

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Stockholm 2021-04-23

**REMISSYTTRANDE;
Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)
(Ert diarienummer M2020/02032)**

Visita är bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen. Visita samlar 5 430 medlemsföretag med 8 090 arbetsställen, huvudsakligen hotell, restauranger, caféer, nöjesrestauranger, cateringföretag, konferensanläggningar, spa, campingföretag, vandrarhem, skidanläggningar, nöjes- och djurparker, turistbyråer, turist- och eventföretag. Visita tecknar branschens kollektivavtal och är en medlemsorganisation i Svenskt Näringsliv. Som branschorganisation hjälper Visita företagen att växa och utvecklas och är besöksnäringens företrädare i politiska frågor.

Visita har tagit del av rubricerat betänkande och får härmed inkomma med följande.

YTTRANDE

Förslagen i betänkandet

I betänkandet förslås huvudsakligen följande förändringar, att träda i kraft den 1 januari 2022.

- Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort. Strandskydd ska inte gälla vid insjöar med en vattenyta som uppgår till 1 hektar eller mindre eller vattendrag som är 2 meter eller smalare. Enligt utredningen bör detta leda till en ökad acceptans och mindre tillämpningsproblem och därigenom sammantaget till ett 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. Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet 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. 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.

- Kommuner 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 föreslås särskilda skäl kunna tillämpas.
- Länsstyrelsen ska, efter ansökan från en eller flera kommuner, helt eller delvis upphäva strandskyddet inom ett landsbygdsområde, om kriterierna för landsbygdsområden är uppfyllda. Länsstyrelsen får 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 (områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen) som har redovisats i gällande översiktsplan ska anses vara landsbygdsområden, där det ska vara enklare att få dispens för vissa åtgärder. Gällande bestämmelser om LIS-områden avskaffas.
- Kriterier för vad som är att betrakta som landsbygdsområden införs. 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 får vid prövningen beaktas följande kriterier;
 - 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.
- Ett stärkt strandskydd ska gälla 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.
- Det ska 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.
- Länsstyrelserna får i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län samt befogenhet att kunna upphäva tidigare beslut om

undantag från strandskyddet, om området har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.

- 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.

Visitassynpunkter

Allmänt

Det är av stor vikt att kommande lagändringar i praktiken – i enlighet med utredningens direktiv – tydligt syftar till att förbättra förutsättningar för bland annat näringsverksamhet för exempelvis småföretagare och andra verksamheter inom besöksnäringen. Där så är möjligt och i högsta grad måste också företagens behov av regelförenklningar beaktas.

Det är nödvändigt att det som anges i utredningens direktiv om att ”Utveckling av näringsverksamhet i strandnära läge, som bidrar till tillgängliggörande av områden, kan främja det rörliga friluftslivet, besöksnäring och lokal service” också leder till lagstiftning som verkligen möjliggör detta. Med detta sagt, en större möjlighet att utveckla befintliga eller bygga nya verksamheter för besöksnäringen i strandnära lägen – det kan handla om campingplatser, stugbyar eller byggnader tillhörande konferensanläggningar, hotell eller restauranger – kan de facto bidra till att tillgänglighet/framkomlighet för andra intressenter (exempelvis privatpersoner inom ramen för friluftsliv) i de aktuella områdena. Detta genom att företag som tillåts bygga där håller stigar och en annars kanske svårtillgänglig strandlinje öppen för friluftsliv och ombesörjer tillgänglighet och service på annat sätt. Att bebyggelse tillåts närmare strandlinjen kan därigenom helt enkelt komma att förbättra även friluftslivets tillgång till strandlinjer.

