

#### *Detaljeringsgraden i utredningar och beskrivningar av LIS-områden*

Enligt Naturvårdsverkets och Boverkets utvärdering 2013 hade länsstyrelserna synpunkter på att kommunerna inte har tagit fram tillräckligt underlagsmaterial och angivit för svaga motiveringar till hur åtgärderna gynnar landsbygdsutvecklingen.<sup>8</sup>

Under länsstyrelsernas utvärdering 2015 framkom att det var svårt att få fram finansiering av de utredningar som krävs i översiktsplaneringen. Därför genomfördes utredningarna i stället i detaljplane- och bygglovskedet. Följden blev att ÖP:s vägledande funktion minskade i styrka, eftersom en del LIS-områden föll bort då de detaljerade utredningarna gjordes. Länsstyrelserna konstaterade att det också ledde till ett pedagogiskt problem, då LIS-områdena ofta var små och avgränsade på ett så detaljerat sätt att en presumtiv köpare tolkade det som att lämpligheten var utklarad.

I rapporten lyftes frågan om behovet av och möjligheten att kräva detaljinventeringar i översiktsplaneringen. Eftersom de flesta utpekade LIS-områden inte skulle komma att bebyggas i områden med

---

<sup>6</sup> SOU 2015:108 s. 227–229.

<sup>7</sup> Naturvårdsverket (2017), *Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge*, s. 6, 14–18 och 30–32.

<sup>8</sup> Boverket och Naturvårdsverket (2013), *Strandskydd, Redovisning av ett regeringsuppdrag. En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna*, s. 77.

lågt exploateringsstryck – åtminstone inte i närtid – kunde rimligheten att lägga resurser på inventeringar och detaljstudier i ÖP ifrågasättas.<sup>9</sup>

Som nämnts lämnade Naturvårdsverket år 2017 förslag som skulle möjliggöra större LIS-områden. Beträffande utredning och redovisning anförde Naturvårdsverket att bedömningen av ett områdes lämplighet och påverkan på strandskyddets syften blir mer komplicerad då större LIS-områden tilläts. Det kunde enligt verket bli mer vanligt att LIS-områdenas lämplighet inte skulle bli helt utredda i ÖP-processen. Naturvårdsverket bedömde dock att dessa konsekvenser inte var så påtagliga att förslaget inte kunde genomföras.<sup>10</sup>

Kommunerna har ansvaret för att redovisa LIS-områden i ÖP och fatta beslut om dispenser. Länsstyrelsen har i uppgift att granska kommunernas redovisningar av LIS-områden i ÖP. Länsstyrelserna ska också granska kommunernas beslut om strandskyddsdispenser. Om länsstyrelsen anser att det inte finns förutsättningar för dispenser, ska länsstyrelsen upphäva kommunens dispensbeslut. Tanken är att det normalt inte bör finnas anledning att frångå den bedömning som kommunen har gjort genom redovisningen i ÖP, särskilt om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande inte anmärkt mot redovisningen.<sup>11</sup> Av det totala antalet åtgärder inom LIS-områden som kommunerna har beviljat strandskyddsdispens för, har 9,5 procent upphävts av länsstyrelsen vid överprövning av kommunens beslut. Det rör totalt 194 åtgärder.

Vid utredningens praxisgenomgång i kapitel 3 har vi kunnat se att LIS-redovisningarnas detaljeringsgrad och länsstyrelsens granskningsyttrande har haft betydelse för om ett område ska anses uppfylla kriterierna. I de fall kriterierna inte anses uppfyllda vid en överprövning, har de särskilda skälen för LIS-områden inte kunnat tillämpats, trots att området har redovisats som LIS-område i ÖP.<sup>12</sup> I sådana fall kommer den enskilde som har ansökt om strandskyddsdispens i kläm. Redovisningarnas detaljeringsgrad har därmed

<sup>9</sup> Länsstyrelserna (2015), *Genomslaget av reglerna om strandskydd och områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Länsstyrelsegemensam rapportering av regleringsbrevsuppdrag 44, år 2015*, s. 8 och 11–13.

<sup>10</sup> Naturvårdsverket (2017), *Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge*, s. 6, 14–18 och 30–32.

<sup>11</sup> Prop. 2008/09:119 s. 58.

<sup>12</sup> MÖD 2012:39, MÖD 2015:32, MÖD 2019:2, Mark- och miljööverdomstolens dom 2013-12-20, målnummer M 6577-13 och Mark- och miljööverdomstolens dom 2019-10-10, målnummer P 4928-18. I MÖD 2016:39 ansåg dock domstolen att den aktuella platsen låg inom LIS-område, trots att länsstyrelsen hade haft invändningar.

avgörande betydelse för förutsägbarheten och den enskildes rätts-säkerhet. Ur ett effektivitetsperspektiv är det också av vikt att redovisningarna är tillräckligt noggranna. Redovisningar som inte kan läggas till grund för efterföljande bedömningar har gjorts förgäves och tagit resurser från både kommuner, länsstyrelser, domstolar och inte minst enskilda.

### *LIS-systemets framtida potential*

Kommunerna har uttryckt såväl tveksamhet som optimism om LIS-planeringen. Vissa kommunföreträdare har ställt sig tveksamma till om planeringen får den avsedda effekten för deras kommun. Andra menar att varje tillkommande åtgärd är värdefull och att effekterna av planeringen ökar successivt. Vissa kommuner och länsstyrelser menar att varje tillkommande hus bidrar till landsbygdsutveckling och att peka ut LIS-områden har potential att utveckla landsbygden. De menar att systemet behöver mer tid innan man kan utvärdera effekterna. Vissa lyfter kopplingen mellan dispens och översiktsplanering som positivt för att tillkommande bebyggelse och verksamheter kan ske på ett strukturerat sätt. Andra menar att det finns en övertro till systemet, att det inte är planeringen som styr tillkommande verksamheter och åtgärder och att det ändå i första hand är i eller vid tätorter som det önskas byggas. Genomgående lyfts finansieringen av byggnation i landsbygd som den centrala frågan för tillkommande bebyggelse.<sup>13</sup>

Det finns ändå överlag en vilja bland kommunerna att arbeta vidare med planeringen, även bland de resurssvaga kommunerna i landet. Däremot efterfrågar kommuner ändrade förutsättningar för planeringen, det vill säga ändringar av de kriterier i 7 kap. 18 e § MB som ska uppfyllas för att ett område ska kunna anses vara ett LIS-område.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Se avsnitt 2.4 om de möten som utredningen har genomfört.

<sup>14</sup> Ibid.



### 7.3.3 Överväganden om möjliga lösningar

Kommunerna efterfrågar möjlighet att kunna redovisa fler och större områden än vad dagens regler tillåter. I avsnitt 7.4 lämnar vi förslag till kriterier för landsbygdsområden. Där föreslår vi att landsbygdsområdets storlek och antal inte ska begränsas i lagen, utan bestämmas i varje enskilt fall utifrån förhållanden och förutsättningar i det aktuella området. Det kan bli några få större områden eller flera mindre områden, beroende på förhållandena med strandskyddets syften som grund.

Beträffande hur landsbygdsområden ska kunna utses, av vem och vilka rättsverkningar beslut om landsbygdsområden ska få, har utredningen övervägt två alternativ.

#### *Alternativ 1 – Upphäva strandskydd inom landsbygdsområden*

ÖP:s vägledande karaktär innebär att det först vid en upphävande- eller dispensprövning av ett specifikt projekt kan klargöras om de särskilda skälen för LIS-områden i 7 kap. 18 d MB får tillämpas. Att knyta lättnader till en typ av beslut som saknar rättsverkan ger av naturliga skäl ett osäkert utfall, särskilt eftersom länsstyrelsen kan upphäva kommunernas efterföljande dispensbeslut.

Ett effektivt och förutsägbart alternativ är att besluta om landsbygdsområden som innebär att området är noggrant prövat redan i samband med beslutet, innan någon specifik byggåtgärd ska genomföras. Områdets lämplighet för byggnation – utifrån vad strandskyddets syften kan medge – borde kunna vara klargjort redan i samband med att beslutet träder i kraft. Alternativ 1 innebär att strandskyddet ska kunna upphävas inom landsbygdsområden. Alternativet innebär att det inte kommer att krävas dispensprövning eller prövning av upphävande av strandskyddet i samband med detaljplaneläggning i områden där strandskyddet är upphävt.

Upphävande av strandskyddet är en långtgående åtgärd. Möjligheter att upphäva strandskyddet måste därför kombineras med en möjlighet att införa strandskyddet igen.

Med en möjlighet att upphäva strandskyddet inom landsbygdsområden återstår frågan vilken aktör som bör ha ansvaret. I våra direktiv har regeringen noterat att det i dag endast är länsstyrelsen som – förutom inom detaljplaner – har möjlighet att upphäva strand-

skyddet i vissa områden. I detta sammanhang har regeringen anfört att utredningen ska lämna förslag som stärker det lokala inflytandet. Vi kan konstatera att upphävande av strandskyddet vid detaljplanering avgränsas till den bebyggelse som planeras. Andra beslut om upphävande som ligger på länsstyrelserna, kan avse både större och mindre områden. Det är då ingen planerad bebyggelse som avgränsar omfattningen av området, utan det är områdets betydelse för strandskyddets syften (se 7 kap. 18 § första stycket 1 och 2 MB).

Vi har övervägt om kommunerna skulle kunna ha ansvaret att upphäva strandskyddet i landsbygdsområden. Kommunerna har störst kunskap om de lokala förhållandena medan länsstyrelsen har det regionala perspektivet. Enligt vår uppfattning förutsätter upphävande av strandskydd såväl detaljerad kunskap om de lokala förhållandena som ett mer övergripande regionalt perspektiv. Oavsett vilken aktör som ska ansvara, förutsätts en samverkan mellan både kommuner och länsstyrelser. En lämplig lösning kan därför vara att kommuner kan initiera ett upphävande och länsstyrelsen fatta beslutet. Det är också utredningens uppfattning, utifrån vad som har framkommit under vårt arbete, att det inte skulle finnas ett tillräckligt brett stöd för att kommunerna skulle få ansvaret att upphäva strandskyddet i landsbygdsområden. Med den bedömningen återstår länsstyrelsen som möjlig aktör för ansvaret.

#### *Alternativ 2 – Enklare att få dispens inom landsbygdsområden*

Vårt andra alternativ innebär att strandskydd fortfarande ska gälla inom strandskyddsområdet, men att det ska vara enklare att få dispens för vissa åtgärder. Detta alternativ förutsätter dispensprövningar och tillsyn. Med anpassade särskilda skäl kan alternativet innebära reella lättnader i strandskyddet.

Beträffande vilken aktör som kan ansvara för att utse landsbygdsområden finns flera möjligheter. I dag är det kommunerna som har möjlighet att redovisa områden där det ska vara enklare att få dispens, genom LIS-reglerna. Länsstyrelsen har i uppgift att granska redovisningarna och de efterföljande dispensbesluten. Om förutsättningarna för dispens inte är uppfyllda, har länsstyrelsen en skyldighet att upphäva dispensen. Som vi har nämnt, har länsstyrelsen upphävt 9,5 procent av de kommunala besluten om dispens enligt 7 kap.

18 d § MB inom LIS-område. Utredningen har övervägt om länsstyrelsen kan vara den aktör som beslutar om områden där det ska vara lättare att få dispens för vissa åtgärder. Besluten skulle i så fall vara bindande. Behovet av statlig granskning om området kan anses vara ett landsbygdsområde skulle inte finnas kvar. Det skulle minska risken för att kommunernas efterföljande dispensbeslut upphävs av länsstyrelsen.

Enligt våra direktiv ska det lokala inflytandet öka. Med detta alternativ skulle staten få ett ökat inflytande över i vilka områden det ska vara lättare att få dispens, ett inflytande som kommunerna har i dag. Det lokala inflytandet skulle därför minska och alternativet uppfyller inte vad som efterfrågas i våra direktiv. Alternativet skulle inte heller, enligt vad som framkommit under utredningen, kunna få ett tillräckligt brett stöd för att kunna genomföras. Vi har därför valt att inte gå vidare med alternativet att länsstyrelsen skulle kunna redovisa områden där det ska vara lättare att få dispens. Med den bedömningen återstår kommunen som möjlig ansvarig aktör.

#### 7.3.4 Utredningens överväganden och förslag

*Kommunerna bör kunna främja byggandet i landsbygdsområden på två alternativa sätt*

Kommuner kan vilja främja byggande i landsbygdsområden på olika sätt. Kommuner bör därför antingen kunna ansöka hos länsstyrelsen om att strandskyddet upphävs i landsbygdsområden, eller redovisa landsbygdsområden i översiktsplan, där det ska vara enklare att få dispens. Inom sådana områden ska särskilda skäl kunna tillämpas. Med båda alternativen blir det utifrån strandskyddsreglerna betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Alternativen uppfyller därför vad som efterfrågas i vårt direktiv.

Vi föreslår att länsstyrelsen, efter ansökan från en eller flera kommuner, ska kunna upphäva strandskyddet inom landsbygdsområden. Förutsättningen för upphävande bör vara att kriterierna för landsbygdsområden är uppfyllda (se förslag till kriterier för landsbygdsområden i avsnitt 7.4). Om förhållandena ändras så att ett område inte längre kan anses uppfylla kriterierna för ett landsbygdsområde, bör strandskyddet kunna återinföras helt eller delvis. Vi lämnar ett förslag som gör detta möjligt.

Om en kommun anser att det inte är lämpligt att upphäva strandskyddet i ett område, men vill underlätta dispensmöjligheterna, bör kommunen kunna redovisa området som ett landsbygdsområde i ÖP. Kriterierna för landsbygdsområde måste givetvis vara uppfyllda. Kommunen behåller då prövning och tillsyn i området. Vi föreslår därför även att vårt andra alternativ ska kunna användas. Landsbygdsområden ska kunna redovisas i ÖP och i sådana områden ska det vara enklare att få dispens.

Det har gått 10 år sedan LIS-bestämmelserna infördes. Systemet med redovisning av områden förutsätter tid för få genomslag. Med tiden kan utredningar fördjupas och förbättras. Även om utfallet hittills inte har motsvarat förväntningarna, har tillämpningen av LIS-bestämmelserna successivt ökat varje år sedan de infördes. Det finns en vilja bland kommunerna att fortsätta planeringen. Med kriterier för landsbygdsområden som förbättrar förutsättningarna för planeringen kan den få bättre effekt.

Slutligen ska nämnas att en kommun kan välja att inte använda någon av de beskrivna möjligheterna för ett eller flera områden eller hela kommunen, det vill säga att varken ansöka om att strandskyddet upphävs eller att redovisa områden i ÖP. I sådana fall kommer strandskyddet att gälla och dispensskälen i 7 kap. 18 c § MB vara tillämpliga.

#### *Hur ska de alternativa möjligheterna fungera i förhållande till varandra?*

Utredningens avsikt med förslaget är att en kommun ska kunna välja att antingen ansöka om att strandskyddet upphävs för ett landsbygdsområde eller att redovisa det i ÖP. Det förra innebär att dispens- och upphävandeprövning inte sker och det senare innebär att dispens- och upphävandeprövning sker men att det är enklare att få dispens än i andra områden. En kommun kan som sagt också välja att varken ansöka om upphävande eller redovisa i översiktsplanen. I så fall gäller att dispensprövning sker enligt 7 kap. 18 c § MB. Kommunen får därmed tre alternativ och de tre alternativen bör kunna gälla i olika områden i kommunen. Det innebär att i ett område kan strandskyddet vara upphävt och där krävs ingen dispens. Ett annat område kan redovisas som landsbygdsområde i översiktsplan, där det är lättare att få dispens enligt 18 d §. Ett tredje område kan

varken omfattas av upphävande eller redovisning i översiktsplan och där prövas dispens enligt 7 kap. 18 c § MB.

I de fall länsstyrelsens prövning och eventuella överprövningar om upphävande av strandskyddet resulterar i att något eller några områden i ansökan inte uppfyller kriterierna, kan kommunen inte redovisa dessa områden i översiktsplanen, eftersom kriterierna för landsbygdsområde inte är uppfyllda. Om förhållandena ändras, exempelvis genom att bebyggelse har försvunnit eller att ett område inte längre har särskild betydelse för djur- eller växtlivet, kan kommunen på nytt ansöka om upphävande eller redovisa områden i översiktsplanen.

I det följande redogör vi närmare om utformningen av förslagen, först förslaget om att upphäva strandskyddet i landsbygdsområden och därefter förslaget om redovisning av landsbygdsområden i ÖP.

### 7.3.5 Upphäva strandskyddet i landsbygdsområden

*Kommunerna ska kunna ansöka om att strandskyddet i landsbygdsområden upphävs*

Vi föreslår att en eller flera kommuner bör kunna ansöka hos länsstyrelsen om att strandskyddet helt eller delvis upphävs i landsbygdsområden. Det bör ligga ett ansvar på de eller de kommuner som ansöker att, innan ansökan lämnas in, utreda vilka områden som kan komma i fråga för att upphäva strandskyddet. Kommunerna bevakar allmänna intressen och har ansvaret för markanvändningsfrågor inom kommunen. Kommunerna har kunskap om de lokala förhållandena och förutsättningarna avseende strandskyddets syften. Kommunernas kompetens och möjlighet till lokal förankring tillvaratas därför genom att de får ett utredningsansvar kopplat till ansökan. Det lokala inflytandet ökar också, eftersom det är kommunen som initierar frågan om att upphäva strandskyddet.

#### *Samråd*

Enligt 23 a § i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska länsstyrelsen kungöra en ansökan om ärendet är av stort allmänt intresse. Kungörelsen ska föras in i ortstidning.

I kungörelsen ska det anges att skriftliga synpunkter på ansökan får lämnas inom den tid som länsstyrelsen har bestämt samt var handlingarna i ärendet hålls tillgängliga. Enligt 25 a § i samma förordning ska länsstyrelsen innan den fattar beslut samråda med en rad myndigheter om det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för myndigheterna. Det gäller Skogsstyrelsen om beslutet rör skogsmark, Havs- och vattenmyndigheten om beslutet rör fiske, Statens jordbruksverk om beslutet rör vattenbruk och Sveriges geologiska undersökning om beslutet rör grundvatten.

Utöver det anser vi att länsstyrelsen bör samråda med berörda kommuner och med angränsande länsstyrelser. På så sätt kan både lokala och regionala förutsättningar och förhållanden ligga till grund för beslutet. Länsstyrelsen bör samråda även med de ideella föreningar och andra juridiska personer som har till syfte att ta tillvara naturskydds-, miljö- och friluftsintressen och som har rätt att överklaga enligt 16 kap. 13 och 14 §§ MB. Regeringen bör införa nödvändiga bestämmelser i dessa avseenden i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Genom samråden kan länsstyrelsen ta del av den mer specifika kunskap om områdena som finns. Med inblandning av såväl regional som lokal nivå samt av myndigheter, organisationer och allmänhet bör frågorna kunna bli allsidigt belysta i ett helhetsperspektiv.

#### *Underlag och förfarande för att upphäva strandskyddet inom landsbygdsområden*

Ett beslut om att upphäva strandskyddet måste föregås av noggranna utredningar och det är sannolikt att det initialt främst blir fråga om mindre områden. Kommunerna kan tänkas vilja lägga sina resurser på utredning av områden där det finns ett visat intresse för byggnation. Det är mer tveksamt om kommunerna kommer att vilja lägga resurser på områden som varken kommunen eller någon annan har identifierat som intressant att bebygga. Det talar för att upphävande av strandskyddet enligt förslaget främst kommer att bli aktuellt inom begränsade men intressanta områden utan konflikter.

Det bör inte införas några begränsningar i fråga om antal eller omfattning av de landsbygdsområden där strandskyddet får upphävas. Antal och omfattning av områden där strandskyddet upphävs måste avgöras utifrån lokala och regionala förhållanden och förut-

sättningar, med strandskyddets syften som utgångspunkt. Ansökan om att upphäva strandskyddet bör kunna lämnas av alla kommuner i landet. Syftet med förslaget är att åstadkomma ett effektivare och mer rättssäkert system för ett differentierat strandskydd. Det kan handla om hela eller delar av befintliga LIS-områden eller nya områden som inte har utretts enligt LIS-bestämmelserna.

Länsstyrelsen bör få utrymme att upphäva strandskyddet helt eller delvis. Om länsstyrelsen finner att kriterierna är uppfyllda, ska den upphäva strandskyddet inom det eller de områden där kriterierna är uppfyllda. Prövningen blir därmed att likna vid en vanlig tillstånds- eller bygglovsprövning, där ansökan ska beviljas om förutsättningarna är uppfyllda. Om det är visat att kriterierna är uppfyllda inom delar av men inte hela det område som ansökan avser, ska länsstyrelsen kunna besluta att upphäva skyddet i de delar kriterierna är uppfyllda. De kan ge olika utfall och utredningen anser inte att de olika möjliga utfallen bör begränsas. Vi kan däremot ge några exempel på möjliga utfall.

Ett exempel är att strandskyddet skulle kunna upphävas helt inom det strandskyddade området, det vill säga 100 meter från strandlinjen. Ett annat exempel är att strandskyddet på vissa ställen skulle kunna upphävas från ett visst avstånd från strandlinjen. Det kan till exempel röra sig om 10, 30, 50 meter eller längre från strandlinjen. Det bör avgöras från fall till fall och måtten kan variera, beroende på det aktuella områdets och de aktuella platsernas förutsättningar. Måtten måste i så fall inte vara desamma inom ett helt område utan bör kunna variera utifrån förutsättningarna samt vad som är praktiskt möjligt och lämpligt. Det kan också finnas situationer där strandskyddet kan upphävas så att säga fläckvis i de delar av det område som avses med ansökan. Det kan finnas platser inom det aktuella området som behöver undantas, exempelvis för någon djur- eller växtart eller skyddsvärd plats för friluftslivet.

Ett anpassat upphävande begränsat till de områden där det endast får liten inverkan på att tillgodose strandskyddets syften ger förutsättningar för ett mer flexibelt och nyanserat strandskydd i landsbygdsområden. I detta avseende bör det också tilläggas att kravet enligt 7 kap. 18 f § MB på att lämna zoner för fri passage och bevarande av goda livsvillkor närmast strandlinjen även gäller för de upphävanden som sker enligt detta förslag.

*Handläggningstid och innehåll i beslut*

Länsstyrelsen bör i sitt beslut ange det upphävda områdets avgränsningar på karta. Avgränsningarna bör framgå så tydligt som möjligt för att undvika oklarheter om var strandskydd gäller och inte. Krav på motivering av beslut följer av förvaltningslagen och det saknas anledning att ytterligare reglera länsstyrelsens beslutsmotiveringar. Utredningen kan enbart konstatera att samtliga tre kriterier måste vara uppfyllda och att varje kriterium var för sig kräver sin motivering. Den karta som ska finnas i beslutet bör utformas så att uppgifterna i den kan göras tillgängliga och behandlas digitalt, företrädesvis så att den kan användas i ett GIS-skikt eller liknande digitala lösningar i framtiden. Det saknas anledning att särskilt reglera detta. I kapitel 6 lämnar utredningen förslag om att strandskyddet bör göras synligt genom digitalisering och att uppgifter gällande strandskyddets omfattning i hela landet tillhandahålls.

Det bör införas en tidsgräns för länsstyrelsernas handläggning av ärendena, likt det som gäller för bygglov. När en kommun har lämnat in en ansökan förutsätts det att underlaget i huvudsak är klart. Vi uppskattar att det kan krävas 12 månader för länsstyrelsens handläggning, vilket också ska innefatta eventuella förelägganden och kompletteringar av ansökan samt egen utredning. Utan en tidsbegränsning av handläggningstiden kan det finnas risk att ärendena drar ut på tiden på grund av ett angivet behov av kompletteringar. Det är enligt utredningens uppfattning bättre att det finns en tidsbegränsning som garanterar att ärendena blir avgjorda inom viss tid. Vi föreslår att länsstyrelsens beslut ska kunna överklagas och då prövas i sak. Regeringen bör införa bestämmelser om handläggningstid och innehåll i beslut i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

*Länsstyrelsens beslut bör kunna överklagas i sak*

Enligt 18 kap. 1 § MB är det regeringen som efter överklagande prövar beslut av statliga myndigheter i frågor som rör upphävande av strandskyddsområden. Regeringens prövning avser både om beslutet är lagligt och om det är lämpligt. Regeringens beslut kan under vissa förutsättningar överprövas av Högsta förvaltningsdom-



stolen enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

I 16 kap. 12–14 §§ MB regleras vilka som har rätt att överklaga. Det gäller parter och andra sakägare. Dessutom kan vissa myndigheter ha rätt att överklaga, liksom också vissa organisationer. Ideella föreningar eller en annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen samt ideella förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata friluftsintrassen får överklaga. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten får enligt 40 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. överklaga beslut om upphävande av strandskydd.

#### *Strandskyddet ska kunna återinföras i landsbygdsområden*

Länsstyrelsen ska återinföra strandskyddet helt eller delvis, om förutsättningarna för att upphäva strandskyddet inte längre föreligger, det vill säga när det utrymme som kriterierna medger är uppfyllt. Våra förslag till nya kriterier utgår från strandskyddets syften och bygger på tanken att byggnation bör underlättas så länge utrymmet för den allemansrättsliga tillgången till strandområden och livsvillkoren för djur och växter är tillräckligt (se avsnitt 7.4).

Om ett område där strandskyddet har upphävts exploaterats i den grad att utrymmet som kriterierna medger kan anses utnyttjat, bör strandskyddet återinträda. Ett beslut om att återinföra strandskydd ska givetvis inte påverka befintlig bebyggelse eller sakägare som har fått bygglov men inte behövt söka strandskyddsdispens. Det följer av förbudet mot retroaktiv lagstiftning. Ett beslut om att återinföra strandskyddet bör föregås av samråd med de kommuner och den allmänhet som berörs.

### **7.3.6 Redovisa landsbygdsområden i översiktsplan**

Förslaget om redovisning av landsbygdsområden bör utformas så att kommuner får redovisa landsbygdsområden i sin ÖP och att särskilda skäl för landsbygdsområden får åberopas som skäl för dispens. Strandskyddade områden inom befintliga LIS-områden i ÖP bör efter att utredningens förslag har trätt ikraft gälla som landsbygds-

områden i ÖP, där det ska vara enklare att få dispens. En förutsättning är att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande har funnit att redovisningen är förenlig med nu gällande 7 kap. 18 e § MB.

Genom utredningens förslag om kriterier för landsbygdsområden i avsnitt 7.4 kommer kommunerna att kunna redovisa fler och större områden än dagens LIS-områden. Genom utredningens förslag om särskilda skäl inom landsbygdsområden i avsnitt 7.5 kommer det att bli enklare att få dispens än vad dagens LIS-bestämmelser medger.

## 7.4 Kriterier för landsbygdsområden

**Förslag:** 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.

Förslaget införs i 7 kap. 17 a § första stycket miljöbalken.

### 7.4.1 Gällande bestämmelser

Kriterier för landsbygdsområden i strandnära lägen (LIS) finns i nu gällande 7 kap. 18 e § första stycket MB. Där anges att med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen avses vid tillämpningen av 18 d § ett område som

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

- på Gotland, eller
- 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
- 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.

#### 7.4.2 Problem med dagens bestämmelser

Dagens LIS-bestämmelser syftar till att främja utvecklingen i landsbygder. De bygger på att områden som är lämpliga för landsbygdsutveckling får redovisas som LIS-områden. Utveckling har ingen direkt koppling till strandskyddets syften. Det saknas därför tillräcklig koppling till strandskyddets syften i gällande LIS-bestämmelser.

LIS-bestämmelserna omfattar inte vissa kustområden. Kommunerna får därför inte redovisa LIS-områden inom dessa kustområden. De områden som får redovisas som LIS-områden får inte vara för stora eller för många till antalet.

#### *Olika tolkningar av termen landsbygdsutveckling*

Termen *landsbygdsutveckling* ingår dels som en del i kriterierna för LIS-områden i 7 kap. 18 e § MB, dels får landsbygdsutveckling åberopas som ett särskilt skäl vid upphävanden genom detaljplan och dispensansökningar enligt 18 d § inom LIS-områden. I detta avsnitt behandlar utredningen termen landsbygdsutveckling i 18 e §.

Termen landsbygdsutveckling har lämnats odefinierad i lagtexten. Naturvårdsverket och Boverket konstaterade vid sin utvärdering av LIS-reglerna 2013 att länsstyrelser och kommuner ofta hade olika uppfattningar om hur föreslagna LIS-beskrivningar bidrog till landsbygdsutveckling. Det framkom också att termen hade definierats olika av olika länsstyrelser i deras vägledningar.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Boverket och Naturvårdsverket (2013), *Strandskydd, Redovisning av ett regeringsuppdrag, En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna*, s. 82.

Länsstyrelserna undersökte 2015 vilka krav olika länsstyrelser ställde för att kriteriet landsbygdsutveckling skulle anses vara uppfyllt. Det visade sig vara i hög grad olika. Det fanns län som ställde krav på en socioekonomisk analys som grund för LIS-planeringen. Det fanns också län som godkände LIS-områden bara om de var belägna inom ett visst avstånd från service eller var så lokaliserade att man kunde anta att de nya boende skulle handla i en viss butik. Men det fanns även län som bedömde att allt byggande på landsbygden utgjorde ett underlag för befintlig eller ny service.<sup>16</sup>

Vid Naturvårdsverkets översyn av LIS-reglerna 2017 framkom att det kan vara ändamålsenligt med flexibilitet i termerna landsbygd och landsbygdsutveckling, eftersom de har olika innebörd i olika delar av landet. Samtidigt framkom att det rådde stor osäkerhet kring termerna, att de skapade oförutsägbarhet, skilda tolkningar mellan länsstyrelse och kommun och ledde till rättsosäkerhet.<sup>17</sup>

#### *Geografiska begränsningar för redovisning av LIS-områden*

Enligt 7 kap. 18 e § första stycket punkten 3 a § MB avses med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen ett område som endast har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften i eller i närheten av "tätorter". Naturvårdsverket föreslog vid sin översyn av LIS-reglerna 2017 att begränsningen skulle specificeras gälla för "större tätorter". Skälet var att begränsningen genom termen "tätorter" kunde ha lett till en restriktivare tillämpning än vad lagstiftaren avsett.<sup>18</sup>

Beträffande kustområden uttalade Strandskyddsdelegationen 2015 att det kan finnas områden där LIS-verktyget inte får användas, men där lokala förutsättningar i övrigt överensstämmer med motiven till lättnader genom LIS.<sup>19</sup> Vid Naturvårdsverkets översyn 2017 framfördes av en del intressenter att de geografiska begränsningar som gäller för tillämpningen av LIS-reglerna är alltför onyanserade. Verket uttalade att en översyn av de geografiska undantagen

<sup>16</sup> Länsstyrelserna (2015), *Genomslaget av reglerna om strandskydd och områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Länsstyrelsegemensam rapportering av regleringsbrevsuppdrag 44, år 2015*, s. 14.

<sup>17</sup> Naturvårdsverket (2017), *Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge*, s. 6.

<sup>18</sup> Naturvårdsverket (2017), *Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge*, s. 8 och 17.

<sup>19</sup> SOU 2015:108, s. 228.

för landsbygdsutveckling i strandnära läge kunde vara befogad, för att öka flexibiliteten och möjligheten till regionala och lokala anpassningar. De undantagna områdena är kust- eller kustskärgårdsområden från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust eller i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden. Naturvårdsverket ansåg att det kunde övervägas om avgränsningen av de områden som är helt undantagna från tillämpningen av LIS-reglerna borde omarbetas. Det skulle enligt verket kunna ske på så sätt att möjligheten att tillämpa reglerna i och för sig borde finnas inom dessa områden, men med motsvarande restriktivitet som gäller för de områden som anges i den nuvarande punkten 3 b–d) i 7 kap. 18 e § MB, det vill säga bland annat kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Klockestrand vid Ångermanälven eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland. Enligt Naturvårdsverket kunde det också övervägas om den restriktivitet som gäller för de områden som i dagsläget anges i punkten 3 b–d) i alla delar är motiverad.<sup>20</sup>

#### *Begränsningar av LIS-områdenas omfattning*

Enligt 7 kap. 18 e § första stycket punkten 2 MB avses med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen ett område som är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt.

Ett problem med LIS-bestämmelserna har bestått i svårigheter att i översiktsplaneringen peka ut tydligt geografiskt avgränsade områden, eftersom kommunerna inte vet var eventuella exploateringsintressen kan tänkas uppkomma. Att peka ut lämpliga exploateringsområden i en översiktsplan har varit särskilt svårt i landsbygdsområden utan bebyggelsestryck.

Vid Naturvårdsverkets översyn av LIS-reglerna 2017 föreslog Naturvårdsverket att kravet enligt 7 kap. 18 e § första stycket punkten 2 på att ett LIS-område ska ha begränsad omfattning skulle tas bort. Förslaget skulle enligt Naturvårdsverket förenkla utpekandet av LIS-områden i översiktsplaneringen och för att, i högre grad än tidigare, möjliggöra en anpassning av områdenas omfattning utifrån

<sup>20</sup> Naturvårdsverket (2017), *Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge*, s. 36.

förutsättningarna i olika delar av landet. Verket ansåg att kravet om att ett LIS-område ska ha en begränsad omfattning kan leda till att LIS-områden anges på ett så snävt sätt att det begränsar LIS-verktyget mer än vad som är nödvändigt för att tillgodose strandskyddets syften. Naturvårdsverket föreslog i stället att ett LIS-område ska vara av sådant slag och ha ”en sådan omfattning” att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses.<sup>21</sup> Detta innebär enligt verket att omfattningen av LIS-områdena får styras av strandskyddets syften och att storleken på områdena därmed kan variera på ett tydligare sätt än vad som framgår av det nuvarande regelverket.<sup>22</sup>

### 7.4.3 Utredningens överväganden

Syftet med att redovisa landsbygdsområden är att främja utvecklingen där det finns god tillgång till strandområden och där en viss byggnation kan ske utan att strandskyddets syften åsidosätts. Kriterierna för landsbygdsområden bör därför utgå från strandskyddets syften.

#### *Exploateringsgrad, befolkningstäthet och bebyggelsestryck i Sverige*

I kapitel 5 har vi redogjort för exploateringsgrad, befolkningstäthet och exploateringsstryck i Sverige.

Den strandnära exploateringen och befolkningen är främst koncentrerade till kusten inklusive de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. Södra Sverige är mycket mer tätbefolkat och exploaterat än norra delen av landet. I enskilda kommuner varierar förhållandena, mellan mer eller mindre obebyggda områden och mycket exploaterade och tätbefolkade områden. De stränder som är minst exploaterade finns i Norrlands inland, som också har minst befolkning. I norra Sverige är befolkningen koncentrerad till kusten och centralorterna, samtidigt som det finns stora i princip obebyggda och obebodda områden. Se figur 5.6 i avsnitt 5.3 beträffande exploateringsgraden i landet 2020 och figur 5.1 i avsnitt 5.1.4 om befolkningstäthet i Sverige 2019 samt figur 5.2 i avsnitt 5.2.1 om tätorter i

<sup>21</sup> Naturvårdsverket (2017), *Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge*, s. 8 och 15–16.

<sup>22</sup> A.a. s. 6.

Sverige 2018. I kapitel 5 redogör vi också för exploateringsgraden i varje län och kommun, förändringen i exploateringsgrad över landet och avseende olika strandtyper mellan åren 2013 och 2018.

Intresset för att bygga vid stränderna har historiskt varit högt och det finns i ett nationellt perspektiv högt bebyggelsestryck i skärgårdar och längs kusten. Trycket på ytterligare byggnation är stort i områden som redan har exploaterats i hög grad. Exploateringstrycket är högt i städer och större tätorter, se figur 5.19 i avsnitt 5.4.

### *Pågående urbanisering*

Boverket har i Vision för Sverige 2025<sup>23</sup> identifierat fyra så kallade megatrender – klimatförändringar, globalisering, urbanisering och digitalisering. Urbanisering pågår i hela världen och människor söker sig till städer och särskilt till städer som redan är stora. Urbaniseringen sker snabbt och Boverket beräknar att 2050 bor de flesta i de tre storstadsregionerna, där cirka 70 procent av folkökningen sker. År 2050 har storstadsregionerna dessutom förtätats och innehåller flera städer med egna kärnor. Som en följd av urbaniseringen minskar befolkningen i andra delar av landet.

### *Differentiering av strandskyddet bör inte grunda sig på kriterier som rör utveckling*

I 7 kap. 18 e § första stycket 1 MB anges att med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen avses ett område som är lämpligt för utvecklingen av landsbygden. Det innebär enligt uttalanden i förarbetena att man vid bedömningen måste kunna konstatera att det rör sig om ett område som verkligen lämpar sig för landsbygdsutveckling.<sup>24</sup> Syftet med LIS-bestämmelserna är att främja utvecklingen på landsbygden. Det är också utredningens uppdrag, men att främja utveckling ingår dock inte i strandskyddets syften. Differentiering av strandskyddet bör utgå från strandskyddets syften. Kriteriet landsbygdsutveckling har också gett upphov till tillämp-

<sup>23</sup> Boverket, *Vision för Sverige 2025*, 2012.

<sup>24</sup> Regeringskansliet, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, *Ett förnyat strandskydd*, Ds 2005:23, s. 38–39.

ningsproblem och rättsosäkerhet. Landsbygdsutveckling bör därför inte ingå i nya kriterier för landsbygdsområden.

#### 7.4.4 Förslag om kriterier för landsbygdsområden

Enligt våra direktiv ska en ökad differentiering av strandskyddet utgå från variationerna inom kommunerna. Det ska enligt direktivet bli enklare att bygga i landsbygdsområden med lågt exploateringsstryck.

Vi föreslår att nuvarande kriterier i 7 kap. 18 e § MB ersätts med tre nya kriterier. För att ett strandskyddat område ska kunna anses vara ett landsbygdsområde bör enligt förslaget samtliga följande kriterier vara uppfyllda. Det strandskyddade området i fråga bör

- ha god tillgång på obebyggd mark,
- inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse, samt
- inte vara av särskild betydelse för strandskyddets syften.

##### *Tillgång på obebyggd mark*

Strandskyddets syften är att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Både friluftslivet och djur- och växtlivet förutsätter tillgång till en viss areal av mark och/eller vatten, beroende på förhållandena. Enligt de svenska friluftsmålen ska det finnas tillgång till stränder för friluftslivet och den biologiska mångfalden ska värnas. Tillgången till strandområden bör därför utgöra en del i de nya kriterierna.

Utredningen har identifierat fem miljö kvalitetsmål som relevanta för strandskyddet. Det är målen *Ett rikt växt- och djurliv*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Myllrande våtmarker* och *God bebyggd miljö*. Av de nationella friluftsmålen är målen *Tillgång till natur för friluftsliv* och *Attraktiv tätortsnära natur* av betydelse för strandskyddet. Beskrivningarna och utvärderingarna av miljö- och friluftsmålen ser till förhållandena i hela landet och det går inte att utläsa var målen kan nås eller inte kan nås. Varken strandskyddsreglerna eller miljö- och friluftsmålen anger någon målsättning eller nedre gräns för hur mycket strand som ska finnas för friluftslivet och djur- och växtlivet. Vi kan därför



konstatera att mängden tillgänglig strand och var tillgänglig strand ska finnas bestäms av kommunernas bebyggelseplanering, olika områdesskydd och av var enskilda dispenser lämnas.

I avsaknad av närmare riktlinjer om hur mycket tillgänglig strand som ska finnas, måste exploateringsgrad och befolkningstäthet avgöra vad som är god tillgång till obebyggd mark. Ju större del av ett strandskyddat område som är bebyggt, desto mindre del återstår för friluftslivet och för djur- och växtlivet och desto värdefullare blir kvarvarande orörda stränder. Ju fler personer som bor i ett område, desto mindre areal av strandområde finns per person.

För att främja objektiva bedömningar och förutsägbarhet har utredningen undersökt om det är möjligt att konkretisera kriteriet, exempelvis genom att ange gränser för hur stor exploateringsgraden och befolkningstätheten kan vara. Sådana gränser föreslogs i regeringens promemoria från 2005.<sup>25</sup> Där föreslog regeringen att lättnader i strandskyddet skulle gälla kommuner som hade god tillgång till inlandsstränder, där graden av bebyggelsepåverkan vid stränder i kommunen uppgick till högst 10 procent och där tillgången på obebyggda inlandsstränder uppgick till minst 50 meter per invånare. Det innebar att lättnader skulle gälla i vissa kommuner i landet, framför allt i Norrland, medan lättnader inte skulle gälla i andra kommuner.

Vi har kommit fram till att det inte går att motivera fastlagda gränser, då olika områden har olika förutsättningar. Vad som är god tillgång till obebyggd mark måste därför bedömas från fall till fall. Vid bedömningen bör behoven av och förutsättningarna för den allemansrättsliga tillgången till strandområden analyseras, liksom livsvillkoren för djur och växter i det aktuella området. Miljömålen för växt- och djurliv och friluftsmålen kan tjäna till ledning för bedömningarna, tillsammans med lokal kunskap om platsen, trakten eller området.

#### *Efterfrågan på mark för bebyggelse*

Som framgår i kapitel 5 förekommer uttrycket stor efterfrågan på mark för bebyggelse i den nuvarande 7 kap. 18 e § MB. Uttrycket förekommer även i 4 kap. 2 och 3 §§ PBL, som anger vissa krav i fråga om när det behövs en detaljplan. Enligt förarbetena till 7 kap.

---

<sup>25</sup> Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, *Ett förnyat strandskydd*, Ds 2005:23.

18 e § MB bör de nämnda bestämmelserna i PBL ge vägledning vid en prövning enligt 7 kap. 18 e § MB. I förarbetena till 4 kap. 2 och 3 §§ PBL lämnas några exempel på områden där bebyggelsestryck kan antas råda. Där anges bland annat storstadsregionerna och större tätorters närområden, så kallade randzoner. Vid storstadsregionerna kan det finnas ett bebyggelsestryck på betydande avstånd från de centrala delarna. Bland annat kan möjligheterna till pendling enligt förarbetena innebära att flera kommuner kan utgöra ett sammanhängande område med bebyggelsestryck. Det kartmaterial från SCB som vi redovisar kapitel 5 kan ge en indikation på var det i dagsläget finns god tillgång till obebyggd mark eller var exploateringsstrycket inte är högt. Beträffande exploateringsstrycket har kartmaterialet tagits fram utifrån de tre variablerna folkbokförd befolkning, byggnader och taxeringsvärden.

#### *Områden av särskild betydelse för strandskyddets syften*

Områden eller platser som har särskild betydelse för friluftslivet eller djur- och växtlivet bör inte kunna ingå i ett landsbygdsområde. Områden där länsstyrelsen har beslutat att utvidga strandskyddet bör av naturliga skäl kunna anses vara områden av särskild betydelse för strandskyddets syften.

Som vi har anfört i det föregående bör framför allt miljömålen för växt- och djurliv och friluftsmålen användas som underlag för en bedömning av om ett område eller en plats är av särskild betydelse för strandskyddets syften. För det krävs också att målen preciseras på regional och lokal nivå. Exempelvis finns friluftslivsplaner i en del kommuner.

Där sådant underlag saknas är det inte lika enkelt att avgöra vad som är av särskild betydelse för friluftslivet eller djur- och växtlivet eller var gränser ska dras. Det är därför viktigt att det även finns andra typer av planeringsunderlag som beskriver förhållandena.

Olika områdesskydd kan utgöra ett stöd för att avgöra om ett område har värden av betydelse för växt och djurliv. Inom sådana områden kan det exempelvis finnas platser och områden som bör vara tillgängliga för vandringar, fågel- eller växtskådning, ankring, tältning, bad, fiske eller för landpassager vid skridskoåkning. Särskilt betydelsefulla områden kan exempelvis finnas inom nationalparker,

naturreservat, naturvårdsområden, biotopskyddade områden, djur- och växtskyddsområden eller Natura 2000-områden. Arbetet med att skydda natur är en del av de åtgärder som riksdagen beslutat om för att nå de nationella miljö kvalitetsmålen och är även en del i internationella åtaganden. Skyddad natur genom sådana områden omfattar i dagsläget 14,5 procent av Sveriges land- och sötvattenyta. Skydd av natur är delmål i flera av de svenska miljömålen.<sup>26</sup>

Det kan också finnas områden som har särskilt höga värden som inte omfattas av ett formellt skydd. Även här ska nämnas Naturvårdsverkets och Boverkets rapport från 2013<sup>27</sup> som anger att de viktigaste biologiska värdena i normalfallet finns inom 30 meter från strandlinjen. Förutom skyddade områden finns underlag som beskriver var värden för strandskyddets syften finns, som i dag inte är skyddade men som kan komma ifråga för skydd längre fram. Ett nytt kartverktyg som länsstyrelserna har tagit fram och som finns tillgängligt på Naturvårdsverkets hemsida visar olika värde trakter i Sveriges län. En värde trakt är ett kunskaps- och planeringsunderlag som visar på särskilda ekologiska värden i landskapet.<sup>28</sup> Värden för djur- och växtliv är inte statistiska utan förändras över tid.

Även ras-, skred-, erosions- och översvämning skänliga områden har betydelse för strandskyddets syften, eftersom det påverkar förutsättningarna för friluftslivet samt djur- och växtlivet. Det gäller särskilt i kust- och skärgårdsområden. Med stigande havsnivåer flyttar strandlinjen längre upp på land och därmed även det strandskyddade området. Bebyggelse som i dag ligger utanför strandskyddat område kan hamna inom strandskyddat område i framtiden och med det krymper den oexploaterade delen av det strandskyddade området.

Under perioden 2006 till 2015 steg havsnivån globalt med i medeltal 3,6 mm/år.<sup>29</sup> Områden som i dag har en landhöjning mindre än det upplever i realiteten en havsnivåhöjning och därmed en strandlinje som kryper längre upp på land. Hur stora landområden som

<sup>26</sup> Naturvårdsverket, <https://naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Skyddad-natur/>, besökt 2020-09-25.

<sup>27</sup> Naturvårdsverket och Boverket, *Strandskydd, Redovisning av ett regeringsuppdrag. En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna med rättelseblad*, s. 115.

<sup>28</sup> Naturvårdsverket, [www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pessmeddelanden/Nytt-nationellt-kartverktyg-ska-underlatta-arbetet-med-gron-infrastruktur/](http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pessmeddelanden/Nytt-nationellt-kartverktyg-ska-underlatta-arbetet-med-gron-infrastruktur/), besökt 2020-09-14.

<sup>29</sup> Punkt A.3.1 i IPCC, 2019: Summary for Policymakers. In: IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, V. Masson-Delmotte, P. Zhai, M. Tignor, E. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Nicolai, A. Okem, J. Petzold, B. Rama, N.M. Weyer (Eds.)]. In press.

försvinner beror främst på topografin längs kusten. Flacka områden påverkas i högre grad än brantare, men även områden med stor kusterosion påverkas. Som en följd av höjda havsnivåer i kombination med stormar kommer också erosionen att öka längs landets kuster, framför allt längs stränder i södra Sverige som består av erosionsbenägna material. Exempelvis har omfattande stranderosion redan skett och fortsätter längs delar av Skånes sydkust, där strandlinjen på vissa ställen har förskjutits över 200 meter inåt land under den senaste 40-årsperioden.

Bestämmelser för att förebygga att bebyggelse sker inom översvämningskänsliga, ras- och skredbenägna områden finns i 2 kap. 4 och 5 §§ PBL. Om marken är olämplig för bebyggelse utifrån dessa aspekter, ska marken inte få bebyggas. Nuvarande kriterier för LIS-områden utesluter inte att ett strandområde med ras-, skred-, erosions- och översvämningsrisk redovisas som ett LIS-område. Enligt uttalanden i förarbetena kan dock området behöva planeras så att nya byggnader förläggs på ett tillräckligt stort avstånd från strandlinjen, i syfte att begränsa risken för skador vid en översvämning. En närmare bedömning av detta kan enligt förarbetena behöva göras vid bygglovsprövningen eller när en detaljplan upprättas.<sup>30</sup>

När strandlinjen flyttar längre upp på land flyttar också det strandskyddade området uppåt. Om området ovanför är exploaterat minskar det tillgängliga och oexploaterade strandskyddade området, vilket har direkt inverkan på strandskyddets syften. Översvämnings- och erosionskänsliga områden bör därför anses vara sådana särskilt betydelsefulla områden som inte bör kunna ingå i landsbygdsområden.

#### *Inga geografiska begränsningar för landsbygdsområden*

Enligt 7 kap. 18 e § första stycket punkten 3 a MB avses med område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen ett område som endast har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften i eller i närheten av "tätorter". Av förarbetena framgår att det finns områden i och i närheten av landets större tätorter som inte kan komma i fråga för att bli LIS-områden. I de delar av de tre storstads-

---

<sup>30</sup> Prop. 2008/2009:119, s. 68–69.

områdena som karaktäriseras av tät bebyggelse och i andra större tätortsområden, bland annat länscentra, där det enligt uttalanden i förarbetena inte finns god tillgång till orörda stränder, bör det inte vara möjligt att redovisa LIS-områden. Däremot bör det enligt uttalandena vara möjligt att i och i närheten av andra tätorter peka ut områden som bidrar till landsbygdsutveckling.<sup>31</sup> Naturvårdsverket föreslog vid sin översyn av LIS-reglerna 2017 att begränsningen skulle specificeras gälla för ”större tätorter”.

I kapitel 5 har vi redogjort för att exploateringsstrycket generellt sett är högt i närheten av större tätorter. Det innebär att det, enligt de kriterier vi nu föreslår, sannolikt är främst vissa delar av landet eller vissa län och vid mindre tätorter på landsbygden som uppfyller kriterierna för landsbygdsområden. Som vi har utformat kriterierna kommer större tätorter, i likhet med Naturvårdsverkets förslag, inte att kunna anses vara landsbygdsområden. Det kan dock finnas områden *i närheten* av större tätorter som har god tillgång på obebyggda stränder och lågt exploateringsstryck. Av det skälet bör det enligt vår mening inte finnas några begränsningar för områden i närheten av större tätorter. Omgivningarna kring större tätorter måste bedömas i varje enskilt fall utifrån förhållandena och med strandskyddets syften som grund.

Beträffande vissa kustområden ska det enligt gällande rätt råda en mer restriktiv syn än vanligt. Det gäller kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Klockestrand vid Ångermanälven eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland. Regleringen finns i 7 kap. 18 e § första stycket punkten 3 b MB.<sup>32</sup> I vissa kustområden får LIS-bestämmelserna inte tillämpas. Det gäller enligt 7 kap. 18 e § första stycket punkten 4 MB från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust eller i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden. Skälen är enligt uttalanden i förarbetena att exploateringsstrycket inom kust- och skärgårdsområdena generellt är högt, framför allt för fritidshusbebyggelse samt att dessa delar av kusten och skärgårdarna hör till de från strandskyddssynpunkt mest värdefulla strandområdena i landet.

Vid våra överväganden i fråga om kustområden har vi beaktat vad som har framkommit vid tidigare utvärderingar, Naturvårdsverkets uttalande om att en översyn av de geografiska undantagen för LIS

<sup>31</sup> Prop. 2008/09:119 s. 64.

<sup>32</sup> Prop. 2008/09:119 s. 110.

kan vara befogad för att öka flexibiliteten och möjligheten till regionala och lokala anpassningar samt synpunkter som har inkommit under utredningens gång. Under utredningen har det framkommit att det kan finnas behov av att vidta åtgärder för att kunna utveckla så kallade kärnöar (se nedan) samt åtgärder inom ramen för arbete som bedrivs av olika skärgårdsstiftelser och föreningar i landet. Exempelvis bedrivs inom olika skärgårdsföreningar arbete med att utveckla förutsättningarna för friluftsliv, kultur, rekreation och turism. I Stockholms län och Skåne län bedrivs regionplanering enligt 7 kap. PBL. Den regionala utvecklingsplanen för Stockholms län anger att ny bebyggelse i skärgården ska lokaliseras till redan befintliga byar och samhällen, särskilt vid utpekade så kallade kärnöar.<sup>33</sup> Genom samla bebyggelsen ska underlaget för infrastruktur, offentlig och privat verksamhet, VA-lösningar och kollektivtrafik tillgodoses. Det ska enligt planen ge förutsättningar för att utveckla åretruntbostäder, verksamheter och service med hänsyn till natur- och kulturvärden. Vidare anges att känsliga maritima miljöer måste beaktas i utvecklingsområden och allmänhetens tillgång till natur, rekreationsområden och stränder behöver värnas.<sup>34</sup>

Miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* innebär att kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska enligt målet bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Områdenas värden för fritidsfiske, badliv, båtliv och annat friluftsliv ska värnas. Ett ökat byggande kan inverka negativt på möjligheterna att uppnå vattenförvaltningens mål och miljö kvalitetsnormer. Många vattenmiljöer uppnår i dag inte god ekologisk status och en exploatering av närområdet. Det är också viktigt att väga in att en exploatering kan ge negativa effekter på vattenmiljöer och arter långt ifrån själva exploateringen.

Fastlandskust och havsöar finns i 14 av Sveriges 21 län. Fastlandskusten är den mest befolkade och exploaterade strandtypen i Sverige. Exploateringsgraden vid fastlandskusterna inom 100 meter från strandlinjen i länen spänner mellan den högsta, 47 procent i Stockholms län och det lägsta, 19 procent i Gotlands län. Mest

<sup>33</sup> Region Stockholm (tidigare Stockholms läns landsting), *Regional utvecklingsplan för stockholmsregionen, RUF 2050*, Rapport 2018:10.

<sup>34</sup> A.a. s. 196–198.

exploaterad fastlandskust finns i Stockholms, Skåne, Västernorrlands, Blekinge, Västra Götalands, Västerbottens och Norrbottens län. Havsöarna, som är den näst mest exploaterade strandtypen, är generellt sett mindre exploaterade än fastlandskusten. Exploateringsgraden på havsöarna i länen spänner mellan den högsta, 35 procent i Skåne län och det lägsta, 1 procent i Hallands län. Liksom för fastlandskusterna är strandområdena i storstadslänen Skåne och Stockholm de mest exploaterade, följt av Västerbottens, Gävleborgs och Norrbottens län.

Vi gör följande bedömning. De flesta av Sveriges skärgårdar har hyst bofast befolkning sedan lång tid, vilket är en förutsättning för att hålla skärgården levande. Jord- och skogsbruket i skärgården har betydelse för landskapets natur- och kulturvärden samtidigt som dessa näringar ger den bofasta befolkningen möjlighet att bo kvar i skärgården. I kust- och skärgårdsområdena i Sverige finns både mer och mindre exploaterade områden. Det finns behov både av att värna strandskyddets syften i starkt exploaterade områden och att skapa förutsättningar för en levande skärgård. Det kan också finnas områden som inte har sådana skyddsvärden att det är motiverat med ett helt undantag från reglerna om landsbygdsområden. Av dessa skäl bör kust- och skärgårdsområden kunna prövas utifrån kriterierna för landsbygdsområden.

De kust- och skärgårdsområden som uppfyller de föreslagna kriterierna kan antingen redovisas som landsbygdsområden i ÖP med lättnader vid upphävande eller dispensprövning eller – om länsstyrelsen beslutar det – kan strandskyddet upphävas inom sådana områden. Kust- och skärgårdsområden som inte uppfyller kriterierna för landsbygdsområde är antingen högt exploaterade, har högt bebyggelsetryck eller är av särskild betydelse för strandskyddets syften. Som vi har utformat kriterierna för landsbygdsområde är det sannolikt att stora delar av Sveriges kuststräcka inte uppfyller kriterierna. Men, det finns områden vid kusten som kan uppfylla kriterierna. Inom sådana områden bör lättnader i strandskyddet kunna gälla för levandehållande av landsbygden och för att utveckla förutsättningarna för friluftsliv, kultur, rekreation och turism.