Tillgängliggörande åtgärder liksom bebyggelse som syftar till att utveckla besöksnäringen/turismen bör kunna utgöra skäl för att tillåta strandnära bebyggelse. Det finns för många begränsningar kring exempelvis bryggor, pirar, grillplatser, parkeringsplatser ändring och uppförande av nya byggnader. Det behövs bättre och effektivare möjligheter till lokal tillämpning – utifrån situationen och förhållandena i det enskilda fallet. Eftersom förhållandena skiljer sig över landet behöver regelverket också anpassas så att strandskyddet blir mer flexibelt samt uppfattas som begripligt och blir mer legitimt.

Borttagande av det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag

I betänkandet föreslås att det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag – sjöar som är 1 hektar eller mindre och vattendrag som är 2 meter eller smalare – ska avskaffas. 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 enligt utredningens bedömning ett steg på vägen i denna riktning.

Visita välkomnar och tillstyrker förslaget, som på sätt utredningen framhåller innebär en förenklad byggprocess för bland annat företag som vill bygga i nära anslutning till småvatten.

Strandskydd vid anlagda vatten

Utredningen föreslår att strandskydd inte ska gälla för anlagda vatten i form av sjöar, dammar och våtmarker, som anlagts efter 1975.

Visita välkomnar en ändring som innebär att strandskydd inte ska gälla för anlagda vatten. Dock anser vi att ändringen bör omfatta samtliga anlagda vatten, dvs, att inte heller vatten som anlagts 1975 eller dessförinnan ska omfattas av strandskydd.

Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller

Enligt utredningen bör länsstyrelserna få i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län. Länsstyrelserna bör vidare, enligt förslaget i betänkandet, få i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket samordna arbetet med en digitalisering av dessa och andra uppgifter gällande strandskyddet. Digitaliseringen bör klar senast två år efter det att förändringarna har trätt i kraft.

Visita välkomnar digitalisering och tillgängliggörande av strandskyddet på ett samordnat sätt i hela landet. Vi delar utredningens bedömning att ett klarläggande av 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. Även utredningens slutsats att denna åtgärd och ökade tydlighet för företag på landsbygden som är intresserade av att bygga i strandnära lägen kommer att innebära en förenklad kommunikation med det offentliga och minskad administration inför byggnation i strandnära lägen är betydelsefull.

Ändring av gamla förordnanden om strandskyddets omfattning

I betänkandet föreslås 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.

Visita avstyrker förslaget, eftersom det uppenbarligen riskerar att leda till ökning och utvidgning av strandskyddet på ett sätt som riskerar att drabba bland annat företagen på ett negativt sätt.

Strandskydd och äldre planer

I betänkandet föreslås en lagändring som innebär att 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 ska gälla 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. Som skäl för ändringen anger utredningen att tolkningsutrymmet i nu gällande bestämmelse leder 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 enligt utredningen stor betydelse och utgör ett hinder för kommunerna i deras uppdrag att bland annat möta bristen på bostäder.

Visita tillstyrker förslaget.

Utvidgning av strandskyddet

Utredningen bedömer att det inte föreligger något behov av ändring av bestämmelserna om utvidgning av strandskyddet eller andra åtgärder för en förnyad översyn av utvidgade strandskydd.

Visita anser att strandskyddsområden generellt bör vara begränsade till högst 100 meter från strandlinjen. Länsstyrelsernas möjlighet att utvidga strandskyddet till högst 300 meter bör därför upphävas alternativt begränsas kraftigt samt – vilket utredningen också påpekar – endast används till att säkerställa strandskyddets syften, inte något annat syfte som exempelvis natur- och kulturvärden generellt. Vidare finns behov av att utreda och ompröva redan genomförda utvidgningar av strandskyddet.

Ett mer differentierat strandskydd

I betänkandet föreslås en bestämmelse i miljöbalken om att länsstyrelsen ska, efter ansökan från en eller flera kommuner, helt eller delvis upphäva strandskyddet inom ett landsbygdsområde, om kriterierna för landsbygdsområden är uppfyllda. Länsstyrelsen ska vidare få besluta att helt eller delvis upphäva ett beslut om upphävande av

strandskyddet i ett landsbygdsområde, om ett område inte längre uppfyller kriterierna för landsbygdsområden.