*Omfattningen av landsbygdsområden som redovisas i ÖP*

Enligt andra punkten i 7 kap. 18 e § MB ska LIS-områden vara av ett sådant slag och ha en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Det innebär begränsningar i både kvalitativt och kvantitativt hänseende. I förarbetena anges att områdena inte bör omfatta mer än en begränsad del av de strandområden som finns vid en sjö eller vattendrag inom en kommun.<sup>35</sup>

Den kvantitativa begränsningen av LIS-områden har medfört att det har kommit att handla om relativt små LIS-områden. Naturvårdsverket föreslog 2017 att ett LIS-område inte borde ha *en begränsad omfattning* utan i stället *en sådan omfattning* att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses. Verket ansåg att begränsad omfattning kunde leda till att LIS-områden angavs på ett så snävt sätt att det begränsade LIS-verktyget mer än vad som var nödvändigt för att tillgodose strandskyddets syften.

Vi har tidigare i detta kapitel redogjort för att kommuner har haft svårt att avgränsa LIS-områden enligt nuvarande bestämmelser. Det har bland annat berott på att det funnits flera likvärdiga områden som lämpat sig för LIS-redovisning, men som inte har kunnat redovisas som LIS-område på grund av begränsningarna i lagen. Det är enligt vår uppfattning viktigt att områdena inte blir alltför små. Landsbygdsområden bör därför som utgångsläge kunna vara betydligt större än dagens LIS-områden, under förutsättning att strandskyddets syften tillåter det. Landsbygdsområdets antal och storlek bör bestämmas utifrån strandskyddets syften i varje enskilt fall. Det kan bli några få större områden eller flera mindre områden, beroende på förhållandena.

---

<sup>35</sup> Prop. 2008/09:119 s. 109–110.



## 7.5 Särskilda skäl för dispens i landsbygdsområden

**Förslag:** 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.

Förslaget införs i 7 kap. 18 d § miljöbalken.

### 7.5.1 Gällande bestämmelser

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet inom ett LIS-område får den prövande myndigheten enligt 7 kap. 18 d § MB – förutom de särskilda skälen i 18 c § – 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 myndigheten i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus.

Vid dispensprövningen ska en intresseavvägning ske enligt 25 §, vilket innebär att hänsyn ska tas även till enskilda intressen. En dispens ska därutöver enligt 26 § vara förenlig med strandskyddets syften.

### 7.5.2 Bestämmelserna försvårar byggande av bostäder

Det övergripande målet för den svenska landsbygdspolitiken, som den anges i den landsbygdspolitiska propositionen, är en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete,

boende och välfärd.<sup>36</sup> Ett delmål är att landsbygdens förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning ska vara långsiktigt hållbar, samtidigt som miljömålen nås.

Inom LIS-områden får i dag som särskilt skäl för dispens åberopas att åtgärden bidrar till utvecklingen av landsbygden. Det ska vara fråga om en mer långsiktig ekonomisk påverkan i ett lokalt eller regionalt perspektiv. Denna förutsättning ställer vissa krav på vad som kan uppfylla förutsättningen. Verksamheter som inte kan bidra till landsbygdsutveckling med långsiktig ekonomisk påverkan i ett lokalt eller regionalt perspektiv ska därmed inte kunna genomföras.

En specialreglering gäller för enstaka en- och tvåbostadshus. Det krävs inte att husen kan bidra till landsbygdsutveckling, men de måste placeras intill ett befintligt bostadshus för att dispens ska kunna ges. I glesbebyggda områden kan det i vissa fall vara svårt att placera ett nytt hus intill ett befintligt.

Utredningens uppdrag är att göra det enklare att bygga på landsbygden. Vi har i avsnitt 4.3 kunnat konstatera att många kommuner även på landsbygden står inför betydande utmaningar när det gäller bostadsbyggandet. För att öka attraktionskraften att bygga och bo i landsbygd har Boverket och olika utredningar övervägt olika sätt att främja utvecklingen i landsbygderna. Lättnader i strandskyddet är ett sådant alternativ. Våra förslag ska syfta till att dels förbättra förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar. De särskilda skälen för dispens inom landsbygdsområden behöver utformas för att i högre grad än LIS-bestämmelserna möjliggöra byggande för bostäder och för verksamheter på landsbygden.

### 7.5.3 Utredningens överväganden

Enligt huvudregeln krävs inom strandskyddade områden dispens för åtgärder som omfattas av förbuden i 7 kap. 15 § MB. I dag finns möjligheter för länsstyrelsen att undanta vissa kompletteringsåtgärder till huvudbyggnader från förbuden inom strandskyddsområden. Där länsstyrelsen har meddelat sådana föreskrifter krävs

---

<sup>36</sup> Prop. 2017/18:179.

därmed inte dispensprövning för kompletteringsåtgärderna i fråga. Undantag gäller för de areella näringarna överallt i Sverige.

Vi har inledningsvis övervägt om motsvarande undantag skulle kunna gälla inom landsbygdsområden som har redovisats i översiktsplan, som ett alternativ till dispensprövning och tillämpning av särskilda skäl.

#### *Dispensfrihet för vissa åtgärder i landsbygdsområden*

Som ett alternativ till särskilda skäl inom landsbygdsområden har vi övervägt om vissa åtgärder i stället kan undantas från förbuden och därmed dispenskravet inom landsbygdsområden. En utmaning med alternativet är att identifiera vilka åtgärder som i så fall ska vara undantagna eller inte undantagna.

Enligt direktivet ska våra förslag förbättra förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar. I den landsbygdspolitiska propositionen anges att gröna näringar är de areella näringarna och även förädlingsleden, det vill säga livsmedels- och dryckesindustrin samt skogsindustrin (massa, papper, pappersvaror och trävaror).<sup>37</sup> Som vi har redogjort för i kapitel 4 framhålls i de landsbygdspolitiska målen besöksnäring, rekreation, småskalig tillverkning och annan företagssamhet som viktiga för landsbygden. Nyttjandet av ny teknik framhålls för att förbättra landsbygdsföretagens konkurrenskraft, bland annat genom att utveckla och använda nya produkter och tjänster. Nyföretagandet på landsbygden är relativt starkt med en stor mängd små företag och en hög andel nystartade företag per invånare.

Med tanke på den bredd av verksamheter som det kan vara fråga om kan vi konstatera att alternativet skulle vara svårt att genomföra. Mot bakgrund av utredningens direktiv skulle det inte heller vara lämpligt att avgränsa vilka åtgärder som ska vara undantagna och inte. Vi har därför uteslutit detta alternativ.

I det följande överväger vi i stället och lämnar förslag till särskilda skäl som ska kunna åberopas i landsbygdsområden.

---

<sup>37</sup> Prop. 2017/18:179 s. 7.

*Landsbygdsutveckling bör inte vara ett villkor för att upphäva strandskydd eller att ge dispens*

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

Vid Naturvårdsverkets översyn av LIS-bestämmelserna 2017 framkom att i de regionala vägledningarna som länsstyrelser har antagit fanns olika synsätt på landsbygdsutveckling utifrån 7 kap. 18 d § MB. I en av vägledningarna beskrevs LIS som en möjlighet till utveckling liksom ett sätt att förhindra tillbakagång. I en annan av vägledningarna kopplades utvecklingen snarare till en förändring från ett lägre eller sämre tillstånd till ett högre och bättre. Enligt Naturvårdsverket borde landsbygdsutveckling också kunna omfatta personellt underlag för att behålla ett kvarstående värde, för att till exempel inte förlora existerande service. Verket föreslog att även en åtgärds bidrag av mer uppehållande karaktär för landsbygden borde kunna beaktas.<sup>38</sup>

Även om det bakomliggande syftet är att det ska bli enklare att utveckla landsbygdsområden kan förutsättningen att söka åtgärder måste bidra till utveckling eller bevarande vara hindrande. Särskilt små verksamheter kan med nuvarande bestämmelser få svårigheter att visa att en sökt åtgärd leder till utveckling i bestämmelsens mening. Många olika åtgärder kan gynna utveckling på landsbygden eller att den hålls levande. Med krav av det slaget måste det visas att

<sup>38</sup> Naturvårdsverket, *Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge*, 2017, s. 9–10.

och hur sökta åtgärder bidrar till ett sådant övergripande och oprecist mål. Prövningen bör enligt vår mening i stället utgå från strandskyddets syften.

*Begränsningarna för enstaka en- och tvåbostadshus bör utgå*

Särskilda förutsättningar gäller i dag för enstaka en- eller tvåbostadshus. För att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får prövningen i stället för landsbygdsutveckling beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus. Frågan blir alltså om bebyggelsen ska ske i anslutning till ett befintligt bostadshus. Syftet med att ställa krav på att en- och tvåbostadshus måste uppföras intill ett befintligt hus för att omfattas av lättnaderna är att bevara orörda strandområden och att skapa en strukturerad och samlad bebyggelse, bland annat för möjligheterna att ordna samhällsservice av olika slag. Tanken är att ny bebyggelse ska utvecklas sammanhållet i stället för att spridas på många platser runt ett vattenområde. Endast i undantagsfall, huvudsakligen i gles bebyggda delar av landet, kan ett hus enligt förarbetena anses ligga i anslutning till ett befintligt bostadshus om avståndet är 200 meter.<sup>39</sup>

Begränsningen avseende enstaka en- och tvåbostadshus har kritiserats för att ha haft en hindrande effekt. Detta gäller särskilt i de nordliga länen där bebyggelsestrukturen kan vara så gles att gårdar och hus inte faller inom 200-metersgränsen. Naturvårdsverket och Boverkets föreslog som en lösning 2013 att strandskyddet skulle kunna upphävas vid mindre sjöar och vattendrag.<sup>40</sup> Även Strandskyddsdelegationen ansåg att begränsningen har haft en hindrande effekt.<sup>41</sup>

År 2017 föreslog Naturvårdsverket en ändring av bestämmelsens lydelse så att det i stället för *i anslutning till* skulle få beaktas om huset eller husen avses att uppföras *med närhet till* ett befintligt bostadshus, för att i större utsträckning kunna ta hänsyn till förhållandena på platsen och att kunna beakta skillnader mellan olika

<sup>39</sup> Prop. 2008/09:119 s. 108.

<sup>40</sup> Naturvårdsverket och Boverket, *Strandskydd. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2013 med rättelseblad 2014, s. 10.

<sup>41</sup> SOU 2015:108 s. 227–230.

delar av landet.<sup>42</sup> Problemet har bekräftats under utredningens arbete. Till utredningen har det framförts argument både för att avskaffa begränsningen och behålla den. Argument för att behålla begränsningen har grundat sig på behovet från ett samhällsbyggnadsperspektiv av en samlad bebyggelse.<sup>43</sup>

#### 7.5.4 Utredningens förslag

Vi föreslår att begränsningen när det gäller att placera enstaka bostadshus tas bort. Det bör innebära utökade möjligheter att bygga bostäder på landsbygden, särskilt i glest bebyggda områden. Effekten kan bli att enstaka en- eller tvåbostadshus uppförs enskilt och utan direkt koppling till befintlig bebyggelse. En sådan spridd bebyggelse innebär i allmänhet en större inverkan på strandskyddets syften än om bebyggelsen finns samlad. Samtidigt bör man komma ihåg att de områden som nu är i fråga är landsbygder, där exploateringsgrad och exploateringsstryck är lågt. Det kan röra sig om avfolkningsbygder, där utmaningarna består i att hålla bygden levande och där tillgången till strandområden inte är hotad. Möjligheten att enklare kunna uppföra enstaka hus i strandområden har betydelse för att hålla landsbygdsområden levande. Det kan vara viktigt för de som redan bor och verkar på landsbygden, för hemvändare och för inflyttning.

Med de inledande ställningstagandena om landsbygdsutveckling och enstaka en- och tvåbostadshus som vi redogör för föreslår vi i det följande nya särskilda skäl för landsbygdsområden i 7 kap. 18 d § MB.

#### *Särskilda skäl för bostadshus och komplementbyggnader*

Utredningen föreslår att enstaka en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnad samt åtgärder som hör till bostadsbyggnaden regleras i bestämmelsens första punkt. De åtgärder som träffas av den föreslagna bestämmelsen är desamma som i dag, nämligen enstaka bostadshus och komplementbyggnader samt de anläggningar och andra åtgärder som hör till huvudbyggnaden. Med

<sup>42</sup> Naturvårdsverket (2017), *Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge*, s. 9–13.

<sup>43</sup> Se avsnitt 2.4 om de möten som utredningen har genomfört.

bostadshus avser vi även komplementbostadshus och användning som fritidshus. Däremot bör liksom i dag andra åtgärder som bryggor, båthus, grillplatser med mera inte omfattas av lättnadsbestämmelsen, utan även i fortsättningen prövas enligt de generella dispensgrunderna i 7 kap. 18 c § MB.

För att förbättra förutsättningarna att bygga bostäder i landsbygdsområden bör det inte ställas något krav på att åtgärden måste ha en fördel av ett strandnära läge. Det bör vara möjligt att uppföra komplementbyggnader och genomföra åtgärder till bostadshuset även *efter* att bostadshuset är uppfört. Dagens begränsning i det avseendet bör alltså inte behållas.

Beträffande sammanhållen bebyggelse, bör det regleras i bestämmelsens andra punkt. Bestämmelsen bör tillämpas när strandskydd upphävs genom detaljplan och anger att området enbart får tas i anspråk för sammanhållen bebyggelse om det finns ett angeläget allmänt intresse av att göra det. I 7 kap. 18 c § 5 MB finns en bestämmelse som möjliggör tätortsutveckling, som inte kan tillgodoses utanför det strandskyddade området. I motivuttalandena till denna bestämmelse anges bland annat följande.

Enligt femte punkten får man beakta om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse [...] Åtgärder som kan komma ifråga är till exempel sådana som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, olika typer av infrastrukturanläggningar, anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade eller åtgärder som betingas av friluft-, naturvårds-, miljö- eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället.

Det skulle inte vara fråga om tätortsutveckling i den bestämmelse som nu är i fråga, utan sammanhållen bebyggelse i landsbygden. Det bör inte finnas något krav på att man ska beakta om bebyggelsen kan uppföras utanför området, eftersom avsikten är att det ska bli enklare att bygga inom strandskyddat område i landsbygden.

#### *Särskilda skäl för byggande för verksamheter*

Vi har i uppdrag att förbättra förutsättningarna för näringsverksamhet, främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i landsbygd. I vårt direktiv har regeringen angett att utveckling av

näringsverksamhet i strandnära läge, som bidrar till tillgängliggörande av områden, kan främja det rörliga friluftslivet, besöksnäring och lokal service. Vidare anges i direktivet att de gröna näringarna är viktiga aktörer både genom sin produktion av livsmedel och andra varor på marknaden, jobb, företagande och export samt genom de positiva miljöeffekter de ger upphov till. Detta bidrar enligt regeringen på många sätt till attraktionskraft, biologisk mångfald och klimatnytta. Vidare anges i direktivet att jord- och skogsbruksverksamhet samt övriga näringar i dag utgörs av såväl stora som mindre verksamheter som är specialiserade eller diversifierade med exempelvis turism, fiske, jakt, vattenbruk eller småskalig livsmedelsproduktion. De mindre verksamheterna faller ofta utanför undantaget för de areella näringarna då de bedöms som hobbyverksamhet, men de fyller en viktig funktion för att hålla landskapet öppet, tillgängligt och attraktivt.

Det bör enligt vår uppfattning vara enkelt att få dispens för att bygga för verksamheter i landsbygdsområden, under förutsättning att verksamheten måste ha en fördel av ett strandnära läge. Åtgärderna måste också vara förenliga med strandskyddets syften enligt den bedömning som ska ske enligt 7 kap. 26 § MB.

Med verksamhet bör avses företagande eller ideell verksamhet. Företagande måste ge inkomst av något slag, men det ska inte krävas inkomst av någon viss omfattning. Ideell verksamhet bör exempelvis kunna vara lokalt föreningsliv, till exempel lokaler för sim- eller kanotklubb eller scoutverksamhet. Företagande bör exempelvis kunna vara besöksnäring och så kallade gröna näringar i form av jord- och skogsbruksverksamhet samt övriga näringar som är specialiserade eller diversifierade med exempelvis turism, fiske, jakt, vattenbruk, djurhållning, betesdrift eller småskalig livsmedelsproduktion. Verksamheter för besöksnäringen och friluftslivet kan exempelvis vara campinganläggningar, båt- och kanotuthyrning, hotell, restaurang, café, försäljning av fiskprodukter och andra produkter för friluftslivet. Annan verksamhet som kan ha fördel av ett strandnära läge är enligt vår mening hälsovård, exempelvis rehabiliteringsverksamheter av olika slag.

I detta sammanhang bör nämnas att exploatering inte behöver vara till nackdel för friluftslivet, så länge det inte tillskapas hemfridszoner eller så länge exploateringen inte är avhållande på något annat sätt. Åtgärder för besöksnäringen kan bidra till tillgänglighet



och till variationer i bruk och skötsel av natur och kulturmiljön. Det kan gälla exempelvis campingplatser, stugbyar eller byggnader tillhörande konferensanläggningar, hotell eller restauranger. Stigar och områden kan genom dessa verksamheter hållas öppna och framkomliga. Däremot kan åtgärderna inverka negativt på djur- och växtlivet, vilket får prövas inom ramen för syftesprövningen enligt 7 kap. 26 § MB.

*Tillämpning av 18 d § i områden som inte har redovisats som landsbygdsområden i översiktsplan*

Det bör, liksom idag, vara möjligt att i det enskilda fallet pröva om den sökta åtgärden ligger inom ett landsbygdsområde. En tillämpning av 18 d § förutsätter inte att kommunen i översiktsplanen har redovisat landsbygdsområden. Om en redovisning inte har skett kan det dock vara svårt att i ett enskilt ärende ta fram det underlag som behövs för att visa att lättningen i strandskyddet får tillämpas på den berörda platsen, det vill säga att platsen ligger inom ett område som uppfyller kriterierna i 17 a § första stycket.

## 7.6 Stärkt skydd i vissa områden

**Förslag:** 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. Förslaget införs i 7 kap. 18 c § andra stycket miljöbalken.

Tidigare i detta kapitel har vi lämnat förslag som berör landsbygdsområden. Landsbygdsområden är enligt utredningens förslag områden som har god tillgång på obebyggd mark, inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse (exploateringstryck), och inte är av särskild betydelse för strandskyddets syften. Förslaget berör inte starkt exploaterade områden och innebär att strandskyddet bibehålls i starkt exploaterade områden. I detta avsnitt lämnar vi förslag som syftar till att förstärka strandskyddet i vissa områden.

### 7.6.1 Gällande bestämmelser

Reformen av strandskyddsreglerna 2009 hade som mål att införa lättnader för att främja utvecklingen i landsbygdsområden med god tillgång till stränder. Reformen hade även som mål att begränsa nybyggnationen i övriga delar av landet genom tydligare och stärkta regler. Behovet av att begränsa nybyggnation var enligt uttalanden i förarbetena särskilt stort i de delar av landet där stränderna redan hade exploaterats i hög grad och det fanns ett starkt tryck på ytterligare byggnation längs stränderna. För att stärka skyddet förtydligades förutsättningarna för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet. Det infördes även förtydliganden i fråga om strandskyddets syften. Nya bestämmelser om fri passage infördes. Fri passage ska säkra bibehållande av en fri passage för allmänheten närmast strandlinjen vid beslut om upphävande vid detaljplanläggning och dispens.<sup>44</sup>

I 7 kap. 18 c § första stycket MB regleras vad som är särskilda skäl för att upphäva strandskydd vid detaljplanläggning eller medge dispens från strandskyddet.

Som särskilda skäl får endast beaktas om det område som upphävandet eller dispensen avser

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

---

<sup>44</sup> Prop. 2008/09:119 s. 1 och 33–34.

Det särskilda skäl som kan tillämpas för dispens för bryggor är 7 kap. 18 c § 3 MB som omfattar en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet.

Enligt uttalanden i förarbetena bör stor restriktivitet gälla i synnerhet i områden som är särskilt värdefulla för djur- och växtlivet, exempelvis grunda mjukbottnar. Det måste enligt förarbetena klarläggas vilket intresse den enskilde har av en dispens, vilken omfattning åtgärden måste ha för att den ska fylla sin funktion, vilka ytterligare effekter som måste påräknas, till exempel muddringsarbeten eller förändrade strömningsförhållanden, och om behovet av anläggningen kan tillgodoses på något annat sätt utanför det strandskyddsområdet. Bedömningen av behovet ska ske utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Om exempelvis en brygga behövs för en näringsverksamhet, ska vid prövningen hänsyn kunna tas till om det skulle medföra orimliga merkostnader eller tidsförluster om bryggan skulle lokaliseras utanför området. Hänsyn ska också kunna tas till om det är fråga om en brygga som är avsedd för gemensamt nyttjande av flera boende i ett närområde. Vi kan konstatera att rättspraxis i MÖD är mycket restriktiv.

### *Intresseavvägningar*

Vid dispensprövningar ska en intresseavvägning göras enligt 25 §, vilket innebär att hänsyn ska tas även till enskilda intressen. En dispens ska därutöver enligt 26 § vara förenlig med strandskyddets syften. Det innebär en restriktiv syn på dispensmöjligheterna.<sup>45</sup> Enligt förarbetena innebär det en restriktiv syn på dispensmöjligheterna. I förarbetsuttalandena anges vidare bland annat följande. En dispens innebär i realiteten att undantag medges till förmån för ett enskilt intresse i ett fall där det allmänna intresset generellt bedöms väga tyngre. Det förhållandet att syftet med strandskyddet har vidgats till att avse även skydd för djur- och växtarter bör innebära att tyngden hos det allmänna intresset ökat ännu mera. Samtidigt kan det naturligtvis finnas sådana fall där allmänintresset inte behöver hävdas med samma styrka som i flertalet fall. För dessa fall ska det finnas kvar en öppning för dispens.<sup>46</sup> Enligt Mark- och miljööverdomstolens praxis

<sup>45</sup> Prop. 2008/09:119 s. 104 och prop. 1997/98:45, Del 2, s. 98.

<sup>46</sup> Prop. 2008/09:119 s. 104 och prop. 1997/98:45, Del 2, s. 98.

ska särskild restriktivitet råda vid dispensprövningen om platsen för en tänkt åtgärd ligger inom ett område som är av riksintresse för naturvård och friluftsliv, och därtill inom utvidgat strandskyddsområde.<sup>47</sup>

### 7.6.2 Problem

I våra direktiv har regeringen pekat på att flest dispenser fortfarande lämnas i tätbefolkade områden. Regeringen har tagit fasta på att flest dispenser lämnas i storstadsområdena i Stockholms och Västra Götalands län. Detta indikerar att regelförändringarna som infördes genom reformen 2009 inte fullt ut har fyllt sitt syfte. Regeringen har hänvisat till Strandskyddsdelegationens betänkande, där delegationen har angett att dispensskälen inte upplevs som tillräckligt restriktiva för att bevara kvarvarande tillgängliga områden i tätbebyggda områden. Ett exempel är enligt delegationens betänkande skälet om ett område som redan har tagits i anspråk enligt 7 kap. 18 c § första stycket punkten 1 MB. Enligt delegationen fanns en upplevelse att skälet tillämpas alltför lättvindigt.

#### *Den tätortsnära naturen minskar*

Enligt miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv* ska tätortsnära natur som är värdefull för friluftslivet och den biologiska mångfalden värnas. Målet *Myllrande våtmarker* innebär att värdefulla våtmarker ska bevaras eftersom de har ett värde för både den biologiska mångfalden och friluftslivet.

Enligt miljömålet *God bebyggd miljö* och friluftsmålen *Tillgång till natur för friluftsliv* och *Attraktiv tätortsnära natur* ska befolkningen ha tillgång till grönområden och ett tätortsnära landskap med höga frilufts-, natur- och kulturmiljövärden. Friluftslivets tillgång till natur- och kulturlandskap ska säkerställas genom bevarande. Målen innebär att det ska finnas tillgång till någon form av natur, det vill säga målen avser inte bara strandområden.

Det finns enligt Naturvårdsverkets uppföljning av målen för friluftslivspolitikerna<sup>48</sup> som genomfördes 2019 tre grundläggande

<sup>47</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2013-06-13, målnummer M 804-13 och Mark- och miljööverdomstolens dom 2014-10-30, målnummer M 1899-14.

<sup>48</sup> Naturvårdsverket, Rapport 6904. December 2019.

förutsättningar för friluftsliv: tillgång, tillgänglighet och kvalitet. Ett naturområde som ligger nära, är tillgängligt och har hög kvalitet har störst möjligheter att främja friluftsliv i vardagen. Det är i den tätortsnära naturen det mesta av friluftslivet bedrivs. Utövandet avtar med avståndet.

Inom tätorter ser markanvändningen annorlunda ut än runt tätorterna, med en hög andel hårdgjord och bebyggd yta och en relativt betydelsefull andel parkmark. Runt tätorterna dominerar skog (omkring 40 procent), odlad mark (drygt 20 procent), och vatten (knapp 15 procent). Sjöarnas och vattendragens ekologiska status samt graden av tillgänglighet är viktiga faktorer när det gäller vilka kvaliteter som finns. Den pågående urbaniseringen och förtätningen av städer och tätorter samt bostadsbristen leder till ett hårt exploateringsstryck. Enligt 2019 års utvärdering av friluftsmålen tyder mycket på att den tätortsnära naturen minskar till följd av en ökande tätortsbefolkning och bebyggelse.

#### *Exploatering vid grunda mjukbottenar har ökat*

Vi har i kapitel 4 redogjort för miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Grunda, vågskyddade miljöer med mjukbotten uppmärksammas särskilt i beskrivningarna av miljömålet. Miljöerna har en hög biologisk produktion av en stor mängd växter och botten djur och är viktiga födosöks-, lek – eller uppväxtområden för många olika fiskarter. Områdena är också viktiga för olika arter av marina och limniska kärlväxter, såsom ålgräs och nate, vilka stabiliserar botten och minskar uppgrumling av sedimentet.

Naturvårdsverket har vid sin utvärdering 2020 av miljömålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* uppmärksammat utvecklingen av byggandet inom kustområdena. Enligt utvärderingen tyder mycket på att de grunda områdena (0–6 meters vattendjup) är de som är mest påverkade. Utbredningen av ålgräsängar minskar och sedan 1980-talet har uppskattningsvis 12 500 hektar försvunnit på västkusten. När ålgräset helt försvunnit är både naturlig återkolonisering och restaurering svår. Kostnaderna för förlorade ekosystemtjänster i form av minskad produktion av torsk, övergödning och grumligare vatten med försämrat siktdjup uppskattas till minst fyra miljarder kronor.

Orsaker till att ålgräsängarna minskar är enligt utvärderingen bland annat övergödning och överfiske, men även exploatering genom exempelvis utfyllnader i hamnar, bryggor och muddring. Bryggor påverkar ålgräsängarna negativt genom skuggning. Flytbryggor skuggar dubbelt så mycket som pålade bryggor.

Enligt en rapport från Havsmiljöinstitutet har exploateringen av bryggor vid Sveriges kust mer än fördubblats mellan 1960 och 2016.<sup>49</sup> Den sammanlagda längden bryggor har nästan tredubblats under denna period. En majoritet av alla bryggor finns i Stockholms och Västra Götalands län. Enligt en studie från Västra Götalands län fanns 96 procent av alla bryggor över grund mjukbotten. Inom grunda våderskyddade områden sker en årlig ökningstakt av antal och längd på bryggor med 1,7 respektive 1,8 procent, vilket i dag motsvarar en ökning med drygt 900 bryggor på totalt 21 kilometers längd per år inom denna miljö. Dessa vågskyddade grundområden utgör till ytan en fjärdedel av kustens totala grundområden, men innehåller drygt 60 procent av alla bryggor med avseende på längd.

### 7.6.3 Utredningens överväganden

I kapitel 3 har vi redogjort för statistik för dispensgivningen mellan 2011–2019. Av statistiken framgår att andelen antagna detaljplaner där strandskyddet upphävts har sedan år 2011 legat kring 13–15 procent. Under 2019 har kommunerna upphävt strandskyddet genom planbestämmelser i 142 detaljplaner. Utöver detta har länsstyrelserna på begäran av kommunerna fattat fyra beslut om att upphäva strandskyddet när en detaljplan ska antas. Totalt har därför strandskyddet upphävts i samband med att 146 detaljplaner har antagits, vilket motsvarar 15 procent av det totala antalet nya detaljplaner som antogs under år 2019.

Beträffande dispenser har sedan 2011 antalet beviljade åtgärder inom strandskyddsområde ökat varje år. År 2011 uppgick antalet beviljade åtgärder till 4 998 och 2019 till 7 811 beviljade åtgärder. Det innebär att antalet åtgärder som har fått dispens har ökat med 56 procent sedan 2011.

Det är vanligast med dispens för komplementbyggnader och tillbyggnader och det vanligaste skälet för dispens är att området

---

<sup>49</sup> Havsmiljöinstitutet, *Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige*, Rapport 2019.

redan har tagits i anspråk, enligt 7 kap. 18 c § första punkten MB. Vi kan därför konstatera att flest dispenser lämnas för kompletteringsåtgärder på redan bebyggda platser. Det är näst vanligast med dispens för bostadshus och fritidshus. Av kommunernas dispensbeslut avseende bostadshus och fritidshus utgör knappt hälften av åtgärderna, 44 procent, nyetableringar. Det innebär att drygt hälften, 56 procent, av de totala åtgärderna avseende bostadshus och fritidshus avser befintliga byggnader.

Utöver komplementbyggnader och tillbyggnader, bostadshus och fritidshus, meddelas enligt statistiken dispens för transformationsstationer, nätstationer och nedläggning av kablar och liknande, bryggor och pirar, anläggningar för turism, camping, stugor, hotell, friluftsanordningar och båthus. För övrigt lämnas dispens i ganska stor utsträckning också till andra åtgärder, men det saknas statistik om vad sådana åtgärder avser.

I fråga om bryggor och pirar har sedan 2011 strandskyddsdispens beviljats för drygt 5 000 åtgärder. Mellan 2013 och 2019 har kommunerna meddelat dispens för totalt 3 690 åtgärder som avser bryggor och pirar. Av dessa var totalt 1 584 nyetableringar. Det utgör 43 procent av totalen. Det innebär att drygt hälften, 57 procent, av de totala åtgärderna avser befintliga bryggor och pirar.

I kapitel 4 har vi redogjort för de svenska miljökvalitetsmålen och resultaten av Naturvårdsverkets uppföljning av målen. Beträffande kustområdena ökade den totala längden havsstrandlinje i Sverige som är påverkad av bebyggelse mellan 2015 och 2018 med knappt tre procent. År 2018 var 28 procent av den sammanlagda svenska havsstrandlinjen påverkad av bebyggelse. Den totala strandlinjen längs sjöar och vattendrag som är påverkad av bebyggelse ökade med cirka 3 procent mellan 2014 och 2018. Det motsvarar 12 procent av den totala tillgängliga strandlinjen i Sverige. I kapitel 5 redogör vi för exploateringsgraden i varje län och kommun, förändringen i exploateringsgrad över landet och avseende olika strandtyper mellan åren 2013 och 2018.

Våra studier i kapitel 5 visar att fastlandskusten generellt sett är den mest exploaterade strandtypen och att befolkningen är koncentrerad runt de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. De mest befolkade områdena, i både norra och södra Sverige är koncentrerade till kusten. Ungefär hälften av Sveriges befolkning är bosatt inom en mil från havet.

*Tätortsnära stränder*

Vi kan konstatera att det finns kommuner i Sverige där befolkningstätheten och exploateringsgraden är hög. I sådana områden kan tillgången till strandområden för de som bor i området vara betydligt mindre än i andra delar av landet. Att exploateringsgraden inom det strandskyddade området är hög behöver inte betyda att de saknas allemansrättslig tillgång till området eller livsvillkor för djur och växter. Området närmast strandlinjen kan vara oexploaterat, det kan ha anordnats strandpromenader, badstränder, utegym eller annat dit allmänheten har tillträde. Det kan också vara så att tillgången till orörd natur är begränsad.

En hög exploateringsgrad kan innebära att marken har tagits i anspråk för bostadsbebyggelse eller annat, som innebär att allmänheten inte har tillträde till strandområdet. I sådana fall begränsas ytan för friluftsliv samt djur- och växtliv i strandområdet. Om många personer ska dela på en liten mängd strandyta blir den tillgängliga ytan per person begränsad. En hög exploateringsgrad kan dessutom innebära att bebyggelse och privatisering skett ända ner till strandlinjen eller att bebyggelsen är så tät att den mer eller mindre blockerar tillgången till strandområdet.

I kapitel 5 har vi redogjort för förhållandena i Sverige avseende exploateringsgrad, befolkningstäthet och exploateringsstryck. Vi har också redogjort för befolkningsökningen och den pågående urbaniseringen. Enligt Naturvårdsverkets utvärderingar av de nationella friluftslivsmålen minskar den tätortsnära naturen. Utredningen har i kapitel 5 dragit slutsatsen att ett stärkt strandskydd kan behövas främst i städer och andra större tätorter samt i vissa fritidshusområden med högt exploateringsstryck. I synnerhet i stora städer kan tillgången till obebyggda strandområden vara begränsad. En fråga som återstår är hur strandskyddet kan stärkas i sådana områden.

*Alternativa lösningar i fråga om tätortsnära stränder*

Utredningen har utifrån det som anges i direktivet övervägt om 7 kap. 18 c § första stycket punkten 1 MB bör ändras på något sätt. Enligt bestämmelsen får man som särskilda skäl beakta att området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften.



Mark som har tagits i anspråk utgörs ofta av etablerade tomtplatser runt bostadshus. Komplementbyggnader i nära anslutning till en huvudbyggnad eller en ersättningsbyggnad för samma ändamål som en befintlig eller nyligen avlägsnad byggnad kan enligt förarbetena vara skäl för dispens.<sup>50</sup> Bestämmelsen innebär att byggande kan ske på platser där strandskyddets syften redan är utsläckta, vilket innebär ett mindre ingrepp på strandskyddets syften än om en orörd plats tas i anspråk. Bestämmelsen kan tillämpas i såväl högexploaterade som lågexploaterade områden. Det finns enligt vår mening därför nackdelar med att generellt begränsa byggandet i redan ianspråktagna områden. Vi har valt att överväga två principiellt olika alternativ, varav det ena innebär begränsade möjligheter till dispens i starkt exploaterade områden och det andra begränsade möjligheter till dispens i starkt exploaterade områden som inte har redovisats på förhand.

*Alternativ 1 – Redovisa starkt exploaterade områden med begränsade möjligheter till dispens*

Alternativ 1 innebär att, på motsvarande sätt som för landsbygdsområden, starkt exploaterade områden redovisas. Inom starkt exploaterade områden skulle upphävande- och dispensmöjligheter begränsas.

En svårighet med alternativet är enligt vår mening att ytterligare en områdestyp skulle behöva redovisas. Att redovisa områden kräver inventering, utredning och beredning. Vi ser inte att fördelarna med denna lösning överväger de tids- och kostnadsmässiga nackdelarna och har därför valt att inte gå vidare med detta alternativ.

*Alternativ 2 – Ökad restriktivitet vid prövning av dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering i vissa områden*

Enligt förarbeten och praxis ska reglerna om dispenser och upphävanden tillämpas restriktivt. De exempel på omständigheter som kan utgöra särskilda skäl enligt förarbetena är i huvudsak situationer då strandskyddsintresset inte alls eller endast obetydligt skadas, till

---

<sup>50</sup> Prop. 2008/09:119 s. 105.

exempel då åtgärden utförs på redan ianspråktagen mark.<sup>51</sup> Gällande rätt ger således uttryck för en restriktiv syn på dispensgivningen.

Detta alternativ går ut på att särskild restriktivitet ska gälla vid prövning i starkt exploaterade områden. Alternativet innebär inte att områden behöver redovisas på förhand, vilket innebär att alternativet är tids- och kostnadseffektivt och kan börja tillämpas vid ikraftträdandet. En nackdel med alternativet är att det först vid den enskilda prövningen lämnas besked om platsen i fråga ligger inom ett område där särskild restriktivitet gäller. Förutsägbarheten är större i alternativ 1 eftersom en redovisning av vilka områden som avses sker på förhand. Samtidigt finns redan i dag bestämmelsen i 7 kap. 26 § MB, som anger att en dispens måste vara förenlig med strandskyddets syften. Bestämmelsen innebär att även om särskilda skäl finns, kan dispens nekas om åtgärden inte är förenlig med något av strandskyddets syften.

Mot den här bakgrunden lämnar vi nedan ett förslag som innebär att tillämpningen ska vara särskilt restriktiv i vissa områden.

#### 7.6.4 Utredningens förslag

Som vi har redogjort för i kapitel 3, ska prövningen av om en dispens är förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § MB enligt bestämmelsens ordalydelse ske på samma sätt oavsett vilket område dispensen rör. Av förarbetsuttalandena framgår dock att det allmännas intresse varierar i olika fall. Det anges att det finns sådana fall där allmänintresset inte behöver hävdas med samma styrka som i flertalet fall.<sup>52</sup> Enligt Mark- och miljööverdomstolens praxis ska särskild restriktivitet råda vid dispensprövningen om platsen för en tänkt åtgärd ligger inom ett område som är av riksintresse för naturvård och friluftsliv, och därtill inom utvidgat strandskyddsområde.<sup>53</sup>

Som vi har angett ovan, har vi i kapitel 5 dragit slutsatsen att ett stärkt strandskydd kan behövas i områden som har en hög exploateringsgrad och ett högt exploateringsstryck och att sådana områden finns främst i städer och andra större tätorter samt i vissa fritids- och husområden med högt exploateringsstryck. I synnerhet i stora städer

<sup>51</sup> Prop. 2008/09:119 s. 29 och prop. 1997/98:45, Del 2, s. 88–91.

<sup>52</sup> Prop. 2008/09:119 s. 104 och prop. 1997/98:45, Del 2, s. 98.

<sup>53</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2013-06-13, målnummer M 804–13 och Mark- och miljööverdomstolens dom 2014-10-30, målnummer M 1899–14.

där många människor bor kan den orörda arealen av strandområde per person vara begränsad. För att åstadkomma en differentiering av strandskyddet i enlighet med direktiven, bör den restriktivitet som ska gälla vid dispens- och upphävandeprövningen tydliggöras och stärkas i områden med hög exploateringsgrad och högt exploateringstryck genom reglering i lagtext.

Regleringen bör ske i 7 kap. 18 c §, så att det redan vid tillämpningen av de särskilda skälen ska ske en bedömning av områdets exploateringsgrad och exploateringstryck. Exploateringsgraden och exploateringstrycket bör bedömas utifrån ett område omkring den plats som dispensen eller upphävandet avser, om en till tre kilometers radie. Förslaget är inte avsett att ersätta den bedömning av om en dispens är förenlig med strandskyddets syften som ska ske enligt 7 kap. 26 § MB.

Även i fråga om vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet bör lagtexten uttryckligen ange att särskild restriktivitet ska gälla. Grunda mjukbottnar bör då kunna anses utgöra ett sådant område. Grunda mjukbottnar täcker mycket stora arealer längs Sveriges kuster och det finns olika typer av grunda mjukbottnar med olika grad av känslighet och värde för växt och djurliv. Olika mjukbottenmiljöer måste kunna behandlas olika och bedömningen av om en mjukbottenmiljö är av särskild betydelse för djur- eller växtlivet måste ske i varje enskilt fall, utifrån förhållandena och förutsättningarna i området. I författningskommentaren till bestämmelsen redogör vi för vilka typer av grunda mjukbottnar som kan vara särskilt viktiga.

Sammanfattningsvis innebär förslaget att vid prövningen av en dispens eller upphävande av strandskydd vid detaljplanering ska först prövas om det föreligger något särskilt skäl enligt 7 kap. 18 c § MB. Vid den prövningen ska, enligt förslaget, särskild restriktivitet råda vid högexploaterade områden och områden med hög exploateringsgrad och högt exploateringstryck samt i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Om det föreligger ett särskilt skäl ska därefter prövas om en dispens är förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § MB.

I avsnitt 7.7 som följer föreslår vi att det ska bli enklare att få dispens för klimatanpassningsåtgärder enligt en ny punkt, punkt 7, i 18 c § MB. Förslaget om särskild restriktivitet som vi lämnar här bör inte omfatta klimatanpassningsåtgärder.

## 7.7 Enklare att vidta klimatanpassningsåtgärder

**Bedömning:** Klimatförändringarna medför behov av klimatanpassningsåtgärder. Klimatanpassningsåtgärder kan skydda befintlig bebyggelse. Det finns behov av att tydliggöra att dispens kan meddelas för klimatanpassningsåtgärder.

**Förslag:** 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).

Förslaget införs genom en ny punkt 7 i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken.

### 7.7.1 Gällande bestämmelser

I 7 kap. 18 c § första stycket MB regleras som tidigare redovisats vad som är särskilda skäl för upphävande av strandskydd vid detaljplanläggning eller dispens från strandskyddet.

Som särskilda skäl får man beakta endast om det område som upphävandet eller dispensen avser

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

### 7.7.2 Bakgrund och problem

Klimatanpassning definieras i förordningen (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete som 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. En rad olika myndigheter i Sverige ska enligt förordningen arbeta med klimatanpassning. Det är främst Statens geotekniska institut (SGI) och Sveriges geologiska undersökning (SGU) Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Boverket och länsstyrelserna som arbetar med klimatanpassning kring stigande havsnivå, erosion och översvämningar i kustområden. Det pågår ett projekt, ”Regional kustsamverkan” som syftar är att skapa hållbara lösningar för att hantera de utmaningar som följer av stigande havsnivå, erosion och översvämning i kustområden i Skåne och Halland.

I första hand handlar det om att undvika att bebyggelse finns på mark- och vattenområden med risker för översvämningar eller på mark med dålig stabilitet. Det kan handla om att byggnader och anläggningar flyttas in mot land och nya kustskydd anordnas längre från strandlinjen. Det kan också handla om strandfodring och invallningar. Kommuner har möjlighet att söka bidrag till förebyggande åtgärder. För bebyggda områden där risken för naturolyckor är stor har staten för budgetår 2020 anvisat 75 miljoner kronor. Bidragen kan användas till åtgärder för att öka markens stabilitet eller skydda mot översvämning samt åtgärder som är en direkt följd av att kunna utföra dessa.

Riksdagen har 2018 antagit en nationell strategi för klimatanpassningsåtgärder.<sup>54</sup> Enligt strategin är klimatanpassningar särskilt viktigt vid investeringar som har lång livslängd inom sektorer som bedöms som sårbara och samhällsviktiga. Det kan röra vattenförsörjning, avloppssystem, elförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenleder, vägar och järnvägar, bebyggelse och byggnader, samt inom de areella näringarna. Vidare anges att klimatanpassning behövs mot ras, skred, erosion och översvämning som hotar samhällen, infrastruktur och företag, brist i vattenförsörjningen och biologiska och ekologiska effekter.

---

<sup>54</sup> Prop. 2017/18:163.

Vi har i avsnitt 7.2 och 7.3 lämnat förslag om att landsbygdsområden inte bör kunna omfatta översvännings- eller erosionskänsliga områden. Där det redan finns bebyggelse kan det finnas behov av att utföra klimatanpassningsåtgärder. Sådana åtgärder kan också skydda strandskyddets syften.

Vi kan konstatera att olika klimatanpassningsåtgärder som har beskrivits ovan kan omfattas av förbuden enligt strandskyddsbestämmelserna. Det finns inget särskilt skäl som har utformats speciellt med perspektivet att skydda samhället mot klimatförändringar. Olika åtgärder kan möjligen inrymmas i befintliga särskilda skäl i 7 kap. 18 c § punkterna 5 och 6 MB, men vi kan inte konstatera att de olika typer av åtgärder som kan bli aktuella som klimatanpassningsåtgärder kan inrymmas under de befintliga särskilda skälen. Det bör därför vara enklare att genomföra klimatanpassningsåtgärder

### 7.7.3 Utredningens överväganden och förslag

För att göra nödvändiga klimatanpassningsåtgärder möjliga bör ett nytt särskilt skäl för dispens införas i 7 kap. 18 c § MB. Definitionen av klimatanpassningsåtgärder bör utformats i enlighet med definitionen i den nationella strategin för klimatanpassningsåtgärder. Det nya särskilda skälet läggs i en ny punkt 7, för åtgärder som behövs för att skydda miljön, människors liv och hälsa samt egendom vid befintlig bebyggelse eller infrastruktur (klimatanpassningsåtgärder). Det kan exempelvis handla om åtgärder för att öka markens stabilitet eller hindra vatten. Det kan bland annat röra sig om strandfodring och invallningar. Klimatanpassningsåtgärder ska enligt bestämmelsen kunna vidtas för att skydda samhällsviktiga funktioner som exempelvis vattenförsörjning, avloppssystem, elförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenleder, vägar och järnvägar, bebyggelse och byggnader och de areella näringarna.

Intresset bör kunna vara både allmänt och enskilt och bestämmelsen bör enbart kunna avse klimatanpassningsåtgärder vid befintlig bebyggelse. Vi har utformat bestämmelsen i enlighet med definitionen av klimatanpassningsåtgärder i den nationella strategin för klimatanpassningsåtgärder.

Förslaget innebär en modernisering av strandskyddet genom anpassning till de nya förutsättningar som ett förändrat klimat innebär. Förslaget innebär också att stränderna och därmed även strandskyddets syften skyddas mot den påverkan som ras, skrev och översvämning innebär. I vissa fall kan klimatanpassningsåtgärder också vara till nackdel för växt- och djurliv, exempelvis om klimatanpassningsåtgärden är en invallning.





## 8 Effektivare tillsyn inom strandskyddade områden

En rättvis tillämpning av strandskyddsreglerna och tillsyn av efterlevnaden framhålls i utredningsdirektivet som viktigt för att skyddet ska uppfattas som legitimt. Utredningen ska utgå från att det fortsatt finns ett behov av en ändamålsenlig och effektiv statlig tillsyn och kontroll av tillämpningen av förändrade strandskyddsregler, som värnar strandskyddets syften och säkerställer ett differentierat och legitimt strandskydd. I direktivet pekas också på att Havs- och vattenmyndigheten i den fördjupade utvärderingen av miljömålet *Levande sjöar och vattendrag* 2019 har framfört behovet av skärpt och utökad tillsyn av strandskyddet för att miljömålet ska nås.<sup>1</sup>

### 8.1 Ökad och mer effektiv tillsyn

**Bedömning:** För att skapa bättre förutsättningar för mer och effektivare tillsyn bör Naturvårdsverket få ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser.

Regeringen bör avsätta tre miljoner kronor årligen från år 2022 till 2026 till Naturvårdsverket för vägledning och utbildning i strandskyddstillsyn. Naturvårdsverket bör vid utgången av 2027 redovisa till regeringen hur resurserna har använts och Naturvårdsverkets bedömning av om insatserna har bidragit till mer och planerad strandskyddstillsyn.

<sup>1</sup> Havs- och vattenmyndigheten, *Levande sjöar och vattendrag. Fördjupad utvärdering av miljö- kvalitetsmålen* 2019, Rapport 2019:2.

### 8.1.1 Gällande rätt

Enligt 26 kap. 1 § miljöbalken (MB) ska tillsynen säkerställa syftet med MB. Med tillsyn avses bland annat att tillsynsmyndigheten på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning ska kontrollera att MB samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Med tillsyn avses också att underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter genom information och liknande verksamhet.

Enligt 26 1 a § avses med tillsynsvägledning att utvärdera, följa upp och samordna tillsynen samt att ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna.

I miljötillsynsförordningen fördelas ansvaret för tillsyn och tillsynsvägledning enligt MB. Sedan 1 juli 2009 har kommunerna ansvar för tillsyn över strandskyddsområden (2 kap. 9 § miljötillsynsförordningen). Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i de områden som omfattas av länsstyrelsens dispensprövning (7 §).

Tillsyn utövas direkt gentemot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar eller har vidtagit en åtgärd. Tillsynsvägledning omfattar utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt råd och stöd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Länsstyrelserna har ett särskilt ansvar för att ge tillsynsvägledning i länet (3 kap. 16 §). Naturvårdsverket har ansvar för tillsynsvägledning i frågor som rör tillämpningen av strandskyddreglerna i miljöbalken (2 § första stycket).

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

Tillsynsmyndigheterna ska samordna tillsynen om det är ändamålsenligt och möjligt (17 §).

### 8.1.2 Erfarenheter från strandskyddstillsynen

I detta avsnitt redogör vi för omfattningen av tillsynsplaner, vanliga överträdelser, omfattning av tillsynen och några goda exempel på hur tillsynen kan bedrivas på ett effektivt sätt.

#### *Vanliga överträdelser av strandskyddsreglerna*

Av Naturvårdsverkets årliga uppföljning av strandskyddsbeslut går det att utläsa mot vilka åtgärder som ett tillsynsföreläggande vanligen riktats i landet. Tabell 8.1 visar de vanligaste åtgärderna kommunerna har riktat ett föreläggande mot de senaste fem åren.

**Tabell 8.1 Beslut om förelägganden**

I tabellen framgår de fem vanligaste typerna av åtgärder eller ändamål, mot vilka en kommun meddelat ett föreläggande. Tabellen redovisar totala antalet förelägganden, för de vanligaste åtgärderna eller ändamålen, som kommunerna meddelat de senaste fem åren

	2019	2018	2017	2016	2015
Komplementbyggnad/tillbyggnad	10	46	19	6	28
Bostadshus inkl. fritidshus	40	52	25	15	58
Brygga/pir	63	64	35	23	41
Annat	113	85	59	60	60

*Källa:* Naturvårdsverket 2016–2020, Uppföljning av strandskyddsbeslut.

Det är vanligt att förelägganden meddelas beträffande bryggor eller pirar samt komplementbyggnader och bostadshus. Vad kategorin *Annat* innehåller framgår inte av den årliga uppföljningen.

Vid utredningens länsbesök i Västra Götaland framkom att de vanligaste objekten vid strandskyddstillsyn är bryggor och bryggdäck. Näst vanligast är olika typer av komplementbyggnader som förråd, sjöbodas, gäststugor, båthus, lusthus eller liknande – främst utanför etablerad tomtplats. Andra vanliga överträdelser är ändrad användning av olika byggnader utanför tomtplats, exempelvis en sjöbod eller ett förråd som omvandlas till bastu eller gäststuga. Altandäck som byggts utanför tomtplats eller ut i vattnet är också vanligt förekommande, liksom staket eller andra anordningar som utökar

tomtplatser. Även avhållande skyltar och utfyllnader i vatten är vanliga åtgärder som renderar behov av tillsynsinsatser.

Uppföljningen av strandskyddsbeslut visar inte hur många tillsynsbesök eller tillsynstimmar som kommunerna lägger på strandskyddstillsynen. Vid våra möten med länsstyrelser och kommuner har det framkommit att det generellt sett bedrivs lite strandskyddstillsyn.

### *Samverkan och tillsynskampanjer är effektivt*

Miljösamverkan Sverige är ett samverkansorgan kring tillsynsvägledning, tillsyn och viss prövning inom miljöbalksområdet och närliggande lagstiftningar. Deltagare är länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Under 2018 genomförde Miljösamverkan Sverige en nationell tillsynskampanj inom strandskyddade områden med länsstyrelserna (tio länsstyrelser deltog). Syftet med den samlade insatsen var bland annat att arbeta effektivare och att få syn på övergripande problem inom strandskyddsområden.<sup>2</sup>

Under kampanjen kontrollerades 182 platser i de tio län som deltog i kampanjen och vid dessa platser återfanns totalt 456 objekt (byggnader, åtgärder, anläggning och liknande) som kontrollerades. På varje plats fanns således i genomsnitt 2,5 objekt som kontrollerades. De vanligaste objekten var bryggor och bryggdäck (160), vilket motsvarade 40 procent av objekten. Näst vanligast var olika typer av komplementbyggnader som förråd, sjöbodas, gäststugor, båthus, lusthus eller liknande utanför etablerad tomtplats (114). Altandäck som byggts utanför tomtplats var också vanligt förekommande objekt (49).

Ett av syftena med kampanjen var att se hur arbetet med tillsynen inom strandskydd kunde bedrivas mer effektivt, ett annat var att se vilka övergripande problem som fanns med tillsyn inom strandskyddsområden. Några slutsatser som drogs efter den nationella kampanjen var följande.

- Planering och förberedelser underlättar fältkontrollen. Några länsstyrelser har erfarit att antalet tillsynsärenden minskar med ungefär hälften i varje steg i tillsynsprocessen.

<sup>2</sup> Miljösamverkan Sverige, *Samlad rapport för den nationella tillsynsinsatsen i strandskydd*, 2019.

- Den samlade insatsen i ett geografiskt område ger följd effekter i flera steg. Utskick av brev medför att boende vidtar åtgärder innan kontrollen. Tillsyn i ett samlat geografiskt område gör också att det blir enklare att tillämpa likabehandlingsprincipen.
- Kalibreringsmöten mellan deltagande tillsynsmyndigheter är viktiga för att myndigheter ska göra likvärdiga bedömningar. Hur proportionalitetsavvägning ska göras i tillsynsärenden var en återkommande fråga från tillsynshandläggarna.
- Att planera och genomföra tillsyn samlat i tid och koncentrerat i de geografiska områden som myndigheten prioriterat för den aktuella kampanjen, skapar bra förutsättningar för resurseffektiv tillsyn.

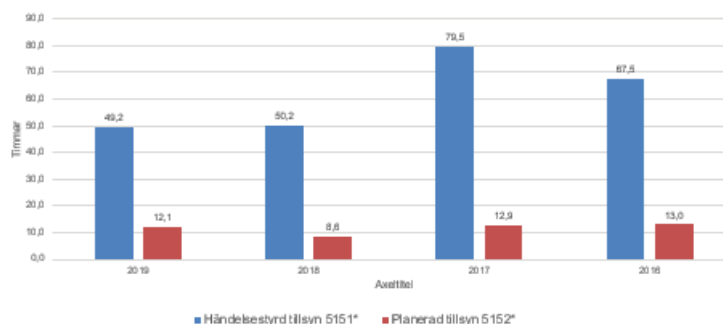
#### *Planerad tillsyn mer effektiv än händelsestyrd tillsyn*

Länsstyrelsen i Västra Götaland har utifrån den tillsyn myndigheten bedriver inom skyddade områden i länet räknat ut hur många timmar som läggs på ett planerat respektive ett händelsestyrt tillsynsärende. Med planerat ärende avses sådana tillsynsinsatser som myndigheten själv planerat att utföra. Ett händelsestyrt ärende initieras ofta av ett inkommande tips om lagöverträdelse.

Utifrån länsstyrelsen uträkning var det tydligt att planerad tillsyn var mycket effektivare än händelsestyrd tillsyn. Resultatet framgår av figur 8.1, som visar att ett planerat tillsynsärende var cirka 4 till 6 gånger så effektivt som ett händelsestyrt tillsynsärende.

**Figur 8.1** Antal timmar per tillsynsärende

Händelsestyrd tillsyn i blå stapel och planerad tillsyn i röd stapel



Anm.: Länsstyrelsen i Västra Götalands län har inte möjlighet att särskilja strandskyddstillsyn från tillsyn inom övriga områdesskydd. Länsstyrelsen arbetar ofta samlat med flera typer av skydd i tillsynen. Diagrammet visar därför tillsyn inom områdesskydd generellt.

Enligt länsstyrelsens erfarenhet kan det i vissa strandskyddsområden finnas många överträdelser. Behovet av tillsyn minskar enligt länsstyrelsens erfarenhet i takt med att tillsyn bedrivits i området.<sup>3</sup>

### 8.1.3 Skärpta regler och ökade åtgärder för miljötillsyn

Länsstyrelserna ska ge tillsynsvägledning i länet. I det ingår att granska kommunernas tillsynsverksamhet och ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen.<sup>4</sup> Den 1 augusti i år trädde skärpta regler för miljötillsyn i kraft. Enligt en ny bestämmelse i 26 kap. 8 § MB får länsstyrelsen förelägga en kommun som inte fullgör de skyldigheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen. Bestämmelsen omfattar all typ av tillsyn enligt MB. Med skyldigheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag avses en kommuns tillsynsverksamhet i vid bemärkelse. Det innefattar alla moment som ingår i kommunens tillsynsverksamhet, exempelvis hur ofta tillsynsobjekt kontrolleras och hur konstaterade brister följs upp. Det innefattar även administrativa åtgärder kring tillsynen som upprättande av behovsutredningar eller planer för tillsynen. Även andra skyldigheter

<sup>3</sup> Möte med Länsstyrelsen i Västra Götaland den 4 februari 2020.