Utredningen föreslår också att kommuner ska få redovisa landsbygdsområden i översiktsplan. Inom sådana områden ska särskilda skäl för landsbygdsområden kunna tillämpas enligt 7 kap. 18 c och d §§ miljöbalken. 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 enligt förslaget i betänkandet 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 miljöbalken, 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. Utredningen föreslår även att gällande bestämmelser om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) ska avskaffas.

Visita konstaterar att det till utredningens uttalade syfte med förslagen om ett mer differentierat strandskydd hör 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. Mot denna bakgrund välkomnar Visita förslagen – och vi vill betona vikten av att de angivna målsättningarna med förslagen verkligen uppnås i praktiken. Av stor vikt är utredningens bedömning att 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.

Kriterier för landsbygdsområden

Utredningen föreslår en definition i miljöbalken som innebär att 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.

Visita har ingen erinran mot förslaget som sådant. Vi vill dock peka på att regelverket och möjligheten till upphävande av eller dispens från strandskyddet bör utformas så att det i högre utsträckning än vad som idag är fallet även omfattar områden i tätorter, där företag har motsvarande behov som företag i landsbygdsområden.

Särskilda skäl för dispens i landsbygdsområden

Enligt förslaget i betänkandet ska prövningsmyndigheten som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet inom ett landsbygdsområde få 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.

Visita välkomnar och tillstyrker förslaget, som syftar till 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. Vi noterar särskilt att utredningen anger bland annat att företag som har fördel av ett strandnära läge skulle exempelvis kunna vara verksamma inom besöksnäringar och så kallade gröna näringar, att företag som verkar inom de näringar som kan bedömas ha fördel av strandnära lägen kommer att påverkas positivt av förslaget samt att fler företag inom besöksnäringar kommer genom förslaget att lättare kunna få en ansökan om strandskyddsdispens godkänd. Företagen inom besöksnäringen – bland annat hotell, konferensanläggningar, campinganläggningar och stugbyar – är i starkt behov av ökade möjligheter att utveckla sina verksamheter och/eller hitta nya lägen för dem, även i strandnära lägen. Visita delar utredningens slutsats om 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. Som nämnts ovan anser vi dock att regelverket borde utformas så att det i högre utsträckning även omfattar områden i tätorter, där företag inom besöksnäringen har motsvarande behov som företag i landsbygdsområden.

Stärkt skydd i vissa områden

Det föreslås en bestämmelse som innebär att 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 § miljöbalken tillämpas särskilt restriktivt.

Visita ifrågasätter om en bestämmelse av detta slag är nödvändig, med hänsyn till de bestämmelser om restriktivitet för högexploaterade områden som redan finns. Vi

befarar att en bestämmelse som den föreslagna kommer att leda till en onödigt stor restriktivitet. För det fall bestämmelsen ändå skulle genomföras är det av stor vikt att den särskilda restriktiviteten vid frågor om dispens och upphävande av strandskydd enligt bestämmelsen endast används när så verkligen är nödvändigt utifrån bestämmelsens syften och att det i den kommande tillämpningen råder tydlighet och objektivitet kring vad som är att betrakta som hög exploateringsgrad och särskild betydelse för djur- och växtlivet.

Enklare att vidta klimatanpassningsåtgärder

Utredningen föreslår 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 (klimatanpassningsåtgärder).

Visita har ingen erinran mot förslaget.

Ökad och mer effektiv tillsyn

I betänkandet görs bedömningen att Naturvårdsverket bör få ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser samt att regeringen bör avsätta tre miljoner kronor årligen från år 2022 till 2026 till Naturvårdsverket för vägledning och utbildning i strandskyddstillsyn.

Visita har ingen erinran mot förslaget.

Med vänlig hälsning



Jonas Siljhammar
VD



Stefan Lundin
Chefsjurist Branschjuridik