<sup>4</sup> Prop. 2019/20:137 s. 48.

som inte ingår i tillsynen men som har ett direkt samband med den, exempelvis rapportering till centrala myndigheter, omfattas av en kommunens tillsynsuppdrag.<sup>5</sup>

Regeringen har i juni 2020 uppdragit åt Naturvårdsverket, som samordnande myndighet, att tillsammans med Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk och länsstyrelserna främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken. Naturvårdsverket ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet senast den 31 december 2023.<sup>6</sup>

#### 8.1.4 Mer resurser för vägledning och utbildning

Avsikten med tillsynen är att säkerställa syftet med strandskyddet och att reglerna följs. Riskerna för att strandskyddsreglerna inte följs beror på om reglerna är kända, förstådda och accepterade samt hur mycket tillsyn som bedrivs. Riskerna ökar ju mindre tillsyn som bedrivs.

Kommunerna har ett omfattande tillsynsuppdrag och tillsynen måste därför prioriteras. I områden med hög exploateringsgrad och hög befolkningstäthet är den allemansrättsliga tillgången till strandområden och utrymmet för djur- och växtlivet begränsat. I sådana områden är det angeläget med såväl förebyggande insatser som en effektiv tillsyn för att främja efterlevnad och att ingripande sker vid överträdelser. I områden med högt exploateringsstryck kan en successiv utbyggnad väntas, vilket kan minska kvarvarande orörda strandområden.

I kapitel 5 har vi redogjort för var exploateringsgraden av strandområden i dagsläget är hög respektive låg, vilka områden som är tät- respektive glesbefolkade och vilka områden som har högt respektive lågt exploateringsstryck. Som framgår av kapitel 5 råder ofta hög exploateringsgrad, hög befolkningstäthet och högt bebyggelsestryck i städer och andra större tätorter. Det gäller i synnerhet i stora städer.

Behovet av tillsyn av strandskyddsreglerna gäller generellt. När tillsynsuppdraget är omfattande kan, enligt vår uppfattning, tillsynen av strandskyddsreglerna lämpligen prioriteras till städer och andra större tätorter. Tillsyn kan även behöva prioriteras i vissa

<sup>5</sup> Prop. 2019/20:137 s. 51 och 88.

<sup>6</sup> Regeringsbeslut 2020-06-25, diarienummer M2020/01034/Me.

fritidshusområden under omvandling. Där kan exploateringsstrycket vara högt, likaså exploateringsgraden. Slutligen kan tillsyn också behövas i landsbygdsområden, med anledning av de förändringar i strandskyddsbestämmelserna som vi föreslår i kapitel 7.

### *Behov av vägledning och utbildning*

Länsstyrelserna ska ge tillsynsvägledning i länet. I det ingår att granska kommunernas tillsynsverksamhet och ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen. Den nya bestämmelsen i 26 kap. 8 § MB ger länsstyrelsen möjlighet att förelägga en kommun som inte fullgör sina tillsynsskyldigheter att ta fram en tillsynsplan eller behovsutredning och att bedriva operativ strandskyddstillsyn. Bestämmelsen kan enligt vår uppfattning bidra till att kommunernas tillsyn ökar, liksom länsstyrelsernas uppföljning av kommunernas tillsyn. Det saknas anledning för utredningen att föreslå ytterligare åtgärder i denna del.

Vid våra samtal med kommuner och länsstyrelser har det framkommit önskemål om mer vägledning och utbildning om strandskyddstillsyn. Vägledning och utbildning kan enligt vår mening bidra till och underlätta arbetet med strandskyddstillsyn. Kunskap om hur tillsyn kan bedrivas på ett resurseffektivt sätt kan också bidra till mer tillsyn. Erfarenheter från olika tillsynskampanjer eller andra tillsynsinsatser kan underlätta i detta avseende. För att utnyttja kommunernas kompetens bättre bör utbildningen ta till vara möjligheterna till samarbete och erfarenhetsutbyte.

Vi anser att regeringen bör avsätta tre miljoner kronor årligen från år 2022 till 2026 till Naturvårdsverket för vägledning och utbildning i strandskyddstillsyn. Syftet med en sådan satsning bör vara att få kommunala tillsynsmyndigheter att i större utsträckning än i dag genomföra tillsyn. Med en effektiv tillsyn kan resurserna enligt vår uppfattning också räcka till mer tillsyn.

Naturvårdsverket bör vid utgången av 2027 redovisa till regeringen hur resurserna har använts och myndighetens bedömning av om insatserna har bidragit till mer strandskyddstillsyn



## 9 Ikraftträdande och genomförande

**Förslag:** Lag- och förordningsändringar ska träda i kraft den 1 januari 2022. Äldre bestämmelser gäller för ärenden och mål som har påbörjats före ikraftträdandet.

De delar av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden) som omfattas av strandskydd ska gälla som landsbygdsområden enligt 7 kap. 17 a § första stycket miljöbalken, om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande har funnit att redovisningen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket i dess lydelse vid tidpunkten för länsstyrelsens granskningsyttrande.

**Bedömning:** Effekterna av de föreslagna ändringarna bör följas upp årligen och utvärderas av Naturvårdsverket.

Naturvårdsverkets årliga uppföljning av meddelade dispensbeslut i landet bör även omfatta var dispenser söks och var dispenser beviljas samt om åtgärder som avser komplementbyggnader innebär att ny byggnad uppförs.

### 9.1.1 Ikraftträdande

Utredningsuppdraget ingår som punkt i den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, även kallad Januariavtalet eller 73-punktsuppgörelsen. Strandskyddet tas upp i punkt 23 i uppgörelsen och rubriceras *Gör det möjligt att leva och bo på landsbygden*. Där anges att förslagen ska träda i kraft den 1 januari 2022.

### 9.1.2 Genomförande

Vi lämnar i detta betänkande förslag som berör strandskyddets omfattning generellt. Vi lämnar bedömningar i fråga om digitalisering av var strandskyddet gäller i landet. Vi lämnar också förslag som berör landsbygdsområden. Inom landsbygdsområden ska enligt våra förslag strandskyddet under vissa förutsättningar kunna upphävas eller landsbygdsområden redovisas i den kommunala översiktsplanen (ÖP). Inom landsbygdsområden som har redovisats i ÖP ska det vara lättare att få dispens för vissa åtgärder.

Vi bedömer att effekterna av de föreslagna ändringarna bör följas upp årligen och utvärderas av Naturvårdsverket. Vi bedömer även att Naturvårdsverkets årliga uppföljning av meddelade dispensbeslut i landet bör omfatta var dispenser söks och var dispenser beviljas samt om åtgärder som avser komplementbyggnader innebär att ny byggnad uppförs.

#### *Strandskyddets omfattning och synliggörande av var strandskyddet gäller*

Strandskyddet är idag upphävt i olika områden i landet genom föreskrifter och beslut som har fattats av länsstyrelsen. I vissa områden är strandskyddet utvidgat till högst 300 meter från strandlinjen.

Vi lämnar förslag om att mindre sjöar och vattendrag samt anlagda vatten som har tillkommit efter 1975 inte ska omfattas av strandskydd.

Vi bedömer att länsstyrelserna bör få i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län. De bör även få i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket samordna arbetet med en digitalisering av dessa och andra uppgifter gällande strandskyddet. Digitaliseringen bör vara genomförd senast två år efter det att förändringarna har trätt i kraft. Arbetet innebär en digitalisering dels av befintliga föreskrifter och beslut om strandskyddets omfattning, dels av strandskyddets omfattning vid mindre insjöar och vattendrag och vissa anlagda vatten som följer av utredningens förslag. Det är angeläget att behovet av att synliggöra och tydliggöra var strandskyddet gäller kan tillgodoses så snart som möjligt. Vi bedömer att digitaliseringen bör kunna vara genomförd senast två år efter det att förändringarna har trätt i kraft.

I anslutning till förslaget om mindre sjöar och vattendrag lämnar vi ett förslag som innebär att länsstyrelsen under vissa förutsättningar får möjlighet att införa av strandskydd vid sådana mindre sjöar och vattendrag. Vi lämnar även ett förslag som gör det möjligt för länsstyrelsen att under vissa förutsättningar ändra tidigare förordnanden om strandskyddets omfattning. Det finns ingen tidsfrist för länsstyrelsen att meddela föreskrifter eller fatta beslut enligt förslagen. Det ska kunna ske då behov uppkommer. Förslagen innebär därför inget särskilt arbete för länsstyrelsen.

Vi föreslår att Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas. Det är angeläget att föreskrifterna kan meddelas så snart som möjligt efter det att ändringarna i miljöbalken träder i kraft. Vi bedömer att Naturvårdsverket kan få i uppdrag att påbörja förberedelser för det när regeringen lämnar sin proposition till riksdagen.

### *Landsbygdsområden*

Kommuner ska enligt våra förslag antingen kunna ansöka hos länsstyrelsen om att strandskyddet upphävs i landsbygdsområden, eller redovisa landsbygdsområden i ÖP, där det ska vara enklare att få dispens för vissa åtgärder. Om kommunerna vill ansöka hos länsstyrelsen om att få strandskyddet upphävt inom ett landsbygdsområde, finns ingen tidsfrist för det. Kommunerna kan när som helst lämna in en sådan ansökan till länsstyrelsen. Vi föreslår att länsstyrelsen ska besluta att helt eller delvis återinföra strandskydd i ett landsbygdsområde, om ett område inte längre uppfyller kriterierna för det. Utredning och beslut om att återinföra strandskydd ska ske när behov uppkommer på grund av ändrade förhållanden. Förslaget innebär därför inget särskilt omställningsarbete för länsstyrelsen i denna del.

Om kommunerna vill redovisa landsbygdsområden i ÖP, där det ska vara enklare att få dispens för vissa åtgärder, finns inte någon tidsfrist för det. Förslaget innebär därför inget särskilt arbete för kommunerna. Beträffande befintliga LIS-områden föreslår vi att de delar av LIS-områden som omfattas av strandskydd ska gälla som landsbygdsområden, om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande har funnit att redovisningen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket

MB i dess lydelse vid tidpunkten för länsstyrelsens granskningsyttrande. Det innebär ett arbete för kommunerna i form av genomgång av befintliga LIS-områden och uppdatering av dessa till landsbygdsområden. Det är angeläget att uppdateringen kan genomföras i samband med att förslagen träder i kraft.

#### *Uppföljning och utvärdering av effekterna av utredningens förslag*

Utredningens förslag bygger på att lättnader i strandskyddet blir möjliga i områden som har god tillgång på obebyggda stränder (innefattande exploateringsgrad och befolkningstäthet). Lättnader medges inte i områden som har högt exploateringsstryck eller är av särskild betydelse för strandskyddets syften. Utredningens förslår också att strandskyddet stärks i områden med hög exploateringsgrad och högt exploateringsstryck.

Vi bedömer att effekterna av de föreslagna ändringarna bör följas upp årligen och utvärderas av Naturvårdsverket. Uppföljningen och utvärderingen bör göras i kombination med Naturvårdsverkets årliga uppföljning av meddelade dispensbeslut i landet. Det framgår i dag inte av Naturvårdsverkets årliga uppföljningar hur stor andel av beviljade komplementbyggnader som avser nyetableringar. Det framgår inte heller på vilka platser dispensererna har lämnats. Det går därmed inte att avgöra hur många dispenser som har lämnats exempelvis inom tätorter där tillgången till strandområden kan vara begränsad, eller hur många som har lämnats utanför tätorter där tillgången till strandområden är större.

Uppföljningen och utvärderingen bör inriktas mot hur många åtgärder som har fått dispens, vilka åtgärder som har fått dispens och var dispensererna har beviljats i enlighet med de föreslagna bestämmelserna. Uppföljningen och utvärderingen bör också avse hur många åtgärder som inte har fått dispens, vilka åtgärder som inte har fått dispens och var dispensererna har nekats i enlighet med de föreslagna bestämmelserna. Beträffande var dispens har beviljats respektive inte beviljats är det viktigt att det framgår av en eller flera kartor, som löpande uppdateras, för att det ska vara möjligt att se var i landet förslagen har fått effekt och för att kunna analysera effekterna. Som en följd av vår bedömning om behovet av utvärdering och uppföljning bedömer vi också att Naturvårdsverkets årliga uppföljning

bör utökas genom att omfatta var dispenser söks och var dispenser beviljas respektive nekas. Vi bedömer även att den årliga uppföljningen av dispensbeslut bör utökas med uppgifter om åtgärder som avser komplementbyggnader innebär en nyetablering eller om åtgärderna avser befintliga komplementbyggnader, i likhet med den uppföljning som i dag sker beträffande bostadshus, fritidshus och bryggor.



## 10 Ekonomiska och andra konsekvenser

**Bedömning:** Våra förslag bedöms få positiva konsekvenser särskilt för små företag och enskilda i landsbygdsområden. Förslagen bedöms även medföra ökad rättssäkerhet, ökad tydlighet och förutsägbarhet samt större legitimitet för strandskyddslagstiftningen.

Lättnaderna från strandskyddet i landsbygdsområden och vid mindre sjöar och smalare vattendrag kan få negativa konsekvenser för strandskyddets syften och därmed även för miljön.

Förslagen innebär sammantaget ett ökat lokalt inflytande, eftersom det är kommunerna som ska kunna ansöka om att upphäva strandskydd helt eller delvis i landsbygdsområden. Det är framför allt länsstyrelsen som kommer att få ökade kostnader som direkt följd av förslagen under en period på två år. På sikt bedöms länsstyrelsernas och kommunernas arbete med strandskyddet underlättas och förbättras som följd av våra förslag.

Enligt kommittédirektivet (2019:41) ska utredaren analysera och redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utöver dessa bestämmelser ska utredningen enligt direktivet redovisa konsekvenser i ytterligare några avseenden, exempelvis konsekvenser för friluftsliv, bygga och driva företag på landsbygden samt samhällets motståndskraft mot klimatförändringar.

Vi har anlitat externt stöd för att genomföra delar i konsekvensutredningen med ett uppdrag till Sweco Strategi AB att framför allt

bistå oss med att belysa de ekonomiska konsekvenserna för olika aktörer och med en samhällsekonomisk analys. I den delen av arbetet har även Tillväxtverket medverkat. Vi har också med ett särskilt uppdrag till samma företag belyst effekter av förslagen för miljön och friluftslivet.

Vi inleder kapitlet med att i korthet beskriva de krav som ställs på en konsekvensanalys och hur analysen är genomförd och de resonemang som ligger till grund för arbetet. Vi redogör också för utredningens problembild och syftet med förslagen. Därefter beskriver vi bedömda konsekvenser av samtliga förslag för berörda aktörer, det vill säga staten, landsting, kommuner, företag och enskilda.

## **10.1 Vilka är kraven på en konsekvensanalys och hur har den genomförts?**

### **10.1.1 Redovisning enligt kommittéförordningen**

I 14 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering.

I 15 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.



### 10.1.2 Redovisning enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla följande uppgifter.

- En beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
- En beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
- Uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
- Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
- Uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
- En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, samt
- En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

I 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning anges att om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande förhållanden.

- Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
- Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
- Vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
- I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
- Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, samt
- Om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

### 10.1.3 Redovisning enligt utredningens direktiv

Utöver vad som anges i 14–15 a §§ kommittéförordningen ska vi enligt direktiven beskriva konsekvenser för miljön och för friluftslivet och möjligheten att bygga och driva företag på landsbygden. Vi ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som läggs, till exempel i fråga om eventuella effekter vid långsiktigt förändrad bebyggelsestruktur, samt eventuella konsekvenser för samhällets motståndskraft mot klimatförändringar. Vi ska även där det är relevant beskriva konsekvenserna av förslagen för nuvarande och framtida behov för dricksvattenförsörjning. Viktiga ställningstaganden i utformningen av förslaget ska beskrivas. Alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas samt skälen till att de valts bort.

De offentligfinansiella effekterna av utredningens förslag ska beaktas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas (se 14 kap. 3 § regeringsformen, RF). Frågan om resursbehovet för berörda prövnings- och tillsynsmyndigheter och andra statliga och kommunala aktörer ska belysas. Vi ska överväga hur de föreslagna åtgärderna kan

utvärderas. Den samhällsekonomiska analysen ska genomföras av eller med stöd av personer med dokumenterad samhällsekonomisk kompetens.

## 10.2 Problembild och syfte med förslagen

Dagens strandskydd är enligt våra direktiv 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. En förändring av strandskyddet skulle kunna öka möjligheten till landsbygdsutveckling, med fler jobb och företagande som följd. Samtidigt behöver den allemansrättsliga tillgången och växt- och djurliv värnas och vid behov stärkas i områden med högt exploateringsstryck.

Strandskyddsreglernas utformning spelar en viktig roll, dels för hur det påverkar möjligheterna till byggande och näringsverksamhet, dels för hur det kan bidra till attraktiva och tillgängliga miljöer av betydelse för besöksnäringen såväl som för de boende. Utveckling av näringsverksamhet i strandnära läge som bidrar till att göra områden tillgängliga, kan främja det rörliga friluftslivet, besöksnäringar och lokal service.

Företag inom gröna näringar är viktiga aktörer genom produktionen av livsmedel och andra varor på marknaden samt för jobb, företagande och export. De är också viktiga genom de positiva miljöeffekter de ger upphov till. Detta bidrar på många sätt till attraktionskraft, biologisk mångfald och klimatnytta. Jord- och skogsbruksverksamhet och andra näringar utgörs i dag av såväl stora som mindre verksamheter som är specialiserade eller diversifierade med exempelvis turism, fiske, jakt, vattenbruk eller småskalig livsmedelsproduktion. De mindre verksamheterna faller ofta utanför undantaget för de areella näringarna, då de bedöms som hobbyverksamhet. De fyller dock en viktig funktion för att hålla landskapet öppet, tillgängligt och attraktivt.

Vi ska enligt direktiven föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som medför att strandskyddet i miljöbalken (MB) görs om i grunden. Det ska ske genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom

befolkningstäthet och exploateringstryck. Det ska 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 exploateringstryck.

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.

## 10.3 Alternativa lösningar

### 10.3.1 Nollalternativet

Våra direktiv refererar bland annat till ett antal utvärderingar av strandskyddsbestämmelserna som har genomförts under 2010-talet. Om några förändringar inte genomförs, kommer de problem som har lyfts fram i dessa uppföljningar att bestå.

Strandskyddet har utvärderats grundligt med avseende bland annat på hur effektivt de reformer som genomfördes 2009 har bidragit till landsbygdsutveckling. LIS-reglerna har utvärderats gemensamt av Naturvårdsverket och Boverket. Därutöver har Strandskyddsdelegationen haft i uppdrag att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats när det gäller frågor som berör tillämpningen av strandskyddsreglerna. Även Boverkets uppföljning av tillämpningen av plan- och bygglagen (PBL) som genomfördes 2015 behandlade landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Mot bakgrund av slutsatserna i dessa rapporter och ett tillkännagivande från riksdagen gav regeringen år 2017 Naturvårdsverket i uppdrag att se över LIS-reglerna och föreslå de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som behövs för att ytterligare främja landsbygdsutveckling i områden med god tillgång till stränder. Naturvårdsverket redovisade uppdraget i augusti 2017. Därutöver publicerade Länsstyrelsen i Norrbottens län i februari 2019 en sammanställning av hur exploateringen av stränder ser ut i de olika delarna av landet. Karteringen är en del av Sveriges regionala miljöövervakning.

Strandskyddsdelegationen konstaterade i sitt betänkande att den intention som låg bakom förändringen 2009, med fortsatt restrikt-

tivitet i exploaterade områden och lättnader i skyddet där det fanns god tillgång på oexploaterade strandområden, inte hade fått full effekt.<sup>1</sup> Delegationen identifierade en rad problemområden som utformningen av skälen för att upphäva eller medge dispens från strandskyddet. Delegationen tog också upp svårigheter som rör en nationellt enhetlig kartredovisning av strandskyddet och samordning mellan dispensprövning och fastighetsbildning. Delegationen beskrev dessa problemområden mer i detalj och pekade på behovet av en översyn av reglerna utifrån dessa problemområden.

Mer i detalj ansåg delegationen bland annat att införandet av de sex särskilda skälen för dispens hade inneburit en enhetlig och förklarad handläggning, men att de inte gav tillräckligt utrymme för att behandla olika fall olika. Enligt delegationen var det viktigt att genomföra en analys av hur tillämpningen av dispenskälen påverkade landsbygd respektive tätbebyggda områden. Analys borde också omfatta dispensansökningar som avslogs för att det saknades stöd i ett av de sex särskilda skälen eller skälet om LIS, trots att åtgärden i fråga uppenbart saknade betydelse för strandskyddets syften.

Beträffande bestämmelserna om LIS ansåg delegationen bland annat att otydligheter i bestämmelsernas förarbeten hade skapat en osäkerhet i tillämpningen. Delegationen ansåg att den geografiska begränsningen av LIS var motiverad. Bestämmelserna borde dock i högre grad beakta platsspecifika förutsättningar och att göra det möjligt att ta hänsyn till områdenas föränderlighet. LIS utan föregående fysisk planering, som ett komplement till en övergripande planering, skulle kunna innebära ökad flexibilitet och förbättra möjligheterna för lokalt entreprenörskap samt till dispens för enstaka bostadshus för landsbygdsutveckling.

Enligt delegationen var undantaget för de areella näringarna svårt att tillämpa för de småföretagare som har små produktionsenheter och som för sin försörjning är beroende av inkomster från flera olika typer av näringar. De mindre verksamheterna faller ofta utanför undantaget för areella näringar, då de bedöms som hobbyverksamheter. Inte sällan brukar små produktionsenheter också mark som inte är lämpad för högproduktiva enheter. Därmed kan dessa småbruk utföra stora insatser för att bevara öppna slätter- och betes-

---

<sup>1</sup> Strandskyddsdelegationens betänkande *Strandskyddet i praktiken*, SOU 2015:108, s. 215–238.

marker, vilket skapar biologisk mångfald, bevarar kulturmiljöer och skapar förutsättningar för attraktivt friluftsliv.

Reformen av strandskyddsreglerna 2009 hade också till syfte att strama åt möjligheten till undantag i högexploaterade områden främst genom att dispensmöjligheterna blev tydligare. Fortfarande ges dock flest dispenser i tätbefolkade områden enligt Naturvårdsverkets årliga sammanställningar av strandskyddsdispenser. Strandskyddsdelegationen konstaterade i sitt betänkande att det finns indikationer på att skyddet är starkt i glest bebyggda områden och svagare i tätbebyggda områden. I dagsläget ges till exempel flest dispenser i storstadsområdena i Stockholms och Västra Götalands län, menade delegationen.

Detta indikerar att regelförändringarna som infördes genom reformen 2009 inte fullt ut har fyllt sitt syfte om att skapa differentierade strandskyddsregler. Delegationens uppfattning var att det finns ett brett stöd för en sådan differentiering, men ifrågasatte om denna har fått full effekt. Enligt delegationen har det återkommande beskrivits att dispensskälen inte är tillräckligt restriktiva för att bevara kvarvarande tillgängliga områden i tätbebyggda områden. Ett exempel är skälet om ett område som redan har tagits i anspråk, vilket upplevs tillämpas allt för lättvindigt.

Sammantaget upplevs strandskyddet enligt Strandskyddsdelegationen som orimligt i förhållande till det skydd som behövs för att säkerställa strandskyddets syften i glest bebyggda områden. Samtidigt upplevs det inte alltid som att det tillämpas på ett sådant sätt att det säkerställer strandskyddets syften i tätbebyggda områden. När tillämpningen inte upplevs säkerställa strandskyddets syften i alla avseenden påverkar det regelverkets legitimitet.

Även den parlamentariska landsbygdskommittén konstaterar i sitt betänkande att förändringarna i strandskyddslagstiftningen inte fått den effekt för landsbygdsutvecklingen som många kommuner och landsbygdsbor hoppades på. Kommittén rekommenderade därför regeringen att vidta ytterligare åtgärder för att strandskyddsreglerna ska få avsedd effekt i landsbygderna.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Landsbygdskommitténs betänkande *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*, SOU 2017:1 s. 138

Havs- och vattenmyndigheten har i den fördjupade utvärderingen av miljömålet Levande sjöar och vattendrag 2019 lyft fram behovet av skärpt och utökad tillsyn av strandskyddet för att miljömålet ska nås.<sup>3</sup>

År 2014 beslutade riksdagen om en proposition om strandskyddet vid små sjöar och vattendrag.<sup>4</sup> Därigenom antogs lagändringar som innebär att länsstyrelsen har fått möjlighet att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, om det område som ett upphävande avser har liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Särskilt viktigt är det för anlagda dammar, diken och andra små vatten utan större miljövärden.

### 10.3.2 Övervägda alternativ som valts bort

I kapitel 7 har vi lämnat förslag som syftar till att göra det enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Vi har lämnat två förslag i detta avseende. Det ena innebär att strandskyddet ska kunna upphävas i landsbygdsområden. Det andra förslaget innebär att kommuner får redovisa landsbygdsområden i ÖP, inom vilka det ska vara enklare att få dispens. I det kapitlet har vi även redogjort för de alternativ som har övervägts och varför de har valts bort.

Vi har föreslagit att strandskyddet ska kunna återinföras under vissa förutsättningar. Som ett alternativ har utredningen övervägt att strandskyddet ska kunna upphävas tillfälligt och förlängas. Då skulle ett beslut innebära att strandskyddet tillfälligt skulle vara upphävt och få meddelas för högst ett visst antal år, men kunna förlängas. Vi har valt att inte gå vidare med detta alternativ, eftersom det innebär en översyn och administration i ett visst intervall utan hänsyn till det verkliga behovet av översyn. Det valda alternativet innebär att översyn kan ske när som helst, vilket leder till en mer flexibel och behovsanpassad översyn.

---

<sup>3</sup> Havs- och vattenmyndigheten *Levande sjöar och vattendrag Fördjupad utvärdering av miljö- kvalitetsmålen 2019*. Rapport 2019:2.

<sup>4</sup> Prop. 2013/14:214 *Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag*, Bet. 2013/14: MJU26, rskr. 2013/14: 358.

## 10.4 Vilka berörs av förslagen?

De offentliga aktörer som i huvudsak påverkas av våra förslag är kommuner, länsstyrelser och Naturvårdsverket. Regioner, Boverket, Havs- och vattenmyndigheten och Lantmäteriet berörs indirekt som följd av en förändrad lagstiftning och digitalisering av strandskyddet. I de fall våra förslag bedöms medföra en betydande kostnadspåverkan har vi lämnat förslag på en finansiering.

Företag och enskilda påverkas också av våra förslag. Hur dessa påverkas beskrivs närmare under respektive avsnitt längre fram. Kortfattat är det i huvudsak företag i landsbygden som påverkas positivt, framförallt små företag och företag som har fördel av ett strandnära läge. Mycket av det strandnära byggandet avser småhus eller komplementbyggnader till småhus. Enskilda, fastighetsägare och markägare påverkas därmed i hög utsträckning av våra förslag.

I övrigt kan även andra invånare påverkas som följd av åtgärder i strandnära lägen. De kan påverkas i form av minskad eller ökad tillgänglighet till stränder. Påverkan kan även bli en följd av positiva effekter på landsbygdsutvecklingen i form av bättre underlag för service och handel och därmed även bättre förutsättningar för ökad tillgänglighet.

Förslagen som rör digitalisering, bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller har betydelse för alla inblandade aktörer. En ökad transparens avseende var strandskyddet gäller eller inte kommer att underlätta arbetet för både de som planerar att bygga i strandnära lägen och för handläggningen av sådana ärenden. Den ökade transparensen bör även medföra ökad legitimitet för strandskyddslagstiftningen.

## 10.5 Kostnader och andra konsekvenser för staten, kommuner och regioner

Vi har lagt fram ett antal förslag som kan komma att få ekonomiska och andra konsekvenser för de offentliga aktörer som berörs. Vi redogör nedan för de konsekvenser våra förslag kan komma att medföra. I de fall det har behövts kostnadsuppskattningar har en dialog skett med berörda aktörer.



Många av förslagen innebär en annan rollfördelning mellan länsstyrelser och kommuner. I de fall det handlar om att kunna upphäva strandskyddet helt eller delvis kommer strandskyddsdispens inte att behöva sökas, vilket medför att länsstyrelserna inte behöver granska och överpröva dispenser. De nya kriterierna och särskilda skälen för landsbygdsområden bör även medföra att färre strandskyddsdispenser överprövas av länsstyrelsen. Det är kommunerna som ska ansöka om att upphäva strandskyddet. Länsstyrelserna ska upphäva strandskyddet helt eller delvis om kriterierna för landsbygdsområden är uppfyllda. Länsstyrelserna kommer däremot att få möjlighet att återinföra strandskyddet, om områden har särskild betydelse för något av strandskyddets syften. En sådan process bör ske i dialog med kommunerna och andra berörda. Sammantaget anser vi att förslagen stärker det kommunala självstyret.

### 10.5.1 Länsstyrelsen

#### *Landsbygdsområden i översiktsplan*

Enligt våra förslag ska kommuner fortsättningsvis kunna redovisa landsbygdsområden i översiktsplan (ÖP). Inom sådana områden ska särskilda skäl för landsbygdsområden kunna tillämpas. De delar av LIS-områden som omfattas av strandskydd som tidigare redovisats i gällande ÖP ska anses vara landsbygdsområden, där det ska vara enklare att få dispens. Gällande bestämmelser om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) avskaffas och ersätts av nya kriterier av landsbygdsområden och nya särskilda skäl för dispens.

Av det totala antalet åtgärder inom LIS-områden som kommunerna har beviljat strandskyddsdispens för har 9,5 procent upphävts av länsstyrelsen vid överprövning av kommunens beslut. De föreslagna förändringarna bör leda till att en lägre andel av strandskyddsdispenserna i landsbygdsområden behöver upphävas. Det beror på flera föreslagna förenklingar i lagstiftningen. Exempelvis har begreppet landsbygdsutveckling varit svårt att tydligt definiera och därmed medfört olika tolkningar i kommuner och länsstyrelser angående om åtgärderna ansetts bidra till utveckling. Att kravet på utveckling tas bort medför en förenkling i granskningen av dispenser i landsbygdsområden och även större förutsägbarhet.

Den nuvarande formuleringen om att enstaka en- eller tvåbostadshus måste uppföras *i anslutning till* ett befintligt bostadshus ska enligt förslaget tas bort. Den innebär svårigheter i tolkningen av vad som ska anses vara i anslutning till. Huvudskälet till att detta krav ska tas bort är för att underlätta byggande för bostäder och verksamheter på landsbygden, där det ofta saknas befintlig bebyggelse. Det bör även medföra enklare granskning av strandskyddsdispenser inom landsbygdsområden och minskad risk för att besluten upphävs. Det är troligt att fler och/eller större landsbygdsområden kommer att kunna redovisas i ÖP jämfört med dagens LIS-områden. Kommuner kan dock välja att i stället ansöka om att upphäva strandskyddet helt eller delvis i ett landsbygdsområde (se nedan). Sammantaget bör förslagen medföra att det blir fråga om fler fall som det är möjligt att få dispens för inom landsbygdsområden som redovisas i ÖP. Det bör även medföra förenklingar eller mindre arbete i sena skeden för länsstyrelsen.

#### *Möjlighet att upphäva strandskyddet helt eller delvis*

Vi föreslår att kommuner ska kunna ansöka om att helt eller delvis upphäva strandskyddet inom ett landsbygdsområde, om kriterierna för landsbygdsområden är uppfyllda. Det är länsstyrelsen som i så fall tar emot ansökan och fattar beslut om att upphäva strandskyddet. Det är svårt att förutse i vilken mån kommuner kommer använda sig av de två möjliga alternativen. Kommuner kan välja att redovisa landsbygdsområden i ÖP eller att ansöka om att helt eller delvis upphäva strandskyddet i ett landsbygdsområde.

De flesta kommuner torde börja med en övergripande analys inom ramen för arbetet med ÖP. Kommuner som har erfarenhet av LIS borde ha lättare att förhållandevis snabbt bestämma sig för vilka områden som kan vara aktuella för att ansöka om upphävande av strandskydd inom landsbygdsområden.

Sannolikt kommer länsstyrelsens handläggning under en period att behöva öka i takt med att kommunerna väljer att ansöka om att upphäva strandskyddet helt eller delvis i ett landsbygdsområde. Det bör nämnas att en kommun enbart kan välja ett av alternativen för ett område. Om kommunerna väljer att ansöka om att upphäva strandskyddet helt eller delvis i ett landsbygdsområde, innebär det

att kommunen inta kan redovisa sådant område i ÖP på motsvarande sätt som för dagens LIS-områden. Det kan dock bli aktuellt med ansökningar om att upphäva strandskydd som omfattar både helt nya områden eller hela eller delar av dessa.

Vi bedömer att upphävt strandskydd främst kommer att bli aktuellt inom begränsade områden, där det finns visat intresse för byggnation. Det gäller särskilt när en ansökan om att upphäva skyddet måste föregås av situationsanpassade och noggranna utredningar. I de fall strandskyddet upphävs i landsbygdsområden, kommer det att medföra minskad handläggning för länsstyrelsen för att granska och överpröva strandskyddsdispenser. Därför bör förslagen på sikt inte påverka länsstyrelsens arbete i någon större omfattning jämfört med dagens LIS-bestämmelser. Utredningstiden för att ansöka om att upphäva strandskyddet kommer framförallt att ligga på kommunen. Varken kommuner eller länsstyrelser kommer att kunna ta betalt för sina insatser.

#### *Små sjöar och vattendrag samt anlagda vatten*

Vi föreslår vidare att strandskydd inte ska gälla vid insjöar med en vattenyta på 1 hektar eller mindre eller vattendrag som är 2 meter eller smalare. Strandskydd ska heller inte gälla vid anlagda vatten som tillkommit efter 1975. För att underlätta digitalisering av strandskyddets belägenhet och tillämpningen av föreslagna ändringar av strandskyddsreglerna, behöver de närmare förutsättningarna för avgränsningarna samordnas. Det kommer således att innebära ökad arbetsbelastning för länsstyrelsen att utreda vad som ska anses vara en liten sjö eller ett smalt vattendrag. Detta behandlas mer ingående längre ner i detta avsnitt avseende det sammantagna behovet att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län.

#### *Möjlighet att återinföra strandskyddet*

Vi föreslår att länsstyrelsen ska kunna återinföra strandskyddet helt eller delvis, efter att skyddet i landsbygdsområde har upphävts, om området inte längre kan anses uppfylla kriterierna för ett landsbygdsområde. Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet även få 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. Nuvarande länsvisa undantag från strandskyddet ska fortsättningsvis gälla. Även i dessa fall ger vi förslag om att länsstyrelsen ska få möjlighet att återinföra strandskyddet, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Ett beslut om att återinföra strandskyddet bör föregås av noggranna utredningar av länsstyrelsen inför samråd med de kommuner och den region som berörs liksom med allmänheten. Dessa möjligheter ges för att säkra att strandskyddets syften efterlevs, inte minst i högexploaterade områden. Ett annat skäl är för att kunna skapa förutsättningar för mer likvärdigt strandskydd i Sverige som helhet utifrån gällande och föreslagna regler. Det är upp till länsstyrelsen, i samråd med kommuner och andra som berörs, att bedöma i vilken omfattning det finns skäl att utreda om strandskyddet bör återinföras. Våra förslag innebär därmed inte en direkt ökad arbetsbelastning för länsstyrelserna, men indirekt kommer det troligtvis att medföra ökad utredningstid för att klargöra om det finns behov av att återinföra strandskydd. Ett sådant arbete kan med fördel genomföras i samband med länsstyrelsens utredning av vad som ska anses vara en liten sjö eller ett smalt vattendrag (se nedan).

#### *Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller*

När länsstyrelsen har fattat beslut – efter ansökan om att upphäva strandskyddet helt eller delvis – bör det upphävda områdets avgränsningar redovisas på karta och kartan som ska finnas i beslutet bör utformas så att uppgifterna i den kan göras tillgängliga och behandlas digitalt. Vi anser att länsstyrelserna bör få i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län. Digitaliseringen bör vara genomförd senast två år efter det att förändringarna har trätt i kraft. Vissa länsstyrelser har redan digitaliserat strandskyddet i GIS-skikt, medan de flesta inte har det.

Vårt förslag om att upphäva strandskyddet för små sjöar och vattendrag kommer dock att behöva utredas av samtliga länsstyrelser för att de ska kunna bestämma om strandskydd ska gälla eller inte. Det är bland annat som följd av att det inte är möjligt i befintliga kartmaterial att fastställa om ett vattendrag är 2 meter eller smalare.

Givet att länsstyrelserna får uppdraget att klarlägga och fastlägga var strandskyddet ska gälla, kommer det att innebära ökad utredningstid och insatser under två år efter att förändringarna trätt i kraft. Arbetsinsatsen kommer att variera i olika delar av landet, eftersom vissa län redan har digitaliserat strandskyddet medan andra inte har det. Samtidigt ska alla län använda samma samordnade metod för att redovisningen ska bli enhetlig, vilket innebär arbetsinsatser för alla länsstyrelser. Arbetsinsatsen beror även på länets storlek och förekomsten av mindre sjöar och vattendrag. En digitalisering av strandskyddet bör även underlätta länsstyrelsens arbete på lång sikt.

Det är svårt att uppskatta hur stor arbetsinsatsen kommer vara för att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län. Utvecklingen går redan i dag mot att allt mer digitaliseras och det är troligt att strandskyddet också skulle gå i den riktningen på sikt, inte minst med tanke på att vissa redan redovisar strandskyddet digitalt. Våra förslag innebär att denna utveckling behöver påskyndas och samordnas. Vi uppskattar att länsstyrelsernas kostnader kommer att motsvara ungefär 10 miljoner kronor eller 5 miljoner kronor per år för att genomföra digitaliseringsarbetet. Uppskattningen baseras på en beräkning av att i genomsnitt behöver en handläggare per länsstyrelse arbeta på en deltid motsvarande 25 procent under två år.

Till detta kommer även tid för samordning för att kunna samla in publicerade geodata på ett harmoniserat sätt. Sammantaget beräknas kostnaden motsvara 5 miljoner årligen under de två år som länsstyrelserna har på sig att genomföra digitaliseringen efter att förändringarna trätt i kraft. I detta sammanhang bör det nämnas att digitalt publicerade kartor inte kommer att vara juridiskt bindande, förutom om kartan följer av ett fattat beslut. Det bör underlätta digitaliseringsarbetet med avseende på vilken detaljeringsnivå som ska gälla. Detta kan jämföras med att länsstyrelserna i dag lägger 8–9 miljoner kronor per år (2018 och 2019) på granskning och överprövning av kommunala strandskyddsdispenser.

För att kunna klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län behöver även länsstyrelserna utreda vad som ska anses vara en liten sjö eller ett smalt vattendrag. Det är en förutsättning för att digitaliseringen ska kunna genomföras med hänsyn tagen till våra förslag. Även i detta fall uppskattar vi att arbetet bör motsvara ungefär en handläggare per länsstyrelse på en deltid mot-

svarande 25 procent under två år. Den exakta fördelningen mellan länsstyrelserna i tid och kostnad kommer troligtvis att variera på grund av bland annat länens storlek och förekomsten av mindre sjöar och vattendrag inom respektive län.

Vi bedömer att kostnaden kommer att motsvara minst 9 miljoner kronor under två år eller 4,5 miljoner kronor per år för att genomföra detta arbete. Omfattningen beror på hur länsstyrelserna lägger upp sitt arbete och på ambitionsnivån. Med ambitionsnivå avser vi bland annat utredningstid för att bedöma om strandskyddet i det enskilda fallet 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. Länsstyrelsen bedömer dock själv vad som är en rimlig nivå på utredningsarbetet.

### *Tillsyn*

Länsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning i länet. I det ingår att granska kommunernas tillsynsverksamhet och ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen. Länsstyrelsen får även förelägga en kommun som inte fullgör de skyldigheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen. Vi anser att Naturvårdsverket bör få ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser för att skapa bättre förutsättningar för mer och effektivare tillsyn. Som en följd av detta kommer länsstyrelserna att behöva avsätta tid för kompetensutveckling, vilket i sin tur bör stärka tillsynsarbetet inom området.

## **10.5.2 Naturvårdsverket**

### *Tillsynsvägledning*

Naturvårdsverket har ett allmänt vägledningsansvar i frågor som rör tillämpningen av strandskyddstillsyn enligt miljöbalken (MB). Verket ska redovisa statistik som rör kommunernas och länsstyrelsernas beslut i ärenden om upphävande och dispens från strandskyddet samt tillsynsbeslut i strandskyddsärenden. Regeringen har i juni 2020 uppdragit åt Naturvårdsverket som samordnade myndighet att tillsammans med Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten,

Kemikalieinspektionen, Statens jordbruksverk och länsstyrelserna främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt MB. Förutom att utveckla arbetsformer för en nationell miljötillsynstrategi omfattar uppdraget också att genomföra insatser för att stärka kompetensen, öka digitaliseringen och utveckla uppföljning och utvärdering av tillsynen.

Naturvårdsverket har tidigare tagit fram vägledning för länsstyrelsernas och kommunernas arbete med strandskydd. Vi anser att Naturvårdsverket bör få ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser för att skapa bättre förutsättningar för mer och effektivare tillsyn. Naturvårdsverket ger redan i dag viss löpande vägledning och har enligt myndighetens årsredovisning för 2019 exempelvis genomfört webinarium om domar i strandskyddsmål.

Vi anser att detta arbete behöver stärkas. Anledningen är att det bedöms finnas brister i strandskyddstillsynen och att det finns behov av kompetensutveckling i och med förändrad lagstiftning i enlighet med våra förslag. Arbetet skulle exempelvis kunna avse att genomföra utbildningar och att ta fram handböcker som kan användas för mer övergripande vägledning. I vår bedömning har vi uppskattat att regeringen behöver avsätta 3 miljoner kronor årligen från år 2022 till 2026 till Naturvårdsverket för vägledning och utbildning i strandskyddstillsyn. Naturvårdsverket bör vid utgången av 2027 redovisa till regeringen hur resurserna har använts och verkets bedömning av om insatserna har bidragit till mer och planerad strandskyddstillsyn.

### *Digitaliseringsarbetet*

Länsstyrelserna bör få i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län. Länsstyrelserna bör i samråd med Naturvårdsverket samordna arbetet med en digitalisering av dessa och andra uppgifter inom strandskyddet. Som en följd av denna bedömning kommer Naturvårdsverket att behöva lägga viss tid för samråd med länsstyrelserna i deras arbete. Omfattningen för Naturvårdsverket bedöms dock inte vara större än att det bör inrymmas inom befintliga anslag.

### 10.5.3 Kommunerna

I detta avsnitt behandlas hur kommunerna som organisation påverkas av våra förslag. Konsekvenser för landsbygdsutveckling och förslagets påverkan på den kommunala självstyrelsen beskrivs närmare under egna rubriker senare i kapitlet.

#### *Landsbygdsområden i översiktsplan*

I huvudsak kommer våra förslag att underlätta för kommunernas strandskyddsarbete. Kommunerna kommer fortsättningsvis att ha möjlighet att redovisa landsbygdsområden i ÖP på samma sätt som med dagens LIS-områden och besluta om dispens för dessa områden. Nuvarande LIS-områden som utpekats och omfattas av strandskydd i ÖP, ska fortsättningsvis gälla som landsbygdsområden, givet att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande har funnit att redovisningen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket MB.

De föreslagna kriterierna för landsbygdsområden bör medföra en utökad möjlighet att peka ut större och/eller fler geografiska områden. Det kommer inte vara nödvändigt att beakta i vilken mån de utpekade områdena är lämpliga för utveckling av landsbygden, vilket har visat sig vara svårt att avgöra och tolkningarna har därför varierat. En annan svårighet med nuvarande bestämmelser för landsbygdsområden i strandnära lägen har varit att bedöma om området är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses *långsiktigt*. Detta har också medfört att utpekade LIS-områden omfattar förhållandevis små arealer mark och vatten. I stället föreslår vi att utpekade landsbygdsområden ska ha god tillgång på obebyggd mark i strandnära lägen, inte ha stor efterfrågan på mark för bebyggelse inom det särskilda strandskyddsområdet samt att områdena inte är av särskild betydelse för strandskyddets syften. Vi anser att dessa kriterier ska vara lättare att applicera och innebära större förutsägbarhet med avseende på tolkningen av kriterierna.

När dispens lämnas i LIS-områden har det enligt dagens bestämmelser varit svårt att avgöra i vilken mån åtgärderna bidrar till landsbygdsutveckling. Tolkningen har varierat i sådan omfattning att rättssäkerheten kan ifrågasättas. I våra förslag ska bidraget till landsbygdsutveckling varken behöva vägas in i kriterierna för landsbygds-



områden eller i de särskilda skälen för dispens i sådana områden. Det bör underlätta kommunernas dispensprövning och minska risken för överprövning av dispenser hos länsstyrelsen.

En annan föreslagen förändring som bör underlätta kommunernas arbete med dispenser är att hänsyn inte ska behöva tas till att uppförandet av enstaka en- eller tvåbostadshus ska ske *i anslutning till* ett befintligt bostadshus. I stället ska endast hänsyn behöva tas till att området *behövs* för enstaka en- eller tvåbostadshus, komplementbostadshus eller komplementbyggnad samt anläggning eller åtgärd som hör till bostadsbyggnaden. Sammantaget innebär även dessa förslag att det kommer att vara enklare att få tillstånd och dispens för att bygga strandnära i landsbygden.

#### *Ansöka om att upphäva strandskyddet helt eller delvis*

Vi föreslår att kommunen ska få möjlighet att ansöka om att helt eller delvis upphäva strandskyddet i ett landsbygdsområde i stället för att redovisa landsbygdsområden i ÖP. Det är länsstyrelsen som tar beslut om att upphäva strandskyddet efter ansökan från en eller flera kommuner, men det är kommunerna som har utredningsansvaret kopplat till ansökan. Ett beslut om att upphäva strandskyddet inom ett utpekad landsbygdsområde kan ges i förväg innebär bättre förutsägbarhet vad gäller potential för byggande och utveckling av verksamheter.

Det är även upp till kommunerna själva att ta beslut om de vill ansöka om att upphäva strandskyddet helt eller delvis i ett landsbygdsområde. Förslaget innebär därför inte en direkt ökad kostnad för kommunernas handläggning och utredning. Ett beslut om att upphäva strandskyddet måste dock föregås av noggranna utredningar, vilket kan komma att medföra mycket arbete. Kommunerna har genom sitt planeringsansvar bäst förutsättningar att göra avvägningar mellan utvecklings- och bevarandebestånden inom kommunen. Vi bedömer därför att kommuner främst kommer att vilja lägga sina resurser på utredning av begränsade områden, där det finns ett visat intresse för byggnation. Detta arbete kan med fördel genomföras i samband med översyn av ÖP.

*Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller*

Länsstyrelserna bör få i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län. En nationell digital strandskyddsportal med GIS-skikt kommer att underlätta kommunernas arbete med både dispenser och tillsyn genom förenklad kontroll av var strandskyddet gäller. Detta förslag medför således enbart förenklingar för kommunerna. Information om var strandskyddet gäller bör finnas lättillgängligt på kommunernas hemsidor.

*Strandskydd vid upphävande och ändring av äldre detaljplaner*

Det har enligt vår bedömning inte varit lagstiftarens avsikt att frågan om inträde av strandskydd enligt 10 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken, den så kallade införandelagen, skulle bli aktuell i de fall detta har prövats genom aktiva förordnanden om upphävande av strandskyddet. Vi föreslår därför ett förtydligande avseende huruvida strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan alternativt en detaljplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan. Den nya planen ingår då i ett större område, där länsstyrelsen har beslutat att strandskyddet ska vara upphävt till följd av att området bedömts sakna betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.

Vårt förslag är att strandskyddet inte inträder för de fall som beskrivs ovan. Det gäller förutsatt att länsstyrelsen har förordnat att strandskyddet ska upphävas. Förtydligandet underlättar kommunens arbete och möjligheten att bebygga de strandområden där berörd länsstyrelse redan har fattat beslut om att upphäva strandskyddet. Grunden för beslutet är då att områdena uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Det förenklar även för länsstyrelserna, som inte behöver granska kommunernas beslut om att upphäva strandskyddet i dessa fall.

*Tillsyn*

Kommuner och länsstyrelser har ansvaret för tillsynen av att strandskyddsbestämmelserna följs. Det är oftast kommunerna som har ansvaret för tillsynen och länsstyrelserna ska ge tillsynsvägledning i

länet. Naturvårdsverket bör få ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser för att skapa bättre förutsättningar för mer och effektivare tillsyn. Som en följd av detta kommer kommunerna att behöva avsätta tid för kompetensutveckling. Det bör i sin tur stärka kommunernas tillsynsarbete inom området. Det bör leda till att kommunerna bedriver mer tillsyn jämfört med i dag och/eller att tillsynen blir mer befogad och effektiv där strandskyddets syften beaktas. Kommunerna har rätt att ta ut en avgift för sin tillsyn, men en del av tillsynen är skattefinansierad. En ökad tillsyn skulle därmed kunna behöva finansieras delvis med skatteintäkter.

#### 10.5.4 Regionerna

Regionerna i Sverige har i dag ingen utpekad roll i strandskyddslagstiftningen och berörs därmed inte heller direkt av våra förslag. Regionerna har dock ett regionalt utvecklingsansvar. I detta ansvar ingår bland annat att arbeta fram och fastställa strategier för utvecklingen i länet. Tidigare var det staten via länsstyrelserna som hade det regionala utvecklingsansvaret. Regionerna kan därmed fylla en viktig roll tillsammans med länsstyrelserna och kommunerna i det regionala utvecklingsarbetet, där strandskyddet kan vara en av många viktiga förutsättningar för regional utveckling. Vi har föreslagit att en eller flera kommuner i samarbete ska kunna begära att strandskyddet upphävs. Att flera kommuner kan söka tillsammans och att det därmed kan behandlas som en mellankommunal eller regional fråga är en fördel. Vi bedömer att det regionala utvecklingsarbetet även påverkas positivt av våra förslag, framförallt med avseende på att strandskyddet skulle kunna bli mer tillgängligt digitalt via GIS-skikt.

#### 10.5.5 Boverket

Boverket påverkas till viss del av de förslag som vi lägger fram. Boverket har i dag ansvar för en del information som rör strandskyddet och som behöver uppdateras i och med de föreslagna ändringarna. Boverket vägleder även kommuner och länsstyrelser i nuvarande bestämmelser om LIS och om att upphäva strandskydd i detaljplaner. I detta arbete kommer Boverket att behöva uppdatera sin kunskap om de nya förutsättningarna som gäller. Arbetet bedöms

dock vara av sådan begränsad omfattning att det bör inrymmas inom verkets befintliga anslag.

### 10.5.6 Lantmäteriet

Lantmäteriet påverkas av utredningens förslag på så sätt att myndigheten kan bli inblandad i det digitaliseringsarbete som länsstyrelserna kommer att genomföra. Frågan huruvida strandskydd även i framtiden ska registreras i fastighetsregistret behöver klargöras. Lantmäteriet påverkas till viss del i sin handläggning av fastighetsbildningsåtgärder. I de fall strandskyddet upphävs innebär det förenklingar i Lantmäteriets arbete. Lantmäteriet har tidigare redovisat strandskydd i andra produkter än fastighetsregistret, men informationen har tagits bort eftersom den inte längre ansågs tillförlitlig.<sup>5</sup>

### 10.5.7 Finansiering av våra förslag

Vi bedömer att våra förslag i de flesta fall innebär förenklingar för kommuner och länsstyrelser. Till viss del kan det innebära ökad tid för utredning och handläggning för länsstyrelserna jämfört med i dag. Det beror i stor utsträckning på i vilken omfattning kommuner väljer att ansöka om att upphäva strandskyddet helt eller delvis i landsbygdsområden. Det beror också på i vilken utsträckning kommunerna väljer att redovisa landsbygdsområden i ÖP givet de alternativ som erbjuds och givet förändrade kriterier för landsbygdsområden. Den förändrade arbetsbelastningen för länsstyrelserna bedöms dock sammantaget vara av sådan begränsad omfattning att det bör inrymmas inom befintliga anslag. Länsstyrelsernas faktiska resursförbrukning kopplat till strandskyddsbestämmelserna bör dock följas upp.

I några fall bedömer vi att det behövs utökade anslag för att genomföra de föreslagna förändringarna. Länsstyrelsen bör få ett utökat anslag om 10 miljoner kronor för att genomföra en samordnad digitalisering av strandskyddet. Detta ska fördelas under de två år som länsstyrelsen har på sig att genomföra digitaliseringen efter att förändringarna har trätt i kraft.

<sup>5</sup> Lantmäteriet, *Produktbeskrivning: Planer, Bestämmelser och Rättigheter*. Dokumentversion 3.1.1.1, 2018-07-02.

Vi föreslår även att länsstyrelsen bör få ett utökat anslag om 9 miljoner kronor fördelat över två år för att utreda vad som ska anses vara en liten sjö eller ett smalt vattendrag. Detta är en förutsättning för att kunna digitalisera strandskyddet i enlighet med våra förslag. I anslaget bör även ingå att länsstyrelserna ska bedöma om strandskyddet i det enskilda fallet 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. Detta för att minska möjliga negativa konsekvenser för miljön som en följd av föreslagna lättnader från strandskyddet.

Sammantaget innebär detta ett behov av ett utökat anslag för länsstyrelser på 9,5 miljoner kronor årligen under två års tid. Den sammanlagda kostnaden för länsstyrelserna bedöms vara högre än föreslagen finansiering, men vi anser att kostnaden delvis ska kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag. Det är exempelvis upp till länsstyrelserna själva att bedöma i vilken omfattning de behöver utreda om strandskyddet bör återinföras i enskilda fall.

Vi anser att Naturvårdsverket bör få ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser för att skapa bättre förutsättningar för mer och effektivare tillsyn. Det utökade anslaget bör omfatta 3 miljoner kronor årligen åren 2022 till 2026. Naturvårdsverket bör vid utgången av 2027 redovisa till regeringen hur resurserna har använts och verkets bedömning av om insatserna har bidragit till mer och bättre planerad strandskyddstillsyn.

## 10.6 Konsekvenser för företag och enskilda

### 10.6.1 Företag

*Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller*

Länsstyrelserna 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 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 i sin tur bidra till ett ökat byggande.

#### *Landsbygdsområden i översiktsplan*

Enligt våra förslag ska kommuner fortsättningsvis kunna redovisa landsbygdsområden i ÖP. Inom sådana områden ska särskilda skäl för landsbygdsområden kunna tillämpas. LIS-områden som tidigare redovisats i gällande ÖP ska anses vara landsbygdsområden, vilket kommer att göra det enklare att få dispens från strandskyddet. Gällande bestämmelser om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) avskaffas och ersätts av nya kriterier för landsbygdsområden och nya särskilda skäl för dispens inom landsbygdsområden.

Det kommer att bli enklare för företag att få dispens inom landsbygdsområden jämfört med dagens LIS-områden, vilket kommer att underlätta byggandet i strandnära lägen på landsbygden. Att inte ogiltigförklara de gamla LIS-områdena för omprövning innebär också att redan påbörjad byggnation eller planerad byggnation inte behöver omprövas, vilket hade kunnat innebära olägenheter för företag.

I LIS-områden har ett kriterium för att få bygga i strandnära läge varit att bebyggelsen ska bidra till landsbygdsutveckling. Termen landsbygdsutveckling har medfört olika tolkningar mellan kommuner och länsstyrelser. Olika tolkningar påverkar bestämmelsernas effektivitet och rättssäkerhet. Vi föreslår att detta krav tas bort. Förändringen bör minska risken för olika tolkningar i landet och på så vis öka rättssäkerheten.

*Möjlighet att upphäva strandskyddet helt eller delvis*

Utöver möjligheten för kommuner att redovisa landsbygdsområden i ÖP föreslår vi att kommuner ska kunna ansöka om att helt eller delvis upphäva strandskyddet inom ett landsbygdsområde, om kriterierna för landsbygdsområden är uppfyllda.

Likt konsekvensen av utpekade landsbygdsområden i ÖP medför detta en lättnad i strandskyddet, vilket ska underlätta 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. Detta underlättar byggprocessen. Det kommer dock fortsättningsvis att finnas andra naturskyddsinstrument och annan lagstiftning som behöver beaktas även om strandskyddet upphävs.

*Små sjöar och vattendrag*

Utredningen föreslår 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. Förslaget innebär en förenklad byggprocess för företag som vill bygga i nära anslutning till småvatten.

*Möjlighet att återinföra strandskyddet*

Vi föreslår att länsstyrelserna ska kunna återinföra strandskyddet helt eller delvis, efter att strandskyddet i ett landsbygdsområde har upphävts, om området inte längre kan anses uppfylla kriterierna för ett landsbygdsområde. Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet även få 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. Nuvarande länsvisa undantag från strandskyddet ska fortsättningsvis gälla, men även i dessa fall lämnar vi förslag om att länsstyrelsen ska få möjlighet att återinföra strandskyddet, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Förslagen 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 i dag 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.

Vidare är dispensansökan och den förlängda planeringsprocess som detta skulle innebära förenad med vissa kostnader. Vi anser dock att risken är liten för att strandskyddet skulle återinföras i någon större utsträckning. Det baseras på att länsstyrelserna redan tidigare haft möjligheten att återinföra strandskydd, dock under en begränsad period. Dessutom bör ett återinförande av strandskyddet ske i samråd med kommuner och andra som berörs av förändringen.

#### *Branscher som påverkas direkt av ett mer generöst regelverk*

Vi föreslår att verksamheter som har fördel av ett strandnära läge ska få lättare att beviljas undantag från strandskyddet för att uppföra byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder. Med verksamhet avses företagande, utan krav på särskild inkomst av verksamhet, eller ideell verksamhet. Företag som har fördel av ett strandnära läge skulle exempelvis kunna 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. Ideella verksamheter som skulle kunna ha fördel av ett strandnära läge är exempelvis sim- eller kanotklubbar eller scoutverksamhet.

Företag som verkar inom de näringar som kan bedömas ha fördel av strandnära lägen kommer att påverkas positivt av våra förslag. Fler företag inom besöksnäringar kommer genom förslaget att lättare kunna få en ansökan om strandskyddsdispens godkänd. Att det blir enklare att bygga i landsbygdsområden medför bättre förutsättningar för besöksnäringen genom exempelvis större möjlighet att kunna anpassa verksamheten för ökad turism under hela året och inte enbart under högsäsong.



*Branscher som indirekt påverkas av förändringarna*

Byggverksamheter kommer att påverkas indirekt genom ett eventuellt ökat orderinflöde i samband med att byggandet underlättas i landsbygden. Vidare kommer andra småföretag som exempelvis livsmedelshandlare och serviceföretag att påverkas positivt. Detta som en följd av fler invånare på grund av ökade möjligheter till attraktivt vattennära boende samt fler besökare till landsbygden, vilket ökar underlaget för handel och service.

Enligt SCB:s statistik för strandnära byggande utanför tätort har det byggts industribyggnader, lantbruksbostäder och ett antal övriga eller okända typer av byggnader. Utöver byggnader kan även andra typer av åtgärder bli aktuella i strandnära lägen i landsbygdsområden, såsom bredband eller vägar. Det saknas statistik avseende vilka typer av branscher som i dag har verksamheter i strandnära lägen och det saknas även en klar bild av vilka branscher som i huvudsak ser ett behov av att genomföra åtgärder i strandnära lägen i landsbygden. Det kan avse många olika typer av verksamheter, bland annat inom besöksnäringar, näringar med koppling till sjöliv som marinor och kanotuthyrning samt mindre areella näringar som har fördel av ett strandnära läge.

*Konkurrenspåverkan*

Utredningens förslag kan påverka företagens konkurrenssituation på olika sätt. Främst handlar de potentiella effekterna av konkurrens på en lokal landsbygdsnivå och på internationell nivå. Förslaget som rör nya särskilda skäl för dispens i landsbygdsområden kommer 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 gäller dock redan i dag.

Mindre areella näringar, så kallade kombiverksamheter, kommer lättare att få strandskyddsdispens. Detta utjämnar en tidigare ojämn konkurrenssituation genom ett mer jämlikt regelverk jämfört med de areella näringar som är undantagna i dag.

Sverige kan som land både gynnas och missgynnas konkurrensmässigt av våra förslag. Sverige kan gynnas genom positiva effekter på besöksnäringen, där företag får större chanser att etablera attrak-

tiva besöksmål för utländska besökare. Sverige får således också en chans att ytterligare visa upp svenska landsbygdsqualitéer såsom allemansrätt och skyddade strandlinjer. Sverige kan å andra sidan missgynnas, då en attraktivitetsfaktor i svensk besöksnäring är den förhållandevis orörda naturen.

I de förslag som utredningen lägger fram och som generellt syftar till att göra det lättare att bygga i strandnära lägen i landsbygd finns en inbyggd problematik, där viljan att tillgängliggöra strandlinjer och vatten står i konflikt med viljan att bevara orörd natur. Påverkan på naturen i landsbygden bör dock bli begränsad, eftersom landsbygdsområden ska avse begränsade områden där det finns god tillgång på obebyggd mark och ingen stor efterfrågan på att bygga.

#### *Särskilt om små företag*

Våra förslag har utvecklats särskilt med små företag i åtanke. Tidigare har det varit ett kriterium för dispens till strandskyddet att en åtgärd ska bidra till landsbygdsutveckling. Detta tas i och med de nya förslagen bort, vilket 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.

En generell lättnad av strandskydd i landsbygdsområden gör också att kostnader för företag som är förenade med att genomföra dispensansökningar sannolikt kommer att minska. Även detta gynnar små företag, särskilt då arbetsinsatsen och kostnaden förenad med en dispensansökan för ett mindre företag sannolikt är mer betungande än vad samma insats och kostnad är för ett större företag.

Våra förslag medför en förenkling av dispensförfarandet och i de fall då strandskyddet upphävs helt eller delvis försvinner även dispensmomentet helt. Detta underlättar framförallt för små företag.

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 ligger i dag runt 10 000 kronor per ansökan. Detta är dock en avgiftsnivå som kan 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. Hur tidskrävande detta är beror på ansökans komplexitet, men vi kan anta en tidsåtgång motsvarande 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 förslagen 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.

### 10.6.2 Konsekvenser för enskilda

Enskilda i egenskap av markägare och fastighetsägare är de som framför allt påverkas av förslagen, då dessa i störst utsträckning genomför ansökningar om strandskyddsdispens. SCB:s tidigare statistiksammanställningar visar att antalet nya strandnära byggnader utanför tätort i huvudsak (nästan 90 procent) avsåg permanentbostäder och fritidshus under perioden 2010–2014.<sup>6</sup>

#### *Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller*

Vi föreslår att länsstyrelserna ska få i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län. Klarläggandet av var strandskyddet gäller och hur bestämmelserna ser ut i respektive län kommer att medföra positiva effekter för enskilda genom ökad tydlighet, rättssäkerhet och förutsägbarhet kopplat till det offentliga hanteringen av strandskyddet. Detta kommer att bidra till ökad legitimitet och förtroende för strandskyddet och de berörda myndigheterna bland enskilda.

---

<sup>6</sup> SCB, *Strandnära byggande utanför tätort efter region och typ av bebyggelse*.

För enskilda på landsbygden som är intresserade av att bygga i strandnära lägen kommer den ökade tydligheten att innebära en förenklad kommunikation med offentliga myndigheter och minskad administration inför byggnation. Den förenklade kommunikationen och minskade administrationen inför byggnation i strandnära lägen bör i sin tur bidra till ett ökat byggande.

#### *Landsbygdsområden i översiktsplan*

Enligt våra förslag ska kommuner fortsättningsvis kunna redovisa landsbygdsområden i ÖP. Inom sådana områden ska särskilda skäl för landsbygdsområden kunna tillämpas. LIS-områden som tidigare redovisats i gällande ÖP ska anses vara landsbygdsområden, vilket kommer göra det enklare att få dispens från strandskyddet. Gällande bestämmelser om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) avskaffas och ersätts av nya kriterier för landsbygdsområden och nya särskilda skäl för dispens inom landsbygdsområden.

Det kommer i och med dessa nya kriterier att vara enklare för enskilda att få dispens inom landsbygdsområden jämfört med dagens LIS-områden, vilket kommer att underlätta byggandet i strandnära lägen på landsbygden. Att inte ogiltigförklara de gamla LIS-områdena för omprövning innebär också att redan påbörjad byggnation eller planerad byggnation inte behöver omprövas, vilket hade kunnat innebära olägenheter för enskilda.

I LIS-områden har ett kriterium för att få bygga i strandnära läge varit att bebyggelsen ska bidra till landsbygdsutveckling. Termen landsbygdsutveckling har medfört olika tolkningar mellan kommuner och länsstyrelser. Olika tolkningar påverkar bestämmelsernas effektivitet och rättssäkerhet. Vi föreslår att detta krav tas bort. Denna förändring bör minska risken för olika tolkningar i landet och på så vis öka rättssäkerheten.

Vidare föreslår vi att enskilda vid uppförande av en- eller tvåbostadshus med komplementbyggnader och andra åtgärder *inte* längre behöver beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus. Förändringen syftar till att förenkla för enskilda som vill bygga en- eller tvåbostadshus i landsbygdsområde.

*Möjlighet att upphäva strandskyddet helt eller delvis*

Utöver möjligheten för kommuner att redovisa landsbygdsområden i ÖP föreslår vi att kommuner ska kunna ansöka om att helt eller delvis upphäva strandskyddet inom ett landsbygdsområde, om kriterierna för landsbygdsområden är uppfyllda.

Likt konsekvensen av att utpeka landsbygdsområden i ÖP medför detta en lättnad i strandskyddet, som ska underlätta byggande för enskilda. Inom dessa områden avskaffas strandskyddet helt eller delvis, vilket innebär att ingen dispensansökan behöver upprättas av den som vill bygga. Detta underlättar byggprocessen. Det kommer dock fortsättningsvis att finnas andra naturskyddsinstrument och annan lagstiftning som behöver beaktas även om strandskyddet upphävs.

*Små sjöar och vattendrag*

Utredningen föreslår att strandskydd inte ska gälla vid insjöar med en vattenyta som uppgår till 1 hektar eller mindre eller vattendrag som har en bredd om 2 meter eller smalare. Förslaget innebär en förenklad byggprocess för enskilda som vill bygga i strandnära lägen vid småvatten.

*Möjlighet att återinföra strandskyddet*

Vi föreslår att länsstyrelsen ska kunna återinföra strandskydd helt eller delvis, efter att det har upphävts i ett landsbygdsområde, om området inte längre kan anses uppfylla kriterierna för ett landsbygdsområde. Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet även få besluta att strandskydd ska gälla vid insjöar som är 1 hektar eller mindre samt vattendrag som har en bredd om 2 meter eller smalare, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Nuvarande länsvisa undantag från strandskyddet ska fortsättningsvis gälla, men även i dessa fall lämnar vi förslag om att länsstyrelsen ska få möjlighet att återinföra strandskyddet, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Vårt förslag om möjlighet att återinföra strandskydd kan innebära en viss risk för enskilda som innan förändringen befinner sig i

ett planeringsskede inför en byggnation i ett strandnära läge som i dag står utan strandskydd. Konsekvensen av förslaget kan innebära att den enskilde 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. Vidare är dispensansökan och den förlängda planeringsprocess som detta skulle innebära förenad med vissa kostnader. Vi anser dock att risken är liten för att strandskyddet skulle återinföras i någon större utsträckning. Det baseras på att länsstyrelserna redan tidigare har haft möjligheten att återinföra strandskydd under en begränsad period. Dessutom bör ett återinförande av strandskyddet ske i samråd med kommuner och andra som berörs av förändringen.

## 10.7 Övriga konsekvenser

### 10.7.1 Konsekvenser för djur-, växt- och friluftsliv

I kommittédirektivet anges att utredningen ska beskriva konsekvenserna för miljön och friluftslivet. I följande avsnitt beskriver vi förslagets konsekvenser i dessa avseenden. Konsekvenserna beskrivs kvalitativt, eftersom det saknas underlag för att göra kvantitativa bedömningar. Fokus ligger på förslagets konsekvenser för djur- och växtliv samt friluftsliv, det vill säga de värden som strandskyddet avser att skydda.

#### *Strändernas betydelse för djur- och växtliv*

Vattendrag och strandzoner har generellt höga värden för djur- och växtliv. Dessa miljöer fungerar ofta som födosöksområden, reproduktionsområden, uppväxtområden och spridningskorridor. Stränder utgör också övergångszoner mellan olika miljöer och är därför särskilt artrika. Där finns både arter som förekommer på land och i vatten samt arter som är knutna till själva strandmiljön. Många naturtyper inom kategorierna *Hav*, *Kust*, *Våtmarker* och *Sjöar och vattendrag* bedöms ha en otillräcklig eller dålig bevarandestatus.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Naturvårdsverket (2019), *Sveriges arter och naturtyper i EU:s art och habitatdirektiv. Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013 - 2018*.

Sjöar, stränder och vattendrag utgör även livsmiljöer för bland annat hundratals rödlistade arter.

*Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort*

Vårt förslag innebär bland annat att det generella strandskyddet tas bort vid insjöar med en vattenyta som uppgår till 1 hektar eller mindre och utmed vattendrag som är 2 meter eller smalare. Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet få besluta att strandskydd ska gälla vid sådana små sjöar och vattendrag, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Konsekvenserna av att upphäva det generella strandskyddet för små sjöar och vattendrag har tidigare utretts av Naturvårdsverket, inom ramen för regeringsuppdraget *Strandskydd vid små sjöar och vattendrag*<sup>8</sup>. Av Naturvårdsverkets redovisning framgår att ett upphävande av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag skulle kunna innebära negativa konsekvenser för växt- och djurliv.

Det saknas säkra uppgifter om hur stora arealer som berörs av förslaget. Enligt länsstyrelsernas statistik ligger omkring 13,1 procent av Sveriges yta inom 100 meter från en strand eller ett vattendrag. Merparten utgörs av strandzoner utmed sjöar (5 procent) eller vattendrag smalare än 6 meter (5,5 procent). Om alla smala vattendrag hade tagits med i analysen skulle den strandzonsarealen varit avsevärt större.<sup>9</sup>

Mindre sjöar och vattendrag står för en stor andel av sötvattenstränderna i landet. Naturvårdsverket bedömde att det troligen finns hundratusentals sjöar som är mindre än 1 hektar, varav cirka 37 000 är mellan 0,5 och 1 hektar. Vidare bedömdes det finnas över en miljon kilometer vattendrag som är smalare än 2 meter, varav cirka 471 000 kilometer bedömdes vara naturliga vattendrag. Ett fullständigt underlag saknas.

En faktor som ytterligare komplicerar bedömningen är att 11 av 21 länsstyrelser redan har upphävt strandskyddet för främst små sjöar och vattendrag, men det saknas ett komplett underlag om var och i vilken omfattning strandskyddet är upphävt. I de fall strandskyddet

<sup>8</sup> Naturvårdsverket *Redovisning av regeringsuppdrag Strandskydd vid små sjöar och vattendrag* (M2014/1093/Nm), 2014-10-31, NV-03353-14.

<sup>9</sup> *Exploatering av stränder 2013 – 2018. Jämförande statistik på läns- och kommunnivå*. Länsstyrelsens rapportserie nr 15/2018.

redan är upphävt medför förslaget ingen ändring. Även om uppgifterna är osäkra så medför förslaget att strandskyddet tas bort för stora arealer och att detta kan medföra negativa konsekvenser för strandskyddets värden. Konsekvenserna mildras dock av att kravet i nuvarande 7 kap. 18 f § MB på att lämna en zon för fri passage och bevarande av goda livsvillkor närmast strandlinjen fortsatt ska gälla.

Att upphäva det generella strandskyddet för små sjöar och vattendrag kan innebära negativa konsekvenser för växt- och djurliv. Vårt förslag om upphävt strandskydd får fullt genomslag i tio län där det generella strandskyddet enligt miljöbalken gäller. I de elva län som redan har upphävt strandskyddet för främst små sjöar och vattendrag medför förslaget ingen väsentlig förändring. Av rikets landyta ligger 61 procent i län med länsvisa undantag. Förslaget om små vattendrag berör således mindre än 40 procent av landytan.

Att strandskyddet tas bort för små sjöar och vattendrag innebär inte att berörda markområden bebyggs. Om det är aktuellt att bygga inom dessa tidigare skyddade områden så ska alltid markens lämplighet från allmän synpunkt prövas enligt PBL. De områden som hyser de högsta naturvärdena omfattas i regel redan av biotopskydd (prop. 2013/14:214 s. 13). Vi föreslår dessutom att länsstyrelsen ska kunna införa strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Storleken på en sjö eller ett vattendrag är inte avgörande för dess biologiska värden eller rekreativvärden. Exempelvis kan en liten bäck, en källa eller en tjärn ha stor betydelse för såväl växt- och djurlivet som för friluftslivet. I exploaterade områden och i helåkerbygd har mindre sjöar och vattendrag nästan alltid värden för både växt- och djurlivet<sup>10</sup>.

Små sjöar och vattendrag kan vara känsligare för påverkan än stora, just på grund av sin ringa storlek. Ett litet ingrepp kan då få relativt sett stor betydelse och påtagligt påverka sjön eller vattendraget. Konsekvenserna blir störst lokalt, där själva exploateringen görs och livsmiljöer för växter och djur försvinner eller förändras. Förändringar högt upp i ett avrinningsområde, där vattendragen i allmänhet är små, kan dock även medföra konsekvenser nedströms, i form av till exempel förändrad hydrologi eller ökad risk för grum-

---

<sup>10</sup> Naturvårdsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag Strandskydd vid små sjöar och vattendrag (M2014/1093/Nm)*, 2014-10-31, NV-03353-14.



ling och förorening. Förändringarna beror i sin tur i hög grad på dess art och omfattning och ska inte generaliseras.

Konsekvenserna av förslaget bedöms kunna bli negativa för växt- och djurliv framför allt i redan exploaterade områden i södra Sverige, med undantag för de områden där strandskyddet redan är upphävt. Dels bedöms exploateringarna kunna bli fler och större i dessa områden, till följd av ett högre exploateringstryck. Dels är antalet arter, liksom andelen rödlistade arter, högre i söder än i norr<sup>11</sup>. Det finns risk för att viktiga livsmiljöer för många arter försämras, som till exempel den starkt hotade arten flodpärlmussla eller den nära hotade uttern. Nästan 300 rödlistade strand- och vattenlevande arter förekommer i och vid småvatten, småbäckar och källmiljöer.<sup>12</sup>

De negativa konsekvenserna mildras av att länsstyrelsen föreslås få möjlighet att i det enskilda fallet återinföra strandskyddet. Ett sådant förfarande kräver dock att länsstyrelsen har tillräckliga resurser och prioriterar detta för att det ska bli genomfört. I annat fall bedöms de negativa konsekvenserna kunna bli omfattande. Bedömningen är dock osäker, dels till följd av bristen på data, dels eftersom det är omöjligt att på förhand avgöra hur de föreslagna regeländringarna kommer att tillämpas.

#### *Strandskydd vid anlagda vatten tas bort*

Vårt förslag innebär att strandskydd inte ska gälla vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975.

Anlagda sjöar och vattendrag kan ha höga biologiska värden. Vissa är anlagda i naturvårdssyfte. De allra mest värdefulla naturmiljöerna finns dock sällan i anlagda vatten. I remissversionen av *Nationell strategi för skydd av vattenanknutna natur- och kulturmiljöer* (Havs- och vattenmyndigheten, 2020)<sup>13</sup> föreslås att sjö- och vattendragmiljöer med höga naturvärden ska baseras på de två huvudkriterierna *Naturlighet* och *Raritet*, med tillhörande tilläggs-kriterier som inkluderar artrikedom, storlek, mångformighet, konti-

<sup>11</sup> Centrum för biologisk mångfald (CBM), *Underlagsrapport till Naturvårdsverkets arbete med regeringsuppdrag om små sjöar och vattendrag. Rapport om konsekvenserna för biologisk mångfald av exploatering vid sjöar mindre än 1 ha samt vattendrag smalare än 2 m*, 2014.

<sup>12</sup> A.a.

<sup>13</sup> [www.havochvatten.se/om-oss-kontakt-och-karriar/om-oss/remisser-fran-hav/remisser/2020-11-20-remiss-gallande-nationell-strategi-for-skydd-av-vattenanknutna-natur-och-kulturmiljoer.html](http://www.havochvatten.se/om-oss-kontakt-och-karriar/om-oss/remisser-fran-hav/remisser/2020-11-20-remiss-gallande-nationell-strategi-for-skydd-av-vattenanknutna-natur-och-kulturmiljoer.html), 2020-11-25.

nuitet, speciella förhållanden/särprägel, genetisk diversitet, konnektivitet/grön infrastruktur, livshistoriskt viktiga områden, friluftsliv inklusive fritidsfiske, samt hotade arter och naturtyper. Med huvudkriteriet *Naturlighet* avses att området har en hög grad av naturlighet genom att det saknas ingrepp eller artificiella störningar som påverkar negativt, eller att det finns kontinuitet i det mänskliga brukandet som skapar förutsättningar för många arter och naturtyper.

Många, troligen merparten av alla svenska sjöar och vattendrag utom i fjällkedjan, har påverkats av människan. Sjöar och vattendrag har förändrats genom utdikning, sjösänkning, dämning, uträtning, kulvertering med mera. Förändringar kan ha skett vid flera olika tidpunkter och det kan se olika ut längs olika delar av ett vattendrag eller sjösystem. Det kan därför i många fall vara svårt att avgöra vad som är ett anlagt vatten. Det går heller inte att utläsa vad som är ett anlagt vatten på en karta eller genom flygbildstolkning. Därmed saknas uppgifter om omfattningen av anlagda vatten som tillkommit efter 1975. Detta innebär att det inte är möjligt att kvantifiera konsekvenserna av förslaget. En kvalitativ bedömning kan dock göras.

Förslaget innebär både positiva och negativa konsekvenser för växt- och djurliv. Negativa konsekvenser uppstår om förslaget leder till ökad exploatering som medför att biotoper försvinner eller försämras. Positiva konsekvenser uppstår om förslaget leder till att fler små vatten anläggs. Mängden småvatten i landskapet har minskat under lång tid till följd av strukturella förändringar, rationalisering av jord- och skogsbruk, utdikning och kulvertering med mera. Detta innebär att många arter är hotade till följd av brist på lämpliga livsmiljöer. Det har framförts att strandskyddsbestämmelserna innebär ett hinder för att anlägga småvatten, exempelvis våtmarker eller viltvatten. Naturvårdsverket bedömde därför, i regeringsuppdraget 2014, att det vore positivt om nyanlagda vatten undantogs från strandskydd.

#### *Lättnader i strandskyddet i landsbygdsområden*

Förslaget innebär att kommunerna får peka ut så kallade landsbygdsområden. Kommunerna kan antingen ansöka hos länsstyrelsen om att strandskyddet upphävs i dessa områden, eller redovisa dessa i ÖP. I landsbygdsområden som redovisats i ÖP ska det vara enklare

att få dispens från strandskyddet. Landsbygdsområden ska vara områden som

- har god tillgång på obebyggd mark,
- inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse, och
- inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Områden där länsstyrelsen har beslutat att utvidga strandskyddet bör anses vara områden av särskild betydelse för strandskyddets syften och de bör därmed inte kunna bli aktuella som landsbygdsområden.

Kravet i nuvarande 7 kap. 18 f § MB på att lämna en zon för fri passage och bevarande av goda livsvillkor närmast strandlinjen ska fortsatt gälla, både inom landsbygdsområden och i de övriga områden där strandskyddet föreslås upphävas.

Förslagets intention är att underlätta exploatering och det bedöms därmed kunna få negativa konsekvenser för strandskyddets syften. Områden som är värdefulla för djur- och växtliv, kan komma att bebyggas. Avgörande kommer att vara hur stora områden som pekas ut som landsbygdsområden, hur många dispenser som lämnas och hur kommuner och länsstyrelser kommer att tillämpa de föreslagna bestämmelserna, samt kravet på fri passage i 7 kap. 18 f § MB.

En stor del av Sverige kan uppfylla kriterierna för landsbygdsområden och kan därmed komma att omfattas av lättnader i strandskyddet. I norra Sverige är det överlag låg exploateringsgrad, låg befolkningstäthet och lågt exploateringsstryck. Områden med högre exploateringsstryck i norr finns främst vid kusten och i närheten av större tätorter. I södra delen av landet är det överlag högre exploateringsstryck och därför kommer en mindre andel av södra Sverige att kunna klassas som landsbygder. Dock finns det stora skillnader även på regional och lokal nivå. Tanken är att lättnader ska genomföras utifrån lokala förutsättningar och ambitioner vad gäller planering och utveckling av berörd bygd. Lättnader ska inte få göras i områden som är av särskild betydelse för strandskyddets syften.

Länsstyrelsens resurser kommer att få stor betydelse för tillämpningen. Kommuner kommer att ha möjlighet att peka ut landsbygdsområden i sin ÖP och därefter kunna bevilja dispenser inom dessa områden. Skäl för dispens ska vara exempelvis om området behövs för enstaka en- eller tvåbostadshus eller komplementbyggnad, eller

om det behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av att uppföra och utveckla sammanhållen bebyggelse. Länsstyrelserna har möjlighet att överpröva och upphäva kommunens beslut. Den befintliga bestämmelsen i 7 kap. 26 § MB ska finnas kvar. Den anger att dispens endast får lämnas om den är förenlig med förbudets (dvs. strandskyddets) syfte. Detta bedöms medföra att lättnader inte ska kunna ske i de områden som är av störst betydelse för växt- och djurliv, vilket mildrar förslaget negativa konsekvenser.

Förslaget syftar till att öka mängden och förutsättningarna för exploateringar i områden med lågt exploateringsstryck, och som förslaget är utformat ska även enstaka bostadshus vara skäl för dispens från strandskyddet i landsbygdsområden. Detta bedöms kunna leda till en mer spridd bebyggelsestruktur med ett ökat behov av transporter som följd, vilket kan medföra en risk för ökade koldioxidutsläpp.

#### *Stärkt skydd i exploaterade områden för grunda mjukbottnar*

Förslaget innebär att det tillförs ett andra stycke i 7 kap. 18 c § MB. Det ska ange att i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor eller i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet, ska första stycket (skäl för dispens) tillämpas särskilt restriktivt. Syftet med tillägget är att förtydliga den restriktivitet som gäller i dag.

Om tillägget får avsedd effekt och medför att skyddet stärks i områden med hög grad av exploatering och i vattenområden med särskild betydelse för djur- och växtliv, innebär det positiva konsekvenser. Den föreslagna bestämmelsen kan dock vara svårtolkad innan praxis har utvecklats. Dispens från strandskyddet ska redan i dag endast ges om det finns särskilda skäl och det föreslagna tillägget kan tolkas som att dispensgivningen inte ska vara restriktiv i andra områden än de områden som nämns i andra stycket.

I författningskommentaren anges att vattenområden av särskild betydelse för djur- eller växtlivet kan vara så kallade grunda mjukbottnar, men att alla grunda mjukbottnar inte är särskilt betydelsefulla och att olika mjukbottenmiljöer ska kunna behandlas olika. Konsekvensen kan bli att det blir enklare att få dispens från strandskyddet i vissa områden med grunda mjukbottnar och att exploa-

teringen av sådana mjukbottnar ökar. Detta innebär i så fall ökad risk för negativa konsekvenser för djur- och växtliv i dessa fall.

Grunda mjukbottnar anses i allmänhet vara mycket värdefulla biotoper.<sup>14</sup> De hyser överlag en hög mångfald av arter, miljöer och funktioner. Mångfalden och den höga aktiviteten beror på den goda tillgången på solljus och näringsämnen. Detta innebär att de grunda mjukbottnarna är mycket viktiga områden för lek och uppväxt av fisk, skaldjur och fågel och att de utgör livsmiljö för många mer eller mindre sällsynta arter av djur och växter. Grunda mjukbottnar påverkas redan i dag av exploatering och skuggning från bryggor och småbåtshamnar.

I exploaterade områden förekommer mjukbottnar vars biologiska värden i hög grad gått förlorade till följd av föroreningar, båtliv och storskalig färjetrafik. I sådana fall kan en exploatering medföra krav på sanering respektive andra åtgärder som reglerar trafiken på vattnet, vilket är positivt ur miljösynpunkt.

### *Konsekvenser för friluftslivet*

Kuster, sjöar, stränder och vattendrag har stor betydelse för friluftslivet. Vattnet i sig har ett upplevelsevärde och är även en förutsättning för många aktiviteter. Att kunna vandra utmed stränder och vattendrag, bada, fiska, skåda sjöfågel eller åka skridskor kräver är att stränderna är tillgängliga. Strändernas värde för friluftslivet kan dock variera stort, beroende på områdets tillgänglighet och kvaliteter. Besöksfrekvensen och antalet besökande har betydelse för vad aktuella naturmiljöer tål av slitage under olika delar av året. Antalet besökare har också betydelse beroende på vilken typ av naturupplevelse som efterfrågas eller är möjlig att tillgodogöra sig som besökare under olika delar av året.

Att ta bort strandskyddet utmed små sjöar och vattendrag som nu är tillgängliga för friluftslivet gör att det blir lättare att exploatera dessa områden. De kan då bli mindre tillgängliga i de fall de bebyggs. Även anlagda sjöar och vattendrag kan ha värden för friluftslivet, exempelvis kan nedlagda stenbrott eller grustag fungera som badplatser. I helåkersbygd, där möjligheterna för det rörliga friluftslivet

---

<sup>14</sup> Marbipp, Naturvårdsverkets webbplats med samlad kunskap om fem marina biotoper [www.marbipp.tmbi.gu.se/2biotop/3mjukbot/2betydel/1biologi/1.html](http://www.marbipp.tmbi.gu.se/2biotop/3mjukbot/2betydel/1biologi/1.html).

livet är begränsade, kan även grävda diken vara viktiga för möjligheten att röra sig till fots på allemansrättslig grund i landskapet.

Förslaget gällande anlagda vatten kan medföra både positiva och negativa konsekvenser för friluftslivet. I de fall förslaget leder till ökad exploatering och minskad tillgänglighet till stränder och vatten blir konsekvenserna negativa. Konsekvenserna bedöms bli mer påtagliga i redan exploaterade områden, där tillgången på grönområden är liten och vardagslandskapet och närområdet har stor betydelse för friluftslivet. Positiva konsekvenser skulle kunna uppstå i de fall förslaget leder till att fler anlagda vatten med värden för friluftslivet tillkommer.

År 2012 fastställdes tio mål för friluftspolitiken.<sup>15</sup> Våra förslag bedöms kunna bidra till friluftslivsmålet *Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling*, då det kan underlätta utvecklingen av turistföretag. Förslagen kan dock riskera att motverka friluftslivsmålen om *Tillgänglig natur för alla*, *Tillgång till natur för friluftsliv* och *Attraktiv tätortsnära natur*, om tillgången till allemansrättsligt tillgänglig mark minskar till följd av ökad exploatering. Allemansrätten gäller även om strandskyddet upphävs och först när mark blir bebyggd och privatiseras som tomt begränsas tillgängligheten. I många fall torde vissa åtgärder i normalt skogsbruk i högre grad, än strandskydd, påverka såväl tillgängligheten som förutsättningarna för att uppleva natur- och kulturmiljöer med sjöar och vattendrag.

### *Miljömålen*

Strandskyddet har betydelse för flera av de 16 nationella miljökvalitetsmålen. Åtta mål innehåller preciseringar om friluftsliv. Förslagen bedöms kunna försämra möjligheterna att nå flera av målen, framförallt målet *Levande sjöar och vattendrag*. Ett flertal av målets elva preciseringar berörs, exempelvis

- Sjöar och vattendrags viktiga ekosystemtjänster är vidmakthållna.,
- Sjöar och vattendrag har strukturer och vattenflöden som ger möjlighet till livsmiljöer och spridningsvägar för vilda växt- och djurarter som en del i en grön infrastruktur,

---

<sup>15</sup> Regeringens skrivelse 2012/13:51 Mål för friluftslivspolitiken.

- Sjöar och vattendrags natur- och kulturmiljövärden är bevarade och förutsättningarna för fortsatt bevarande och utveckling av värdena finns, samt
- Strandmiljöer, sjöar och vattendrags värden för fritidsfiske, badliv, båtliv och annat friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad.

Enligt bedömningen i den senaste fördjupade utvärderingen av miljömålen (Havs- och vattenmyndigheten, 2019) kommer miljömålet *Levande sjöar och vattendrag* inte att kunna nås med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder.

Förslagen kan även påverka möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen *Myllrande våtmarker*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *Storslagen fjällmiljö*, *God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Även möjligheten att nå generationsmålet kan påverkas.

### 10.7.2 Konsekvenser för samhällets motståndskraft mot klimatförändringar

Förslaget innebär att befintliga bestämmelser förtydligas, så att det tydligt framgår att det är möjligt att få dispens från strandskyddet för att genomföra klimatanpassningsåtgärder.

I och med att ändringen bara innebär ett förtydligande bedöms konsekvenserna bli ringa.

### 10.7.3 Konsekvenser för nuvarande och framtida behov för dricksvattenförsörjning

Vi har i avsnitt 4.2 redogjort för att enligt miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* ska grundvattnet ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning och bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag.

Generellt sett ökar efterfrågan och därmed påfrestningen på grundvatten, vilket bland annat beror på att människor bosätter sig i kust- och fritidsområden. Torra somrar visar på ett stort behov av att känna till vilka vattenresurser, bland annat grundvatten, som finns lokalt. Grundvattnet får därför också större utrymme i planeringsprocesser

än tidigare. En stor del av grundvattnet uppnår heller inte önskad miljö kvalitet. Ofta rör det sig om gamla föroreningar som finns kvar. För att skydda grundvattnet från föroreningar måste fler vattenskyddsområden inrättas, även där inte större kommunala dricksvattenuttag sker. Det är framförallt i sydöstra Sverige, där tillgången på grundvatten är knapp och konkurrensen stor.

Våra förslag innebär bland annat att det ska bli lättare att upphäva strandskyddet genom särskilda beslut och att strandskyddet tas bort för vissa småvatten och för anlagda vatten. I syfte att underlätta byggnation i strandnära lägen föreslår vi att kommuner bör kunna ansöka hos länsstyrelsen om att strandskyddet helt eller delvis upphävs i landsbygdsområden. Våra förslag innebär inte att byggande och verksamheter utan vidare kan komma till stånd, eftersom en rad åtgärder som kräver strandskyddsdispens också kräver bygglov eller anmälan enligt PBL.

Om det är aktuellt att bygga inom dessa tidigare skyddade områden, ska alltid markens lämplighet från allmän synpunkt prövas enligt PBL. Förutsättningar för att använda mark- och vattenområden för olika ändamål prövas på en övergripande nivå med hänsyn till natur- och kulturvärden samt miljö- och klimataspekter. Vid planläggning och i ärenden om bygglov prövas aktuella åtgärder och planer bland annat mot att mark (och vatten) är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att ordna vattenförsörjning, avlopp och övrig infrastruktur. Därvidlag råder ingen skillnad mellan tidigare strandskyddade områden och andra områden som kan lämpa sig för byggnation.

I samband med prövningen av planläggning för ny bebyggelse är konsekvenserna för nuvarande och framtida dricksvattenförsörjning central. Det får förutsättas att kommunen när den redovisar landsbygdsområden i ÖP överväger och bedömer förutsättningarna att långsiktigt klara dricksvattenförsörjningen i kommunen i stort och inte minst inom de områden som är aktuella för att pekas ut som landsbygdsområden.

I högexploaterade områden och särskilt vid kusterna torde frågor kring nuvarande och framtida dricksvattenförsörjning alltid vara aktuella. Vattenförsörjningen har alltid betydelse i den fysiska planeringen och i olika miljöbeslut. I landsbygdsområden som har god tillgång på obebyggd mark bör det normalt sett vara lättare att lösa dricksvattenförsörjningen på ett sätt som är både långsiktigt och hållbart.



Utredningens slutsats är att våra förslag om lättnader i strandskyddet inte i sig får några negativa konsekvenser för behoven för framtida dricksvattenförsörjning.

#### 10.7.4 Konsekvenser för landsbygdsutvecklingen

För att nå Sveriges landsbygdspolitiska mål behövs goda förutsättningar för företagande och boende i Sveriges landsbygder. Landsbygderna måste ha goda möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd. I vissa områden kan produktionskostnaden av en byggnad vara högre än marknadsvärdet för den färdiga byggnaden. Det innebär ett risktagande för både de som vill bygga och för banker i sin långivning. Våra förslag innebär att möjligheten att bygga nära vatten förbättras i landsbygdsområden, vilket även förbättrar de finansiella förutsättningarna. Med tanke på att exploateringstrycket är lågt i många landsbygder är det vår slutsats att lättnader i strandskyddet inte medför risk för överetablering eller att strandskyddets syften äventyras i dessa områden.

I syfte att underlätta byggnation i strandnära lägen föreslår vi att kommuner bör kunna ansöka hos länsstyrelsen om att strandskyddet helt eller delvis upphävs i landsbygdsområden. Det bör ligga ett ansvar på kommunerna att innan ansökan lämnas in utreda vilka områden som kan komma i fråga för att upphäva strandskyddet. Kommunerna bevakar allmänna intressen och har ansvaret för markanvändningsfrågor inom kommunen. Kommunerna har kunskap om de lokala förhållandena och förutsättningarna avseende strandskyddets syften. Kommunernas kompetens och möjlighet till lokal förankring tas därför tillvara genom att de får ett utredningsansvar kopplat till ansökan. Det lokala inflytandet ökar också, eftersom det är kommunen som initierar frågan om att upphäva strandskyddet.

Genom förslaget kommer fler områden än i dag att undantas från strandskyddet. Det blir enklare att bygga i landsbygdsområden, där strandskyddet gäller i dag. De områden som är särskilt betydelsefulla för strandskyddets syften skyddas genom de föreslagna kriterierna. Med ett upphävt strandskydd upphör behovet av tillsyn i dessa områden. Enskilda sparar tid och resurser som i dag krävs för ansökan och eventuella överprövningar. Samhället sparar resurser för pröv-

ningar och tillsyn. I områden där strandskyddet redan är upphävt blir det ingen skillnad vare sig för enskilda eller samhället.

Utredningens förslag innebär inte att byggande och verksamheter utan vidare kan genomföras, eftersom en rad åtgärder som kräver strandskyddsdispens också kräver bygglov eller anmälan enligt PBL. Verksamheter med miljöpåverkan kräver också tillstånd enligt miljöbalken. Utöver de regelmässiga förutsättningarna har också de ekonomiska incitamenten för att bygga i landsbygden betydelse för om byggande och verksamheter kan komma till stånd.

Underlättandet av byggnation i strandnära lägen innebär att företag och enskilda i landsbygd i större utsträckning än tidigare kommer att kunna uppföra byggnader i strandnära lägen eller andra åtgärder som är nödvändiga för verksamheten. Möjligheten att bygga där det tidigare inte funnits bebyggelse kommer också att öka, vilket gör att fler strandnära lägen blir tillgängliga. De mer generösa reglerna förväntas påverka byggandet av såväl fritidshus som bostäder för permanent boende. Uppförandet av fritidshus bidrar till ett ökat underlag för service, handel och andra efterfrågade tjänster. Uppförande av bostäder för permanent boende medför även ökat underlag för välfärden.

Att det blir enklare att bygga i landsbygdsområden medför också bättre förutsättningar för besöksnäringen, exempelvis större möjlighet att kunna anpassa verksamheten för ökad turism under hela året och inte enbart under högsäsong. En ökning av antalet besökare skapar också underlag för service och är positivt för det lokala näringslivet. Bättre förutsättningar för näringslivet medför i sin tur fler arbetstillfällen, vilket ökar attraktiviteten ytterligare för att flytta till och bo kvar i landsbygden. Sammantaget innebär således den ökade attraktiviteten – att kunna bygga mer strandnära – flera positiva effekter som förstärker varandra.

Som det går att se i kapitel 5 är exploateringsgraden generellt sett mycket lägre i framförallt kommuner i norrlandslänen Norrbotten, Västerbotten och Jämtland samt i Dalarna. I många av dessa kommuner har bostadsbyggandet varit lågt och befolkningsutvecklingen negativ, framförallt utanför tätorterna. I de kommuner som Sveriges Kommer och Regioner (SKR) definierar som landsbygdskommuner har befolkningstillväxten varit negativ i 35 av 40 kommuner under perioden 2000–2019. I landsbygdskommuner med besöksnäring har

befolkningstillväxten varit negativ i 9 av 15 kommuner under samma period.<sup>16</sup>

Landsbygdsområden kan finnas i många av landets kommuner, även de kommuner som inte definieras som landsbygd. Exempelvis har tätortsgraden ökat i Sverige under lång tid. I dag bor nästan 9 av 10 av Sveriges invånare i en tätort. Överlag ökar tätorterna sin utbredning geografiskt i Sverige som en följd av befolkningstillväxt och flyttströmmar till tätorter. Landsbygdskommunerna är dock ett undantag, där har den totala landarealen tätort minskat sedan år 2010. Samtidigt finns det i landsbygdskommuner en generell utveckling av att befolkningen ökar i tätorterna, eller åtminstone inte minskar i samma utsträckning som utanför tätorterna. I kombination med en befolkningsminskning i landsbygdskommuner som helhet medför det att allt färre bor utanför tätorterna.

Att kunna erbjuda mer attraktiva platser i strandnära lägen för bostadsbebyggelse och verksamheter bör öka landsbygdens attraktivitet utan att det ska behöva medföra en risk för överetablering och att strandskyddets syften äventyras i landsbygdsområden. Både den historiska utvecklingen och dagens exploateringsgrad talar för det. Att det blir enklare att bygga strandnära är heller inte en lösning på alla de utmaningar som landsbygden står inför, men det bör bidra till bättre förutsättningar för landsbygdsutveckling jämfört med nuvarande situation.

Enligt våra förslag ska länsstyrelserna få möjlighet att återinföra strandskydd i delar av landet där skyddet i dag redan är upphävt. Detta förslag kan tolkas som att det medför en viss risk för landsbygdsutvecklingen. Vi anser dock att denna risk är förhållandevis liten och dessutom inte negativ sett till strandskyddets syften. Om ett område som i dag inte är strandskyddat vid en ny prövning av strandskyddets lämplighet på platsen bedöms vara i behov av strandskydd, och strandskyddet av denna anledning återinförs, ligger det i linje med strandskyddets syften.

Strandskyddet kommer som följd av utredningens förslag att medföra ett mer likvärdigt skydd i landet. Det har visat sig att strandskyddsdispens i huvudsak har beviljats i sådana fall där det redan finns bebyggelse och att området därmed redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. Detta skäl kan sällan åberopas i landsbygd där bebyggelse saknas. Med våra

---

<sup>16</sup> Källa SCB.

förslag att kunna upphäva strandskyddet helt eller delvis i landsbygdsområden samt nya kriterier och särskilda skäl för dispens inom landsbygdsområden, blir det enklare att bygga i lägen där det nu saknas bebyggelse. I praktiken kommer det att innebära att förutsättningarna att kunna bygga strandnära blir mer likvärdiga i landet, vilket är positivt för landsbygden men även för strandskyddslagstiftningens legitimitet.

### 10.7.5 Konsekvenser för strandskyddet vid upphävande av äldre planer

Vi föreslår en ändring i 10 a § införandelagen i syfte att tydliggöra att strandskydd inte inträder i de fall länsstyrelsen har beslutat om upphävande av strandskyddet. Det skulle underlätta möjligheterna att bebygga de strandområden där berörd länsstyrelse redan har fattat beslut om att upphäva strandskyddet på den grunden att områdena uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.

Vi kan inte se att det finns några negativa konsekvenser av förslaget. Tvärtom torde föreslagen lagändring underlätta betydligt för kommunerna vid ny planläggning, eftersom en dubbelprövning av strandskyddet undviks.

Sedan bestämmelsen om inträde av strandskydd i 10 a § införandelagen trädde i kraft den 1 juli 2009 har länsstyrelserna som regel tillämpat bestämmelsen strikt, dvs. att strandskydd vid ny planläggning inträder i äldre planer även om skyddet är upphävt, i det område där aktuell plan ingår.

Genom förordnanden om att upphäva strandskyddet inom ett antal områden, där äldre planer beslutade före den 1 juli 1975 många gånger ingår, har länsstyrelserna i många fall aktivt tagit ställning till strandskyddet. I de fall länsstyrelser eller kommuner numera bedömer att det finns sådana värden att strandskydd bör råda, finns det möjlighet för länsstyrelsen att upphäva sitt tidigare förordnande så att det återigen råder. Vid ny planläggning inom äldre planer kommer i så fall strandskydd att inträda så som lagstiftarens avsikt – enligt vår bedömning – har varit. Även i detta avseende bedömer vi således att det inte finns några negativa konsekvenser av lagförslaget.

Om ingen lagändring görs, kommer länsstyrelserna fortsatt att tillämpa lagrummet strikt på det sätt som hittills har skett sedan den

1 juli 2009. Det innebär att strandskydd inträder vid ny planläggning, oavsett att strandskyddet är upphävt genom ett förordnande. Kommunerna tvingas då hantera strandskyddet även i de fall att en prövning måste anses ha skett av områdets betydelse för strandskyddets syften.

### 10.7.6 Förslagets påverkan på den kommunala självstyrelsen

#### *Innebörden av den kommunala självstyrelsen*

Den kommunala självstyrelsen utgör en av grunderna för den svenska demokratin.<sup>17</sup> Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen (1974:152), RF, förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Någon exakt definition av vad som avses med kommunal självstyrelse finns inte. Vid införandet av RF beskrevs den kommunala självstyrelsen som en styrelseform där viktiga samhällsuppgifter decentraliseras till kommunala organ så att hänsyn ska kunna tas till lokala förhållanden och att medborgarna ska engagera sig, ta ansvar och få inflytande i samhällsfrågor i den kommunala verksamheten.<sup>18</sup>

Sverige ratificerade 1989 den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Konventionen slår fast vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna. Områden som berörs är bland annat den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering, skyddet för den kommunala indelningen, den administrativa strukturen, statlig tillsyn, och ekonomiska resurser. I konventionen finns den så kallade subsidiaritetsprincipen, som bland annat innebär att besluten ska fattas så nära medborgarna som möjligt.<sup>19</sup>

I 14 kap. 2 § RF preciseras att den kommunala självstyrelsen gäller för all kommunal verksamhet. Där anges att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Principen om den kommunala självstyrelsen har även införts i 1 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), KL. Där anges att kommuner och regioner (tidigare landsting) sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i KL eller i särskilda föreskrifter.

---

<sup>17</sup> KU 1973:26 s. 39.

<sup>18</sup> Prop. 1973:90 s. 188.

<sup>19</sup> Prop. 1988/89:119, KU 1988/89:32 och prop. 1990/91:117 s. 139–141.

Vilka uppgifter som kommuner ska svara för anges framför allt genom obligatoriska uppgifter reglerade i lag. Sådana obligatoriska uppgifter finns exempelvis i lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, plan och bygglagen (2010:900), PBL, miljöbalken (1998:808), MB, socialtjänstlagen (2001:453), lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och skollagen (2010:800).

Den kommunala självstyrelsen kan således begränsas och utökas genom lag. Utgångspunkten är att staten och kommunerna ska samverka på skilda områden och i olika former. Regeringen har ansett att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser kring den kommunala självstyrelsen. Ett skäl är att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.<sup>20</sup>

Det så kallade kommunala planmonopolet enligt PBL utgör en del av den kommunala självstyrelsen.<sup>21</sup> Planmonopolet uttrycks i 1 kap. 2 § PBL. Där föreskrivs att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt lagen. Med *planläggning* menas enligt 1 kap. 4 § PBL *arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser*. I förarbetena till PBL anges att vad som omfattas av den kommunala ensamrätten är befogenheten att anta planer.<sup>22</sup>

Det finns ett antal regler i PBL som styr om och när de olika planeringsformerna ska bedrivas. I fråga om översiktsplaner (ÖP) föreskriver PBL dels att varje kommun ska ha en ÖP, dels att den ska vara aktuell. När det gäller detaljplaner anger PBL under vilka förutsättningar mark- och vattenområdets lämplighet för bebyggelse ska prövas genom detaljplan.

#### *Vad innebär förslagen för den kommunala självstyrelsen?*

Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas.<sup>23</sup> Vårt förslag om redovisning av landsbygdsområden i ÖP innebär en möjlighet, inte en skyldighet, för kommunerna att planera

---

<sup>20</sup> Prop. 1973:90 s. 190.

<sup>21</sup> SOU 2007:72 s. 65.

<sup>22</sup> Prop. 1985/86:1 s. 461

<sup>23</sup> 14 kap. 3 § RF.

för landsbygdsområden i ÖP. Likaså innebär vårt förslag om att kommuner ska kunna ansöka om att upphäva strandskyddet i landsbygdsområden hos länsstyrelsen en frivillighet från kommunalt perspektiv. Utredningens förslag stärker det lokala inflytandet över strandskyddet. Den kommunala självstyrelsen påverkas därför positivt genom förslagen.

Systemet med ramlagstiftning och bemyndiganden har stor betydelse för kommunerna, den kommunala självstyrelsen och den lokala demokratin. Strandskyddsreglerna i miljöbalken har succesivt blivit mer precisa och det lokala tolkningsutrymmet för de myndigheter och domstolar som tillämpar reglerna har succesivt minskat. Samtidigt har krav på utökad och skärpt tillsyn, kontroll och mer överprövning av kommunernas strandskyddsbeslut drivits på från såväl statliga myndigheter som vissa intresseorganisationer. Dessa myndigheter och organisationer visar ofta brist på kunskap och förståelse för den kommunala självstyrelsen. Ytterst har kritiken mot kommunerna en tendens att bidra till eller leda till ytterligare och fördjupad detaljstyrning från statliga myndigheter. En sådan detaljstyrning kan knappast ha varit statsmakternas avsikt när strandskyddet en gång inrättades.

I vilken grad strandskyddsreglerna ger utrymme för lokala bedömningar och därmed lokalt inflytande kan vara svårt att bedöma utifrån olika intressenters synpunkter och förväntningar på regelverket. Strandskyddsreglerna tenderar att få en alltmer absolut utformning och kan till och med leda till feloptimeringar till förfång för miljön som helhet. Efterfrågan på ett mer differentierat strandskydd ska ses mot den bakgrunden.

#### **10.7.7 Konsekvenser för Sveriges anslutning till Europeiska unionen**

Vi bedömer att våra förslag inte får några konsekvenser för Sveriges anslutning till den Europeiska unionen.

### **10.7.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män**

Vi bedömer att våra förslag inte får några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

### **10.7.9 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen**

Vi bedömer att våra förslag inte får några konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

### **10.7.10 Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet**

Vi bedömer att våra förslag kan ha betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet såtillvida att företag och enskilda i mindre utsträckning än tidigare kan anse sig ha anledning bryta mot bestämmelser om strandskyddet. Våra förslag innebär att bestämmelserna får ökad tydlighet, rättssäkerhet och förutsägbarhet kopplat till offentliga myndigheters hantering av strandskyddet. Detta kommer att bidra till ökad legitimitet och förtroende för strandskyddet och de berörda myndigheterna bland enskilda och företag. För enskilda på landsbygden som är intresserade av att bygga i strandnära lägen kommer den ökade tydligheten att innebära en förenklad kommunikation med det offentliga samt minskad administration inför byggnation, vilket sannolikt minskar benägenheten att bryta mot bestämmelserna.

Vi anser också att tillsynen av bestämmelsernas tillämpning behöver öka i omfattning och bli mer effektiv. Det är framförallt i områden med hög exploateringsgrad, hög befolkningstäthet och högt bebyggelsestryck, dvs. i anslutning till större städer och tätorter, där ökad tillsyn kan vara ett effektivt medel för att förebygga brott mot strandskyddsbestämmelsernas tillämpning.



### 10.7.11 Behöver särskilda hänsyn tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och behovet av informationsinsatser?

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 att regeringen kan lämna en proposition till riksdagen under hösten 2021. Det skulle innebära att det inte finns något tidsmässigt utrymme för informationsinsatser innan bestämmelserna ska träda i kraft.

### 10.7.12 Hur de föreslagna åtgärderna kan utvärderas

Vi föreslår i betänkandet att Naturvårdsverket ska få ansvar för att årligen följa upp och utvärdera dispensgivningen när det gäller strandskyddsbestämmelserna. Vi lämnar också förslag om vad uppföljningen och utvärderingen bör omfatta. Under en femårsperiod bör Naturvårdsverket dessutom tilldelas särskilda medel för vägledning och utbildning i strandskyddstillsyn för att därefter redovisa till regeringen hur resurserna har använts och verkets bedömning av om insatserna har bidragit till mer och planerad strandskyddstillsyn.

## 10.8 Utredningens slutsatser

Våra förslag beräknas få positiva konsekvenser för företag och enskilda på landsbygden. Särskilt små företag och enskilda bör påverkas positivt då det framförallt är dessa som påverkas av de föreslagna lättnaderna i landsbygdsområden. Förslagen bedöms även medföra ökad rättssäkerhet, ökad tydlighet och förutsägbarhet samt större legitimitet för strandskyddslagstiftningen.

Lättnaderna från strandskyddet i landsbygdsområden och vid mindre sjöar och smalare vattendrag kan få negativa konsekvenser för strandskyddets syften och därmed även för miljön. Dock är strandskyddet delvis redan upphävt i många av landets mindre sjöar och smala vattendrag som följd av de olika länsvisa undantagen, vilket innebär att förslagen i huvudsak medför att strandskyddet blir

mer likvärdigt i landet som helhet. Den negativa påverkan på miljön som följd av lättnader i landsbygdsområden bör bli begränsad då dessa områden dels inte ska vara av särskild betydelse för strandskyddets syften, dels att det avser områden med mycket obebyggd mark och låg efterfrågan på att bygga.

Förslagen innebär sammantaget ökad lokal påverkan genom att det är kommunerna som ska kunna ansöka om att upphäva strandskydd helt eller delvis i landsbygdsområden samt som en följd av att risken för överprövning av dispenser i landsbygdsområden redovisade i ÖP (motsvarande tidigare LIS) bör minska. Det är framför allt länsstyrelsen som kommer få ökade kostnader som en direkt följd av förslagen under en period på två år. På sikt bedöms länsstyrelsernas och kommunernas arbete med strandskyddet underlättas och förbättras som följd av våra förslag.

För att i större utsträckning kunna ta hänsyn till strandskyddets syften har vi lagt fram flera förslag som innebär att det blir möjligt att återinföra strandskydd. Denna möjlighet är viktig för att säkerställa att strandskyddets syften bevaras på lång sikt. Att kunna återinföra strandskyddet är en viktig motvikt till de lättnader som föreslås från strandskyddet, vilket även medför förutsättningar för ett mer likvärdigt strandskydd i Sverige som helhet med hänsyn till strandskyddets syften.

Även om vi föreslår olika lättnader från strandskyddet, i landsbygdsområden och vid mindre sjöar och smalare vattendrag, finns det fortfarande andra naturskyddsinstrument som kan användas och behöver beaktas vid både när strandskydd upphävs och återinförs samt när det byggs i strandnära lägen.

Lättnader i strandskyddet kan medföra att andra former av naturskydd används i högre utsträckning, vilket skulle kunna innebära ökade kostnader för samhället, eftersom strandskyddet bedöms som mer kostnadseffektivt jämfört med andra områdesskydd. Förslagen medför dock flera positiva samhällsekonomiska konsekvenser som följd av förenklingar i lagstiftningen, ökad förutsägbarhet och transparens samt ökad möjlighet att bygga i strandnära lägen på landsbygden. De positiva samhällsekonomiska konsekvenserna kommer i huvudsak att tillfalla mindre företag och enskilda på landsbygden.

## 11 Författningskommentar

I 7 kap. miljöbalken, MB, lämnar utredningen förslag för ökad differentiering av strandskyddet. Utredningen föreslår följändringar i plan- och bygglagen 2020:900, PBL, och i förordningen (1998:1252) om områdesskydd m.m. Utredningen lämnar även ett förslag som berör äldre planer i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

Utöver kommentarer till förslagen till lagändringar innehåller författningskommentarerna även kommentarer till förslagen till förordningsändringar. Kommentarer till de föreslagna förordningsändringarna syftar endast till att förklara förslagens innebörd för dem som får detta betänkande på remiss. Kommentarer bör inte användas som hjälp för tolkning och tillämpning efter ett eventuellt ikraftträdande. En beslutad förordning kan komma att skilja sig från förslaget i detta betänkande utan att motivet för ändringen framgår. Även om en beslutad förordnings lydelse inte skiljer sig från förslaget, kan regeringens uppfattning om hur den bör tolkas och tillämpas skilja sig från den uppfattning som redovisas i detta betänkande.

### 11.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

#### 7 kap.

#### 13 §

Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar *som är större än en hektar och vattendrag som är bredare än två meter. Strandskydd gäller inte vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas.*

Strandskyddet syftar till att långsiktigt

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

Paragrafen ändras så att *första stycket* får ett tillägg och ett nytt stycke införs. Innehållet i nuvarande andra stycket flyttas till tredje stycket. Ett tillägg i *första stycket* innebär att insjöar som är en hektar eller mindre och vattendrag som är två meter eller smalare inte ska omfattas av strandskydd. Genom ändringen avskaffas strandskyddet vid sådana små sjöar och vattendrag som avses i nuvarande 7 kap. 18 § första stycket 2 och andra stycket MB. En följd av den nu föreslagna ändringen är att 7 kap. 18 § första stycket 2 och andra stycket MB upphävs.

Vid tillämpningen måste sjöarnas storlek och vattendragens bredd fastställas utifrån det som vid en förnuftigt avvägd bedömning får anses utgöra normala förhållanden. Utgångspunkten för vilka sjöar och vattendrag som inte omfattas av strandskydd är följande. När en sjö har ett ytmått om en hektar och mindre samt ett vattendrag har en bredd ligger om två meter och smalare, omfattas den sjön och det vattendraget inte av strandskydd. När en sjö är större än en hektar och ett vattendrag är bredare än två meter omfattas de av strandskydd. I paragrafens andra stycke lämnas förslag om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas. Den närmare avgränsningen av när en sjö eller ett vattendrag ska anses omfattas av strandskydd är tänkt att, med tillämpning av föreskrifterna, avgöras av praxis. Utredningens överväganden i denna del redovisas i avsnitt 6.1.

Ett andra tillägg i första stycket är att strandskydd inte gäller vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975. Med anlagda vatten avses anlagda sjöar, dammar, våtmarker och liknande. Även kanaler ska anses vara anlagda vatten. Däremot ska inte rätade vattendrag anses vara anlagda vatten. För att ett vatten ska anses anlagt ska anläggningsåtgärderna i form av schakt och grävarbeten ha påbörjats efter 1975. Om anläggningsåtgärderna har påbörjats före 1975 ska vattnet omfattas av strandskydd. Utredningens överväganden i denna del redovisas i avsnitt 6.2.

I *andra stycket* lämnar utredningen ett förslag om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas. I 11 § andra stycket förordningen (1998:1252) om områdeskydd enligt miljöbalken m.m. föreslår utredningen att Naturvårdsverket ska bemyndigas att meddela föreskrifterna. Utredningen lämnar i avsnitt 6.3 förslag om att länsstyrelserna ska få i uppdrag att synliggöra var strandskyddet gäller. Länsstyrelserna ska enligt förslaget ta fram digitala kartor över var strandskyddet gäller. De kartor som tillhör beslut och föreskrifter är bindande vid tillämpningen. De kartdelar som tas fram i digitaliseringsuppdraget, som inte utgör kartor från beslut och föreskrifter, är inte bindande vid tillämpningen. Då ska bedömningen av om en insjö eller ett vattendrag omfattas av strandskydd göras med tillämpning av nämnda föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd bestäms. Utredningens överväganden i denna del redovisas i avsnitt 6.1.

#### *17 a §*

*Med landsbygdsområde avses ett strandskyddat område*

- 1. där tillgången på obebyggd mark är god,*
- 2. där efterfrågan på mark för bebyggelse inte är stor, och*
- 3. som inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.*

*En kommun får*

- 1. ansöka om att strandskyddet ska upphävas inom ett landsbygdsområde enligt 18 § tredje stycket, eller*
- 2. redovisa ett landsbygdsområde i kommunens översiktsplan.*

Paragrafen är ny. Första stycket definierar landsbygdsområden och ersätter nuvarande 7 kap. 18 e § första stycket. Det föreslagna andra stycket har ingen tidigare motsvarighet och anger att en kommun får ansöka om att strandskyddet ska upphävas inom ett landsbygdsområde enligt 18 § tredje stycket, eller redovisa ett landsbygdsområde i kommunens översiktsplan. Enligt utredningens förslag i 7 kap. 18 d § MB får inom landsbygdsområden som redovisas i översiktsplan de särskilda skälen i 18 c och d §§ tillämpas vid prövningar om upphävande genom detaljplan eller dispens.

I *första stycket* definieras termen landsbygdsområde. Alla tre punkterna måste vara uppfyllda för att ett område ska kunna anses vara ett landsbygdsområde.

*Punkten 1* anger att ett landsbygdsområde ska ha god tillgång på obebyggd mark. Här avses tillgång till obebyggd mark för strandskyddets båda syften, det vill säga för allemansrättslig tillgång till strandområden och livsvillkor för och djur- och växtliv på land och i vattnet. Syftet med allemansrättslig tillgång är att bevara den möjlighet att bedriva friluftsliv som allmänheten har enligt allemansrätten.<sup>1</sup>

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

Utgångspunkten ska vara att ju större del av ett strandskyddat område som är bebyggt, desto mindre del återstår för friluftslivet och för djur- och växtlivet och desto värdefullare är kvarvarande stränder. Ju fler personer som bor i ett område, desto mindre areal av strandområde finns per person. Vid bedömningen av tillgången på obebyggd mark inom strandskyddade områden bör behoven av och förutsättningarna för friluftslivet analyseras, liksom livsvillkoren för djur och växter i det aktuella området. Miljökvalitetsmålen, i de delar de är preciserade på regional och lokal nivå, bör användas som underlag vid bedömningen tillsammans med lokal kunskap om platsen, trakten eller området. Relevanta miljökvalitetsmål kan vara *Ett rikt växt- och djurliv*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Myllrande våtmarker* och *God bebyggd miljö*. Andra relevanta mål är friluftsmålen *Tillgång till natur för friluftsliv* och *Attraktiv tätortsnära natur*.

*Punkten 2* avser exploateringstryck och anger att efterfrågan på mark för bebyggelse i landsbygdsområden inte får vara stor. Uttrycket stor efterfrågan på mark för bebyggelse förekommer i nuvarande 7 kap. 18 e § första stycket 3 d MB. Uttrycket förekommer även i 4 kap. 2 och 3 §§ PBL. Enligt förarbetena till nuvarande 7 kap. 18 e § MB bör de nämnda bestämmelserna i PBL ge vägledning vid

---

<sup>1</sup> Prop. 2008/09:119 s. 36.

en prövning enligt 7 kap. 18 e § MB. Dessa förarbetsuttalanden kan ge viss ledning vid bedömningen av bebyggelsestrycket enligt den föreslagna punkten 2, men bedömningen måste dock göras från fall till fall och enligt uppdaterade uppgifter. Bedömningen kan utgå ifrån folkbokförd befolkning, byggnader och taxeringsvärden. Områden som ofta har högt exploateringsstryck är städer och andra större tätorter. Trycket på ytterligare byggnation är stort i områden som redan har exploaterats i hög grad. Längs med kusten kan bebyggelsestrycket vara högt i många områden. Ett högt exploateringsstryck innebär att omfattande exploatering kan förväntas.

*Punkten 3* innebär att områden av särskild betydelse för något av strandskyddets syften inte får anses vara landsbygdsområden. Vilka områden som ska anses ha särskild betydelse för strandskyddets syften enligt bestämmelsen ska avgöras från fall till fall. Relevanta miljö kvalitets- och friluftsmål kan användas som underlag för bedömningen, i de fall de är preciserade på regional och lokal nivå. Relevanta miljö kvalitetsmål kan vara *Ett rikt växt- och djurliv*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Myllrande våtmarker* och *God bebyggd*. Relevanta friluftsmål kan vara *Tillgång till natur för friluftsliv* och *Attraktiv tätortsnära natur* som berör växt- och djurliv, främst *Myllrande våtmarker*, *Levande sjöar och vattendrag* samt *Ett rikt djur- och växtliv*. Miljömålen kan tjäna till ledning för bedömningarna, tillsammans med lokal kunskap och planeringsunderlag om platsen, trakten eller området.

Även olika områdesskydd kan utgöra ett stöd för att avgöra om ett område har värden av betydelse för friluftslivet, djur- eller växtlivet. Särskilt betydelsefulla områden kan exempelvis finnas inom nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden, biotopskyddsområde, djur- och växtskyddsområden eller Natura 2000-områden. Inom sådana områden kan det finnas platser och områden med skyddsvärda arter som bör skyddas. Det kan exempelvis finnas områden som bör vara tillgängliga för vandringar, fågel- eller växtskådning, ankring, tältning, bad, fiske eller för landpassager vid skridskoåkning. Delar av ett område som omfattas av områdesskydd kan alltså vara av särskild betydelse för strandskyddets syften.

Vidare kan det finnas områden som har särskilt höga värden men som inte omfattas av ett områdesskydd. Viktiga biologiska värden kan ofta förekomma inom 30 meter från vattnet. Sådana områden

och platser kan vara av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Även vissa ras-, skred-, erosions- och översvänningskänsliga områden kan vara av särskild betydelse för strandskyddets syften. Det gäller särskilt i kust- och skärgårdsområden. Med stigande havsnivåer flyttar strandlinjen längre upp på land och därmed även det strandskyddade området. Bebyggelse som idag ligger utanför strandskyddat område kan hamna inom strandskyddat område i framtiden och med det krymper den oexploaterade delen av det strandskyddade området.

Slutligen kan även områden där länsstyrelsen har beslutat att utvidga strandskyddet anses vara områden av särskild betydelse för strandskyddets syften.

Vid tillämpningen av bestämmelsen måste en bedömning ske utifrån samtliga tre punkter. En kommun kan innehålla flera strandskyddade områden som uppfyller kriterierna för landsbygdsområden. En kommun kan även innehålla flera strandskyddade områden som inte uppfyller kriterierna och därmed inte är lämpade att vara landsbygdsområden i bestämmelsens mening. Exempelvis kan stora delar av de strandskyddade områdena i en kommun ha låg exploateringsgrad och lågt exploateringsstryck, medan exploateringsgraden och exploateringsstrycket av de strandskyddade områdena i tätorterna kan vara höga, särskilt i städer och större tätorter. De högexploaterade strandområdena i tätorter kommer då inte att uppfylla kriterierna, medan strandområdena utanför tätorten kan göra det. Först ska prövningen göras utifrån punkten 1. Då prövas om de strandskyddade området i fråga, det vill säga det eller de områden som ansökan avser eller som redovisas i översiktsplanen (se paragrafens andra stycke) har god tillgång på obebyggd mark. Bedömningen ska ske med de underlag och utifrån de aspekter som anges i kommentaren till punkten 1 ovan. Sedan prövas om strandskyddsområdet inte har stor efterfrågan på bebyggelse, det vill säga exploateringsstryck. Områden som har ett högt exploateringsstryck kommer inte att uppfylla kriterierna. Det gäller även om tillgången på obebyggd mark i de strandskyddade områdena är god enligt punkten 1. Slutligen prövas utifrån punkten 3 om det strandskyddade området i fråga är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Områden eller platser av särskild betydelse kommer inte uppfylla kriterierna för landsbygdsområden. Det gäller även om tillgången till obebyggd



mark är god enligt punkten 1 och exploateringsstrycket inte är högt enligt punkten 2. Bedömningen ska ske med de underlag och utifrån de aspekter som anges i kommentaren till punkten 3 ovan. Utredningens överväganden avseende första stycket redovisas i avsnitt 7.4.

Enligt *andra stycket* får en kommun ansöka om att få strandskyddet upphävt inom landsbygdsområden enligt 18 § tredje stycket, eller redovisa landsbygdsområden i ÖP. Inom landsbygdsområden som redovisas i översiktsplan får enligt förslaget i 7 kap. 18 d § MB de särskilda skälen i 18 c och d §§ tillämpas. Att en översiktsplan inte är bindande utan vägledande framgår av 3 kap. 2 § PBL (2010:900).

En kommun ska kunna främja strandnära byggande inom landsbygdsområden genom att antingen ansöka om att strandskyddet upphävs för ett landsbygdsområde eller att redovisa det i översiktsplanen.

I de fall länsstyrelsens prövning och eventuella överprövningar om upphävande resulterar i att något eller några strandskyddade områden i ansökan inte uppfyller kriterierna, kan kommunen inte redovisa dessa områden som landsbygdsområden i översiktsplanen. Om förhållandena ändras, exempelvis genom att bebyggelse har försvunnit eller att ett område inte längre har särskild betydelse för djur- eller växtlivet, kan kommunen på nytt ansöka om upphävande eller redovisa områden i översiktsplanen.

Förslaget ger kommunen tre alternativ. Inom en kommun kan samtliga tre alternativ tillämpas i olika strandskyddade områden i kommunen. Det innebär att i ett landsbygdsområde kan strandskyddet vara upphävt. Då krävs ingen dispensprövning eller prövning vid detaljplaneläggning. Ett annat område kan redovisas som landsbygdsområde i översiktsplan, där det är lättare att få dispens. Både 7 kap. 18 c och d §§ kan tillämpas i sådana områden. Ett tredje område kan varken omfattas av upphävande eller redovisning i översiktsplan. Då tillämpas de särskilda skälen för dispens och upphävande genom detaljplan enligt 7 kap. 18 c § MB.

En översiktsplan är vägledande. Om en kommun väljer att redovisa ett landsbygdsområde i översiktsplan är översiktsplanen därmed vägledande vid bedömningen av om ett område uppfyller kriterierna för landsbygdsområden. Enligt dagens formulering i 7 kap. 18 e § ska en översiktsplan ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett LIS-område. Den formuleringen ersätts så att en kommun *får* redovisa landsbygdsområden i översiktsplan. Ändringen förtydligar

att det är frivilligt för en kommun att redovisa landsbygdsområden i översiktsplan, där det ska vara lättare att få dispens. Följdändringar för att tydliggöra frivilligheten införs genom en ändring i 3 kap. 5 § och en ny paragraf, 3 kap. 5 a § PBL. I PBL införs även följdändringar i 3 kap. 10 och 16 §§ PBL så att termen ”område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen” ersätts med ”landsbygdsområden” beträffande länsstyrelsens uppgifter under samråd och beträffande granskningsyttrande vid framtagande av översiktsplan. Länsstyrelsen ska under samrådet verka för att redovisningen av landsbygdsområden är förenlig med 7 kap. 17 a § första stycket miljöbalken. I granskningsyttrandet ska länsstyrelsen ange om redovisningen av landsbygdsområden inte är förenlig med 7 kap. 17 a § första stycket miljöbalken. Länsstyrelsens kontroll av kommuners dispensbeslut regleras i 18 kap. 3 b § MB.

Utredningens överväganden avseende andra stycket redovisas i avsnitt 7.3.

### 18 §

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*
2. området enligt plan- och bygglagen (2010:900) avses att omfattas av en detaljplan och
  - a) behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, *eller*
  - b) skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel än bestämmelserna om miljöskyddsområde eller vattenskyddsområde och skyddet har beslutats av någon annan än en kommun.

Ett upphävande enligt första stycket 2 får göras endast om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset.

*Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet, efter ansökan från en eller flera kommuner, helt eller delvis upphäva strandskyddet inom ett eller flera landsbygdsområden som avses i 17 a § första stycket om kriterierna enligt första stycket 1–3 i den bestämmelsen är uppfyllda.*

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

Paragrafen behandlar de situationer där strandskyddet kan upphävas. *Första stycket* ändras så att punkten 2 utgår som en följd av förslaget i 13 § om att minska strandskyddets omfattning avseende vissa mindre insjöar och vattendrag.

Även delar av *andra stycket* utgår som en följd av förslaget i 13 §. Bestämmelserna i paragrafens nuvarande tredje stycke flyttas till ett nytt fjärde stycke.

Enligt *tredje stycket* ska länsstyrelsen i det enskilda fallet, efter ansökan från en eller flera kommuner, helt eller delvis upphäva strandskyddet inom ett eller flera landsbygdsområden om kriterierna för landsbygdsområde är uppfyllda. Bestämmelsen är ny och har ingen tidigare motsvarighet. Landsbygdsområde definieras enligt förslaget i 7 kap. 17 a § genom tre kriterier. Kriterierna kommenteras i anslutning till kommentarerna i 17 a §.

Enligt förslaget ska länsstyrelsen upphäva strandskyddet helt eller delvis. Om det är visat att kriterierna är uppfyllda inom delar av men inte hela det område som ansökan avser, ska länsstyrelsen besluta att upphäva skyddet i de delar kriterierna är uppfyllda. Strandskyddet kan enligt bestämmelsen exempelvis upphävas helt på vissa ställen och delvis på andra ställen. På vissa ställen kan strandskyddet upphävas från ett visst avstånd från strandlinjen. Det kan till exempel röra sig om 10 meter, 30 meter, 50 meter, 70 meter eller annat från strandlinjen. Det bör avgöras från fall till fall och måtten ska kunna variera. Måtten måste inte vara desamma inom ett helt område utan ska kunna variera utifrån förutsättningarna samt vad som är praktiskt möjligt och lämpligt. I detta avseende ska det också tilläggas att kravet enligt nuvarande 7 kap. 18 f § MB 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. Det kan vidare finnas situationer där strandskyddet kan upphävas så att säga fläckvis. Det kan finnas platser inom det aktuella området som behöver undantas, exempelvis för någon djur- eller växtart eller skyddsvärd plats för friluftslivet. En ansökan om upphävande kan omfatta ett eller flera landsbygdsområden.

I 23 § i förordningen (1998:1252) om områdesskydd med mera lämnar utredningen förslag till bestämmelser om innehåll i ansökan, föreläggande om yttrande, samråd och handläggningstid.

Det finns inget som hindrar att enskilda lämnar in underlag till kommun och länsstyrelse, men enskilda ska inte ha möjlighet att ansöka om upphävande av strandskyddet inom landsbygdsområde. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 7.3.

### 18 c §

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 annat angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området,

6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse, *eller*

*7. behöver tas i anspråk för att skydda miljön, människors liv och hälsa, infrastruktur och egendom vid befintlig bebyggelse (klimatanpassningsåtgärder).*

*I områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor eller i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet ska första stycket 1–6 tillämpas särskilt restriktivt.*

Paragrafens första stycke ändras så att en ny punkt, punkt 7, införs. Paragrafens andra stycke får nytt innehåll.

Tillägget i *första stycket* genom den nya punkten 7 innebär att man som särskilt skäl får beakta om området behöver tas i anspråk för att skydda miljön, människors liv och hälsa samt egendom vid befintlig bebyggelse eller infrastruktur (klimatanpassningsåtgärder). Klimat-

anpassningsåtgärder kan behöva vidtas för att förebygga och skydda mot ras, skred, erosion och översvämning. Det kan exempelvis handla om åtgärder för att öka markens stabilitet eller hindra vatten. Det kan bland annat röra sig om strandfodring och invallningar. Klimatanpassningsåtgärder ska enligt bestämmelsen kunna vidtas för att skydda samhällsviktiga funktioner som exempelvis vattenförsörjning, avloppssystem, elförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenleder, vägar och järnvägar, bebyggelse och byggnader och de areella näringarna. Intresset bör kunna vara både allmänt och enskilt och bestämmelsen bör enbart kunna avse klimatanpassningsåtgärder vid befintlig bebyggelse. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 7.7.

Det nya innehållet i *andra stycket* anger att i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor eller i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet, ska första stycket tillämpas särskilt restriktivt. Områden med hög exploateringsgrad och högt exploateringsstryck kan finnas i städer och andra större tätorter samt i vissa fritidshusområden och fritidshusområden under omvandling. I synnerhet i stora städer där många människor bor kan den orörda arealen av strandområde per person vara begränsad. Utgångspunkten ska vara att ju större del av ett strandskyddat område som är bebyggt, desto mindre del återstår för friluftslivet och för djur- och växtlivet och desto värdefullare blir kvarvarande stränder. Områden som ofta har högt exploateringsstryck är städer och andra större tätorter. Trycket på ytterligare byggnation är i allmänhet stort i områden som redan har exploaterats i hög grad. Längs med kusten kan exploateringsstrycket vara högt i många områden. Ett högt exploateringsstryck innebär att omfattande exploatering kan förväntas. Med termen område i *andra stycket* avses ett större område än det som avses med termen område i första stycket. Med termen område i *andra stycket* avses ett område omkring den plats som dispensen eller upphävandet avser, om en till tre kilometers radie. Inom detta område ska exploateringsgraden och exploateringsstrycket inom de strandskyddade områdena bedömas.

Vattenområden av särskild betydelse för djur- eller växtlivet kan vara så kallade grunda mjukbottnar. Ändringen förtydligar den restriktivitet som idag ska gälla vid grunda mjukbottnar. Alla grunda mjukbottnar är inte särskilt betydelsefulla. Olika mjukbottenmiljöer ska kunna behandlas olika och bedömningen av om en mjukbottenmiljö

är av särskild betydelse för djur- eller växtlivet måste ske i varje enskilt fall, utifrån förhållandena och förutsättningarna i området. Särskilt viktiga typer kan vara så kallade trösklade och otrösklade grunda vikar, laguner, sund, ålgräsängar med mera. Grunda mjukbottnar finns även i sjöar och kan ha samma betydelse för växt- och djurliv som i marina miljöer. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 7.6.

### 18 d §

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett *landsbygdsområde som redovisats i översiktsplan* får man, *utöver det som anges i 18 c §*, också beakta om *området*

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

I paragrafen anges de särskilda skäl som, utöver de särskilda skälen i 7 kap. 18 c § MB, får beaktas inom landsbygdsområden som har redovisats i översiktsplan. Stycket motsvarar delvis nuvarande 7 kap. 18 d § MB. Nuvarande krav i 18 d § om att åtgärden måste ha en fördel av ett strandnära läge ingår inte i de föreslagna bestämmelserna.

*Punkten 1* avser enstaka en- eller tvåbostadshus och komplementbyggnader samt åtgärder som hör till bostadsbyggnaden. Med bostadshus avses även komplementbostadshus och användning som fritidshus. Det ska vara möjligt att uppföra komplementbyggnader och genomföra åtgärder till bostadshuset även efter att bostadshuset är uppfört.

Med åtgärder som hör till bostadsbyggnaden avses förberedelsearbeten, el- och avloppsanordningar och liknande. Med åtgärder som hör till bostadsbyggnaden avses inte anläggningar eller anordningar enligt 7 kap. 15 § som hindrar eller avhåller allmänheten från att

beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. Det är bland annat trädgårdsrabatter och andra planteringar, bersåer, flaggstänger, grillplatser, staket, bryggor och pirar. Sådana anläggningar och anordningar ska inte omfattas av punkten 1 i denna paragraf, utan även i fortsättningen prövas enligt de generella dispensgrunderna i 18 c §.

*Punkten 2* avser ett angeläget allmänt intresse av att uppföra eller utveckla sammanhållen bebyggelse. Bestämmelsen ska tillämpas då det är fråga om fler än enstaka bostadshus, andra typer av byggnader eller åtgärder än bostadshus och när strandskydd upphävs genom detaljplan. Åtgärder som kan komma ifråga enligt bestämmelsen är till exempel åtgärder som tillgodoser kommunens behov av utveckling av landsbygden, bostadsbebyggelse, olika typer av infrastrukturanläggningar, anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade eller åtgärder som betingas av kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället.

*Punkten 3* avser byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som är nödvändiga för verksamheter, om verksamheten har fördel av ett strandnära läge. Med verksamhet avses företagande eller ideell verksamhet. Företagande måste ge inkomst av något slag, men det ska inte krävas inkomst av någon viss omfattning. Bestämmelsen omfattar nystartade eller andra verksamheter och småföretagande som inte uppnått någon större omsättning. Ideell verksamhet kan exempelvis vara lokalt föreningsliv, till exempel lokaler för sim- eller kanotklubb eller scoutverksamhet. Verksamheten måste ha fördel av ett strandnära läge. Det kan exempelvis vara fråga om besöksnäring och så kallade gröna näringar i form av jord- och skogsbruksverksamhet samt övriga näringar som är specialiserade eller diversifierade med exempelvis turism, fiske, jakt, vattenbruk, djurhållning, betesdrift eller småskalig livsmedelsproduktion. Utveckling av företagande i strandnära läge, som bidrar till att göra områden tillgängliga, kan främja det rörliga friluftslivet, besöksnäring och lokal service. Verksamheter för besöksnäringen och friluftslivet kan exempelvis vara campinganläggningar, båt- och kanotuthyrning, hotell, restaurang, café, försäljning av fiskprodukter och andra produkter för friluftslivet. Annan verksamhet som kan ha fördel av ett strandnära läge är hälsovård, exempelvis rehabiliteringsverksamheter av olika slag.

En dispens ska vara förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § MB. Beslut om upphävande eller dispens ska utformas så att det lämnas en fri passage för allmänheten närmast strandlinjen enligt 7 kap. 18 f § MB.

Det ska vara möjligt att i det enskilda fallet, exempelvis ett dispensärende, pröva om den sökta åtgärden ligger inom ett landsbygdsområde. En tillämpning av 18 d § förutsätter inte att kommunen i översiktsplanen har redovisat landsbygdsområden, men det måste visas av sökanden att platsen ligger inom ett område som uppfyller kriterierna i 17 a § första stycket.

Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 7.5.

### 18 f §

*Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får, om området har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, besluta att upphäva tidigare förordnanden enligt 7 kap. 15 § denna balk i dess lydelse från den 1 juli 1999 till den 30 juni 2009 och att införa strandskydd.*

*Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla vid en insjö som är en hektar och mindre samt ett vattendrag som är två meter och smalare, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften.*

*Länsstyrelsen får i det enskilda fallet helt eller delvis upphäva ett beslut enligt 18 § tredje stycket, om ett område inte längre uppfyller kriterierna i 17 a § första stycket 1–3.*

*Beslut enligt andra och tredje styckena ska gälla omedelbart, även om de överklagas.*

I fråga om strandskydd som har upphävts för ett område genom en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller för ett område som har avsetts att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt samma lag gäller strandskyddet åter, om

1. området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller
2. detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.



Paragrafen behandlar de situationer där strandskyddet kan införas (första till tredje stycket) och när strandskydd återinförs beträffande detaljplaner (femte stycket). I det fjärde stycket anges att beslut enligt andra och tredje stycket gäller omedelbart även om de överklagas. De första fyra styckena är nya och saknar motsvarighet i gällande reglering. Fjärde stycket motsvarar den tidigare 7 kap. 18 g §.

*Första stycket* avser tidigare förordnanden där länsstyrelsen har upphävt strandskyddet i områden som saknat betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, med stöd av 11 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd och 7 kap. 15 § MB i dess lydelse fram till den 30 juni 2009. Möjligheter att förordna om strandskyddets omfattning enligt 7 kap. 15 § MB upphävdes 1 juli 2009, liksom länsstyrelsens bemyndigande i 11 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd. För att möjliggöra för länsstyrelser att ändra i besluten föreslår utredningen en bestämmelse som ger länsstyrelsen stöd för att besluta att upphäva tidigare förordnanden enligt 7 kap. 15 § MB i dess lydelse fram till den 30 juni 2009 och att införa strandskydd. En förutsättning är att området har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. I områden som innan förordnandet har omfattats av strandskydd återinträder strandskyddet om tidigare förordnande upphävs. I områden som omfattas av tidigare förordnanden, men som aldrig har omfattats av strandskydd kan länsstyrelsen med stöd av den föreslagna bestämmelsen upphäva förordnandet och införa strandskydd. I 11 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd lämnar utredningen ett förslag som ger länsstyrelsen nödvändigt bemyndigande.

Utredningens överväganden i denna del redovisas i avsnitt 6.4.

I *andra stycket* införs nya bestämmelser som innebär att länsstyrelsen får besluta att strandskydd ska gälla vid insjöar som är en hektar och mindre samt vattendrag som är två meter och smalare. Förutsättningen är att området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Förslaget är en följd av utredningens förslag avseende 7 kap. 13 § första stycket, som innebär att strandskydd inte ska gälla vid insjöar som är en hektar eller mindre och vattendrag som är två meter eller smalare.

Vilka områden som ska anses ha särskild betydelse för strandskyddets syften enligt bestämmelsen ska avgöras från fall till fall. Miljö kvalitetsmål som berör växt- och djurliv, främst *Myllrande våt-*

*marker, Levande sjöar och vattendrag* samt *Ett rikt djur- och växtliv* kan användas som underlag för bedömningen, i de fall de är preciserade på regional och lokal nivå. Olika områdesskydd kan utgöra ett stöd för att avgöra om ett område har värden av betydelse för växt- eller djurliv. Särskilt betydelsefulla områden kan exempelvis finnas i nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden, biotopskyddsområde, djur- och växtskyddsområden eller Natura 2000-områden. Det kan också finnas områden som har särskilt höga värden som inte omfattas av ett områdesskydd. Slutligen kan även områden där länsstyrelsen har beslutat att utvidga strandskyddet ska kunna anses vara områden av särskild betydelse för strandskyddets syften.

Utredningens överväganden i denna del redovisas i avsnitt 6.1.

I *tredje stycket* införs bestämmelser om att länsstyrelsen helt eller delvis ska få återinföra strandskyddet i landsbygdsområden, där skyddet är upphävt. Förutsättningen är att område inte längre uppfyller kriterierna för landsbygdsområden. Som framgår av kommentaren till 7 kap. 17 a § första stycket måste samtliga tre kriterier i den bestämmelsen vara uppfyllda för att ett område ska kunna vara landsbygdsområde. Om kriterierna, se kommentaren till 7 kap. 17 a § första stycket.

Utredningens överväganden i denna del redovisas i avsnitt 7.3.

I *fjärde stycket* föreslår utredningen att beslut enligt andra och tredje stycket ska gälla omedelbart, även om de överklagas.

### 18 g §

En dispens från strandskyddet upphör att gälla om den åtgärd som dispensen avser inte har påbörjats inom två år eller inte har avslutats inom fem år från den dag då dispensbeslutet vann laga kraft.

Paragrafen motsvarar den tidigare 7 kap. 18 h §.

## 11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

### 10 a §

Strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900), *om det inte bestäms annat*. Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

Paragrafens första mening får ett tillägg. Genom tillägget tydliggörs att strandskyddet inte återinträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan i de fall länsstyrelsen har upphävt strandskyddet i de berörda områdena. Det gäller beslut som länsstyrelsen har fattat för att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften med stöd av 7 kap. 18 § första stycket punkten 1 och tidigare motsvarigheter till bestämmelsen, det vill säga 15 § andra stycket första meningen naturvårdslagen (1964:822) och 7 kap. 15 § första stycket MB, dess lydelse fram till den 30 juni 2009. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 6.5.

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

### 3 kap.

#### 5 §

Av översiktsplanen ska även följande framgå

1. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,
2. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,

3. kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra,

4. om översiktsplanen avviker från en regionplan för länet, på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen, och

5. sådana områden och verksamheter som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.

Punkten 3 i paragrafens första stycke har utgått. Ändringen är en följd av utredningens förslag om landsbygdsområden i den nya 7 kap. 17 a § och nuvarande 18 e § MB. Se kommentaren till 7 kap. 17 a § MB.

#### 5 a §

*I översiktsplanen får kommunen redovisa landsbygdsområden enligt 7 kap. 17 a § första stycket miljöbalken.*

Paragrafen är ny och innebär att kommunen får redovisa landsbygdsområden i översiktsplan. Paragrafen är en följdändring av utredningens förslag i 7 kap. 17 a § andra stycket MB. Enligt det förslaget får kommunen redovisa landsbygdsområden i översiktsplan och i sådana redovisade landsbygdsområden får särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c och d §§ beaktas vid prövningar om upphävande av strandskyddet genom detaljplaner och dispens. Landsbygdsområde definieras i 7 kap. 17 a § första stycket MB.

#### 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 miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och

att redovisningen av *landsbygdsområden* är förenlig med 7 kap. 17 a § första stycket miljöbalken,

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

Paragrafens första stycke punkten 3 har ändrats så att termen ”område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen” ersätts med termen ”landsbygdsområde”. Ändringen är en följd av utredningens förslag till definition av landsbygdsområden i 7 kap. 17 a § första stycket MB.

## 16 §

Länsstyrelsen ska under granskningstiden lämna ett granskningsyttrande över planförslaget.

Länsstyrelsen ska i yttrandet enbart ange om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. redovisningen av *landsbygdsområden* inte är förenlig med 7 kap. 17 a § första stycket miljöbalken,

4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Paragrafens andra stycke punkten 3 har ändrats så att termen ”område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen” ersätts med termen ”landsbygdsområde”. Ändringen är en följd av utredningens förslag om landsbygdsområden i 7 kap. 17 a § första stycket MB.

#### 11.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

##### 11 §

Länsstyrelsen får meddela föreskrifter enligt 7 kap. 17 § och besluta enligt 7 kap. 18 f § första stycket miljöbalken.

*Naturvårdsverket får meddela föreskrifter enligt 7 kap. 13 § andra stycket miljöbalken.*

Paragrafen får ett tillägg i första stycket och ett nytt andra stycke. Ändringen i *första stycket* är en följd av utredningens förslag i 7 kap. 18 f § första stycket MB och innebär att länsstyrelsen bemyndigas att upphäva tidigare förordnanden om strandskyddets omfattning enligt 7 kap. 15 § MB i dess lydelse från den 1 juli 1999 till den 30 juni 2009. Det nya andra stycket är en följd av utredningens förslag i 7 kap. 13 § andra stycket om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd bestäms.

#### Innehåll i ansökan om tillstånd, dispens och upphävande

##### 23 §

En ansökan om tillstånd eller dispens enligt 7 kap. MB eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 kap. MB eller om tillstånd till vilthägn enligt 12 kap. 11 § MB ska vara skriftlig och åtföljd av en karta samt, i den utsträckning som det behövs i det enskilda fallet, en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. MB.

I 19 kap. 6 § MB finns det en bestämmelse om det underlag som ska ingå i en ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB.

*En ansökan om upphävande av strandskydd i landsbygdsområden enligt 7 kap. 18 § tredje stycket miljöbalken ska vara skriftlig och innehålla en karta som visar vilket område ansökan avser samt underlag som visar att kriterierna i 7 kap. 17 a § första stycket 1–3 miljöbalken är uppfyllda.*

Paragrafen får ett nytt tredje stycke. I stycket anges vad som ska ingå i en ansökan om upphävande av strandskydd enligt 7 kap. 18 tredje § MB. Av ansökningshandlingarna ska det framgå att kriterierna för landsbygdsområden är uppfyllda, det vill säga att området har god tillgång på obebyggd mark, att efterfrågan på mark för bebyggelse inte är stor och att det i området inte ingår något område eller plats som är av särskild betydelse för strandskyddets syften. Det innebär att ansökan behöver innehålla underlag om exploateringsgrad, befolkningstäthet, exploateringstryck och förutsättningarna för den allemansrättsliga tillgången samt livsvillkoren för djur- och växtliv i det eller de berörda områdena. Områden som är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften får inte ingå i ansökan. Det kan därför finnas områden och platser inom det aktuella området som behöver undantas från ansökan. Avgränsningarna i det område som ansökan avser måste inte vara desamma inom området, utan kan variera. Exempelvis kan ansökan om upphävande variera i fråga om avstånd från strandlinjen. På ett ställe kan ansökan om upphävande omfatta exempelvis 0–100 meter från strandlinjen medan det på ett annat ställe kan omfatta exempelvis 30–100 meter från strandlinjen, på ett tredje ställe 70–100 meter från strandlinjen och så vidare. Ansökan kan även omfatta fläckvisa delar i ett område. Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 7.3.

#### 24 §

Innan länsstyrelsen, Skogsstyrelsen eller kommunen fattar ett beslut enligt tredje stycket ska den förelägga ägare och innehavare av särskild rätt till marken att inom viss tid yttra sig över förslaget. Tiden får inte sättas kortare än en månad. Föreläggandet ska delges. Delgivning behöver dock inte ske med sakägare som skriftligen har godkänt förslaget till beslut.

Om alla sakägare med känt hemvist har lämnat ett skriftligt godkännande, får länsstyrelsen, Skogsstyrelsen eller kommunen pröva ärendet utan att meddela ett föreläggande.

Beslut som avses i första stycket är

1. beslut enligt 7 kap. 4, 9 eller 10 § miljöbalken att förklara ett område eller naturföremål som naturreservat, kulturresevat eller naturminne,

2. beslut enligt 7 kap. 5 § tredje stycket miljöbalken om nya skäl eller ytterligare inskränkningar som avser naturreservat, kulturreservat eller naturminne,
3. beslut enligt 7 kap. 6 § miljöbalken om förpliktelse att tåla intrång inom naturreservat, kulturreservat eller naturminne,
4. beslut enligt 6, 7 eller 7 a § denna förordning att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde,
5. beslut enligt 7 kap. 12 § MB om föreskrifter för ett djur- eller växtskyddsområde,
6. beslut enligt 7 kap. 14 § miljöbalken om utvidgning av strandskyddsområdet, om beslutet är avsett att gälla längre tid än sex månader,
7. *beslut enligt 7 kap. 18 f § första stycket miljöbalken om att upphäva tidigare förordnanden enligt 7 kap. 15 § denna balk i dess lydelse från den 1 juli 1999 till den 30 juni 2009,*
8. *beslut enligt 7 kap. 18 f § andra stycket miljöbalken om att strandskydd ska gälla vid insjöar som är en hektar och mindre samt ett vattendrag som är två meter och smalare,*
9. *beslut enligt 7 kap. 18 f § tredje stycket miljöbalken om att helt eller delvis upphäva ett beslut om att upphäva strandskyddet i ett landsbygdsområde,*
10. beslut enligt 7 kap. 20 § miljöbalken om föreskrifter för ett miljöskyddsområde, och
11. beslut enligt 7 kap. 21 § miljöbalken att förklara ett område som vattenskyddsområde.

Paragrafen ändras så att tredje stycket får tre nya punkter, som införts som nummer 7, 8 och 9. Nuvarande punkterna 7 och 8 ändras till punkterna 10 och 11.

Den nya *punkten 7* är en följd av utredningens förslag i 7 kap. 18 f § första stycket MB om att upphäva tidigare förordnanden enligt 7 kap. 15 § MB i dess lydelse från den 1 juli 1999 till den 30 juni 2009.

Den nya *punkten 8* är en följd av utredningens förslag i 7 kap. 18 f § andra stycket MB som under vissa förutsättningar ger länsstyrelsen en möjlighet att i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla vid insjöar som är omkring 1 hektar och mindre samt vattendrag som är omkring 2 meter och smalare.



Den nya *punkten 9* är en följd av utredningens förslag i 7 kap. 18 f § tredje stycket MB som under vissa förutsättningar ger länsstyrelsen möjlighet att upphäva beslut om att upphäva strandskyddet i landsbygdsområden.

#### 25 a §

En myndighet eller kommun ska innan den beslutar om bildande, ändring eller upphävande av ett områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken samråda med

1. Skogsstyrelsen, om beslutet rör skogsmark och det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för Skogsstyrelsen,

2. Havs- och vattenmyndigheten, om beslutet rör fiske och det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för Havs- och vattenmyndigheten,

3. Statens jordbruksverk, om beslutet rör vattenbruk och det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för Jordbruksverket, och

4. Sveriges geologiska undersökning, om beslutet rör grundvatten och det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för Sveriges geologiska undersökning.

*Innan länsstyrelsen beslutar om upphävande av strandskydd i ett landsbygdsområde enligt 7 kap. 18 § tredje stycket miljöbalken ska länsstyrelsen, utöver det som anges i första stycket, samråda med*

- 1. berörda kommuner och angränsande länsstyrelser, och*
- 2. de ideella föreningar och andra juridiska personer som har rätt att överklaga enligt 16 kap. 13 och 14 §§ miljöbalken.*

Paragrafen får ett nytt andra stycke. Enligt bestämmelserna i andra stycket ska länsstyrelsen, utöver det som anges i första stycket, samråda med berörda kommuner och angränsande länsstyrelser samt med de ideella föreningar och organisationer som har rätt att överklaga enligt 16 kap. 13 och 14 §§ MB. Genom samråden ska länsstyrelsen kunna ta del av den mer specifika kunskap om områdena som finns och få ett helhetsperspektiv innan den fattar beslut om att upphäva strandskyddet i landsbygdsområden.

Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 7.3.

*26 b §*

*Länsstyrelsen ska meddela sitt beslut enligt 7 kap. 18 § tredje stycket miljöbalken inom tolv månader från den dag ansökan kom in till länsstyrelsen. Under denna tid ska länsstyrelsen meddela de eventuella förelägganden och medge den skäligen tid som krävs för avhjälpa en brist i ansökan och kommunen eller kommunerna ska ha lämnat in eventuella kompletteringar.*

Paragrafen är ny och saknar motsvarighet i nuvarande reglering. Enligt paragrafen ska länsstyrelsen ha en tidsfrist för prövning av ansökan om upphävande av strandskydd inom landsbygdsområden. Tidsfristen är tolv månader. Tidsfristen börjar löpa den dag då ansökan kom in till länsstyrelsen. Enligt bestämmelsen finns ingen möjlighet att förlänga tidsfristen, utan under 12-månadersperioden ska eventuella förelägganden och kompletteringar ha vidtagits. När en kommun har lämnat in en ansökan förutsätts det att underlaget i huvudsak är klart. Inom ramen för tidsfristen ska förelägganden ske och samråd genomföras enligt förslagen i 24 § tredje stycket punkten 9 och 25 a § andra stycket förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Utredningens överväganden redovisas i avsnitt 7.3.

## Särskilda yttranden

### Särskilt yttrande av experten Sofie Adolfsson Jörby

Strandskyddsutredningen har gjort ett förtjänstfullt arbete, men några av förslagen är, enligt min mening, alltför långtgående och riskerar att strandskyddet upphävs också där det inte är lämpligt, så att strandskyddets syften inte tillgodoses långsiktigt.

### 7 kap. Miljöbalken 13 § Om undantag från strandskyddet

*Jag tillstyrker förslaget att det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort, men med vissa förbehåll.*

Tanken att undanta små sjöar och vattendrag från strandskyddet är i grunden vettigt, men utredningens förslag behöver modifieras. I högexploaterade områden och deras omgivning är det många som ska dela på den ”fria” natur som finns för sina utvistelser och friluftsliv. Trycket på stränderna kring de sjöar och vattendrag som ännu är obebyggda är ofta stort både från människor och djur och växter. I dessa områden är också små sjöar och vattendrag viktiga för allmänhetens tillgänglighet och för möjligheterna för växter och djur att kunna fortleva.

### Utredningens kapitel 6.4.3. De generella undantagen i vissa län

*Jag avstyrker förslaget att nuvarande generella länsvisa undantag från strandskyddet ska fortsätta att gälla.*

I grunden ska strandskyddet gälla lika över hela landet och de skillnader som olika möjligheter till dispens och undantag som grundas på fysiska förutsättningar på platsen. Att utredningen föreslår att de länsvisa undantagsreglerna, som begränsas av administrativa gränser ska vara kvar är olyckligt.

Enligt min mening bör samtliga länsvisa undantag upphöra att gälla, eftersom det inte är rimligt att reglerna längs ett vattendrag eller en sjö ändras bara för att man passerar en länsgräns.

### 17 a § första stycket om landsbygdsområden

*Jag tillstyrker inrättande av landsbygdsområden, men anser att såväl valet av namn som dess definition bör ses över, samt att bedömningen av vad som är ett sådant område ska grundas på tillgången till obebyggd strand i ett större område, till exempel i hela kommunen.*

Strandskyddsutredningen har valt termen "landsbygdsområden" för sådana områden där det ska vara lättare att få dispens/strandskyddet ska kunna upphävas helt. Med landsbygdsområden menar utredningen dock enbart den sträcka som omfattas av strandskyddet och inte dess omland. Eftersom landsbygdsområde i allmänt språkbruk inte är avgränsat till ett område som berörs av strandskydd, kan detta leda till onödiga missförstånd. Utredningen föreslår också att befintliga LIS-områden i ÖP bör, efter att utredningens förslag har trätt ikraft, gälla som landsbygdsområden (kapitel 7.3.6), vilket ytterligare förvillar, eftersom ett LIS-område vanligtvis omfattar ett område som både ligger inom strandskydd och utanför detsamma. Förtydligandet att det är de delar som omfattas av strandskydd (punkt 3 sist i förslag till ändringar MB) är inte tillräckligt.

Dessutom innebär det att när landsbygdsområdet begränsas till den strandskyddade sträckan (dvs. området från strandkanten till mellan 100 - 300 meter upp på land och ut i vattnet) kommer, enligt 17 a § punkterna 1 och 2, såväl tillgången på obebyggd mark som efterfrågan på mark för bebyggelse enbart bedömas inom detta

område. Hur bebyggelsen och bebyggelsestrycket är utanför området bedöms inte, vilket inte belyses i författningskommentaren. Jag anser att ett landsbygdsområde ska innefatta både det strandskyddade området och dess omland, och att bedömningen av tillgången på och efterfrågan av obebyggd mark ska grundas på obebyggda strandområden och närliggande mark i hela kommunen (och ibland också kringliggande kommuner).

### **17 a § andra stycket punkt 1 och 18 § tredje stycket**

*Jag avstyrker förslaget om att en kommun ska kunna ansöka om upphävande av strandskyddet i ett landsbygdsområde.*

Jag anser inte att en kommun ska kunna ansöka om att strandskyddet ska upphävas inom ett landsbygdsområde, varken för hela eller för del av området. För att underlätta för bebyggelse i landsbygdsområden är det fullt tillräckligt med att för dessa ha fler särskilda skäl till dispens (§ 18 d). Om 17 a § andra stycket punkt 1 inte införs, faller också 18 § tredje stycket om att länsstyrelserna ska upphäva strandskyddet ifall kriterierna i 17 a § första stycket är uppfyllda.

Vid ett eventuellt införande av 17 a § andra stycket punkt 1, anser jag att det i 18 § tredje stycket ska stå att länsstyrelsen får (och inte ska) upphäva strandskyddet, att det ska vara tydligt att det är länsstyrelsen som bedömer om kriterierna i 17 a § första stycket är uppfyllda, samt att bedömningen av punkterna 1 och 2 sker utifrån situationen i hela kommunen.

### **18 c § sista stycket. Stärkt skydd i vissa områden**

*Jag tillstyrker behovet av stärkt skydd för strandskyddet i vissa områden, men anser att liggande förslag bör utvecklas och analyseras mer.*

Utredningen har i ett mycket sent skede lagt till ett stycke i 18 c § om stärkt strandskydd, eller snarare om mycket restriktiv hållning till dispenser. Det är bra att det tillägget kom, men jag saknar en analys om detta är tillräckligt för att värna obebyggda strandområden så att

strandkyddets syften långsiktigt skyddas i de områden som anges i paragrafen.

### 18 d § Om särskilda skäl för dispens

*Jag avstyrker förslaget till 18 d § i dess nuvarande lydelse.*

Varken översiktsplan eller länsstyrelsens granskningsyttrande är bindande, varför förslaget i 18 d § att det är tillräckligt att ett landsbygdsområde redovisats i översiktsplan för att de speciella särskilda skälen får beaktas inte är möjligt. Att redovisa mark- och vattenanvändning i en översiktsplan är kommunens viljeyttring och är enbart vägledande inför kommande beslut.

### 7 kapitlet 18 e § lagen om ändring i Miljöbalken (2020:75)

*Jag avstyrker förslaget att ta bort dagens geografiska begränsningar och ge möjlighet till inrättande av landsbygdsområden längs kusten.*

Trycket på ny bebyggelse längs våra kuster är mycket stort, samtidigt som människors behov att kunna röra sig fritt längs våra stränder är minst lika stort. Enligt min mening behöver därför all obebyggd kust värnas och att skapa förväntningsvärden genom att ge möjlighet till att inrätta landsbygdsområden här leder till onödiga konfrontationer.

## Särskilt yttrande av experten Robert Bernhardsson

Utredningens förslag är positiv ansats som bör underlätta byggandet på landsbygden och i attraktiva strandnära lägen. Läget är allvarligt i landets landsbygdskommuner med besöksnäring, de senaste 20 åren har >60 procent av kommunerna haft en negativ befolkningsutveckling. *Den realiteten sätter fingret på att politiska beslut måste prioritera landsbygden och utredningens förslag är ett steg i den riktningen.*

### Invändningar mot del av utredningen

Enskilda, företag och kommuner kommer fortsättningsvis att vara beroende av en positiv grundsyn till bebyggelse i glesbygdsområden från framförallt länsstyrelser och Naturvårdsverket. Detta faktum kan med stor sannolikhet försvåra att utredningens förslag uppnås avseende

- Differentierat strandskydd
- Lokalt inflytande

Det är viktigt för Sverige att det finns en stark glesbygd genom starka kommuner som får ökat förtroende och ses som en tillgång för myndigheter och Miljödepartementet. Exempelvis har Miljödepartementet under processen informerat utredningens experter att departementet inte har uppgifter om skyddad areal på riks-, läns- eller kommunnivå. Det får anses som häpnadsväckande när samma departement vägra dialog med berörda kommuner rörande skyddad natur. Den erfarenheten bidrar till oro även i framtiden när det gäller olika myndigheters direkta och indirekta makt över markfrågor. *Konsekvensen kan bli ett minskat byggande i nordvästra Sverige vilket i sin tur försämrar företagsklimat och utbud av service och välfärd.*

Sammanfattningsvis är det viktigt att kommunernas roll och möjlighet att jobba för ett växande och starkare lokalt näringsliv i glesbygd säkerställs för framtiden.

## Särskilt yttrande av experten Olof Ekström

Min tolkning av utredningsdirektivet är att regeringen har efterfrågat en balans mellan områdesskydd och byggande. Genom att lägga nästan allt fokus på lättnader i strandskyddet har utredningen varken upprätthållit av regeringen efterfrågad balans, eller visat hur de svenska miljömålen och Sveriges internationella åtaganden på miljöområdet ska uppnås i framtiden.

### *Upphäv av strandskydd vid små sjöar och vattendrag*

Förslaget att upphäva strandskydd vid alla små sjöar och vattendrag är mycket olämpligt. Strandskydd vid mindre vatten kan istället gälla upp till antingen 30 eller 50 meter, där jag p.g.a. försiktighetsprincipen förordar 50. Ett nytt särskilt skäl bör införas i 7 kap. 18 c § miljöbalken, som gör det lättare att få dispens vid små sjöar och vattendrag. Dessutom kvarstår länsstyrelsens möjlighet att upphäva strandskydd där. Tillräckliga förenklingar i lagstiftningen uppnås utan samma risk för negativ påverkan på strandskyddets syften eller försvårande av möjlighet att nå relevanta miljö kvalitetsmål.

Det finns unika värden i strandskyddsområden vid mindre sjöar och vattendrag, och därmed särskilda problem med att generellt upphäva strandskyddet där. Effekterna av exploatering på vattenmiljöerna och deras ekosystem blir särskilt stora i mindre vattenmiljöer då påverkansområdet blir stort i förhållande till vattnets storlek. I delar av landet är tillgången till allemansrättsligt tillgänglig mark och strandsträcka också starkt begränsad. Utredningen har inte visat varför det skulle vara i linje med strandskyddets syften att generellt undanta små vatten från strandskydd. Det är framför allt problematiskt att lagreformen i aktuell del inte gör någon skillnad på landsbygd och tätort.

### *Länsvisa förordnanden med undantag från strandskyddet*

Med de stora lättnader i strandskyddet som utredningen föreslår finns inte tillräckliga behov av att låta äldre förordnanden finnas kvar. De behövs inte för att uppfylla direktivets mål att skapa differentiering och lättnader. Snarare blir det svårare att uppnå en rättvis



tillämpning över landet. Det är tveksamt om alla mer långtgående delar av de äldre förordnandena egentligen ligger inom ramen för den ursprungliga delegationen till länsstyrelserna (jfr. prop. 1974:166 s. 95).

Utredningen borde ha säkerställt att undantagen har omprövats på rätt sätt vid tidigare lagreformer. Om så inte har skett kan berörda undantag inte förlängas på det sätt som utredningen föreslår. I Strandskyddsdelegationens betänkande påpekas att den inte gjorde någon genomgång av den juridiska giltigheten av specifika förordnanden (SOU 2015:108 s. 107 - 108).

#### *Upphävt strandskydd vid anlagda vatten*

En viktig åberopad anledning till förslaget är att skapande av våtmarker hämmas med nuvarande ordning. En framåtsyftande regel hade varit tillräcklig för att komma tillrätta med det problemet, och enklare att tillämpa. Ett lämpligt tillvägagångssätt hade varit att införa möjlighet att ansöka om att i förväg upphäva strandskydd vid nyanläggning av ett vatten. Det borde ofta vara möjligt att bevilja upphävande, förutsatt att platsen inte ligger i ett område som är av särskild betydelse för strandskyddets syften.

#### *Landsbygdsområden – utpekande och ansvarig myndighet*

Det är möjligt att åstadkomma ett system som är flexibelt, men med lägre risk för strandskyddets syften. Det gör man genom att länsstyrelsen får mandat att besluta om föreskrifter om landsbygdsområden. Länsstyrelsens föreskrifter blir juridiskt bindande till skillnad från kommunens utpekande i översiktsplan. Det är en trygghet för enskilda att veta att beviljad dispens inte omprövas på grunden att utpekat område inte anses utgöra landsbygdsområde. Berörda kommuner ska ges goda möjligheter att påverka processen att utse områden, eller vid behov begära omprövning, med målet att skapa lokalt inflytande. Även organisationer och enskilda bör involveras i processen.

Utifrån bestämmelsernas utformning framstår det som att utredningen gör kommunens utpekande i översiktsplan till ett juridiskt bindande beslut. I förslaget till 7 kap. 18 d § miljöbalken framgår att

...inom ett landsbygdsområde som redovisats i översiktsplan får man, utöver det som anges i 18 c §, också beakta.

Detta är olämpligt i sak samt strider mot den juridiska status som en översiktsplan generellt har enligt 3 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900). Att enbart förklara i författningskommentar hur utredningen egentligen har tänkt att reglerna ska tillämpas är otillräckligt. Vald formulering gör att det inte heller är möjligt att tillämpa särskilda skälen i 18 d § utanför utpekade landsbygdsområde, trots att det är utredningens avsikt.

Förslaget som stadgar att länsstyrelsen ska upphäva strandskydd i landsbygdsområden är obehövligt mot bakgrund av övriga lätttnadsförslag. Förslaget komplicerar strandskyddssystematiken mer än de vinster som kan tänkas komma av förslaget. Strandskyddet som helhet blir mindre logiskt.

#### *Särskilda skäl i landsbygdsområden*

En lämplighetsprövning borde ske, åtminstone ifråga om diverse anläggningar som ofta behövs för bostadshus och som har stor påverkan på strandskyddets syften. Tillfartsvägar och avloppsanläggningar är typexempel. Analysen kring detta i utredningens texter är otydlig.

Förslaget till 7 kap. 18 d § miljöbalken är bristfälligt utformat. Av författningskommentaren framgår att p.1 inte är tillämplig på vissa åtgärder, även om åtgärderna hör till en bostadsbyggnad. Det finns inte täckning för sådan inskränkning i själva bestämmelsen. Sannolikt kommer paragrafen i praktiken att tillämpas bredare än vad utredningen har redovisat.

#### *Ett justerat syfte för strandskyddet*

Jag tolkar utredningsdirektivet som att det ligger inom mandatet att fundera på justeringar av syftet, så länge inte justeringarna skapar ett mindre omfattande syfte. Detta gäller särskilt en justering som gör utredningen mer komplett från ett klimatförändringsperspektiv, eftersom detta har varit ett viktigt fokus i direktivet. Ändringen införs i 7 kap. 13 § miljöbalken och formuleras så här: *främja klimat-*

*anpassning och områdenas förmåga att tillhandahålla ekosystemtjänster som är typiska för strandområden.*

Strävan efter ökad acceptans för strandskyddet är något som ofta förekommer i debatten. Ökad acceptans kommer inte enbart av långt gående lättnader i skyddet. För att bedöma legitimiteten av strandskyddet behöver såväl synen på exploateringsintresse som på skyddsbehov undersökas. En ökad acceptans bland befolkningen i stort kan förväntas om man i lagstiftningen tydliggör varför vi har ett strandskydd och vilka konkreta fördelar skyddet kan innebära för miljön, nu levande människor samt för kommande generationer. Ett justerat syfte enligt mitt förslag hade bättre balanserat lättnadsförslag som utredningen lägger på ett sätt som också regeringen har efterfrågat.

I början av 1950-talet talades i strandskyddssammanhang mest om bad och möjlighet till rekreation under sommarledigheten. Idag har vi betydligt bättre kunskap om strandmiljöernas värden ur många fler aspekter än dessa. Genom att inkludera ekosystemtjänster i lagen så lyfter man fram strandområdenas långsiktiga funktion och nyttor som skapas där.

## Särskilt yttrande av experten Erik Evestam

Utredningen har haft till syfte att göra om strandskyddet

.....i grunden genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolknings-täthet och exploateringsstryck. Det ska bli betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden.

Med dessa rader har utredningen försetts med en tydlig beställning att skapa ökad flexibilitet och större möjligheter för strandnära utveckling på landsbygden. Detta innebär ett betydande skifte i synen på strandskyddet. Från en stelbent lagstiftning som skapades i 1970-talets rädsla för överexploaterad i tätortsnära miljöer - till ett flexibelt regelverk som ser landsbygdens utveckling som en möjlighet och inte som ett hot.

Utredningens förslag är generellt ett mycket bra resultat som svarar upp emot de högt ställda målen i direktiven. Nu krävs att alla aktörer jobbar vidare i förslagets anda så att reformen också ger konkret effekt på gräsrotsnivå. Det är många som under lång tid har väntat på att få nyttja de här möjligheterna.

Utredningens viktigaste reformer är

- Borttagande av allt strandskydd runt sjöar på upp till 1 hektar och vattendrag upp till 2 meters bredd,
- Borttagande av allt strandskydd runt anlagda vatten (exempelvis våtmarker och dammar) som tillkommit efter 1975,
- Möjlighet att ta bort strandskyddet helt i områden med lågt exploateringsstryck och god tillgång till strand,
- Möjlighet att peka ut landsbygdsområden i kommunens översiktsplan för att i dessa tillämpa tre nya, och generösa, skäl för dispens,
- Ingen begränsning av hur stora eller hur många dessa landsbygdsområden är.

### Kvarstående brister

Jag har under utredningens gång lyft ett antal punkter som jag tycker att utredningen skulle ha behövt hantera på ett annat sätt. De främsta största bristerna handlar om det utvidgade strandskyddet och de areella näringarnas undantag.

#### *Utvidgat strandskydd*

Utredningen föreslår ingen ändring vad gäller det utvidgade strandskyddet. Detta är beklagligt då processen bakom införandet av det utvidgade strandskyddet 2013 - 2014 lämnar mycket i övrigt att önska. Kritiken var hård från kommuner, markägare och företagare och de byggde på att de utpekanden som enligt regelverket skulle ske *i enskilda fall* slutade med att hela vattendrag, sjösystem och kuststräckor omfattades av utvidgat skydd – oavsett exploateringsgrad.

Skyddet omfattar därför många av de områden som i flera andra avseenden (infrastruktur, befintlig bebyggelse och samhällsservice) lämpar sig mycket väl för fortsatt utveckling. Jag anser därför att detta utvidgade skydd inte är ändamålsenligt och att bevarandet av det samma går emot utredningens direktiv.

#### *Areella näringars undantag*

Åtgärder som behövs för jordbruk, skogsbruk, fiske och renskötsel är undantagna från strandskyddsreglerna. Så har det varit sedan det generella strandskyddet infördes 1975 eftersom det varken då, eller nu, varit meningen att reglerna ska hindra dessa basnäringar. Dock har undantaget byråkratiserats genom en kombination av näringarnas utveckling, små regeländringar och rättspraxis.

Idag måste du visa på en betydande inkomst från näringen, samt att anläggningen behöver ligga inom strandskyddat område för att kunna tillämpa undantaget och denna bevisbörda kan vara komplicerad, både för brukaren och för kommunens handläggare.

Det är också en annan situation i dagens lantbruk. Av de cirka 60 000 jordbruksföretagen så är 75 procent deltidsjordbruk. Dessa företag brukar 30 procent av jordbruksmarken och står för 25 procent

av livsmedelsproduktionen. (SCB Heltidsjordbruket i Sverige 2016). De är små företagare som utför ett viktigt jobb för bland annat den biologiska mångfalden och det öppna landskapet – inte minst gäller detta i strandnära miljöer.

Jag anser att kravet på omsättning, samt på placering bör tas bort och att paragrafen 7 kap. 16 § pt 1 MB ändras till

*Förbuden i 15 § gäller ej byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för näringsverksamhet inom jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet.*

Enligt min mening skulle detta förtydliga att det handlar om areella näringsverksamheter på jordbruksfastigheten – oavsett om omsättningen är liten eller stor. Detta skulle också innebära en moderniserad syn på den gårdsbaserade fiskenäringen. Det blir dock ingen utvidgning av undantaget till exempelvis boenden eller förädlingsverksamhet då dessa blir en del av dispensprövningen.

Jag menar att dessa ändringar i sammanhanget är små, men för de berörda ack så viktiga. Jag befärar att det annars riskerar bli fler småföretag som kommer hänvisas till att söka dispens. Vanliga aktiviteter inom framförallt jordbruk kommer därmed i lagens mening betraktas som förbjudna, vilket skulle vara ett stort steg i fel riktning från hur strandskyddet var tänkt att fungera när det infördes.

Utredningen har valt att inte justera undantagsparagrafen, vilket jag beklagar. Däremot är det bra att utredningen ändå för ett resonemang i frågan och föreslår att det utreds vidare. Något som jag ser som synnerligen angeläget.

### Framtida frågetecken

För att utredningens förslag ska bli verklighet krävs nu att många aktörer också tillämpar förslagen på ett bra sätt. Utredningen föreslår att kommunerna antingen ska kunna begära att ett område helt ska slippa strandskydd, alternativt bilda ett landsbygdsområde med generösa dispensregler. Nyckeln till framgång är då hur hög bevisbörda som kommer omgärda dessa utpekanden.

De föreslagna kriterierna är inte kvantifierade då detta i praktiken är omöjliga att göra. Istället ska det ske en bedömning utifrån tillgången på strand, exploateringsstryck samt vilka värden som finns i områden som behöver skyddas.

TVå av de mer problematiska begränsande raster som pekas ut är *värdestrakter* och *utvidgat strandskydd*. Det förstnämnda är ett luddigt begrepp som aldrig haft till syfte att utgöra inskränkningar i brukandet. Det ska bara ses som ett kunskapsunderlag. Och problemen med det utvidgade strandskyddets har jag redogjort för tidigare. Dessa båda bör därför inte finnas med som begränsningar när landsbygdsområden ska pekas ut.

Eftersom det knappast finns någon del av vårt land som helt saknar värden för natur och friluftsliv, så är det viktigt att alla raster, inventeringar, formellt skydd, riksintressen och miljömål betraktas som underlag – inte som grindvakter – när avvägningarna görs mellan skydd och utveckling.

### Kontrollstation

Eftersom förändringarna är omfattande kan effekterna vara svåra att förutse. Jag befarar också att det kan bli komplicerade avvägningar som kanske inte utfaller till landsbygdens fördel.

Jag föreslår därför att det redan vid införandet bestäms att en Strandskyddsdelegation tillsätts två år efter ikraftträdandet där berörda aktörer, exempelvis företagorganisationer, kommuner och myndigheter samlas för att analysera reformens alla konsekvenser.

## Särskilt yttrande av experten Torgny Håstad

### Glesbygdsområden

Jag tillstyrker att det ska bli lättare att få bygga i områden där det inom kommunen finns sådan god tillgång till fria stränder men långsiktigt bara så litet intresse av exploatering att strandskyddets syften inte äventyras, om den aktuella platsen inte har särskild betydelse för friluftslivet eller miljön.

I sådana fall bör dispens kunna ges redan enligt gällande rätt med stöd av 7 kap. 25 § miljöbalken, vilket emellertid är en nödlösning.

### Andra områden

Enligt direktiven skulle utredaren inte bara underlätta byggande i glesbygd utan även undersöka om strandskyddet bör bibehållas och, om behov finns, förstärkas för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden.

Det finns klara tecken på att de allemansrättsligt tillgängliga stränderna exploateras i starkt ökande takt. Sålunda har antalet dispenser ökat från 4 998 år 2011 till 7 811 år 2019. Av figur 4.4 framgår att under 2018 blev 25 nya mil bebyggelsepåverkade längs Sveriges kuster. Det är således inte bara fråga om komplementbyggnader inom redan ianspråktagna områden.

Trots uppmaningar alltifrån det första expertsammanträdet har utredaren inte närmare penetrerat och ännu mindre gjort en konsekvensbeskrivning av vad som kommer att återstå av allemansrättsligt tillgängliga stränder om 100 år, om ingen skärpning görs av strandskyddet utanför glesbygd och om utredningens förslag genomförs. Strandskyddet syften är enligt 13 § *långsiktiga*. Jag förmodar att även Gretas barnbarn kommer att vilja ägna sig åt friluftsliv och då ha god tillgång till stränder. Utredaren har under mötena emellertid avvisat ett långsiktigt perspektiv.

Ännu vid utredningens sista möte med experterna hade utredningen inte lagt fram ett enda förslag om skärpning av strandskyddet. Efter mötet, och då det återstod en hel vardag att skriva särskilda yttranden, meddelades att ett andra stycke ska införas i 18 c §, innebärande att i områden där exploateringsgraden är hög och



efterfrågan på mark för bebyggelse är stor eller (sic!) i vattenområden av särskild betydelse för djur- och (sic!) växtlivet ska första stycket tillämpas särskilt restriktivt.

Förslaget har bristen att de flesta punkter i första stycket inte låter sig tillämpas restriktivt. Har ett område tagits i anspråk, så har det tagits i anspråk; en brygga måste för sin funktion ligga vid vattnet. Förslaget leder främst till att de särskilda skälen i p. 5 om angeläget allmänt intresse (till exempel infrastrukturanläggningar) och 6 om annat mycket angeläget intresse blir inskränkta. Dessutom passar förslaget inte med lagens systematik. I första stycket anges vilka dispensintressen som över huvud taget kan beaktas. Avvägningen mot strandskyddets syften görs i 25 och 26 §§. En skärpning av möjligheten till dispens bör alltså göras genom ett tillägg till 26 §.

Den allvarligaste bristen är att kriterierna för landsbygdsområden är endast allmänt formulerade (och dessutom dåligt; till exempel bör tillgång till stränder, inte mark, utgöra grund för landsbygdsområden). Men framför allt saknas spärrar motsvarande dem som nu finns i 18 e §. Detta kan förväntas leda till en accelererande exploatering längs kusten, de större sjöarna, i närheten av tätorter och inom en vid omkrets runt de tre storstadsområdena, där behovet av strandskyddade områden i framtiden kommer att vara mycket stort.

Jag har även andra invändningar mot utredarens förslag, bland annat att allt strandskydd upphävs vid små vatten utan ett ord om dessas ekologiska betydelse och med förbigående av alternativa lösningar. Dessa ryms emellertid inte inom den teckenmängd som utredaren har medgett. Mitt först insända, likaså komprimerade yttrande, daterad 23 november 2020, finns hos regeringskansliet och <https://www.friluftsförbundet.se/detta-gor-vi/samhallspaverkan/sapaverkar-vi/>.

### Sammanfattning

Jag avstyrker att något av utredarens förslag genomförs innan det bedömts om och på vilket verkningsfullt sätt strandskyddet behöver förstärkas, gärna av några som har mer förståelse för strandskydd än att det i nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden med mera *kan* finnas områden som bör vara tillgängliga för vandringar,

fågel- och växtskådning, ankring, tältning, bad, fiske eller för landpassager vid skridskoåkning.

I avvaktan på detta kan 18 c § provisoriskt kompletteras med ett nytt särskilt skäl av följande lydelse.

..... 7. ligger inom en kommun som har god tillgång på allemansrättsligt tillgängliga stränder, om efterfrågan på mark för bebyggelse utanför tätorterna förväntas förbli liten.

När detta nya särskilda skäl finns ska en intresseavvägning göras enligt 26 §, varvid dispens kan ges om inte dispensplatsen har särskild betydelse för friluftslivet eller miljön. Det betyder att dispens inte bör ges om platsen har särskilda kvaliteter för friluftslivet eller har känslig miljö, eller ligger i sådan närhet till en tätort att även stränder med lägre kvalitet bör hållas tillgängliga för allmänheten.

## Särskilt yttrande av Therese Jacobson

Strandskyddsutredningens förslag innebär en kraftig försvagning av strandskyddet i Sverige. Av utredningsdirektivet framgår att strandskyddets syften inte ska ändras. Detta förslag innebär emellertid kraftiga försämringar för både växt- och djurliv och för den allemansrättsliga tillgången till stränder.

Den sammantagna effekten av att strandskyddet ska kunna upphävas i stora landsbygdsområden, att kriterierna för hur landsbygdsområden ska pekas ut är vaga och otydliga, att landsbygdsområden ska kunna omfatta kust- och skärgårdsområden och ett borttagande av strandskyddet för små sjöar och vattendrag blir den största nedmonteringen av svenskt naturskydd i modern tid. Lättnader i strandskyddet borde istället begränsas till glesbygd och förenas med stränga krav som styr bort från områden med höga naturvärden.

Det saknas dessutom konkreta förslag på hur strandskyddet kan stärkas i högt exploaterade områden, något som uttryckligen efterfrågades i utredningsdirektivet. Detta trots att även utredningen konstaterar att det finns ett sådant behov.

## Upphävande av strandskyddet i landsbygdsområden

Jag ställer mig kritisk till att strandskyddet helt eller delvis ska kunna upphävas i så kallade landsbygdsområden om ett antal kriterier är uppfyllda. Förslaget riskerar att leda till att strandskyddet upphävs i mycket stora områden – med negativa konsekvenser för den allemansrättsliga tillgången på stränder, livsvillkoren för strandzonens växt- och djurliv och minskad motståndskraft mot klimatförändringar som följd.

Utredningen förslår att kommunerna ska kunna peka ut landsbygdsområden i översiktsplanen där nya särskilda skäl för dispens ska gälla. Kriterierna för dessa områden är otydliga och riskerar leda till att systemet blir godtyckligt. Vad som kan betraktas som *god tillgång till obebyggd mark* måste avgöras med hjälp av mätbara kriterier – till exempel i linje med förslaget i regeringens skrivelse Ds 2005:23. Då det gäller kravet på *liten efterfrågan på mark för bebyggelse* måste någon typ av förvaltningsindex användas (till exempel Riksantikvarieämbetets förvaltningsindex).

Det underlag som utredningen föreslår ska ligga till grund för bedömningen om ett område har *särskild betydelse för strandskyddets syften* är otillräckligt. Avsevärt mycket större områden än de som idag har ett formellt skydd, eller är utpekade som värde-trakter, kan ha särskild betydelse då det gäller att skydda strändernas växter, djur och ekosystem. Det kommer att krävas mycket omfattande inventeringar av tillänkta landsbygdsområden om upphävandebeslut ska kunna ske utan negativa effekter på strandskyddets syften.

Ett alternativ som har övervägts och förkastats av utredningen är att införa undantag från strandskydds-förbuden för vissa åtgärder inom landsbygdsområden liknande de undantag som finns för de areella näringarna i 7 kap. 16 §. En modell av denna typ skulle vara att föredra, alternativt en modell liknande dagens regelverk med LIS-områden där ytterligare särskilda skäl i 7 kap. 18 d § MB gäller.

Att länsstyrelsen ska kunna upphäva strandskyddet fläckvis inom landsbygdsområden är inte genomtänkt ur ett ekologiskt perspektiv. Det generella strandskyddet är särskilt viktigt just på grund av att det bidrar till att bevara sammanhängande skyddade områden som ökar konnektiviteten och fungerar som spridningskorridorer i landskapet. Naturvårdsverket påpekar i sin rapport *Mål i sikte - Analys och bedömning av de 16 miljö kvalitetsmålen i fördjupad utvärdering* att strandskyddet är viktigt för att undvika små naggande aktiviteter som tillsammans kan ha stor negativ effekt på de kustnära miljöerna.

### Kust- och skärgårdsområden

Jag är kritisk till att kust och skärgård i utredningens förslag inte längre ska undantas från möjligheten att avsättas som landsbygdsområde. Sveriges kust- och skärgårdsområden hör redan till landets mest exploaterade områden och bebyggelse-trycket är särskilt högt just där. Kust- och skärgårdsområdena hör dessutom till de från strandskyddssynpunkt mest värdefulla strandområdena i landet.

Naturskyddsföreningen förespråkade redan 2008 i sitt remissvar till promemorian *Stranden – en värdefull miljö* (Ds 2008:21) att landets kuster och de fem största sjöarna samt områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv skulle undantas i sin helhet i samband med differentieringen av strandskyddet. Naturskyddsföreningen står fast vid denna ståndpunkt.

## Landsbygdsområdenas omfattning

Avsaknaden av begränsningar av landsbygdsområdenas omfattning i kombination med de nya otydliga kriterierna och de föreslagna omfattande särskilda skälen som föreslås vara applicerbara i landsbygdsområden riskerar att leda till att strandskyddet upphävs i betydande grad vilket allvarligt äventyrar strandskyddets syften.

## Små sjöar och vattendrag

Jag är kritisk till utredningens förslag att det generella strandskyddet helt ska upphävas vid små sjöar och vattendrag. Förslaget innebär betydande förluster för skyddet av den biologiska mångfalden, vilket är extra anmärkningsvärt när en *ökning* av andelen skyddad natur – inte en minskning – är det som efterfrågas såväl nationellt (Naturvårdsverket 2019), som inom EU (EU kommissionen 2020) och globalt (FN 2019).

Sett ur ekologisk synvinkel kan mindre vattenansamlingar ha minst lika stora värden som större. Små sjöar, bäckar och diken fungerar som viktiga livsmiljöer, spridningskorridorer och ledlinjer i landskapet. Strandzoner vid småvatten utgör ofta miljöer med särskilda naturvärden, och innehåller naturtyper som är särskilt skyddsvärda. Ett upphävande av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag skulle leda till ökade svårigheter att nå ett antal miljömål – bland annat miljömålet *Levande sjöar och vattendrag*, något som tydligt framhävs i utredningens konsekvensanalys.

## Slutord

De förslag som presenteras av utredningen skulle allvarligt försvåra möjligheten att uppnå Sveriges miljömål. Det gäller framför allt miljömålet *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* men även målen *Myllrande våtmarker* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

Den biologiska mångfalden och allmänhetens tillgång till orörda strandmiljöer riskerar att minska betydligt om utredningens förslag blir verklighet. Det finns stöd för de framförda ståndpunkter i en rad vetenskapliga artiklar och rapporter som beskriver den biologiska

mångfalden i strandzonen och hur den påverkas negativt av exploatering och andra störningar. Under utredningens gång har dessa farhågor framförts både muntligt och i form av skriftliga yttranden till utredningssekretariatet. Jag vill vara tydlig med att de förslag på lättnader i strandskyddslagstiftningen som utredningen presenterar riskerar att leda till allvarliga konsekvenser för strändernas växt- och djurliv, strandzonens ekosystemtjänster och allmänhetens tillgång till stränder.

## Särskilt yttrande av experten Johan Larsson

De förslag som utredningen har tagit fram innebär ett stort steg framåt i förhållande till dagens regelverk samtidigt som de, i stort, balanserar motstående intressen; med respekt för de 70 år av samhäll- och rättslig utveckling som har passerat sedan den första strandskyddslagstiftningen infördes. Enligt min mening ska sekretariatet ha en stor eloge för att det har lyckats prestera väl genomarbetade förslag som, för det fall de genomförs, högst sannolikt kommer att leda till en balanserad utveckling av förutsättningarna att bo och verka på landsbygden.

Enligt min uppfattning är strandskyddets legitimitet starkt beroende av att den lokala och regionala nivån upplever att regelverket innebär en rimlig balans mellan bevarande- och exploateringsintressen. Ett modernt strandskydd måste ta hänsyn *dels* till den samhälls- och befolkningsutveckling som skett sedan 1950 års strandlag infördes, *dels* till den rättsliga utveckling som har skett under samma tid.

Jag konstaterar att dagens strandskyddsbestämmelser i mångt och mycket är oförändrade sedan de först infördes på 1950-talet och därmed inte anpassade till dagens förhållanden. Till detta kommer de i mångt och mycket schabloniserade utvidgningarna av strandskyddsområden som har skett genom beslut av länsstyrelserna – beslut som till stor del sakar både stöd och förståelse på den lokala politiska nivån och som dessutom i vissa fall delvis upphävts av regeringen.

Idag ställs helt andra krav på lagstiftningsprodukter än för 70 år sedan. De allmänna intressena har skiftat, miljörätten har utvecklats, hänsynen till mänskliga rättigheter har blivit större och – inte minst – kravet på hänsyn till den kommunala självstyrelsen.

I strandskyddslagstiftningen möts alla dessa perspektiv – vilket i sin tur ställer stora krav på reglernas utformning. Inte minst avseende balansen mellan den stora efterfrågan på bostäder och möjligheten till en hållbar finansiering av dessa i förhållande till intresset av att bevara orörd natur för rörligt friluftsliv samt djur- och växtliv. I utredningen saknar jag en djupare problematisering av dessa frågor ur ett mer övergripande perspektiv.

En annan fråga som borde lyftas är strandskyddets inneboende trubbiga karaktär. Idag finns ett antal olika skyddsformer i 7 kap.

miljöbalken som är bättre anpassade till att skydda specifika värden än strandskyddet. Strandskydd, och särskilt utvidgat strandskydd, bör vara ett sistahandsalternativ i förhållande till införande av mer specifika skyddsformer.

Ett par av utredningens förslag behöver dock justeras för att motsvara de förväntningar som uttalas i direktiven.

- Landsbygdsområden bör kunna pekas ut respektive bli föremål för upphävande av strandskydd även inom områden som omfattas av utvidgat strandskydd. På detta sätt skapas en möjlighet att skapa en bättre legitimitet för besluten. Både hos allmänhet och på lokalpolitisk nivå.
- Kommunerna bör ges ett större inflytande över länsstyrelsens beslut om att upphäva beslut om landsbygdsområde. Det behövs för att tydliggöra att principen om det kommunala planeringsansvaret står orubbad.
- I de kommunala planeringsprocesserna är ofta strandskyddet en avgörande fråga för om ett visst projekt är genomförbart eller inte och en nödvändig betingelse för att fortsatt arbete ska kunna vidtas. Mot bakgrund av detta samt att nödvändig kunskap redan bör finnas hos länsstyrelserna bör handläggningstiden för ärenden om upphävande av strandskydd i landsbygdsområden förkortas väsentligt. En rimlig handläggningstid bör som mest vara 6 månader.
- Det saknas förslag som på ett tillräckligt bra sätt tillvaratar intresset av att utveckla de småskaliga gröna- och blåa näringarna. Dagens areella näringar har en helt annat innehåll än i jordbruks-samhället och är en förutsättning både för omställningen till ett mer hållbart samhälle och en levande landsbygd.
- Det bör ställas krav på att länsstyrelsernas beslut om utvidgat strandskydd omprövas och att sådant skydd endast får införas om det inte är möjligt att skydda värdena i ett specifikt område genom andra skyddsformer.



## Särskilt yttrande av experten Thomas Lennartsson

Ett avgörande motiv till att föreliggande utredning om översyn av strandskyddet tillsattes är att det ska bli väsentligt lättare att bygga strandnära bostäder och byggnader för näringsverksamhet med mera på landsbygden. Detta framgår mycket tydligt av direktiven till utredningen som dessutom talar om att strandskyddet ska göras om i grunden och att det lokala inflytandet ska öka. Därför är det förstås avgörande att ha med sig direktivens kärnbudskap i analysen av de förslag som utredningen presenterar i sitt slutbetänkande.

Inledningsvis vill jag framhålla att många av utredningens förslag till ändringar och anpassning av strandskyddslagstiftningen är mycket bra steg på vägen för att skapa en bättre balans mellan strandskyddet och villkoren för att leva och bedriva näringsverksamhet på landsbygden. Jag utgår från att landets kommuner och länsstyrelser kommer att tillämpa de nya bestämmelserna i en anda som leder fram till de resultat som är avsikten med den reformerade lagstiftningen.

I det följande recenserar jag kort förslaget om strandskyddet vid små vatten och förslaget om ett mer differentierat strandskydd. Jag redovisar de allvarligaste brister som enligt min mening kan äventyra att reformeringen av reglerna får efterfrågad effekt.

### Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

Utredningens förslag om att upphäva det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag är väl motiverat, väl balanserat och på det hela taget bra. Särskilt förnuftigt är att strandskyddet även tas bort vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975 vilket innebär att de hämmande effekter som strandskyddet inneburit för intresset att anlägga våtmarker för närsaltreduktion, gynna viltfaunan och för att gagna den biologiska mångfalden försvinner.

### Ett mer differentierat strandskydd

Utredningens förslag om ett mer differentierat strandskydd är sammantaget bra och harmoniserar i de flesta delar med intentionerna i utredningsdirektiven.

Det allvarligaste hotet mot att utredningens betänkande ska kratta manegen för en verklig differentiering är emellertid den långa lista över områden som kan komma att klassificeras som av särskild betydelse för strandskyddet och därmed riskerar att falla bort vid kommunens redovisning av landsbygdsområden i översiktsplan eller vid ansökan om upphävande av strandskyddet.

Utredningen listar ett stort antal områden/faktorer som kan komma att göra underlag som definition för eller definieras som områden av särskild betydelse för strandskyddets syften. Denna lista måste betraktas som just underlag och hanteras med mycket stort omdöme om inte möjligheten att peka ut landsbygdsområden i realiteten ska bli en devalverad reform. De underlag som används för bedömningen måste vara precisa och präglas av relevans och transparens.

Jag har inga invändningar mot att formellt skyddade områden och vissa särskilt betydelsefulla mjukbottnar i havet samt översvämnings- och erosionskänsliga områden ska definieras kunna ha särskild betydelse för strandskyddets syften. Detsamma gäller miljömål och friluftsmål förutsatt att målen är preciserade på lokal nivå.

Däremot måste områden med utökat strandskydd, om det inte handlar om ett formellt områdesskydd som berör det utvidgade området eller del av detta, exkluderas från dessa särskilt betydelsefulla områden. Det är inte heller rimligt att allehanda lösa skisser och underlag såsom kartverktyg som visar olika värdestrakter ska kunna tjäna som underlag för bedömningen.

I sammanhanget vill jag framföra att jag inte håller med utredningens bedömning om att det inte föreligger något behov av ändring av bestämmelserna om utvidgat strandskydd. Vid tillämpningen har det visat sig att mycket stora områden kommit att omfattas av utvidgat strandskydd (till exempel hela Klarälven) och detta oavsett exploateringsgrad.

### **Undantaget för areella näringar**

Det faktum att undantaget för de areella näringarna inte har varit föremål för översyn och modernisering är mycket bekymmersamt. En sådan översyn med tillhörande skarpa förslag som utgår från nya moderna förutsättningar bör otvetydigt ha hört hemma i utred-

ningens avsnitt om ett mer differentierat strandskydd. Nu valde utredningen istället, på grund av tidsbrist, att enbart beskriva problematiken och behoven av förändring där man hänvisar en översyn av de areella näringarnas undantag till en särskild utredning. Det är förstås positivt och lovvärt att utredningen lyfter behovet av en översyn men det är nu synnerligen angeläget att en sådan utredning mycket skyndsamt kommer till stånd.

Det är självklart mycket positivt att ”verksamheter” överlag gagnas av de nya särskilda skälen inom redovisade landsbygdsområden och att man släpper på inkomst- och lokaliseringskrav för dessa verksamheter. Men att inte de areella näringarna via undantagsreglerna ska få vidta samma åtgärder utifrån samma förutsättningar skickar mycket trista signaler om hur man betraktar våra areella modernärningar och lantbruksfastigheternas produktionsmedel.

De areella näringarnas undantag behöver stärkas och moderniseras och inte urvattnas. De småskaliga areella näringarna ska inte heller hänvisas till dispensskälen vilket riskerar att bli en ovälkommen konsekvens av utredningens förslag om undantagsbestämmelserna bibehålls i nuvarande skick. Det är viktigt att skilja på ett undantag och ett dispensförfarande som enbart gäller i utpekade områden och som dessutom har osäker utgång. Jag har i inlagor till utredningen lämnat förslag om vad en sådan översyn och modernisering bör omfatta. Dessa förslag berör *kravet på lokalisering och inkomst* samt behovet att *modernisera och vidga begreppet fiske*.

Det behöver återinföras ett undantag för de areella näringarna i MB 7 kap. 16 § som inte är villkorat. Näringarna har idag ett undantag från dispens men det är villkorat med en bevisbörd där företaget ska visa att anläggningen *måste* ligga inom strandskyddat område, samt att verksamheten ger en *betydande inkomst*. Detta missgynnar de små men väl så viktiga diversifierade areella verksamheterna där även andra inkomster kan behövas för att få ihop försörjningspusslet. Även de små verksamheterna räknas som företagare ur ett skatteperspektiv.

Dessutom måste begreppet *fiske* vidgas i undantagsbestämmelserna till att omfatta all gårdsbaserad fiskenäring, i synnerhet gårdsbaserad fisketurism. Alltså inte bara omfatta traditionellt yrkesfiske. Lagstiftningen måste ge utrymme för och underlätta moderna och växande näringar såsom gårdsbaserad fisketurism. Undantaget måste

gälla för gårdsbaserad näringsverksamhet på enskilda fiskevatten med stöd av enskild vatten- och/eller fiskerätt.

Gårdsbaserad fiskenäring bygger på att man tar tillvara den naturliga resursen fisk som finns i gårdens fiskevatten. Fiskerätten på enskilt vatten tillhör fastigheten, företrädesvis lantbruksfastigheter. Fiskerätten, eller fiskevattnet, är ett areellt produktionsmedel på lantbruksfastigheten på samma sätt som jord och skog.

Vill man bedriva näringsverksamhet kring det areella produktionsmedlet fiskevatten finns två möjligheter. Den ena möjligheten är att man bedriver ett småskaligt fiske och avyttrar fångsten av fisk och kräftor som livsmedel. För yrkesfiske på kusten och på allmänt vatten i de stora sjöarna krävs fiskelicens. Däremot krävs det ingen fiskelicens för att bedriva ett yrkesmässigt avsalufiske på enskilt vatten i sötvattensområdet med stöd av lantbruksfastighetens enskilda fiskerätt.

Den andra möjligheten är att man inom ramen för gårdsverksamheten upplåter och säljer fiskeupplevelser till sportfiskare eller konferensgäster. Det kallar vi gårdsbaserad fisketurism. På gården tar man då emot fisketurister från när och fjärran vilka bor på gården under kanske en vecka och i huvudsak fiskar hela tiden. Fisketuristerna betalar för sitt fiske, hyr gårdens båtar och har kanske köpt till fiskeguidning och mat.

Även denna gårdsbaserade fiskenäring har behov av sjöbodar, båtbyggor med flera serviceanordningar nära vattnet för att verksamhet ska kunna bedrivas. Vi talar här om byggnader, anordningar och åtgärder som behövs för näringsverksamheten. Stugor för boendeändamål, vilket det många gånger även kan finnas behov av i en gårdsbaserad fisketurismnäring, ska givetvis behandlas under de särskilda skälen för dispens.

## Särskilt yttrande av experten Lizah Lund

Regionerna har uppdraget som regionalt utvecklingsansvarig. Uppdraget finns reglerat i förordningen om regionalt tillväxtarbete och i en lag om regionalt utvecklingsansvar. Uppdraget innebär bland annat att regionerna ska arbeta fram och fastställa en strategi för utvecklingen i länet och samordna insatser för att genomföra denna strategi.

För Norrbottens utveckling är betydelsen stor av att strandskyddet får en mer flexibel och tillåtande tillämpning i glesa geografier och landsbygdskommuner som tar hänsyn till att förhållandena ser olika ut över landet och varierar över tid. För den regionala utvecklingen behövs flexibla möjligheter för byggande i attraktiva och strandnära lägen. Regelsystemet har varit sådant att det varit omöjligt att erhålla bygglov trots att det i vissa glesbygdskommuner funnits kilometer eller miltals med obebyggd strandlinje per invånare. Norrbotten är ett stort geografiskt län med många stränder och sjöar där det finns stor potential att tillåta attraktiva satsningar i strandnära lägen utan att strandskyddslagstiftningens syften riskeras.

Det finns ett antal delar i utredningens betänkande som jag anser bidrar positivt till regional utveckling i Norrbotten. Förslagen i betänkandet kommer att bidra till direktivets inriktning och till regional utveckling i landsbygder.

Det är positivt att särskilda skäl ska möjliggöra för enskilda bostadshus och verksamheter i högre utsträckning och att utredningen tydligt anger att bostadshus för användning som fritidshus ingår. Fritidshus har en stor betydelse för regional utveckling i Norrbotten och bidrar till platsens attraktivitet och en god lokal ekonomi. Valet att inte specificera art eller omfattning av verksamheter i kriterierna för särskilda skäl är även positivt. Det är även bra att kravet på närhet till befintliga bostadshus tas bort.

Att kravet på landsbygdsutveckling tas bort är bra eftersom det är svårt att tydligt peka ut vad som leder till landsbygdsutveckling. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att regional och lokal utveckling är del av motivet bakom varför denna utredning kommit till.

Att fler än en kommun kan söka tillsammans och att det därmed kan behandlas som en mellankommunal eller regional fråga är en fördel. Att beslut om upphävande inom ett utpekad landsbygds-

område kan ges i förväg innebär bättre förutsägbarhet vad gäller potential för byggande och utveckling av verksamheter. Kommunerna har genom sitt planeringsansvar bäst förutsättningar att göra avvägningar mellan utvecklings- och bevarandebestånden inom kommunen. Den kommunala fysiska planeringen ska avgöra utpekandet av landsbygdsområden och det är positivt att upphävande av strandskydd eller dispens från strandskyddet kan få en flexibel avgränsning anpassad efter platsens förhållanden (till exempelvis 30 meter eller 50 meter).

Det är positivt att länsvisa, generella undantag fortsatt kan finnas kvar i någon form vid behov, vilket är nödvändigt eftersom utredningsbördan annars skulle bli för stor både kommuner och länsstyrelsen i Norrbotten i samband med att det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort.

Vikten av att ansvariga myndigheter digitaliserar och tillgängliggör sina planeringsunderlag för hela Sverige är stor, och det är positivt att utredningen lyfter detta.

I nedanstående delar anser jag att aspekter saknas i betänkandet.

### En sammanställd bild över effekten av alla skydd saknas

Jag tycker att utredningen kunde kommenterat tydligare hur olika typer av skydd påverkar bebyggelse- och verksamhetsmöjligheter förutom strandskydd. Utredningen kommenterar kort att 14 procent av Sveriges yta är skyddad, men går inte in på hur dessa ytor är fördelade över landet, vilket inte visar hur ojämnt fördelade de är. Tittar jag på kartorna från SCB i betänkandet om hög respektive låg exploateringsgrad och bebyggelsestryck så är det lätt att tro att här i Norrbotten kan många landsbygdsområden pekas ut enligt de nya kriterierna, när det i verkligheten kan bli så att få områden kan pekas ut som landsbygdsområden och få strandskyddet upphävt eftersom det finns så många andra skydd på samma plats över stora områden som gör att området kan anses särskilt värdefullt för strandskyddets syften.

Det är en brist att utredningen inte hanterade den aspekten tydligare. Det är bra att utredningen förslår uppdrag till Länsstyrelserna att digitalisera och tillgängliggöra kartunderlag om var strandskyddet gäller på ett samlat sätt. Men Länsstyrelserna behöver även

få ett tydligt uppdrag att synliggöras hur skydden samspelar med varandra och tillsammans utgör ett hinder för byggande

### **Kopplingen till regional utveckling är svag**

I och med att det särskilda skälet om landsbygdsutveckling utgår för prövning om dispens från strandskyddet så blir kopplingen till regional utveckling inte lika tydlig i lagen. Men den är fortfarande högst aktuell eftersom förändringarna i betänkandet till stor del rör förutsättningar för boende, näringsliv och byggande i länen. Utredningen uppehåller sig en del vid landsbygdspolitiken, varav regionalt utvecklingsarbete är en stor del.

### **Inkludera regionerna som samrådspart i Författningsförslag, punkt 1, 7 kap. 25a§**

Det är föreslaget utredningen att regionerna ska vara samrådspart tillsammans med kommuner och myndigheter vid beslut om upphävande av strandskydd. Motiveringen är att regionerna är regionalt utvecklingsansvariga. Det innebär visst samhällsplaneringsansvar som till exempel insatser för att skapa hållbar regional tillväxt och utveckling samt upprättande och fastställande av länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Som regionalt utvecklingsansvarig kan regionerna bidra med en helhetssyn på länens näringslivsutveckling och samhällsplanering (via exempelvis regionala strukturbilder) som kan bidra till ökad samordning i samhällbyggnadsprocesser och stärka det lokala perspektivet. Regionerna kan en samordnande och stödjande roll vad gäller regionala och mellankommunala frågor som kräver utredning och samordning över administrativa gränser, exempelvis genom att stödja kommuner i det arbete som krävs för en ansökan om upphävandet av strandskyddet från flera kommuner gemensamt. Uppdraget om hållbar regional tillväxt överensstämmer med regeringens klimatpolitiska handlingsplan<sup>1</sup> där det framgår att miljö- och klimatperspektiven inom den regionala tillväxtpolitiken bör stärkas.

---

<sup>1</sup> *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan* Prop.2019/20:65.

### Ekonomiska och övriga konsekvenser

Det är en brist att utredningens beskrivning av ekonomiska och andra konsekvenser kom experterna tillhanda väldigt sent och i ofärdigt skick, vilket gjorde att det svårt att bedöma huruvida frågeställningar under utredningens gång har blivit behandlade. Dessutom medförde detta att det inte var möjligt att inkomma med synpunkter på den delen av utredningen.

### Tilldela regionala utvecklingsmedel för utredningsarbetet

Utredningen ställer krav på att kommunerna ska ha lokala planer för miljö kvalitetsmålen och friluftsmålen som underlag för att beslut om upphävande av strandskydd eller för att dispens från strandskyddet ska kunna ges. Många kommuner har begränsat med resurser för handläggning och planering och utredningen bör vara medveten om att nationella krav måste följas av lokala resurser. Det finns risk att utredningsbördan blir för stor för kommuner med mindre resurser (vilket ofta sammanfaller med stora ytor och glesa geografier). Ett förslag i utredningens betänkande kunde ha varit att exempelvis tilldela Tillväxtverket resurser till utlysningar av regionala utvecklingsmedel för att arbeta med de gemensamma utredningsinsatser som krävs till en ansökan om att få strandskyddet upphävt i landsbygdsområden. Ansökningar från kommuner om utvecklingsmedel för ansökningar om upphävande av strandskydd skulle då kunna handläggas av regionerna, som en del i det regionala utvecklingsarbetet.



## Särskilt yttrande av experten Erik Törnblom

Jag anser att utredningen har gjort ett grundligt arbete och att de flesta förslagen är väl genomarbetade och analyserade. Betänkandet innehåller dock förslag som jag bedömer vara otillräckligt genomlysta och konsekvensbedömda och som om de genomförs riskerar kunna orsaka irreparabla skador på värdefulla ekosystem och inverka negativt på möjligheterna att uppnå miljökvalitetsmål och kommande internationella åtaganden om biologisk mångfald.

### Små sjöar och vattendrag

Jag anser att konsekvenserna av förslaget till ändring av 13 § och formuleringen

Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar som är större än omkring 1 hektar och vattendrag som är bredare än omkring 2 meter...

är otillräckligt analyserade och beskrivna. Förslaget innebär en omfattande förändring jämfört med idag som riskerar att försämra möjligheterna att uppnå miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*. Förslaget riskerar även att påtagligt försämra möjligheterna för Sverige att uppnå kommande EU-mål och åtaganden om skydd av biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Små vattenmiljöer som i många fall ligger högt upp i avrinningsområdena hör till våra mest orörda naturområden och hyser ofta höga värden för växt- och djurliv som har försvunnit från det mer brukade landskapet. Detaljerade kunskaper om var dessa värden förekommer geografiskt är ofta låga eller ofullständiga och det gäller särskilt för den norra delen av landet. Ett allmänt upphävande behöver därför föregås av en omfattande kartläggning av förekomst av värden för strandskyddets syften.

Förslaget innebär upphävande av mycket stora arealer strandskydd och att många vattenmiljöer med potentiellt höga värden som idag är skyddade på sikt riskerar utsättas för exploatering. Konsekvenserna av förslaget och särskilt på hur det påverkar möjligheterna att uppnå miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* och dess preciseringar är otillräckligt utredda. Det saknas också en diskussion om hur upphävandet påverkar möjligheterna att uppnå de åtaganden som föreslagits i den strategi för biologisk mångfald som EU- kom-

missionen väntas anta inom kort. Det gäller särskilt det föreslagna åtagandet att fram till 2030 rättsligt skydda minst 30 procent av EU:s landyta (inklusive sjöar och vattendrag) och havsområden.

Jag anser därför att ett eventuellt generellt upphävande vid små sjöar och vattendrag behöver föregås av en nationell kartläggning av små vattenmiljöer och deras värden (för växt- och djurliv och friluftsliv) så att strandskydd kan återinföras eller kvarstå där det finns höga värden, alternativt skyddas med stöd av formella skyddsformer. I delar av landet behöver kartläggningen sannolikt inkludera fysiska inventeringar.

### Grunda mjukbottnar

Det är bra att grunda mjukbottnar särskilt uppmärksammas i betänkandet. Dessa grunda miljöer är av stor ekologisk betydelse och är idag utsatta för ett exploateringsstryck som i närhet till våra befolkningscentra är särskilt påtagligt. Förslaget att särskild restriktivitet föreslås gälla vid prövningar som rör dessa miljöer är därför ändamålsenligt och bra. I förslaget till författningskommentarer finns dock formuleringar som jag bedömer försvagar förslaget och som jag inte anser vara befogade. Att särskild restriktivitet ska gälla vid prövning innebär inte att dispenser inte kan ges. Formuleringen i Författningskommentarerna 18 c § (sidan 11) om att olika mjukbottnar ska kunna behandlas olika är därför olycklig och öppnar för bedömningar som kan orsaka skada på känsliga miljöer. Stor restriktivitet behöver gälla generellt vid dispensprövningar gällande grunda mjukbottnar och dispenser bör endast ges i särskilda fall. Följande text bör därför tas bort i sin helhet.

Olika mjukbottenmiljöer ska kunna behandlas olika och bedömningen av om en mjukbottenmiljö är av särskild betydelse för djur- eller växtlivet måste ske i varje enskilt fall, utifrån förhållandena och förutsättningarna i området.

### Landsbygdsområden

I kommittédirektiven för uppdraget ingår att bibehålla eller om behov finns förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade

områden. Utredningen föreslår förutom en högre restriktivitet vid dispensprövning som omfattar grunda mjukbottnar ingen tydlig förstärkning av strandskyddet i starkt exploaterade områden. Möjligheten att peka ut LIS-områden föreslås upphöra och istället ska särskilda landsbygdsområden kunna pekas ut om särskilda kriterier är uppfyllda. De geografiska regler som idag reglerar var LIS-områden kan pekas ut har i förslaget till landsbygdsområden ersatts med mer skrivningar om vilka förhållanden som ska råda för att områden ska kunna pekas ut. Jag anser att geografiska regler även behöver finnas för landsbygdsområden så att det är tydligt att det endast är lättnader i glesbygdsområden som avses. Detta för att värna den allemansrättsliga tillgången till strandmiljöer i storstadsnära områden, växt- och djurlivet och för att återstående obrutna kustlinjer ska kunna bibehållas.

## Särskilt yttrande av experten Fredrik Werling

Utredningen har undersökt behovet av att stärka strandskyddet. Utredningens slutsats, som jag förstår det, är att grunda mjukbottnar med höga naturvärden behöver ett bättre skydd. Strandskyddsbestämmelserna bör därför justeras så att möjligheterna att uppföra ny brygga eller bygga ut befintlig brygga begränsas. Utredningen har inte ansett det vara lämpligt att begränsa möjligheten att inom redan ianspråktagen mark uppföra byggnader och anläggningar eller vidta andra åtgärder (avsnitt 7.6.3 under *Alternativ 1 – Begränsa möjligheterna till dispens i redan ianspråkta områden*). I övrigt har utredningen inte kunnat se något behov av att stärka strandskyddet.

I 7 kap. 18 c § föreslås ett nytt andra stycke.

I områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor eller i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet ska första stycket tillämpas särskilt restriktivt.

Som jag tidigare nämnt är min bedömning att möjligheten att få dispens från strandskyddet starkt begränsad redan med dagens bestämmelser. I de fall en plats utöver strandskydd också omfattas av riksintressen, begränsas möjligheten ytterligare. Rättspraxis visar också på stor restriktivitet vid bedömning av om en åtgärd kan tänkas motverka strandskyddets syften, om något av de särskilda skälen kan utgöra dispensgrund och det enskilda intresset i förhållande till de allmänna. Det är kort sagt mycket svårt att få dispens. De enda undantaget (för enskilda) är åtgärder som vidtas inom lagligen etablerade tomtplatser, i många fall små till normalstora bostadsfastigheter. Där är bedömningen ofta enkel att göra; området är ur strandskyddssynpunkt inte särskilt värdefullt eller är helt utan värde, det finns särskilt skäl att ge dispens och det enskilda intresset väger mycket tungt.

Avsikten med föreslaget tillägg i 7 kap. 18 c § är kanske i första hand att poängtera att skälen ska tillämpas särskilt restriktivt i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor. Tillägget kan medföra att fastighetsägare hindras från att uppföra komplementbyggnader, altaner, växthus och annat inom sina bostadstomter, om tillägget kommer att tolkas som att större restriktivitet ska gälla med de nya bestämmelserna jämfört med de nu gällande.

Förslaget till författningstext innehöll tidigare ett tillägg till 7 kap. 18 c § 5 som skulle göra det möjligt att tillämpa det skälet för åtgärder som främjar strandskyddets syften. Det förslogs att detta tillägg skulle tas bort, eftersom sådana åtgärder kan tillåtas enligt nu gällande bestämmelser. Det föreslagna andra stycket i 7 kap. 18 c § riskerar att begränsa den möjligheten. Mot bakgrund av ovanstående är mitt förslag att det föreslagna andra stycket i 7 kap. 18 c § tas bort.

Eftersom utredningen kommit fram till att skyddet av grunda mjukbottnar med höga naturvärden bör stärkas kan 7 kap. 18 c § 3 kompletteras med ett nytt stycke.

I områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor eller i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet ska detta skäl tillämpas särskilt restriktivt.



# Kommittédirektiv 2019:41

## Översyn av strandskyddet

Beslut vid regeringssammanträde den 4 juli 2019

### Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå författningsändringar och andra åtgärder som medför att strandskyddet görs om i grunden genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringsstryck. Det ska bli betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Förslagen ska också syfta till att dels förbättra förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringsstryck, dels bibehålla eller om behov finns förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden. Det lokala inflytandet ska öka.

Utredaren ska bl.a.

- identifiera förhållanden utifrån vilka strandskyddsreglerna kan differentieras med hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringsstryck samt förutsättningar för djur- och växtliv och ange hur dessa förhållanden kan mätas och sättas i relation till varandra,
- föreslå åtgärder som ökar lokalt inflytande,
- föreslå de författningsändringar som krävs i dagens strandskyddsregler för att den variation av skyddsbehov som finns i landet ska få genomslag i strandskyddsreglerna utifrån de skäl som anges inledningsvis,

- utvärdera den nuvarande strandskyddslagstiftningen med avseende på hur ändamålsenlig, effektiv och legitim dess tillämpning är i olika delar av Sverige,
- vid behov föreslå ytterligare åtgärder för att uppnå syftena med reformen enligt ovan, samt säkerställa ett differentierat, effektivt, ändamålsenligt och legitimt strandskydd,
- beakta möjligheten till regelförenklingar.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2020.

### **Strandskyddet är betydelsefullt för miljön och allemansrätten**

Strandskydd är ett generellt områdesskydd som sedan 1950-talet utgör en betydelsefull förutsättning för miljö- och friluftslivspolitikerna. När strandskyddsreglerna infördes avsåg de ett förbud mot bebyggelse i vissa områden som behövde skyddas och som krävde särskilda förordnanden. Bestämmelserna syftade främst till att förhindra de alltmer tilltagande exploateringarna av strandnära områden, framför allt i och i närheten av tätorter (för strandskyddsbestämmelsernas historia se bl.a. prop. 2013/14:214 s. 8). Ägaren av den fastighet som omfattades av ett sådant strandskyddsförordnande hade fram till år 1973 rätt till ersättning under vissa förutsättningar (se prop. 1972:111, bilaga 2). 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. Strandskyddsregleringen har därefter utökats till att sedan år 1994 även omfatta ett skydd för växt- och djurliv. Strandskyddets syften är således enligt dagens lagstiftning att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Riksdagens miljö kvalitetsmål inrättades med det generella strandskyddet som en viktig förutsättning (se t.ex. prop. 2009/10:155 och prop. 1997/98:145).

Tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringstryck. Långa sammanhängande orörda kuststräckor är ovanliga. Längs 13 procent av landets totala insjö- och kuststränder finns det byggnader inom 100 meter från stranden. Stockholms län har störst andel bebyggelsepåverkad kust och strand



med 30 procent och Norrbottens län har minst 5 procent. Längs 40 procent av Sveriges kust, inklusive de större öarna, finns bebyggelse inom 100 meter. Störst andel har Stockholms län med 53 procent och Gotland med minst 22 procent (Statistiska Centralbyrån, Statistiskt meddelande, MI 50 SM 1102).

### Dagens strandskyddsregler

Strandskyddet regleras i huvudsak i miljöbalken. Det gäller vid havet, insjöar och vattendrag och omfattar som huvudregel både land- och vattenområde intill 100 meter från strandlinjen. Genom beslut av länsstyrelsen och kommunen kan strandskyddets omfattning ändå variera. Länsstyrelsen har möjlighet att besluta om utvidgat strandskydd till 300 meter från strandlinjen. Länsstyrelsen har även möjlighet att i enskilda fall upphäva strandskydd i ett område där det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften och vid en liten sjö eller ett litet vattendrag där områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten. Kommunen kan upphäva strandskyddet i detaljplan under vissa förutsättningar. Hur stor andel av stränderna som är skyddade varierar således mellan länen och kommunerna.

Enligt de strandskyddsbestämmelser som gällde före år 2009 fanns det större utrymme för en länsstyrelse att meddela generella undantag från strandskyddet. Förordnandena avgränsade strandskyddets geografiska omfattning på olika sätt. Tio av landets 21 län har genom länsvisa beslut, i olika utsträckning, reglerat strandskyddets omfattning i länet (SOU 2015:108 s. 106).

Inom strandskyddsområdet råder ett generellt nybyggnadsförbud. Att ändra byggnader eller byggnaders användning, eller motsvarande avseende andra anläggningar eller anordningar, är förbjudet om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha kunnat färdas fritt. Det är vidare förbjudet att utföra en åtgärd inom ett strandskyddsområde om åtgärden väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. Vissa byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder för de areella näringarna omfattas inte av förbuden i lagstiftningen. Regeringen eller länsstyrelsen kan även genom generella föreskrifter föreskriva att förbuden inte ska gälla

för kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad, under vissa angivna förutsättningar.

Om en åtgärd är förbjuden enligt strandskyddslagstiftningen krävs en dispens från strandskyddet, dvs. ett undantag i det enskilda fallet, för att åtgärden ska få utföras. Dispens får endast ges om det finns ett särskilt skäl. I 7 kap. miljöbalken anges de omständigheter som får beaktas som särskilda skäl när det gäller upphävande och dispens. Uppräkningen är avsedd att vara uttömmande. Vid prövning om det finns något särskilt skäl ska det göras en intresseavvägning där även hänsyn tas till enskilda intressen. Enligt nuvarande praxis medför denna intresseavvägning inte en möjlighet att meddela dispens med beaktande av andra omständigheter än de som anges i 7 kap. (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2013:37).

Ansökan om strandskyddsdispens prövas som huvudregel av kommunen, men i vissa undantagsfall av länsstyrelsen. Den statliga kontrollen av kommunens beslut sker genom att alla beslut där kommunen ger strandskyddsdispens skickas till länsstyrelsen för överprövning. Om länsstyrelsen bedömer att det saknas förutsättningar för dispens upphävs beslutet. Länsstyrelsens beslut kan överklagas till mark- och miljödomstol och därefter Mark- och miljööverdomstolen. Länsstyrelsen utövar även tillsyn och kontroll över detaljplaner som upphäver strandskyddet genom granskning och överprövning av detaljplaner.

Genom reformen av strandskyddsreglerna 2009 infördes i miljöbalken och plan- och bygglagen bestämmelser om landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) med syfte att differentiera och bättre anpassa strandskyddet till de lokala förhållandena och förutsättningarna (prop. 2008/09:119 s. 56). För att bestämmelserna om LIS ska vara tillämpliga krävs inledningsvis att den plats prövningen gäller ligger inom ett LIS-område, dvs. är ett område som är lämpligt för utvecklingen av landsbygden. Området ska även vara av sådant slag och ha en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Vissa utpekade kust- och kustskärgårdsområden kan aldrig utgöra ett LIS-område. Därutöver har det pekats ut vissa områden som kan utgöra LIS-område endast om området har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Kommunens förutsätts redovisa sin bedömning av LIS-områden i översiktsplanen, som då blir vägledande för handläggning av ansök-

ningar om dispens från strandskyddet. Det finns däremot inte något formellt krav på att ett visst område ska vara utpekad som LIS-område i en översiktsplan för att de särskilda reglerna för LIS-områden ska kunna tillämpas.

Som särskilda skäl för strandskyddsdispens får man i LIS-områden även beakta om 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. Från 2010 har antalet dispenser med LIS som dispensgrund ökat långsamt (SOU 2015:108 s. 118).

### **Strandskyddet påverkar andra viktiga samhällsintressen**

Dagens strandskydd är 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. En förändring av strandskyddet skulle kunna öka möjligheten till landsbygdsutveckling, med fler jobb och företagande som följd samtidigt som den allemansrättsliga tillgången och växt- och djurliv behöver värnas och vid behov stärkas i områden med högt exploateringsstryck. Strandskyddsreglernas utformning spelar en viktig roll, dels genom hur det påverkar möjligheterna till byggande och näringsverksamhet, dels genom hur det kan bidra till attraktiva och tillgängliga miljöer av betydelse för besöksnäringen såväl som för de boende. Utveckling av näringsverksamhet i strandnära läge, som bidrar till tillgängliggörande av områden, kan främja det rörliga friluftslivet, besöksnäring och lokal service.

De gröna näringarna är viktiga aktörer både genom sin produktion av livsmedel och andra varor på marknaden, jobb, företagande och export samt genom de positiva miljöeffekter de ger upphov till. Detta bidrar på många sätt till attraktionskraft, biologisk mångfald och klimatnytta. Jord- och skogsbruksverksamhet samt övriga näringar utgörs i dag av såväl stora som mindre verksamheter som är specialiserade eller diversifierade med exempelvis turism, fiske, jakt, vattenbruk eller småskalig livsmedelsproduktion. De mindre verksamheterna faller ofta utanför undantaget för de areella näringarna

då de bedöms som hobbyverksamhet, men de fyller en viktig funktion för att hålla landskapet öppet, tillgängligt och attraktivt (SOU 2015:108 s. 197).

Strandskyddsreglernas utformning påverkar genomförandet av miljövårdande insatser i form av t.ex. betesdrift och anläggning av våtmarker. Enligt klimatlagen (2017:720) ska regeringen arbeta för att bevara och skapa funktioner i miljön som motverkar klimatförändring och dess skadliga effekter. Klimatets förändring innebär ändringar i temperatur, nederbörd och vind vilket bl.a. ökar risken för ras, skred, erosion och översvämning och medför stora förändringar för den biologiska mångfalden, ekosystemen, kulturmiljöerna och landskapet. Den kommunala översiktsplaneringen är central för att skydda mot effekter av klimatförändringar och även strandskyddet kan spela en viktig roll vid klimatanpassning.

## Uppdraget att differentiera strandskyddsreglerna

### *Hur har strandskyddet fungerat?*

Strandskyddet har utvärderats grundligt med avseende bl.a. på hur effektivt de reformer som genomfördes 2009 har bidragit till landsbygdsutveckling. LIS-reglerna har utvärderats gemensamt av Naturvårdsverket och Boverket. Därutöver har Strandskyddsdelegationen haft i uppdrag att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats när det gäller frågor som berör tillämpningen av strandskyddsreglerna. Även Boverkets uppföljning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen som genomfördes 2015 behandlade landsbygdsutveckling i strandnära läge.

Mot bakgrund av slutsatserna i dessa rapporter och ett tillkännagivande från riksdagen gav regeringen år 2017 Naturvårdsverket i uppdrag att se över LIS-reglerna och föreslå de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som behövs för att ytterligare främja landsbygdsutveckling i områden med god tillgång till stränder. Naturvårdsverket redovisade uppdraget i augusti 2017 och redovisningen remitterades i augusti 2018. Därutöver publicerade Länsstyrelsen i Norrbottens län i februari 2019 en sammanställning av hur exploateringen av stränder ser ut i de olika delarna av landet. Karteringen är en del av Sveriges regionala miljöövervakning.

Strandskyddsdelegationen konstaterade i sitt betänkande att den intention som låg bakom förändringen 2009, med fortsatt restriktivitet i exploaterade områden och lättnader i skyddet där det fanns god tillgång på oexploaterade strandområden, inte hade fått full effekt. Delegationen identifierade en rad problemområden såsom utformningen av skälen för upphävande av eller dispens från strandskyddet, men också svårigheter som rör en nationellt enhetlig kartredovisning av strandskyddet och samordning mellan dispensprövning och fastighetsbildning. Delegationen beskrev dessa problemområden mer i detalj och pekade på behovet av en översyn av reglerna utifrån dessa problemområden (se SOU 2015:108 s. 215–238).

Mer i detalj ansåg Strandskyddsdelegationen bl.a. att införandet av de sex särskilda skälen för dispens hade inneburit en enhetlig och förenklad handläggning men att de inte gav tillräckligt utrymme för att behandla olika fall olika. Enligt delegationen var det viktigt att genomföra en analys av hur tillämpningen av dispenskälen påverkade landsbygd respektive tätbebyggda områden och hur många dispensansökningar som avlogs för att det saknades stöd i ett av de sex särskilda skälen eller skälet om LIS, trots att åtgärden i fråga uppenbart saknade betydelse för strandskyddets syften.

Beträffande bestämmelserna om LIS ansåg delegationen bl.a. att otydligheter i bestämmelsernas förarbeten hade skapat en osäkerhet i tillämpningen. Delegationen ansåg att den geografiska begränsningen av LIS var motiverad, men att bestämmelserna i högre grad borde beakta platsspecifika förutsättningar och möjliggöra ett hänsynstagande till områdenas föränderlighet. LIS utan föregående fysisk planering, som ett komplement till en övergripande planering, skulle kunna innebära en ökad flexibilitet och förbättra möjligheterna för lokalt entreprenörskap samt till dispens för enstaka bostadshus för landsbygdsutveckling.

Enligt delegationen var undantaget för de areella näringarna svårt att tillämpa för de småföretagare som har små produktionsenheter och som för sin försörjning är beroende av inkomster från flera olika typer av näringar. De mindre verksamheterna faller ofta utanför undantaget för areella näringar då de bedöms som hobbyverksamheter. Inte sällan brukar som produktionsenheter också mark som inte är lämpad för högproduktiva enheter. Därmed kan dessa småbruk utföra stora insatser för att bevara öppna slätter- och betes-

marker – vilket skapar biologisk mångfald, bevarar kulturmiljöer och skapar förutsättningar för attraktivt friluftsliv.

Reformen av strandskyddsreglerna 2009 hade också till syfte att strama åt möjligheten till undantag i högexploaterade områden främst genom att dispensmöjligheterna blev tydligare. Fortfarande ges dock flest dispenser i tätbefolkade områden enligt Naturvårdsverkets årliga sammanställningar av strandskyddsdispenser. Strandskyddsdelegationen konstaterade i sitt betänkande att det finns indikationer på att skyddet är starkt i glest bebyggda områden och svagare i tätbebyggda områden. I dagsläget ges t.ex. flest dispenser i storstadsområdena i Stockholms och Västra Götalands län, menade delegationen. Detta indikerar att regelförändringarna som infördes genom reformen 2009 inte fullt ut har fyllt sitt syfte om att skapa differentierade strandskyddsregler och delegationens uppfattning var att det finns ett brett stöd för en sådan differentiering, men ifrågasatte om denna har fått full effekt. Enligt delegationen har det återkommande beskrivits att dispensskälen inte är tillräckligt restriktiva för att bevara kvarvarande tillgängliga områden i tätbebyggda områden. Ett exempel är skälet om ett område som redan har tagits i anspråk, vilket upplevs tillämpas allt för lättvindigt.

Sammantaget upplevs strandskyddet enligt Strandskyddsdelegationen som orimligt i förhållande till det skydd som behövs för att säkerställa strandskyddets syften i glest bebyggda områden. Samtidigt upplevs det inte alltid som att det tillämpas på ett sådant sätt att det säkerställer strandskyddets syften i tätbebyggda områden. När tillämpningen inte upplevs säkerställa strandskyddets syften i alla avseenden påverkar det regelverkets legitimitet.

Även den parlamentariska landsbygdskommittén konstaterar i sitt betänkande att förändringarna i strandskyddslagstiftningen inte fått den effekt för landsbygdsutvecklingen som många kommuner och landsbygdsbor hoppades på, och rekommenderar därför regeringen att vidta ytterligare åtgärder för att strandskyddsreglerna ska få en avsedd effekt i landsbygderna (SOU 2017:1 s. 138).

Havs- och vattenmyndigheten har i den fördjupade utvärderingen av miljömålet Levande sjöar och vattendrag 2019 lyft behovet av skärpt och utökad tillsyn av strandskyddet för att miljömålet ska nås (Havs- och vattenmyndighetens rapport 2019:22).

År 2014 beslutade riksdagen om propositionen Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag (prop. 2013/14:214, bet. 2013/14:MJU26,

rskr. 2013/14:358). Därigenom antogs lagändringar som innebar att länsstyrelsen ska få möjlighet att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, om det område som upphävande avser har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Särskilt viktigt är det för anlagda dammar, diken och andra små vatten utan större miljövärden.

Med beaktande av ovanstående ska utredaren:

- utvärdera den nuvarande strandskyddslagstiftningen med avseende på hur ändamålsenlig, effektiv och legitim dess tillämpning är i olika delar av Sverige. Utvärderingen ska också visa hur strandskyddet påverkar förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, de gröna näringarna, besöksnäring, landsbygds- och friluftslivspolitikerna, samt den allemansrättsliga tillgängligheten och möjligheten att nå relevanta miljö kvalitetsmål samt skydd mot klimatförändringar.

*Hur bör regelverket utformas för att tillgodose behovet av differentiering?*

En differentiering av strandskyddet som tar hänsyn till variationer i landet och inom en kommun är en förutsättning för en tillförlitlig och förståelig strandskyddsreglering som också ger legitimitet och trovärdighet. Men det är också viktigt att utredarens förslag på differentiering strävar efter att inte försämra den allemansrättsliga tillgången till obrutna strandlinjer. För att kunna differentiera strandskyddet krävs att relevanta förhållanden som t.ex. tillgång till sjöar och stränder, befolkningstäthet och exploateringsstryck samt förutsättningar för djur- och växtliv, både på land och i vattnet, identifieras och görs mätbara. Dagens reglering i miljöbalken behöver ändras eller i delar kompletteras så att olika områdens varierande skyddsbehov får genomslag, och det skapas bättre förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringsstryck. För att balansera de olika intressen som berörs, främst bostäder, näringsverksamhet, allemansrättslig tillgänglighet, skyddet av djur- och växtliv och skyddet mot klimatförändringar, behövs en väl avvägd differentiering med fortsatt starkt, och om behov finns förstärkt strandskydd i områden som redan är starkt exploaterade. En analys bör göras av

hur effektivt olika typer av regleringar bidrar till de berörda intressena och ökar det lokala inflytandet, utan att strandskyddets syften riskeras.

Strandskyddets legitimitet beror till en del på i vilken utsträckning markägare uppfattar skyddet som motiverat utifrån de inskränkningar som strandskyddets syften innebär, och att regelverket tillämpas rättvist samt på hur allmänheten uppfattar tillämpningen utifrån strandskyddets syften. I dag utför länsstyrelsen tillsyn och kontroll. Vidare är det endast länsstyrelsen som, förutom inom detaljplaner, har möjlighet att upphäva strandskyddet i vissa områden. Utredaren ska lämna förslag som stärker det lokala inflytandet. Länsstyrelserna har i dag en viktig uppgift kring tillsyn och kontroll av strandskyddsreglerna. Det finns fortsatt ett behov av en ändamålsenlig och effektiv statlig tillsyn och kontroll av tillämpningen av förändrade strandskyddsregler, som värnar dess syften och säkerställer ett differentierat och legitimt strandskydd. Förutom en god och allmänt tillgänglig kunskapsgrund och ett ökat lokalt inflytande, framstår en rättvis tillämpning och tillsyn av efterlevnaden av strandskyddet som viktig för att skyddet ska uppfattas som legitimt. Tillsynen och kontrollen är en viktig förutsättning för ett fungerande strandskydd.

Det ska vara betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Strandskyddslagstiftningen behöver göras om i grunden genom en ökad differentiering. Denna ska på allvar ta hänsyn till att tillgång till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringsstryck. Det ska vara enklare att få bygga strandnära och skapas bättre förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringsstryck. Det lokala inflytandet ska öka. Ett fortsatt starkt och, om behov finns, förstärkt strandskydd ska finnas för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i områden som redan är starkt exploaterade. Med beaktande av ovanstående ska utredaren:

- identifiera förhållanden såsom t.ex. befolkningstäthet exploateringsstryck, allmänhetens tillgång till sjöar och stränder och förutsättningar för djur- och växtliv i strandområden utifrån vilka strandskyddsreglerna kan differentieras samt hur dessa förhållanden ska mätas och sättas i relation till varandra genom lämpliga kriterier,



- föreslå åtgärder som ökar lokalt inflytande,
- utifrån slutsatserna i föregående punkter föreslå de författningsändringar som krävs för att den variation av skyddsbehov som finns i landet får genomslag i strandskyddsreglerna, bland annat genom varierade möjligheter till dispenser och undantag eller genom generella föreskrifter. Strandskyddets syften, att värna miljön och den allemansrättsliga tillgången, ska inte ändras men regelverket behöver göras om i grunden genom en ökad differentiering för att ett mer anpassat, flexibelt och ändamålsenligt skydd som ökar möjligheten till utveckling. Särskild hänsyn ska tas till att underlätta byggande och skapa bättre förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet, i huvudsak småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i strandnära lägen i områden med lågt exploateringsstryck. Särskild hänsyn ska också tas för att underlätta byggande i befintliga samhällen i landsbygd och glesbygd. De föreslagna författningsändringarna ska värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i områden som redan är starkt exploaterade,
- länsstyrelserna har i dag en viktig uppgift kring tillsyn och kontroll av strandskyddsreglerna. Utredaren ska utgå från att det fortsatt finns ett behov av en ändamålsenlig och effektiv statlig tillsyn och kontroll av tillämpningen av förändrade strandskyddsregler, som värnar dess syften och säkerställer ett differentierat och legitimt strandskydd,
- om behov finns även lämna förslag som stärker strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden,
- analysera behovet av kunskapsunderlag om lokala förhållanden som är av betydelse för ett differentierat, effektivt, ändamålsenligt och legitimt strandskydd och för att uppfylla strandskyddets syften och lämna förslag om hur detta behov kan tillgodoses,
- i övrigt föreslå ytterligare åtgärder som behövs för att genomföra de författningsförslag som lämnas, och
- beakta möjligheten till regelförenklingar.

Utredaren ska inte överväga eller föreslå ändringar i skyddet för totalförsvarets intressen enligt 3 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utöver vad som anges i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren beskriva konsekvenser för miljön och för friluftslivet och möjligheten till att bygga och driva företag på landsbygden. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhälls-ekonomiska effekterna av de förslag som läggs, t.ex. i fråga om eventuella effekter vid långsiktigt förändrad bebyggelsestruktur, samt eventuella konsekvenser för samhällets motståndskraft mot klimatförändringar. Utredaren ska även där det är relevant beskriva konsekvenserna av förslagen för nuvarande och framtida behov för dricksvattenförsörjning. Viktiga ställningstaganden i utformningen av förslaget ska beskrivas. Alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas samt skälen till att de valts bort. De offentligfinansiella effekterna av utredningens förslag ska beaktas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas (se 14 kap. 3 § RF). Frågan om resursbehovet för berörda prövnings- och tillsynsmyndigheter och andra statliga och kommunala aktörer ska belysas. Utredaren ska överväga hur de föreslagna åtgärderna kan utvärderas. Den samhällsekonomiska analysen ska genomföras av eller med stöd av personer med dokumenterad samhällsekonomisk kompetens.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska ha en kontinuerlig dialog med berörda myndigheter, kommuner och andra intressenter. Samråd ska även ske med Tillväxtverket vid upprättande av konsekvensbeskrivningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2020.

(Miljödepartementet)

## Strandnära bebyggelse

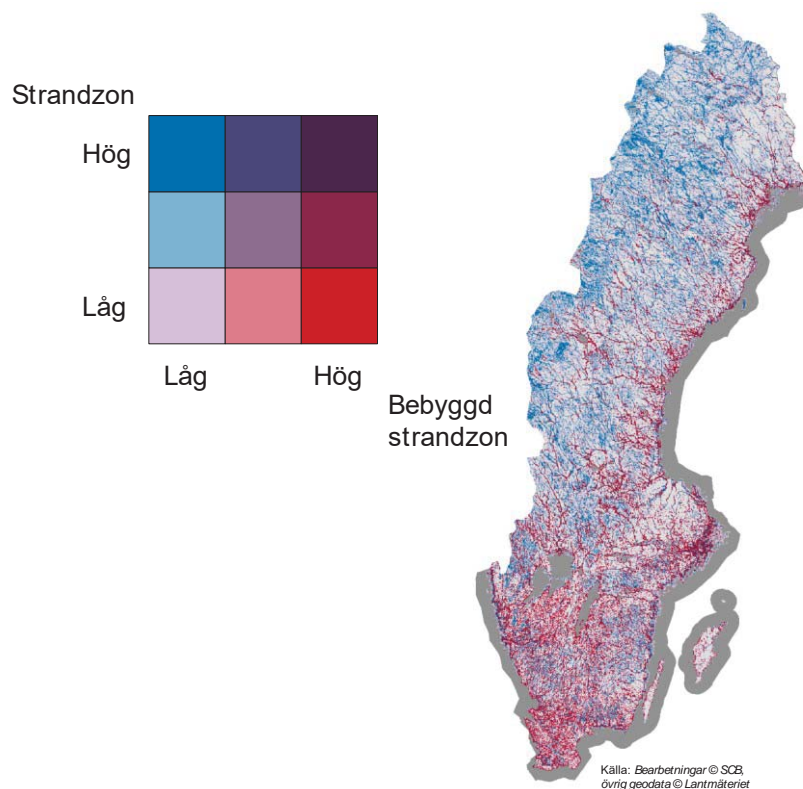
### Konsultrapport från ett uppdrag till Statistiska centralbyrån (SCB)

Sveriges totala kust- och strandlinje är cirka 424 000 kilometer. Då ingår samtliga sträckor där land möter vatten i landet utifrån Lantmäteriets uppgifter i topografiska kartan. Längden kust- och strandlinje ser olika ut över landet och enbart Norrbottens län står för en knapp fjärdedel av den totala sträckan. Det kan jämföras med Gotlands län, där 0,4 procent av landets kust- och strandlinje återfinns.

Sett till exploatering är det runt 13 procent av landets kust och strandzoner som är bebyggelsepåverkad. Med bebyggelsepåverkad avses att det finns en byggnadskropp belägen inom 100 meter från strandlinjen oavsett om det är inom tätort eller utanför. Enbart sett till landets havsstrandlinje så är över en fjärdedel bebyggelsepåverkad (28 procent), Sveriges miljömål 2018. I fem av landets 15 kustlän är en tredjedel eller större andel av havsstrandlinjen bebyggelsepåverkad. Den största bebyggelsepåverkan finns i Skåne län med 42 procent, medan Uppsala län har den lägsta andelen med 17 procent.

Genom att kombinera tillgången till kust- och strandlinje i landet med exploateringen av densamma så går det att beskriva som ett bivariat förhållande med olika klasser utifrån vilka förhållanden som är dominerande. Då kan både hänsyn tas till om det finns hög eller låg tillgång till strandzon och samtidigt lyfta in om strandzonen har en stor eller liten andel som är bebyggelsepåverkad inom respektive kilometerruta (se karta över andel strandzon och bebyggd strandzon nedan).

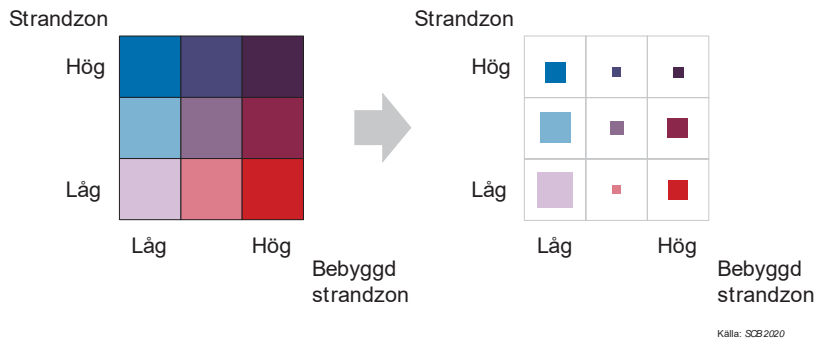
Figur 1 Andel strandzon och bebyggd strandzon inom Sverige



De regionala skillnaderna framträder tydligt med hög tillgång till strandzon i norra delarna av Sveriges inland samtidigt som de har en låg exploateringsgrad. Kiruna till exempel är landets i särklass största kommun, men tätorten där den största andelen befolkning återfinns upptar bara fyra promille av landarealen. De tre befolkningstäta storstadslänen har en större andel strandzon främst längs kusterna, samtidigt som den är i högre grad bebyggelsepåverkad.

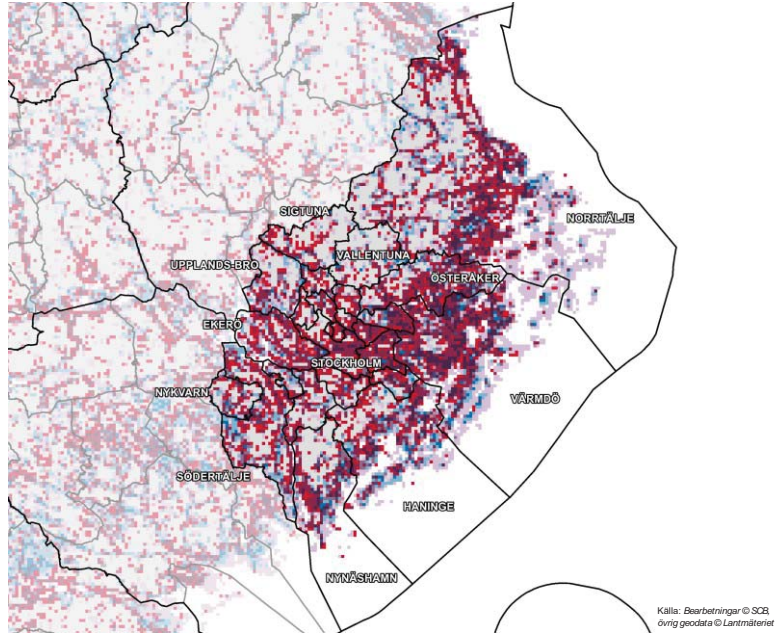
Genom att redovisa den bivariata indelningen med nio klasser i andelar framträder vilka klasser som är dominerande i landet (se figur 2). För hela riket har 11 procent av kilometerrutorna en hög andel strandzon som samtidigt är lågt exploaterad eller helt saknar bebyggelsepåverkan. Det kan jämföras med de tre procent som har en hög andel strandzon och samtidigt en hög bebyggelsepåverkan.

Figur 2 Relationen andel strandzon och andel bebyggd strandzon

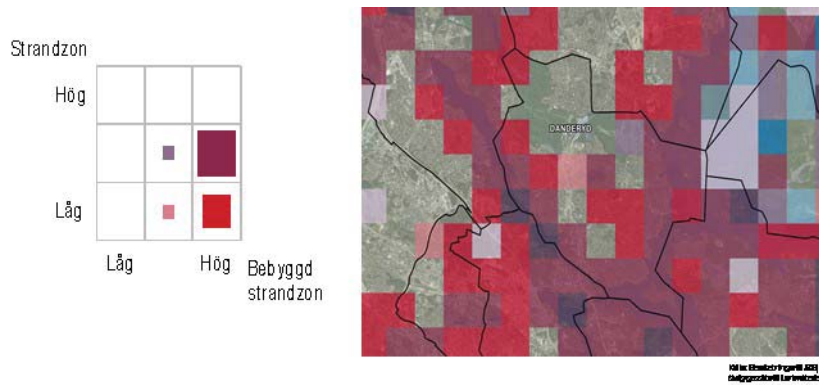


Sett till storstadslandet Stockholm har 51 procent av kilometer-rutorna något av klasserna med hög andel bebyggelsepåverkad strandzon (se figur 3). Delar med låg andel strandzon och låg andel bebyggd strandzon återfinns ofta ute i den mer perifera skärgården. Koncentrationerna av hög andel bebyggelsepåverkad strandzon är större ju närmare området ligger i förhållande till Stockholms kommun (se figur 4 Danderyd och figur 5 Värmdö kommun med tillhörande diagram). För Danderyds del återfinns det ingen kilometerruta som har klassningen låg bebyggelsepåverkan. För Värmdös del är andelen kilometerrutor med hög andel strandzon och samtidigt en låg bebyggelsepåverkan 3 procent. Större delen av dessa återfinns ute på öar i havsbandet. Längs Värmdölandets kustlinje tillsammans med Ingarö och de delar av kommunen som har strandlinje och ligger nära Stockholm uppvisar en hög eller relativt hög exploateringsgrad.

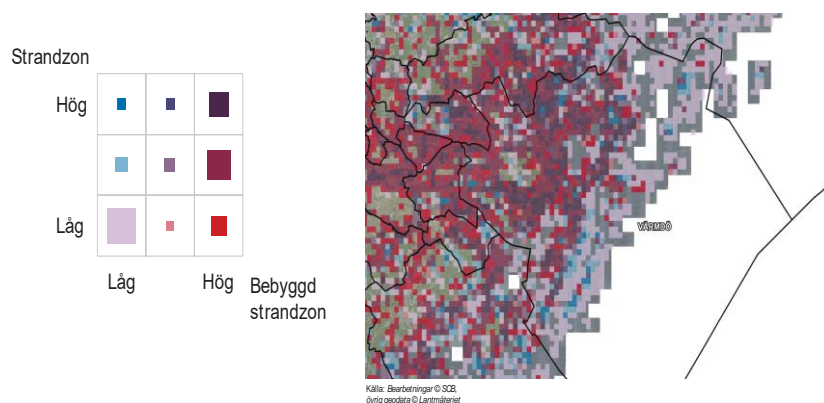
Figur 3 Stockholms läns andel strandzon och bebyggd strandzon



Figur 4 Danderyds kommuns andel strandzon och bebyggd strandzon



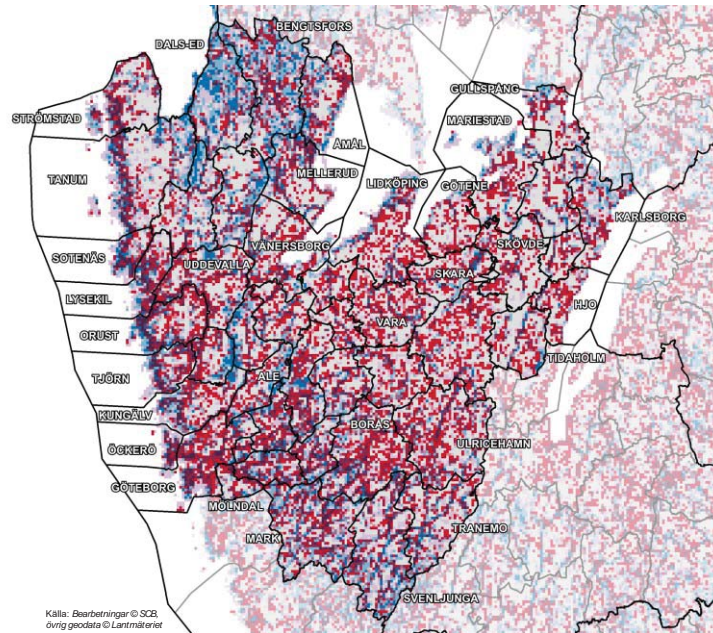
Figur 5 Värmdö kommuns andel strandzon och bebyggd strandzon



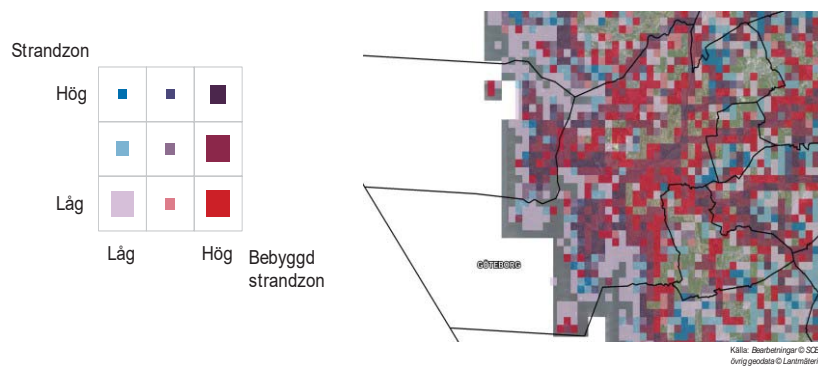
För Västra Götalands län är det främst kusten och de centrala delarna av kommunerna ner mot Borås och upp mot Skövde där klasserna med hög andel bebyggelsepåverkad strandzon förekommer. Men de regionala skillnaderna inom länet är stora där kommuner i Dalsland uppvisar en större andel strandzon som inte är bebyggelsepåverkad (se figur 6). I Göteborgs kommun är 58 procent av kilometerrutorna med strandzon till hög grad bebyggelsepåverkad. Nästan en fjärdedel av dessa utgörs av en låg andel strandzon samtidigt som de har en hög bebyggelsepåverkan. I kommunen Strömstad mot gränsen till Norge är det främst den havsnära fastlandskustlinjen som har en högre bebyggelsepåverkan, men även strandzonen som ligger nära den norska gränsen.



Figur 6 Västra Götalands läns andel strandzon och bebyggd strandzon

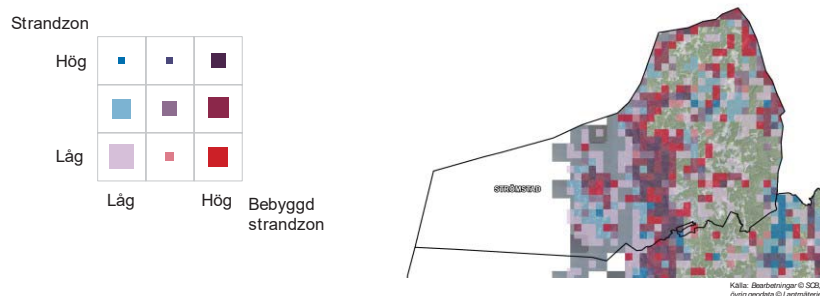


Figur 7 Göteborgs kommuns andel strandzon och bebyggd strandzon



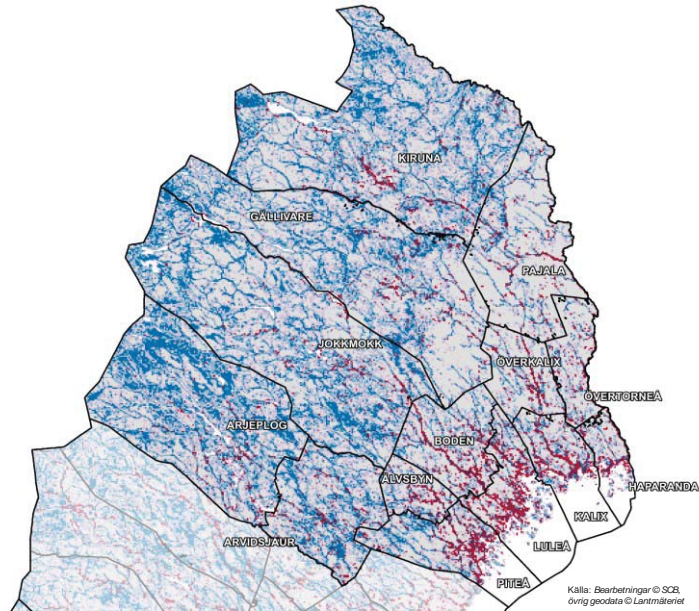


Figur 8 Strömstads kommuns andel strandzon och bebyggd strandzon

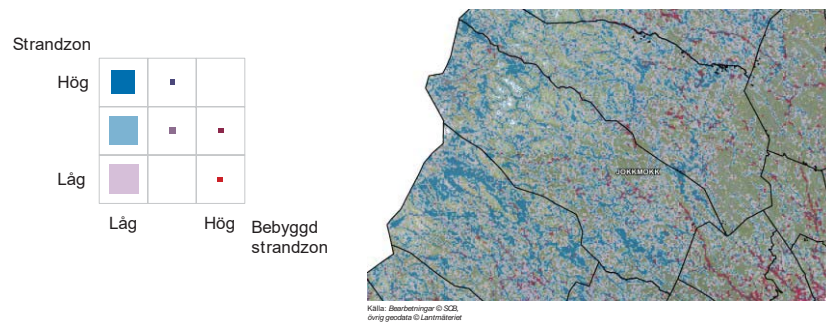


I Norrbottens län är det främst kustkommunerna och den havsnära fastlandskustlinjen som har en högre exploateringsgrad. Kranskommunerna till Luleå har även en högre bebyggelsepåverkad strandzon, vilket främst kan följas längs Luleälven och Kalixälven. För inlandskommunerna är andelen strandzon med låg bebyggelsepåverkan generellt högre. För Jokkmokks kommun är det främst strandzon i anslutning till tätort som har en högre bebyggelsepåverkan. Knappt en fjärdedel av kilometerrutorna med strandzon uppvisar en låg bebyggelsepåverkan i Jokkmokk. Totalt är det 95 procent av kilometerrutorna med strandzon som har en låg eller helt saknar bebyggelsepåverkan.

Figur 9 Norrbottens läns andel strandzon och bebyggd strandzon

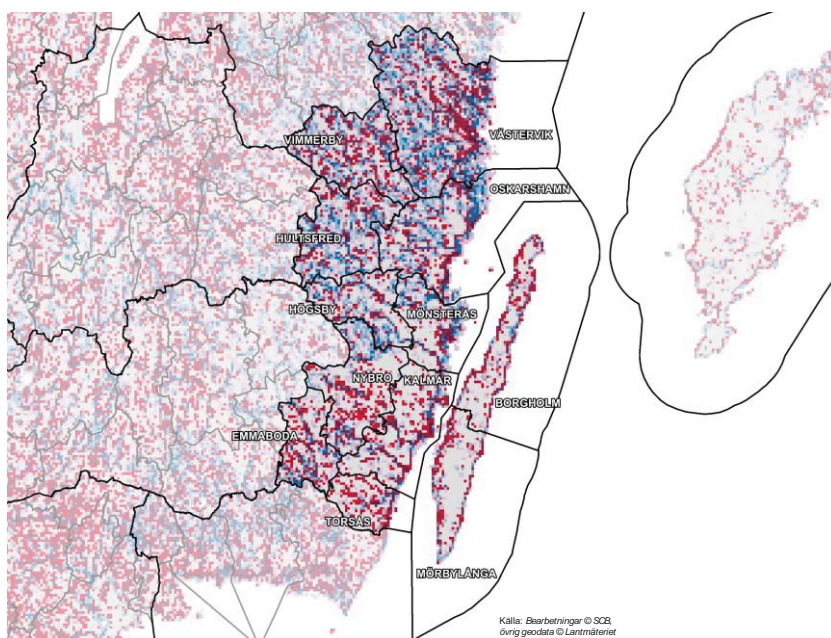


Figur 10 Jokkmokks kommuns andel strandzon och bebyggd strandzon

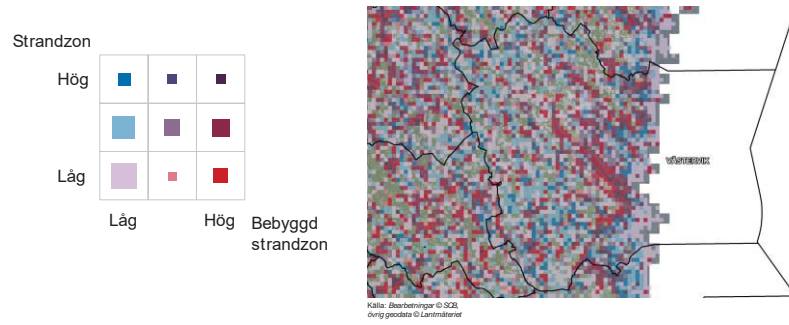


För Kalmar län är det främst den havsnära fastlandskusten tillsammans med Öland som har en högre exploatering. Men skillnaderna både mellan kommunerna i länet och inom enskilda kommuner är stora (se figur 11). För Västervik i länets norra del sträcker sig den högre exploateringsgraden längs kusten från Västerviks tätort upp mot Gamleby och Överum. Sjöarna längre inåt land i kommunen har i större utsträckning en lägre bebyggelsepåverkan (se figur 12).

Figur 11 Kalmar läns andel strandzon och bebyggd strandzon

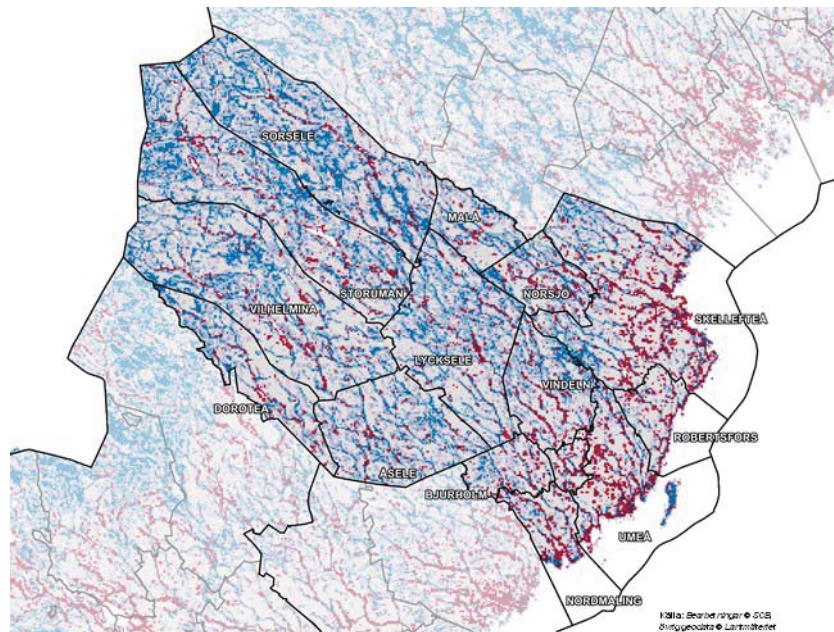


Figur 12 Västerviks kommuns andel strandzon och bebyggd strandzon



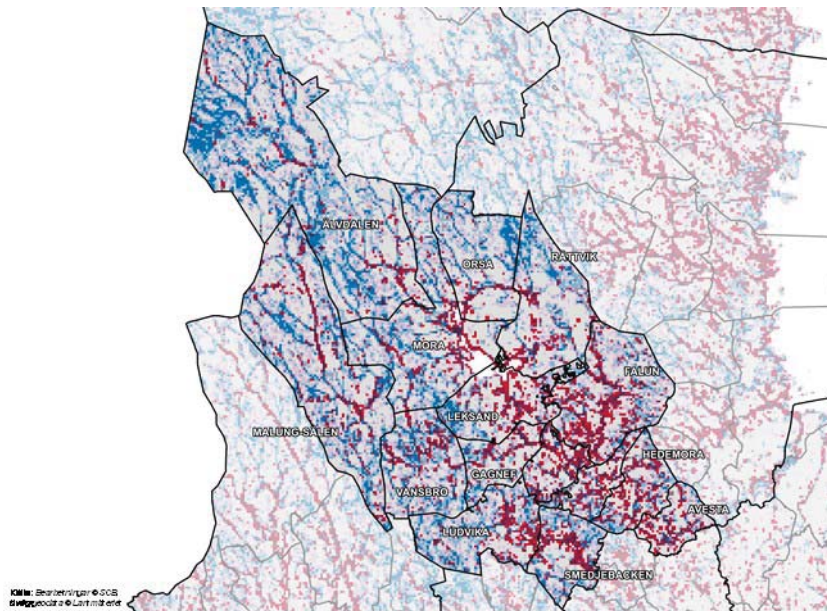
I figur 13 och 14 visas hur andel strandzon och bebyggd strandzon skiljer sig åt inom Västerbottens län och Dalarnas län.

Figur 13 Västerbottens läns andel strandzon och bebyggd strandzon





Figur 14 Dalarnas läns andel strandzon och bebyggd strandzon



# Statens offentliga utredningar 2020

## Kronologisk förteckning

---

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.

37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurskolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskandestånd – ett rättighets-skydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknads-kontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrationspolitik. Ju.
55. Innovation genom information. I.
56. Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. Ku.
57. Ett särskilt hedersbrott. Ju.
58. EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. Fö.
59. Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. U.
60. Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. Fi.
61. Ändrade regler om säkerställda obligationer. Fi.
62. En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. N.
63. Barnkonventionen och svensk rätt. A.
64. Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
65. 55 år och karensval. N.
66. Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. U.
67. Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska. U.
68. Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. Fö.
69. Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. S.
70. Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. S.
71. Utvinning ur alunskiffer. Kunskapsammansättning på miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. N.
72. Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. M.
73. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. M.
74. En europeisk åklagarmyndighet i Sverige. Ju.
75. Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet. Fi.
76. Funktionalitet och enhetlighet – hyresmodell för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader. Fi.
77. Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
78. Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd. M.

# Statens offentliga utredningar 2020

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visselblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]
- Barnkonventionen och svensk rätt. [63]

### Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]
- Skatt på engångsartiklar. [48]
- Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]
- Rutavdrag för äldre. [52]
- Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. [60]

- Ändrade regler om säkerställda obligationer. [61]
- Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. [64]
- Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet. [75]
- Funktionalitet och enhetlighet – hyresmodell för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader. [76]
- Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden. [77]

### Försvarsdepartementet

- EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. [58]
- Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. [68]

### Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]
- Innovation genom information. [55]

### Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]
- Grundlagsskadedestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]



Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]  
En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]  
En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]  
Ett särskilt hedersbrott. [57]  
En europeisk åklagarmyndighet i Sverige. [74]

#### **Kulturdepartementet**

Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]  
Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]  
Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. [56]

#### **Miljödepartementet**

Hållbar slamhantering. [3]  
Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]  
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]  
Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]  
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]  
Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. [72]  
Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. [73]  
Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd. [78]

#### **Näringsdepartementet**

Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]  
Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]

Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. [53]  
En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. [62]  
55 år och karensval. [65]  
Utvinning ur alunskiffer. Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. [71]

#### **Socialdepartementet**

Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]  
En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]  
Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]  
Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]  
God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]  
Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]  
Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]  
En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]  
Grundpension. Några anslutande frågor. [32]  
Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]  
Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]  
Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. [69]  
Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. [70]

#### **Utbildningsdepartementet**

En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]

Gemensamt ansvar

- en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]

Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]

En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor. [42]

Bygga, bedöma, betygssätta  
– betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]

Innovation som drivkraft –från forskning till nytta. [59]

Samverkande krafter  
– för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. [66]

Förskola för alla barn  
– för bättre språkutveckling i svenska. [67]

**Utrikesdepartementet**

Enhetlig och effektiv marknadskontroll. [49]

# 7

## Regional prioritering för statligt investeringsstöd för broadbandsutbyggnad år 2021

### 21RS2400

Tjänsteställe, handläggare  
Bredband, Linus Grabö

Sammanträdesdatum  
2021-04-21

**FöredragningsPM**  
Dnr: 21RS2400

Organ  
**Samhällsbyggnadsnämnd**

## **Regional prioritering för statligt investeringsstöd för bredbandsutbyggnad år 2021**

### **Förslag till beslut**

att samhällsbyggnadsnämnden beslutar att nedan föreslagna kriterier ska användas vid upprättande av den regionala prioriteringen i det statliga investeringsstödet för bredbandsutbyggnad år 2021.

att uppdra till Regional bredbandskoordinator att senast 7 maj 2021 inlämna beslutade kriterier inklusive prioriterade byggnader till PTS.

### **Sammanfattning**

Post-och telestyrelsen (PTS) har av regeringen fått i uppdrag att administrera ett statligt investeringsstöd till bredbandsutbyggnad enligt förordningen (2020:266) om statligt stöd för utbyggnad av bredbandsinfrastruktur.

Region Örebro län har givits möjlighet att prioritera stödbara byggnader i länet, i syfte att få genomslag för regionala planer i stödets realiserande. Region Örebro län får möjlighet att prioritera maximalt 30% av de stödbara byggnaderna i länet och Region Örebro läns prioritering leder till rabatt mot övriga projekt i samband med utvärdering av Svealands samtliga projekt.

Följande kriterier föreslås nyttjas:

Främjande av anslutningar till hushåll; det vill säga stadigvarande bostäder där minst en person är folkbokförd

Främjande av företagande och näringsliv samt andra verksamheter

Beaktande av känd efterfrågan från slutanvändare

Marknadens aktörer och Post och Telestyrelsen har störst roll kopplat till

bredbandsstödet. Region Örebro län har formellt bara möjlighet att prioritera byggnader kopplat till bredbandsstödet. Efter prioritering handlägger och betalas stödet ut av Post och telestyrelsen, direkt till den sökande aktören. Genom detta beslut om kriterier för prioritering vägleds arbetet med att prioritera specifika byggnader av koordinatorkfunktionen.

### Ärendebeskrivning

Post- och telestyrelsen (PTS) har av regeringen fått i uppdrag att administrera ett statligt investeringsstöd till bredbandsutbyggnad enligt förordningen (2020:266) om statligt stöd för utbyggnad av bredbandsinfrastruktur.

Inom ramen för förordningen ges regionerna möjlighet att vara delaktiga i två delar av stödet:

- **Kvalitetssäkring av PTS byggnadsförteckning, ett arbete som genomförs under perioden 1 – 23 februari 2021.**
- **Fastställande av regionala prioriteringar, ett arbete som skall vara inlämnat till PTS senast den 7 maj 2021.**

Regeringen har avsatt totalt 2,85 miljarder för åren 2020–2025, varav 1,6 miljarder kommer utlysas år 2021. PTS föreslår tre utlysningsområden, Norrland, Svealand och Götaland. Region Örebro län tillhör Svealand tillsammans med Regionerna i Dalarna, Stockholm, Sörmland, Värmland, Västmanland och Uppsala. Fördelningen mellan de tre landområdena kommer att ske proportionerligt efter stödbehov, vilket uppskattas till att en tredjedel av tillgängligt stödbelopp hamnar i Svealand.

PTS är förvaltande myndighet för stödet och svarar för huvuddelen av handläggningen. Det arbete som regionerna erbjuds göra förutom att kvalitetssäkra underlagen är att göra en regional prioritering för att på så sätt styra utbyggnaden i den riktning som bedöms vara lämpligast utifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv. Stödet och den regionala prioriteringen ska främja det nationella och regionala bredbandsmålet vilket anger att målet är att 98 procent ska ha tillgång till bredband med hastigheten 1 Gbit/s senast 2025.

Den regionala prioriteringen lämnas in till PTS på byggnadsnivå och får vara maximalt 30% av de stödbara byggnaderna. Region Örebro län har dessutom ansvar att motivera hur prioriteringen är gjord. Anledningen till att PTS behöver en motivering av regionens prioritering är att:

- PTS ansvarar inför EU-kommissionen för att stödet hanteras enligt gällande regelverk.

- Det bidrar till att skapa transparens i stödprocessen, något som är av betydelse för konkurrensutsättningen av stödet.

Prioriteringen skall motiveras utifrån åtta kriterier som PTS har sammanställt och som är förenliga med gruppundantagsförordningen (GBER).

Samtliga kriterier som är möjliga att prioritera:

- Främjande av anslutningar till hushåll; det vill säga stadigvarande bostäder där minst en person är folkbokförd
- Främjande av företagande och näringsliv samt andra verksamheter
- Främjande av anslutningar till samhällsviktiga funktioner, som till exempel skolor, vård- och omsorgsboenden, och allmänna kommunikationer
- Samordning med andra insatser som till exempel andra regionala initiativ och stödinsatser
- Beaktande av känd efterfrågan från slutanvändare
- Beaktande av områdesspecifika förutsättningar som innebär sämre förutsättningar för bredbandsutbyggnad
- Beaktande av långa avstånd till närmaste nod i befintligt nät
- Områden som har utmaningar med postservice, mobiltäckning, eller har sämre tillgång till ombud för grundläggande betaltjänster

### **Förutsättningar för stöd**

Det aktuella stödprogrammet försöker i allt väsentliga behålla den konkurrensmodell som hittills givit form till bredbandsutbyggnaden i Sverige. Region Örebro läns regionala prioriteringar innebär att hänsyn kan tas till såväl lokala som regionala faktorer. Det finns här ett antal faktorer som måste vara uppfyllda för att ett projektskall kunna genomföras:

1. Det måste finnas en rimlig efterfrågan inom det aktuella utbyggnadsområdet
2. Det måste finnas någon aktör som är villig att driva projektet
3. Projektet måste vara tillräckligt kostnadseffektivt för att kunna vinna i konkurrensen med övriga projekt

Region Örebro läns prioritering har inverkan på framför allt punkt 3 ovan men även på punkt 1 och 2 i syfte att göra ett område attraktivare att söka stöd inom.

### **Prioritering**

Region Örebro läns prioritering tar sin utgångspunkt i regional utvecklingsstrategi samt handlingsplan för bredband.

I syfte att finna aktörer villiga att söka stöd inom länet har den regionala samverkan kring bredband (LänsIT) haft fokus på aktörskontakter sedan avisering om stödet

meddelades hösten 2020. Det är kommunerna som har den närmsta kontakten med aktörer och lokalkännedom i respektive kommun och kommer därmed ges möjlighet att spela in förslag till när de regionala prioriteringarna ska översättas till specifika prioriterade byggnader.

Dialog har också förts inom den regionala samverkansgruppen för bredband i arbetet med att ta fram ett förslag till regional prioritering. Kommunerna har fått möjlighet att värdera kriterierna utifrån varje enskilda kommuns förutsättningar. Dialog har också förts med marknadsaktörer inom länet Region Örebro läns sammanvägda bedömning är att följande tre kriterier bör gälla för Region Örebro läns prioriteringar:

- **Främjande av anslutningar till hushåll; det vill säga stadigvarande bostäder där minst en person är folkbokförd**
  - I dialog med länets kommuner har övervägande del poängterat att detta kriteriet är viktigt i syfte att driva utbyggnaden av digital infrastruktur framåt i länet. Att välja att fokusera på prioritering av kluster av hushåll skapar vi också goda förutsättningar för att förstärka attraktiviteten för projekt är som intressanta för de aktiva aktörer som finns i länet. Effekten av denna prioritering bör leda till att vi får ut mest digital infrastruktur för investerade medel vilket då leder till att uppfylla nationella, regionala och lokala mål om bredbandsutbyggnad. Vi har för avsikt att prioritera maximalt antal byggnader baserat på antal stödbara byggnader per kommun och där igenom få en geografisk spridning av de regionala prioriteringarna. Detta ligger i linje med den regionala handlingsplanen för bredband.
- **Främjande av företagande och näringsliv samt andra verksamheter**
  - Näringsliv på landsbygden är en förutsättning för en levande landsbygd och därmed en viktig fråga för kommunerna och för att inte skapa hinder för kriteriet ovan väljer vi också att ha med möjligheten till att prioritera arbetsställen i de identifierade klustren i länet. Flertalet av kommuner i länet har också betonat vikten av att ansluta företagen på landsbygden, dels i syfte att utveckla verksamheterna men även för att verksamheterna ska kunna finnas kvar. Distansarbete kopplat till effekterna av covid-19 poängteras också och där en stor andel av kommunernas företagare finns i landsbygd, framföra allt egenföretagare.
- **Beaktande av känd efterfrågan från slutanvändare**
  - Det är viktigt att beakta om det redan finns kluster av intressenter på landsbygden, för att kunna få så hög täckningsgrad som möjligt vid investeringar av fiberutbyggnad. Detta ger en bättre kalkyl för fiberaktörerna och skapar förutsättningar att det fortsätter att byggas ut fiber i områden där intresse finns. Vissa kommuner i länet har väldigt god systemerad kunskap om efterfrågan i den egna kommunen. Det bör också ha god effekt för att få aktörer att investera i

Tjänsteställe, handläggare  
Bredband, Linus Grabö

Sammanträdesdatum  
2021-04-21

**FöredragningsPM**  
Dnr: 21RS2400

fiberutbyggnaden i länet vilket i sin tur leder till uppfyllande av målen nämnda ovan.

### **Konsekvenser för miljö-, barn- och jämställdhetsperspektiven**

I det regionala utvecklings- och tillväxtansvaret kopplat till bredband ligger att verka för att främja bredbandsutbyggnaden i hela Region Örebro län och att minska det digitala utanförskapet för kvinnor, män, flickor och pojkar i Örebro län. Att barn- och jämställdhetsperspektiv är integrerat är därför en utgångspunkt.

Miljöaspekter på kort sikt är svåra att utvärdera dock desto större del av befolkning och verksamheter som får tillgång till digital infrastruktur leder till minskat resande och därigenom en minskad belastning på miljön.

### **Uppföljning**

Hur stor andel av prioriterade områden/byggnader har genererat stödansökan presenteras i samhällsbyggnadsnämnden våren 2022.

### **Beslutsunderlag**

Brev-information-regionala-prioriteringar-2021-01-29

Bilaga-information-regionala-prioriteringar-2021-01-29

Johan Ljung  
Områdeschef Trafik och samhällsplanering

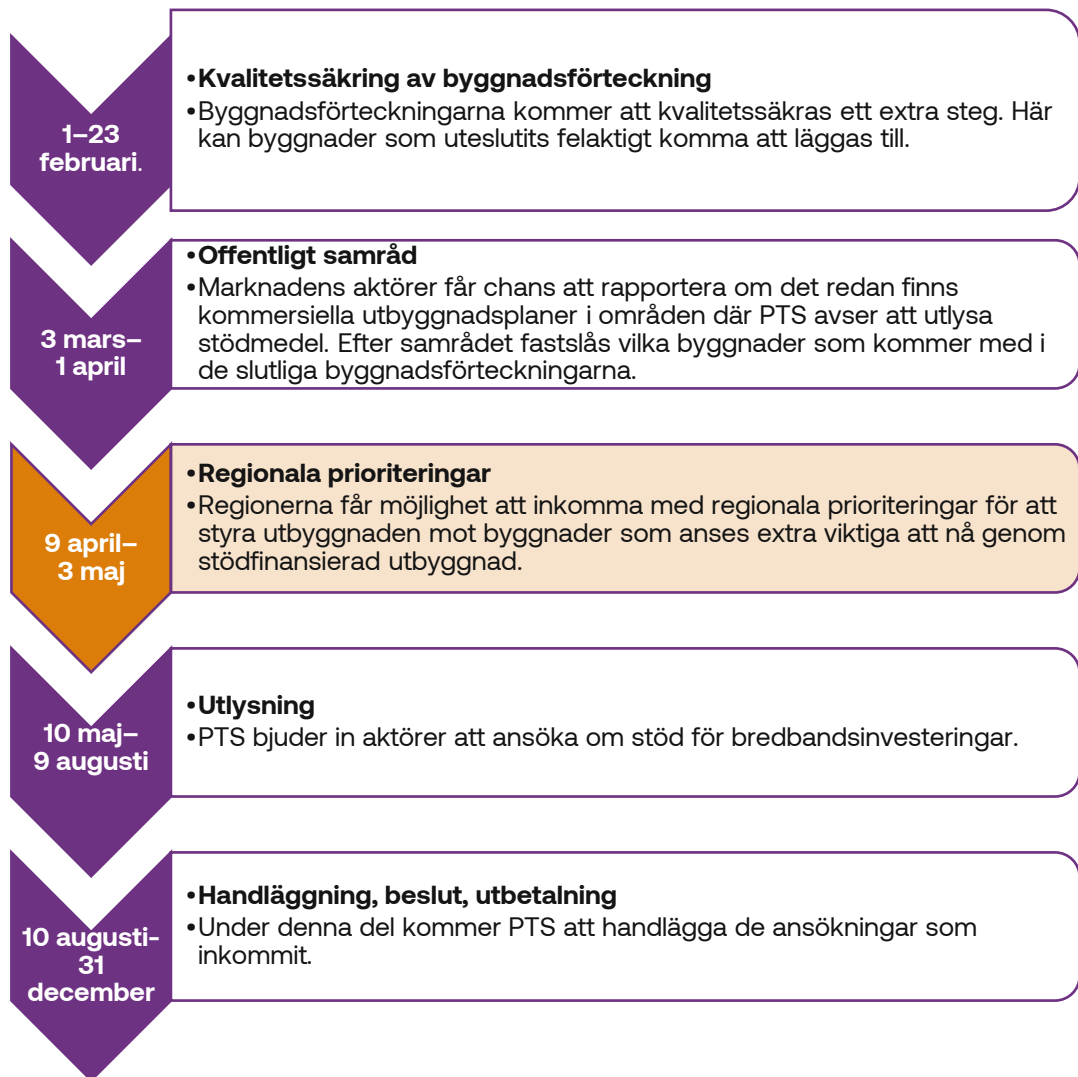
### **Skickas till:**

Post- och telestyrelsen  
Petter Arneback, regional utvecklingsdirektör  
Linus Grabö, regional bredbandskoordinator



## Bilaga: Information till regioner och regionala bredbandskoordinatorer om regionala prioriteringar

### Tidplan för hela bredbandsstödsprocessen 2021



## Vad ska ni göra vid regionala prioriteringar?

Regionala prioriteringar innebär att regionen, gärna i samråd med kommuner, markerar vilka byggnader i byggnadsförteckningen som anses prioriterade för bredbandsstöd.

Regionen väljer ut ett eller flera av PTS kriterier för prioritering (se nedan *Kriterier att tillämpa vid regionala prioriteringar*). Regionen ska motivera de kriterier som regionen väljer att tillämpa. De valda kriterierna ligger till grund för att välja vilka områden som regionen vill prioritera. Prioriteringarna behöver dock anges på byggnadsnivå genom att regionen anger vilka byggnader i PTS byggnadsförteckning som ska vara prioriterade.

Dokument med motivering laddas upp tillsammans med byggnadsförteckningen i PTS Portal under perioden 9 april–3 maj 2021. Observera att den byggnadsförteckning som finns tillgänglig från februari inte är den slutgiltiga byggnadsförteckningen. Den slutgiltiga byggnadsförteckningen publiceras först att det offentliga samrådet har genomförts. Det går bra att arbeta med tidiga versioner av byggnadsförteckningen, men sedan behöver ni säkerställa att byggnader i områden ni vill prioritera inte har tagits bort under kvalitetssäkringen eller under det offentliga samrådet.

## Kriterier att tillämpa vid regionala prioriteringar

Följande kriterier går att använda sig av för att motivera regionens val av prioriterade byggnader. Minst ett kriterium måste tillämpas och det går bra att tillämpa alla så länge de motiveras och knyts till särskilda områden.

- Främjande av anslutningar till hushåll; det vill säga stadigvarande bostäder där minst en person är folkbokförd
- Främjande av företagande och näringsliv samt andra verksamheter
- Främjande av anslutningar till samhällsviktiga funktioner, som till exempel skolor, vård- och omsorgsboenden, och allmänna kommunikationer
- Samordning med andra insatser som till exempel andra regionala initiativ och stödinsatser
- Beaktande av känd efterfrågan från slutanvändare
- Beaktande av områdesspecifika förutsättningar som innebär sämre förutsättningar för bredbandsutbyggnad
- Beaktande av långa avstånd till närmaste nod i befintligt nät
- Områden som har utmaningar med postservice, mobiltäckning, eller har sämre tillgång till ombud för grundläggande betaltjänster

### **Vad är det viktigaste att veta?**

Ni får tillgång till byggnadsförteckning, annan information samt redovisar er slutgiltiga prioritering och motivering till val av kriterier i PTS portal.

Under perioden **9 april–3 maj 2021** ska regionen redovisa de regionala prioriteringarna samt motivering till val av kriterier för prioritering. Redovisningen görs i PTS portal genom uppladdning av dokument med motivering samt byggnadsförteckningen. Det vill säga, fr.o.m. den 9 april kan ni i PTS portal ta del av den slutliga byggnadsförteckningen (version efter offentligt samråd) och markera prioriterade byggnader i denna, samt skicka in er motivering till val av kriterier. Svaret måste skickas in senast den 3 maj 2021.

Regionen har möjlighet att prioritera 30 procent av de byggnader med hushåll och arbetsställen som ingår i byggnadsförteckningen. Fritidshus får inte markeras som prioriterade byggnader.

Arbetet med att prioritera byggnader aktuella för bredbandsstöd är tidskrävande. För att hinna klart med arbetet till den 3 maj 2021 understryker PTS vikten av att påbörja arbetet snarast möjligt.

### **Vad behöver man tänka på som regional bredbandskoordinator i detta arbete?**

PTS vill framhålla att det är värdefullt att samarbeta med kommuner samt aktörer med god lokalkännedom, som t ex handläggare för bredbandsstöd på länsstyrelserna. Arbetet med regionala prioriteringar innebär mycket kontakter, samordning och politiskt förankrat beslutsfattande. Om förberedelser för de slutliga prioriteringarna inte redan inletts är det av stor vikt att snabbt påbörja detta arbete.

PTS styr inte i detalj hur prioriteringsarbetet utförs. Om regionen väljer att involvera nätbyggare i processen är det dock viktigt att tillämpa likabehandling av dessa så att alla aktörer som berörs haft möjlighet att bidra på lika villkor.

Det finns ett maxtak för hur stor konkurrensfördel ett stödprojekt kan få genom att inkludera prioriterade byggnader. Maxtaket är 50 %. Eftersom varje prioriterad byggnad ger 2 % avdrag på det sökta stödbeloppet per byggnad, vid konkurrensutsättningen, kan ett projekt maximalt utnyttja 25 prioriterade byggnader. För regionen innebär detta att det är önskvärt att geografiskt sprida sina prioriterade byggnader. På så sätt minskas risken för att för många prioriterade byggnader hamnar i ett eller ett fåtal projekt och därmed inte nyttjas.

*Exempel: Ett utbyggnadsprojekt innefattar 40 prioriterade byggnader. Varje prioriterad byggnad ger 2 % avdrag, vilket skulle innebära 80 % avdrag*

*(40 × 2 % = 80 %). Då maxtaget för avdrag för prioriterade byggnader inom samma utbyggnadsprojekt är 50 %, går det inte att utnyttja rabatten för samtliga prioriterade byggnader i det här utbyggnadsprojektet. Av de 40 prioriterade byggnaderna i projektet är det endast 25 prioriterade byggnader som avdraget räknas för (25 × 2 % = 50 %).*

### **Var vänder jag mig om jag har frågor?**

Du kan kontakta avdelningen för bredbandsstöd per e-post via [bredbandsstod@pts.se](mailto:bredbandsstod@pts.se) om du har frågor som gäller bredbandsstödet, exempelvis om byggnadsförteckningen eller hur stödprocessen fungerar.

Gäller din fråga hur du använder PTS Portal kan du kontakta supporten genom supportknappen som finns på sidan för PTS Portal. Du kan kontakta supporten även om du inte är inloggad i PTS Portal.

Ordföranden i regionala  
utvecklingsnämnden, regional  
utvecklingsdirektör och regional  
bredbandskoordinator

## Information om regionala prioriteringar för bredbandsstöd

Med det här brevet vill vi informera om er regions möjlighet att påverka vilka områden som nås av bredbandsstödet genom att bidra med regionala prioriteringar.

Att lyckas göra en väl förankrad prioritering kan vara ett tidskrävande arbete. I samband med att den preliminära byggandsförteckningen publiceras för arbetet med kvalitetssäkring av byggnadsförteckningen, rekommenderar PTS regionerna att även påbörja arbetet med regionala prioriteringar.

Under perioden **9 april–3 maj 2021** får regionerna möjlighet att inkomma med regionala prioriteringar. Detta är en möjlighet att styra PTS tilldelning av stödmedel mot byggnader i områden som anses extra viktiga att nå med stödfinansierad utbyggnad.

Genom att göra regionala prioriteringar bidrar regionerna med sin lokalkännedom samt har möjlighet att styra stödet i linje med andra regionala värden. PTS uppmanar därför regionerna att nyttja denna möjlighet till att påverka förutsättningarna för tilldelning av bredbandsstöd. PTS uppmantrar regionerna att samverka med kommunerna i prioriteringsarbetet.

### Varför regionala prioriteringar?

Regionala prioriteringar är en möjlighet för regionen att påverka hur bredbandsstödet tilldelas. Genom regioners och kommuners lokalkännedom kan hänsyn tas till lokala värden vid fördelningen av stödmedel.

Om utbyggnadsprojekt väljer att inkludera prioriterade byggnader ger det en fördel när PTS rangordnar projekten i den konkurrensutsatta urvalsprocessen. Prioriterade byggnader ger ett procentuellt avdrag på det sökta stödbeloppet per byggnad för

utbyggnadsprojekten. De utbyggnadsprojekt som inkluderar regionalt prioriterade byggnader får således en fördel när PTS rangordnar och avgör vilka projekt som ska tilldelas stöd.

### **Regionala prioriteringar – hur går det till?**

Samtliga regionala prioriteringar sker utifrån kriterier som PTS fastslagit (se bilaga). Det är dock upp till varje region att bestämma vilka av dessa kriterier som ska tillämpas. Regionen ska skriftligen motivera valet av kriterier.

Utifrån de valda kriterierna ska regionen avgöra vilka av byggnaderna i PTS byggnadsförteckning som ska vara prioriterade.

Regionen har möjlighet att prioritera maximalt 30 procent av byggnaderna (exklusive fritidshus) i den slutgiltiga byggnadsförteckningen. Att utnyttja så många prioriteringar som möjligt, maximerar möjligheterna för projekt i er region att stå sig i konkurrensutsättningen. Det är inte tillåtet att prioritera fritidshus.

För att hinna med arbetet med regionala prioriteringar rekommenderar PTS att regionerna påbörjar förankringsarbete med kommuner i regionen så snart som möjligt. En första version av byggnadsförteckningen för regionen finns tillgänglig att hämta via PTS portal den 1 februari 2021 i samband med påbörjandet av arbetet med kvalitetssäkring av byggnadsförteckningen.

**Resultatet av den regionala prioriteringen, inklusive motiveringen till regionens val av kriterier, ska skickas in via PTS portal tidigast den 9 april och senast den 3 maj 2021.**

### **Mer information om stödet**

Information om bredbandsstödet publiceras löpande på PTS webbplats ([www.pts.se/bredbandsstod](http://www.pts.se/bredbandsstod)) och detaljerad information om utlysningen av bredbandsstöd 2021 kommer att ges under våren 2021. På PTS webbplats kan man anmäla sig till ett nyhetsbrev om bredbandsstödet. Utlysningen av stödet är planerad att pågå under 10 maj–9 augusti 2021.

### **Kontakt med PTS**

Vi är tillgängliga för frågor om bredbandsstödet och frågor om regionala prioriteringar. Vänligen skicka frågor till [bredbandsstod@pts.se](mailto:bredbandsstod@pts.se).

Vänliga hälsningar,  
Patrik Bystedt  
Chef för Avdelningen för bredbandsstöd

Bilaga: Information till regioner och regionala bredbandskoordinatorer om regionala prioriteringar

# 8

## Offentligt samråd om översynen av förordningen för det transeuropeiska transportnätet (TEN-T)

### 21RS2426

Organ  
**Samhällsbyggnadsnämnden**

## Offentligt samråd om översynen av förordningen för det transeuropeiska transportnätet (TEN-T)

### Förslag till beslut

Samhällsbyggnadsnämnden beslutar

att godkänna förslag till samrådssvar för Region Örebro län gällande översynen av TEN-T förordningen, samt

att paragrafen förklaras omedelbart justerad.

### Sammanfattning

Europeiska kommissionen har begärt synpunkter på det offentliga samrådet i anslutning till revideringen av förordningen för ett transeuropeiskt transportnät (TEN-T). Då Region Örebro län har det regionala utvecklingsansvaret i en av Sveriges viktigaste transportregioner och därmed i allra högsta grad berörs av den transportpolitiska utvecklingen, välkomnas möjligheten att lämna synpunkter på den viktiga frågan om EU:s framtida politik för transportinfrastruktur.

I Örebroregionen finns flera viktiga noder och infrastruktur som är utpekade i det transeuropeiska transportnätet såsom:

- Järnvägs- och omlastningsverksamheter i Hallsberg (nod i ScanMed-korridoren)
- Örebro Airport (övergripande nät)
- Godsstråket genom Bergslagen (ScanMed-korridoren)
- Västra Stambanan (ScanMed-korridoren)
- Värmlandsbanan (stomnät)
- E20 (stomnät)
- E18 (stomnät)



## Ärendebeskrivning

Region Örebro län anser att denna revidering är av yttersta vikt, inte minst med utgångspunkt i att transportsystemet genomgår en grundläggande omvandling i riktning mot minskade utsläpp av föroreningar och utfasning av fossila bränslen samt en bredare användning av automatisering, digitalisering och innovation. För att vara ett uppdaterat och anpassat regelverk i framtiden anser Region Örebro län att EU:s politik för transportinfrastruktur tydligare bör riktas mot en klimatneutral transportsektor och det är därför positivt att kopplingarna stärks mellan förordningen om TEN-T och målsättningen om ett klimatneutralt EU till 2050, såsom fastställs i den gröna given.

Region Örebro län anser att EU:s transportpolitik bör ha huvudfokus på:

- Att uppnå målet om en minskning med 90 procent av transportutsläppen fram till 2050. Vidare bör även bindande konkreta delmål (som till exempel 70 procent minskning till 2030) med årliga uppföljningar införas.
- Färdigställandet av det transeuropeiska transportnätet (stomnät och övergripande nät) till målåren 2030 respektive 2050, vilket även bör inkludera mindre justeringar i den nuvarande definitionen av transportnätet för att omfatta sträckor som bedöms ha ett starkt europeiskt mervärde, som sträckan Oslo-Stockholm.
- Tydligare uppföljning och rapportering av medlemsstaternas åtaganden inom TEN-T för att säkerställa och påskynda färdigställandet av stomnätet och det övergripande nätet i tid.
- Att avlägsna fysiska och administrativa flaskhalsar i transportnätet i sin helhet med särskilt fokus på intermodala transportlösningar för passagerare och gods (exempelvis harmoniserade signal- och bokningssystem).
- Att stötta samordningen, planeringen och utbyggnaden av gränsöverskridande fysisk infrastruktur både inom unionen och mot tredje land, som t.ex. sträckan Oslo-Stockholm.
- Att främja och påskynda införandet av nya tekniska och innovativa transportlösningar för alla transportsätt för att skapa ett mer motståndskraftigt, effektivt och klimatneutralt transportsystem. Den reviderade TEN-T-förordningen bör även säkerhetsställa en fungerande infrastruktur och utbud av alternativa bränslen, inklusive avancerade biobränslen, i hela transportnätet.

- Ett mer transporteffektivt samhälle där gång, cykel och kollektiva transportmedel som tåg och buss prioriteras i såväl de urbana noderna och landsbygden som i det övergripande transportnätet och stomnätet.
- Att koordinera och påskynda överflyttningen av gods från väg till järnväg och sjöfart genom att stärka långväga multimodala transportkedjor, inklusive lösningar för *first/last mile* förbindelser, som till exempel HCT-fordon, längre godståg och elfordon.
- Fördjupad och gemensam dialog mellan regional, nationell och EU-nivå i den fortsatta planeringen av färdigställandet av det europeiska transportnätet. Region Örebro län är medlemmar inom de storregionala samarbetena Mälardalsrådet och Botniska Korridoren inom vilka vi arbetar med såväl nationell som internationell infrastrukturplanering.

### **Prioriterat fokus**

Region Örebro län anser att det är mycket viktigt att ha en gemensam transportinfrastrukturpolitik på EU-nivå i syfte att uppnå de överenskomna transportmålen. Främjandet av en gemensam marknad med fri rörlighet, som i förlängningen bidrar till ökat välbefinnande i hela unionen, är den största fördelen med en infrastrukturpolitik på EU-nivå. Den reviderade TEN-T förordningen bör ha ett fortsatt fokus på en ”traditionell” infrastrukturutveckling, som också förbättrar TEN-T nätets kontinuitet och gör det möjligt att bättre utnyttja befintlig infrastruktur. Förordningen bör också verka för att stärka infrastrukturens kvalitet samt främja digitalisering och innovation. Dessa tre fokusområden är lika viktiga för att uppnå målet om ett hållbart, sömlöst och effektivt transportsystem.

Region Örebro län anser att utformningen av nätet behöver anpassas för att ta hänsyn till förändrade transportflöden inom EU och till länder utanför EU. Den nya förordningen bör omfatta mindre justeringar av den nuvarande nätverksdesignen för att ytterligare stärka tillgängligheten för alla regioner med förbättrad gränsöverskridande rörlighet. Lagstiftningen bör ges utrymme för att kunna inkludera nytillkomna satsningar som bedöms ha ett starkt europeiskt mervärde och som kan bidra till de övergripande klimat- och mobilitetsmålen, även under gällande lagstiftningsperiod.

Särskilt fokus önskar Region Örebro län ska läggas på att knyta samman befolkningscentra i nätets periferi, såsom förbindelsen mellan Oslo och Stockholm. Stråket Oslo-Stockholm är det enda som förbinder två huvudstäder i Europa som inte är utpekade som högsta prioritet i TEN-T/CEF. Idag sker 1,4 miljoner flygresor årligen mellan Gardermoen och Arlanda och förutsättningarna för att skapa en järnvägsförbindelse

som är konkurrenskraftig med flyget är mycket stor. Detta skulle förutom att binda samman de två huvudstäderna och städerna längs stråket tätare och därmed medföra nyttor som ökade arbets- och studieområden samt ökat bostadsbyggande, även bidra till starkt minskad klimatpåverkan, i linje med transportpolitikens långsiktiga mål. I dagsläget sker en stor andel av de regionala resorna längs stråket med bil, då restiden med bil ofta är kortare än tåg, något som ytterligare påverkar klimatet, trängseln på vägarna samt trafiksäkerhetsaspekter negativt. Vinsterna med en utbyggd järnväg på stråket skulle följaktligen bli stora från flera viktiga perspektiv som framhålls i EU:s transportpolitik.

Region Örebro län anser vidare att det är viktigt att EU:s transportpolitik tydligare fokuserar på prioriteringar i perifera områden med stor potential till ökat europeiskt mervärde. Till exempel står norra Sverige för 90 procent av EU:s järnmalmsproduktion samt andra viktiga mineraler och skogsråvaror, nödvändiga för den europeiska industrin och konkurrenskraften.

### **Konsekvenser för miljö-, barn- och jämställdhetsperspektiven**

En revidering av TEN-T förordningen väntas på ett tydligare sätt förbättra förutsättningar för utfasning av fossila bränslen och bidra till en minskad klimatpåverkan från transportsektorn i enlighet med övergripande globala klimatmål.

Revideringen av TEN-T förordningen väntas skapa bättre förutsättningar för ett ökat kollektivtrafikresande.

Revideringen av TEN-T förordningen väntas bidra till ökade krav på infrastrukturens kvalitet, säkerhet och resiliens.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Beslutet medför inga ekonomiska konsekvenser för Region Örebro län.

### **Uppföljning**

Förslag på ny TEN-T förordning väntas presenteras av EU-kommissionen under hösten 2021.

### **Beslutsunderlag**

FöredragningsPM samhällsbyggnadsnämnden 2021-04-21

Region Örebro läns samrådssvar avseende revidering av TEN-T förordningen

Tjänsteställe, handläggare  
Samhällsplanering och Infrastruktur, Dino Keljalic

Sammanträdesdatum  
2021-04-21

**FöredragningsPM**  
Dnr: 21RS2426

Johan Ljung  
Områdeschef Trafik och samhällsplanering

**Skickas till:**

EU-kommissionen (senast den 2 maj 2021)

Infrastrukturdepartementet

Trafikverket

Tjänsteställe, handläggare  
Regional utveckling, Gordon Hahn, Dino Keljalic,  
Katja Hagström, Mirja Mattsson

Datum  
2021-04-07

Beteckning  
Dnr 21RS2426

## Offentligt samråd om översynen av TEN-T förordningen

### *Region Örebro läns remissvar*

Europeiska kommissionen har begärt synpunkter på det offentliga samrådet i anslutning till revideringen av förordningen för ett transeuropeiskt transportnät (TEN-T). Region Örebro län välkomnar möjligheten att lämna synpunkter på den viktiga frågan om EU:s framtida politik för transportinfrastruktur.

Region Örebro län är beläget i centrala Sverige med huvuduppgift att organisera och tillhandahålla vård för våra 300 000 invånare. Region Örebro län ansvarar även för kollektivtrafik, infrastrukturplanering, logistik, energi, miljö och regional tillväxt. Region Örebro län tar sitt ansvar i transportpolitiken och vi har som mål att vara fossiloberoende till år 2030.

I Örebroregionen återfinns flera viktiga noder och infrastruktur som ingår i det transeuropeiska transportnätet såsom Örebro Airport (övergripande nät), kombiterminalen i Hallsberg (nod i ScanMed-korridoren) med kopplingar till Göteborgs hamn samt Godsstråket genom Bergslagen på vilken 90% av EU:s järnmalm fraktas från norra Sverige till Europas industrier. Genom regionen passerar också två av norra Europas trafiktätaste vägar, E18 och E20 som båda är del av stomnätet.

### **Framtidsfokus på förordningen (EU) 1315/2013**

Region Örebro län anser att denna revidering är av yttersta vikt, inte minst med utgångspunkt i att transportsystemet genomgår en grundläggande omvandling i riktning mot minskade utsläpp av föroreningar och utfasning av fossila bränslen samt en bredare användning av automatisering, digitalisering och innovation. För att vara ett uppdaterat och anpassat regelverk i framtiden anser Region Örebro län att EU:s politik för transportinfrastruktur tydligare bör riktas mot en klimatneutral transportsektor och det är därför positivt att kopplingarna stärks mellan förordningen om TEN-T och målsättningen om ett klimatneutralt EU till 2050, såsom fastställs i den gröna given.

Postadress  
Region Örebro län  
Regionkansliet  
Box 1613, 701 16 Örebro  
E-post: [regionen@regionorebrolan.se](mailto:regionen@regionorebrolan.se)

Besöksadress  
Eklundavägen 2, Örebro  
Tel: 019-602 70 00  
Fax: 019-602 70 08

Region Örebro län anser att EU:s transportpolitik bör ha huvudfokus på:

- Att uppnå målet om en minskning med 90 % av transportutsläppen fram till 2050. Vidare bör även bindande konkreta delmål (som t.ex. 70% minskning till 2030) med årliga uppföljningar införas.
- Färdigställandet av det transeuropeiska transportnätet (stomnät och övergripande nät) till målåren 2030 respektive 2050, vilket även bör inkludera mindre justeringar i den nuvarande definitionen av transportnätet för att omfatta både sträckor och urbana noder som bedöms ha ett starkt europeiskt mervärde, som sträckan Oslo-Stockholm.
- Tydligare uppföljning och rapportering av medlemsstaternas åtaganden inom TEN-T för att säkerställa och påskynda färdigställandet av stomnätet och det övergripande nätet i tid.
- Att avlägsna fysiska och administrativa flaskhalsar i transportnätet i sin helhet med särskilt fokus på intermodala transportlösningar för passagerare och gods (exempelvis harmoniserade signal- och bokningssystem).
- Att stötta samordningen, planeringen och utbyggnaden av gränsöverskridande fysisk infrastruktur både inom unionen och mot tredje land, som t.ex. sträckan Oslo-Stockholm.
- Att främja och påskynda införandet av nya tekniska och innovativa transportlösningar för alla transportsätt för att skapa ett mer motståndskraftigt, effektivt och klimatneutralt transportsystem. Den reviderade TEN-T-förordningen bör även säkerhetsställa en fungerande infrastruktur och utbud av alternativa bränslen, inklusive avancerade biobränslen, i hela transportnätet.
- Ett mer transporteffektivt samhälle där gång, cykel och kollektiva transportmedel som tåg och buss prioriteras i såväl de urbana noderna och landsbygden som i det övergripande transportnätet och stomnätet.
- Att koordinera och påskynda överflyttningen av gods från väg till järnväg och sjöfart genom att stärka långväga multimodala transportkedjor, inklusive lösningar för *first/last mile* förbindelser, som till exempel HCT-fordon, längre godståg och elfordon.
- Fördjupad och gemensam dialog mellan regional, nationell och EU-nivå i den fortsatta planeringen av färdigställandet av det europeiska transportnätet. Region Örebro län är medlemmar inom de storregionala samarbetena Mälardalsrådet och Botniska Korridoren inom vilka vi arbetar med såväl nationell som internationell infrastrukturplanering.

### **Prioriterat fokus**

Region Örebro län anser att det är mycket viktigt att ha en gemensam transportinfrastrukturpolitik på EU-nivå i syfte att uppnå de överenskomna transportmålen. Främjandet av en gemensam marknad med fri rörlighet, som i förlängningen bidrar till ökat välbefinnande i hela unionen, är den största fördelen med en infrastrukturpolitik på EU-nivå. Den reviderade TEN-T förordningen bör ha ett

fortsatt fokus på en ”traditionell” infrastrukturutveckling, som också förbättrar TEN-T nätets kontinuitet och gör det möjligt att bättre utnyttja befintlig infrastruktur. Förordningen bör också verka för att stärka infrastrukturens kvalitet samt främja digitalisering och innovation. Dessa tre fokusområden är lika viktiga för att uppnå målet om ett hållbart, sömlöst och effektivt transportsystem.

### **Utformning av TEN-T nätet**

Region Örebro län instämmer med att TEN-T behöver förbättras ytterligare för att möjliggöra en framtida utfasning av fossila bränslen och ytterligare minskningar av växthusgasutsläpp från EU:s transportsystem. En ökad infrastruktur- och transporttillgänglighet riskerar att öka utsläppen, varför Region Örebro län även efterfrågar tydlighet i hur TEN-T ska främja koldioxidsnåla transportslag.

Ett fullt utvecklat TEN-T, med utbyggnad av idag saknade gränsöverskridande förbindelser, kommer sannolikt att underlätta utbytet av varor/tjänster med positiva effekter för EU:s medborgare och ekonomi. För att ge en mer korrekt bedömning av de socioekonomiska och miljömässiga vinsterna av gränsöverskridande förbindelser bör kriterierna för bedömning av nya infrastruktursatsningar anpassas till att omfatta hela sträckor, inklusive kopplingar till tredje land. Särskilt bör infrastruktursatsningar som bidrar till kraftigt minskade växthusgasutsläpp premieras.

Region Örebro län anser att utformningen av transportnätet behöver anpassas för att ta hänsyn till förändrade transportflöden inom EU och till länder utanför EU. Den nya förordningen bör omfatta mindre justeringar av den nuvarande nätverksdesignen för att ytterligare stärka tillgängligheten för alla regioner med förbättrad gränsöverskridande rörlighet. Lagstiftningen bör ges utrymme att kunna inkludera nytillkomna satsningar som bedöms ha ett starkt europeiskt mervärde och som kan bidra till de övergripande klimat- och mobilitetsmålen, detta även under gällande lagstiftningsperiod.

### **Oslo-Stockholm – En förbindelse med Europeiskt mervärde**

Särskilt fokus önskar Region Örebro län ska läggas på att knyta samman stora befolkningscentra i nätets periferi, i synnerhet förbindelsen mellan Oslo och Stockholm. Förbindelsen är det enda som förbinder två huvudstäder i Europa som inte är utpekade som högsta prioritet i TEN-T/CEF. Idag sker mer än 90% av resorna mellan huvudstäderna med flyg, trots att avståndet är lite drygt 40 mil så tar tågresan mer än fem timmar när det går som fortast. Förutsättningarna för att skapa en järnvägsförbindelse som är konkurrenskraftig med flyget är dock mycket stor. För att påskynda färdigställandet av förbindelsen bör den inkluderas i stomnätsskorridoren ScanMed.

Exporten mellan Norge och Sverige har ökat med över 20 procent åt båda hållen de senaste tio åren. Där till kommer att tjänsteexporten mellan länderna har fördubblats. Norge är det land som äger flest företag i Sverige. Sverige investerar tre gånger så mycket i Norge som i Danmark och Finland tillsammans och antalet anställda i norskägda bolag i Stockholm har fördubblats på tio år. Att utveckla och underlätta kommunikationen mellan länder är därmed av stor betydelse. Den kraftigt ökad tjänsteexport mellan Sverige och Norge är en viktig del av förklaringen till att flygtrafiken mellan länderna har ökat med över fyra procent om året. Arlanda och Gardermoen är varandras största utrikesdestinationer. Något som resulterat i att det sker 1,4 miljoner flygresor varje år i relationen. Det är inte bara mycket ur ett nordiskt perspektiv. Det är mycket ur ett europeiskt perspektiv.

Med förbättringar av dagens infrastruktur samt byggandet av två nya länkar skulle en restid på 2 timmar och 40 minuter kunna uppnås. Med fyra eller fem stopp längs vägen klarar ett vanligt tåg med hastighet upp till 250 km/h en restid på under tre timmar.

Resandeprognoser visar att om en förbindelse med en restid på max tre timmar mellan Oslo och Stockholm står klar i mitten på 2030-talet kommer det ske 1,9 miljoner tågresor per år och skapas förutsättningar för knappt 20 tåg i vardera riktningen per dag. Där till kommer ett ökat regionalt resande och behov av regional tågtrafik över gränsen. Förbindelsen mellan Oslo och Stockholm kommer alltså vara en av Nordens största reserelationer med tåg.

Genom att knyta Oslo och Stockholm närmare varandra stärks de båda huvudstadsregioner samtidigt som den regionala nyttan ökar mellan städerna på och i anslutning till stråket. Stråket passerar genom Sveriges befolkningsrikaste område där närmare 3.5 miljoner människor bor. Större arbets- och studiemarknader samt ökat bostadsbyggande och nya etableringar är några av effekterna som förbindelsen väntas medföra.

Förutom att binda samman de två huvudstäderna tätare, för både gods- och persontrafik, så kommer förbindelsen även bidra till kraftigt minskad klimatpåverkan, i linje med transportpolitikens långsiktiga mål. I dagsläget sker en stor andel av de regionala resorna längs stråket med bil, då restiden med bil ofta är kortare än med tåg, något som ytterligare påverkar klimatet, trängseln på vägarna samt trafiksäkerhetsaspekter negativt.

Det går inte att överskatta de potentiella effekterna av att knyta samman två av Europas snabbast växande och innovativa huvudstäder med snabba, täta och effektiva



tågförbindelser. Vinsterna med en utbyggd järnväg på stråket skulle följaktligen bli stora från flera viktiga perspektiv som framhålls i EU:s transportpolitik.<sup>1</sup>

### **Uppgradera Örebro till urban nod**

När det gäller urbana noder bör inte kriterierna begränsas till att enbart omfatta invånarantal i noden. Kriterierna bör tydligare ta hänsyn till de urbana nodernas roll som upptagningsområde för det transeuropeiska transportnätet i ett bredare geografiskt område runt noden, både vad gäller passagerar- och godstrafik. Kriterierna bör även ta hänsyn till den urbana nodens infrastrukturella funktion i systemperspektivet.

Just i systemperspektivet befinner sig Örebro i en skärningspunkt där viktigt infrastruktur på lokal, regional, nationell och europeisk nivå fogas samman. I Örebroregionen finns Sveriges demografiska mittpunkt vilket ger en unik möjlighet att nå mer än 70 % av Sveriges invånare inklusive Stockholm, Göteborg och Oslo inom en radie av 300 km. I och med stamnätskorridoren ScanMeds förlängning genom mellersta och norra Sverige till Finland och Norge återfinns starka argument för att uppgradera Örebro till en urban nod inom TEN-T. I staden finns cirka 150 000 invånare, vilket utgör hälften av regionens befolkning på 300 000 invånare.

I Örebroregionen återfinns flera viktiga knutpunkter och infrastruktur som ingår i det transeuropeiska transportnätet såsom Örebro Airport (övergripande nät), kombiterminalen i Hallsberg (nod i ScanMed-korridoren) med kopplingar till Göteborgs hamn samt Godsstråket genom Bergslagen (ScanMed stamnätskorridor) på vilken 90 procent av EU:s järnmalm fraktas från norra Sverige till Europas industrier. Genom regionen passerar också två av norra Europas trafiktätaste vägar, E18 (Oslo – Stockholm) och E20 (Göteborg- Stockholm) som båda är del av stamnätet.

Regionen utgör en av norra Europas viktigaste logistiska knutpunkter, med ett starkt multimodalt erbjudande. I Hallsberg finns omfattande järnvägsrelaterad verksamhet där förutom en intermodal godsterminal även Nordens största rangerbangård återfinns, där mer än 500 000 tågvagnar rangeras varje år. Örebro Airport är en av Sveriges största fraktflygplatser tillika nationell krisberedskapsnod. Våra Europavägar samt riksvägarna 50 och 51 är starka godsstråk för vägtransporter.

I regionen finns ett starkt logistikkluster som driver utvecklingen framåt med etablerat samarbete mellan näringslivet, det offentliga och Örebro universitet. Hållbarhetsdimensionen utgör grunden för Örebroregionens multimodala erbjudande och flera olika initiativ pågår både inom regionen och i samarbetet med externa organisationer och myndigheter. Här finns ett tydligt fokus på att utveckla långväga multimodala godstransportkedjor, vilket omfattar bland annat överflytt av gods från

---

<sup>1</sup> <https://www.oslo-sthlm.se/>

väg till järnväg, en grön godsflygplats och innovativa godstransporter på väg såsom HCT och elväg.

### **Omställning till mer ett miljövänligt transportsystem**

EU:s transportpolitik är viktig för omställningen till ett klimatneutralt samhälle. Region Örebro län anser att synergier bör stärkas mellan TEN-T och andra angränsade regelverk och strategier, såsom direktivet för infrastruktur för alternativa bränslen, TEN-E och strategin för smart sektorsintegration för ett framtida integrerat europeiskt energisystem.

Elektrifiering av transportsektorn, med fokus på järnväg, luftfart och första och sista milen för tung godstransport är avgörande för att uppnå en grön omställning. Användningen av fossilfria och icke-förorenande bränslen, såsom väte och avancerade biobränslen är likväl betydelsefull. All relevant EU-lagstiftning, inklusive TEN-T-förordningen, bör ta hänsyn till ett bränsles totala miljöpåverkan. Påverkan bör baseras på en livscykelbedömning som täcker alla delar, såsom utvinning av råvaror, produktion och transport, och inte enbart de utsläpp som genereras när bränslet används. Region Örebro län anser därför att avancerade biobränslen är hållbara och bör räknas som ett bränsle med låga utsläpp. Region Örebro län är dock besvikna på hur EU-lagstiftning har missgynnade biodrivmedel såsom bioetanol, biodiesel och biogas från hållbart jordbruk och skogsbruk.

Region Örebro län anser att bindande krav som avser laddnings- och tankningsinfrastruktur för utsläppsfria och utsläppsnåla fordon, med fokus på el, väte, och biogas, bör införas i TEN-T-förordningen. Region Örebro län anser att kraven på alternativa bränslen samt på vägtrafiksäkerhet och -kvalitet bör tillämpas på det övergripande nätet på samma sätt som på stomnätet. Region Örebro län anser inte att det är kostnadseffektivt att kräva samma tillämpning gällande järnvägsinfrastrukturens driftskompatibilitet eller knutpunkter.

Region Örebro län vill samtidigt framhålla att även om det är av avgörande betydelse att få bort de klimatpåverkande och hälsostörande utsläppen är det också viktigt att skapa livsmiljöer som understödjer andra transportmedel än personbilar. Fossilfria bränslen och fordon är nödvändiga men inte tillräckliga delar i omställningen, det krävs samtidigt ett fokus på en omvandling till ett mer transporteffektivt samhälle där gång, cykel och kollektiva transportmedel som tåg och buss prioriteras i såväl de urbana noderna som i det övergripande transportnätet och stomnätet.

### **Förbättrad samordning och högre krav på infrastruktur**

TEN-T bör fokusera på att accelerera det modala skiftet till järnväg, bland annat genom att stärka transportnoder inklusive multimodala terminaler och dess nätverksintegration, vilket underlättar både första och sista milanslutningar. Region

Örebro län anser att bestämmelserna om knutpunkter bör förtydligas så att multimodala tjänster för passagerare och gods kan förbättras och lösningar för *first/last mile* förbindelser kan underlättas. Region Örebro län uppmärksammar på att detta är särskilt eftersatt inom godstransporter.

Utifrån ovanstående anser Region Örebro län därför att samordningen mellan TEN-T förordningen och förordningen om EU:s godskorridorer (Rail Freight Corridors) bör förbättras för ökad transparens och en harmoniserad måluppfyllelse. Godskorridorernas sträckningar bör också korrigeras i enlighet med de utpekade transportnäten som återfinns i TEN-T/CEF.

Region Örebro län anser vidare att TEN-T bör främja järnvägsnät för persontrafik med hög prestanda så att trafikens kvalitet kan förbättras, i syfte att resa snabbare med tåg till fler platser, även över landsgränser. Den reviderade TEN-T-förordningen bör därför syfta till att utveckla ett högpresterande järnvägspassagerarnät med hastighetsstandard på 250 km/h inom EU såväl som mellan EU och tredjeländer.

#### **Instrument i färdigställande av stomnätet**

Region Örebro län anser att det är viktigt med ett mer effektivt deltagande från intressenter i utformningen av EU:s transportpolitik, genomförande och utvärdering. Goda exempel på genomförandet av den europeiska transportpolitiken från intressenter är bland annat Region Örebro läns aktiva engagemang i korridorsforum till ScanMed (Scandinavian-Mediterranean Core Network Corridor).

Region Örebro län ställer sig positiva till att de europeiska samordnarna får en starkare roll och att deras mandat utvidgas till att omfatta områden som alternativa bränslen och digitalisering i syfte nå en tidsenlig måluppfyllelse. Region Örebro län understryker också vikten av en fördjupad och gemensam dialog mellan den europeiska, nationella och regionala nivån, i syfte att tillgodose infrastrukturutvecklingens möjligheter och behov på olika nivåer.

Region Örebro län efterfrågar en bättre anpassning av planerings- och genomförandeförfarandena på EU-nivå och nationell nivå där framför allt tydligare rapporteringsmekanismer för genomförandet av TEN-T behöver införas i syfte att följa att färdigställandet av transportnätet. Vår uppfattning är vidare att det finns alldeles för stort utrymme att tolka regler och krav ställda kopplade till TEN-T. I dagsläget räcker det att i teorin kunna köra 740 meter långa tåg på stomnätsspår 2030 för att uppfylla kraven. I Sverige är detta endast möjligt endast om all annan trafik stoppas, trots detta anses Sverige uppfylla kraven. Region Örebro län efterfrågar därför förtydliganden i hur regler och krav ska tolkas vid utvärdering, återrapportering och stödberättigande, teoretiskt – eller praktiskt.

**Innovation, digitalisering och automatisering**

Region Örebro län anser att TEN-T-förordningen bättre bör definiera de olika transportsättens digitala komponenter så att den får en starkare roll som en drivkraft för innovativa, hållbara och effektiva användartjänster. Det finns en stor mängd outnyttjad data inom transportsektorn idag som skulle kunna effektivisera transport och logistik. Vidare bör TEN-T-infrastrukturen förbättras ännu mer för att möjliggöra en framtida automatisering av transporter. Region Örebro län efterfrågar att ett framåtblickande regelverk utarbetas vid översynen av TEN-T förordningen som på ett flexibelt sätt kan integrera kommande innovationer i transportsektorn.

Region Örebro Län

Nina Höijer

Ordförande Samhällsbyggnadsnämnden

## **Public consultation of Trans-European transport network (TEN-T) - revised guidelines**

### *Region Örebro County response*

The European Commission has requested comments on the public consultation regarding the revision of the Trans-European Transport Network (TEN-T) Regulation. Region Örebro County welcomes the opportunity to comment on the important issue of the EU's future transport and infrastructure policy.

Region Örebro County is located in the center of Sweden with the main task of organizing and providing health care for 300,000 inhabitants. Region Örebro County is also responsible for public transportation, infrastructure planning, logistics, energy, environment and the sustainable and regional growth of the region. Region Örebro County takes its responsibility in transport policy and we aim to be fossil-independent by 2030.

In the Örebro region there are several important nodes and infrastructure that are part of the Trans-European transport network such as Örebro Airport (comprehensive network), the intermodal terminal in Hallsberg (node in the ScanMed corridor) with connections to the port of Gothenburg and freight railway route through Bergslagen on which 90% of EU's iron ore are transported from northern Sweden to Europe's industries. Two of northern Europe's busiest roads also passes through the region, the E18 and E20, both of which are part of the core network.

### **Future focus on the Regulation (EU) 1315/2013**

Region Örebro County considers this revision to be of the outermost importance, not at least on the basis of that the transport system undergoes a fundamental transformation towards reduced emissions of pollution and the phasing out of fossil fuels, as well as a broader use of automatization, digitalisation and innovation. In order to be an updated and adapted regulatory framework, Region Örebro County believes that the EU transport infrastructure policy should focus on the transition to a climate-neutral transport sector, and it is therefore positive that the linking between the TEN-T regulation and the goal of a climate-neutral EU by 2050 are strengthened, as set out in the EU Green Deal.

Region Örebro County believes that EU transport policy should have the main focus on:

- Achieving the target of a 90% reduction in transport emissions by 2050. Furthermore, we call for an introduction of concrete sub-targets (such as a 70% reduction by 2030) with annual follow-ups and evaluations.
- Completion of the trans-European transport network (core and comprehensive network) by the target years 2030 and 2050, respectively, which should also

include minor adjustments in the current definition of the transport network to include both links and urban nodes that are considered to have a strong European added value, such as the Oslo-Stockholm link.

- Stronger follow-up and reporting mechanisms of Member States' progress regarding the TEN-T commitments in order to ensure and accelerate the completion of the core and comprehensive networks in a timely manner.
- Removing physical and administrative bottlenecks in the transport network as a whole, also with a focus on intermodal transport solutions for passengers and goods (eg harmonized signaling and booking systems).
- Support the coordination, planning and development of physical cross-border infrastructure both within the Union and in connection with third countries, such as the Oslo-Stockholm route.
- Promote and accelerate the introduction of new technical and innovative transport solutions for all transport modes in order to create a more resilient, efficient and climate-neutral transport system. The revised TEN-T regulation should also ensure a functioning infrastructure and supply of alternative fuels, including advanced biofuels, throughout the transport network.
- A more transport-efficient society where walking, cycling and public transportation such as trains and buses are prioritized in the urban nodes and the countryside both in the comprehensive and core transport networks.
- Coordinate and accelerate the shift of goods from road to rail and waterborne transports by strengthening long-distance multimodal transport chains, including solutions for first / last mile connections, such as HCT vehicles, longer freight trains and electric vehicles.
- Strengthened joint dialogue between regional, national and EU levels in the further planning of the completion of the trans-European transport network. Region Örebro County is a member of the inter-regional collaborations Stockholm-Mälars Council and Bothnian Corridor, in which we work with infrastructure planning both nationally and internationally

### **Priority focus**

Region Örebro County believes that it is very important to have a transport and infrastructure policy at EU level in order to achieve the jointly agreed transport objectives. The promotion of a common internal market with free movement, which in the long run contributes to greater prosperity throughout the union, is the main advantage of an infrastructure policy at EU level. The revised TEN-T Regulation should continue to focus on 'traditional' infrastructure development, which also improves the continuity of the TEN-T network and makes it possible to make better use of existing infrastructure. The regulation should also work to strengthen the quality of infrastructure and promote digitalisation and innovation. These three focus areas are equally important in achieving the goal of a sustainable, seamless and efficient transport system.

### **Design of the TEN-T network**

Region Örebro County agrees that TEN-T needs to be further improved to enable a phasing out of fossil fuels and further reductions in greenhouse gas emissions from the transport system. Increased infrastructure and transport availability risks increasing emissions, which is why the Region Örebro County also demands clarity in how TEN-T will promote low-carbon modes of transport.

A fully developed TEN-T, with the inclusion of currently missing cross-border connections, is likely to facilitate the exchange of goods and services with positive effects for EU citizens and the economy as a whole. In order to provide a more accurate assessment of the socioeconomic and environmental benefits of cross border links, the criteria for evaluating new infrastructure investments should be adapted to cover entire routes, including links with third countries. In particular, infrastructure investments that contribute to considerably reduced greenhouse gas emissions should be prioritised.

Region Örebro County believes that the design of the transport network needs to be adapted to take into account changing transport flows within the EU and to countries outside the EU. The new regulation should include minor adjustments to the current network design to further strengthen accessibility for all regions with improved cross-border mobility. Legislation should be given scope to include new initiatives that are considered to have a strong European added value and that can contribute to the overall climate and mobility goals, even during the current legislative period.

### **Oslo-Stockholm - A connection with European added value**

Region Örebro County wishes to emphasis special focus on connecting large population centers in the periphery of the network, in particular the connection between Oslo and Stockholm. The connection is the only one between two capitals in Europe that has not been identified as a top priority in TEN-T or CEF. Today, more than 90% of the journeys between the capitals are made by air travel, even though the distance is just over 400 km, the train journey takes more than five hours. The conditions for creating a railway connection that is competitive with aviation are therefore great. To further ensure more climate-friendly transports, we believe that routes with a high added European value and strong contribution to the green transition should be included in the core network corridors. Oslo - Stockholm should therefore be included in the ScanMed corridor.

Exports between Norway and Sweden have increased by more than 20 percent in both directions over the past ten years. In addition, exports of services between the countries have doubled. Norway is the country that owns the most companies in Sweden. Sweden invests three times as much in Norway as in Denmark and Finland

combined, and the number of employees in Norwegian-owned companies in Stockholm has doubled in ten years. Developing and facilitating better connections between the two countries is thus of great importance. The sharp increase in service exports between Sweden and Norway is an important part of the explanation for the fact that air traffic between the countries has increased by more than four percent a year. Arlanda and Gardermoen are each other's largest foreign destinations. This has resulted in 1.4 million air travel each year in the relationship. It's not just a lot from a Nordic perspective, but also from a European perspective.

With improvements to the current infrastructure and the construction of two new railway links, a travel time of two hours and 40 minutes could be achieved. With four or five stops along the way, an ordinary train with a speed up to 250 km/h can handle a travel time of less than three hours.

Travel forecasts show that if a connection with a maximum travel time of three hours between Oslo and Stockholm is completed in the middle of the 2030s, there will be 1.9 million train journeys per year and conditions will be created for almost 20 trains in each direction per day. In addition, there is an increase in regional travel and the need for regional train traffic across the border.

By connecting Oslo and Stockholm closer to each other, the two capital regions are strengthened at the same time as the regional benefit increases between the cities on and in connections to the route. The route passes through Sweden's most populated area where more than 3.5 million people inhabit. Larger labor and study markets as well as increased housing construction and new establishments are some of the effects that the connection is expected to bring.

In addition to connecting the two capitals more closely, for both freight and passenger transports, the connection will also contribute to a strong reduction in climate impact, in line with the long-term transport policy goals. At present, a large proportion of the regional journeys along the route take place by car, as the travel time by car is often shorter than by train, which further affects the climate, congestion on the roads and traffic safety aspects negatively.

The potential effects of linking two of Europe's fastest growing and innovative capitals with fast, regular and efficient train connections cannot be overstated. The benefits of an expanded railway on the route would consequently be large from several important perspectives that are emphasized in the EU's transport policy.

### **Upgrade Örebro to an urban node**

In the case of urban nodes, the criteria should not be limited to the population of the node only. The criteria should more clearly take into account the role of urban nodes



as a catchment area for the Trans-European transport network in a larger geographical area around the node, both in terms of passenger and freight traffic. The criteria should also take into account the infrastructural function of the urban node in the larger system perspective.

Örebro is located at an intersection where important infrastructure at local, regional, national and European level meets. The Örebro region has Sweden's demographic center, which provides a unique opportunity to reach more than 70% of Sweden's inhabitants, including Stockholm, Gothenburg and Oslo (Norway) within a radius of 300 km. With the extension of the core network corridor ScanMed, through central and northern Sweden to Finland and Norway, there are strong arguments for upgrading Örebro to an urban node within the TEN-T. The city has more than 150,000 inhabitants, which is half of the region's population of 300,000 inhabitants.

Örebro region comprehends both vital infrastructure as well as several important hubs that are part of the trans-European transport network such as Örebro Airport (comprehensive network), the intermodal terminal in Hallsberg (node in the ScanMed corridor) with links to the Port of Gothenburg and the Freight Route through Bergslagen (ScanMed core network corridor) on which 90 percent of the EU's iron ore is shipped from northern Sweden to European industries. Two of northern Europe's busiest roads, E18 (Oslo – Stockholm) and E20 (Gothenburg-Stockholm), both part of the core network, also pass through the region.

The region is one of northern Europe's most important logistical hubs, with a strong multimodal offering. Hallsberg has extensive rail-related operations with both the intermodal terminal and the largest railway marshalling yard in the Nordic countries – where more than 500 000 wagons are shifted to/from trains every year. Örebro Airport is one of Sweden's largest freight airports as well as a national emergency preparedness node. Our motorways and national roads 50 and 51 are strong freight routes for road transport.

There is a strong logistics cluster in the region that drives development forward with established cooperation between the business community, the public sector and Örebro University. The sustainability dimension forms the basis of the region's multimodal offering and several initiatives are underway both within the region and in cooperation with external organisations and authorities. There is a clear focus on developing long-distance multimodal freight transport chains, including the transfer of goods from road to rail, developing a green freight airport and innovative freight transports by road such as HCT and electric roads.

### **Transition to a more environmentally friendly transport system**

EU transport policy is important for the transition to a climate-neutral society. Region

Örebro County believes that synergies should be strengthened between TEN-T and other related regulations and strategies, such as the Directive on the deployment of alternative fuels infrastructure, TEN-E and the EU strategy on energy system integration.

Electrification of the transport sector, with a focus on rail, aviation and first and last mile solutions for heavy goods transport on road, is crucial to achieving a green transition. The use of fossil-free and non-polluting fuels, such as hydrogen and advanced biofuels, is nevertheless significant. All relevant EU legislation, including the TEN-T Regulation, should take into account the overall environmental impact of a fuel usage. Impact should be based on a life cycle assessment covering all aspects, such as raw material extraction, production, and transport, and not just the emissions generated when the fuel is combusted. Region Örebro County therefore believes that advanced biofuels are sustainable and should be counted as a fuel with low emissions. Region Örebro County is, furthermore, disappointed with how EU legislation has disadvantaged biofuels such as bioethanol, biodiesel and biogas from sustainable agriculture and forestry.

Region Örebro County considers that binding requirements concerning charging and refueling infrastructure for emission-free and emission-efficient vehicles, with a focus on electricity, hydrogen and biogas, should be introduced in the TEN-T Regulation. Region Örebro County believes that the requirements for alternative fuels and for road traffic safety and quality should be applied to the comprehensive network in the same way as to the core network. Region Örebro County does not consider it to be cost-effective to require the same requirements regarding the interoperability of the railway infrastructure or hubs on the comprehensive network compared to the core network.

At the same time, Region Örebro County wishes to emphasize that even though it is of crucial importance to eliminate climate-affecting and health-damaging emissions, it is also important to create living environments that support means of transport other than passenger cars. Fossil-free fuels and vehicles are necessary but not sufficient parts of the transition, it also requires a focus on a transformation into a more transport-efficient society where walking, cycling and public transport such as trains and buses are prioritized in the urban nodes as well as in the comprehensive and core networks.

### **Improved coordination and increased infrastructure requirements**

TEN-T should focus on accelerating the modal shift to rail, including strengthening transport nodes such as multimodal terminals, which facilitates both first and last mile connections. Region Örebro County believes that the provisions on hubs should be clarified so that multimodal services for passengers and goods can be improved and

solutions for first/last mile connections can be facilitated. Region Örebro County draws attention to the fact that this is particularly neglected in freight transport.

Based on the above, Region Örebro County therefore believes that the coordination between the TEN-T regulation and the regulation on Rail Freight Corridors should be improved for increased transparency and a harmonized fulfillment of the objectives. The Rail Freight Corridors should also be adjusted in accordance with the designated transport networks found in TEN-T and CEF.

Region Örebro County also believes that the TEN-T should promote high-performance passenger transport networks to improve the service quality on the network, with the aim of traveling faster by train to more places, including across national borders. The revised TEN-T Regulation should therefore aim to develop a high-performance rail passenger network with a speed standard of 250 km/h within the EU as well as between the EU and third countries.

#### **Instruments in the completion of the core network**

Region Örebro County considers it important to have a more effective participation from stakeholders in the formulation of the EU transport policy, implementation and evaluation. Good examples of stakeholder participation in the implementation of European transport policy includes Region Örebro County's active involvement in the ScanMed CNC corridor forums.

Region Örebro County is in favor of strengthening the role of the European coordinators and extending their mandate to include areas such as alternative fuels and digitalisation in order to achieve up-to-date fulfillment of the objectives. Region Örebro County also emphasizes the importance of an in-depth and joint dialogue between the European, national and regional levels, in order to meet the opportunities and needs of infrastructure development at different levels.

Region Örebro County calls for a better adaptation of the planning and implementation procedures at EU and national level, where in particular stronger reporting mechanisms for the implementation of TEN-T need to be introduced in order to monitor the completion of the transport network. Our view is furthermore that there is far too much room to interpret the rules and requirements that are set in the TEN-T regulation. At present, it is sufficient to be able to, in theory, run 740 meters long trains on core network tracks by 2030 to meet the requirements. In Sweden, this is only possible if all other traffic is prevented. Despite this, Sweden is considered to meeting the requirements. Region Örebro County therefore requests clarifications in how rules and requirements are to be interpreted in evaluation, feedback and eligibility, theoretically - or practically.

**Innovation, digitalisation and automatization**

Region Örebro County believes that the TEN-T Regulation should better define the digital components of the various modes of transport to strengthen the regulation's role as a driving force for innovative, sustainable and efficient user services. There is a large amount of unused data in the transport sector today that could be used to modernise transport and logistics operations. In addition, the TEN-T infrastructure needs to be further improved to enable future automatization of transport. Region Örebro County wants to see a revised TEN-T regulation consisting of a forward-looking flexible regulatory framework, enabling integration of future innovations in the transport sector.

Region Örebro County  
Nina Höijer  
Ordförande Samhällsbyggnadsnämnden

# 9

## Svar på remiss av Regionalt trafikförsörjningsprogram 2022-2026 Värmland och Målbild för kollektivtrafik Värmland 2040

### 21RS1390

Tjänsteställe, handläggare  
Allmän och strategisk Kollektivtrafik, Sofie Östlund

Sammanträdesdatum  
2021-04-21

**FöredragningsPM**  
Dnr: 21RS1390

Organ  
**Samhällsbyggnadsnämnden**

## **Svar på remiss av Regionalt trafikförsörjningsprogram 2022-2026 Värmland och Målbild för kollektivtrafik Värmland 2040**

### **Förslag till beslut**

Samhällsbyggnadsnämnden beslutar

att anta Svar på remiss av Regionalt trafikförsörjningsprogram 2022-2026 Värmland och Målbild för kollektivtrafik Värmland 2040.

att paragrafen ska justeras omedelbart.

### **Sammanfattning**

Region Örebro län har erbjudits att lämna synpunkter på remissutgåvan av Regionalt trafikförsörjningsprogram Värmland 2022-2026 och Målbild för kollektivtrafik i Värmland 2040.

Region Örebro läns bedömer att de delar som berör den gränsöverskridande trafiken mot Örebroregionen i stora drag överensstämmer med Region Örebro läns prioriteringar.

Region Örebro län saknar däremot att en ny station på Nobelbanan mellan Karlskoga och Degerfors inte nämns på något ställe där Oslo- Stockholmstråket beskrivs. Region Örebro län har som hållning att det regionala pendlingsstråket mellan Örebro, Karlskoga och Karlstad till största del ska bedrivas med tågtrafik, vilket innebär att en ny station behövs. Region Örebro län önskar att Region Värmland tydliggör stoppstrukturen för den regionala tågtrafiken mellan Örebro, Karlskoga och Karlstad med målår 2040.

Tjänsteställe, handläggare  
Allmän och strategisk Kollektivtrafik, Sofie Östlund

Sammanträdesdatum  
2021-04-21

**FöredragningsPM**  
Dnr: 21RS1390

### **Bedömning**

Hänvisning till förslag till remissvar.

### **Konsekvenser för miljö-, barn- och jämställdhetsperspektiven**

Det är fördelaktigt för alla perspektiv om den regionala kollektivtrafiken mellan Karlskoga och Karlstad till största del kan bedrivas på järnväg.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Inga ekonomiska konsekvenser.

### **Beslutsunderlag**

Hänvisning till förslag till remissvar.

Johan Ljung

Områdeschef trafik och samhällsplanering

### **Skickas till:**

Region Värmland

Tjänsteställe, handläggare  
Allmän och strategisk Kollektivtrafik, Sofie Östlund

Sammanträdesdatum  
2021-04-21

Beteckning  
Dnr: 21RS1390

Er beteckning

Region Värmland Kollektivtrafik  
Lagergrens gata 7 A  
652 14 Karlstad

## **Svar på remiss av Regionalt trafikförsörjningsprogram 2022-2026 Värmland och Målbild för kollektivtrafik i Värmland 2040**

Region Örebro län tackar för erbjudandet att lämna synpunkter på remissutgåvan av Regionalt trafikförsörjningsprogram Värmland 2022-2026 och Målbild för kollektivtrafik i Värmland 2040.

Under avsnittet *5.2 Beskrivning av trafiken 2040* beskrivs relationen mellan Örebro och Karlstad som ett starkt stråk. För resor med tåg över länsgräns är målet år 2040 en restid från Karlstad på 30 minuter till Örebro. Målet överensstämmer med Region Örebro läns hållning.

De gemensamma prioriteringarna för järnvägstrafiken i stråket Stockholm- Oslo beskrivs under avsnitt *6.4 Kopplingen Oslo- Stockholm*. Region Örebro län tycker det är bra att stoppstrukturen på den långväga trafiken mellan Stockholm och Oslo tydliggörs och instämmer i att det ska vara i de större städerna i stråket.

Järnvägstrafiken mellan Örebro och Karlstad beskrivs även under avsnitt *7.3 resande de kommande åren*. Region Örebro län saknar att en ny station på Nobelbanan mellan Karlskoga och Degerfors inte nämns på något ställe där stråket beskrivs. Region Örebro län har som hållning att det regionala pendlingsstråket mellan Örebro, Karlskoga och Karlstad till största del ska bedrivas med tågtrafik, vilket innebär att en ny station behövs. Region Örebro län önskar att Region Värmland tydliggör stoppstrukturen för den regionala tågtrafiken mellan Örebro, Karlskoga och Karlstad.



För Region Örebro län

Nina Höijer, Regionråd tillika ordförande i samhällsbyggnadsnämnden