

Yttrande över "Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd" (SOU 2020:78)

Boverkets ställningstagande

Boverket tillstyrker Miljödepartementets betänkande "Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd" (SOU 2020:78) när det gäller följande:

- Att det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort.
- Att strandskydd inte ska gälla vid anlagda vatten som tillkommit efter 1975.
- Att länsstyrelserna får i uppdrag att klarlägga var strandskyddet gäller i respektive län.
- Att länsstyrelserna får i uppdrag att tillsammans med Naturvårdsverket samordna arbetet med digitaliseringen av strandskyddet.
- Att länsstyrelserna får besluta om att upphäva tidigare förordnanden enligt 7 kap. 15 § miljöbalken i dess lydelse gällande den 1 juli 1999 till den 30 juni 2009 och att införa strandskydd.
- Att ett tillägg införs i 10 a § lag (1998:811) om införandet av miljöbalken.
- Att länsstyrelsen ska kunna upphäva strandskyddet inom ett landsbygdsområde.
- Att kommuner får redovisa landsbygdsområden i översiktsplan.
- Att ett nytt skäl för dispens för klimatanpassningsåtgärder införs i 7 kap. 18 c § miljöbalken.

Boverket avstyrker däremot betänkandet när det gäller följande:

- Att de föreslagna kriterierna ska ligga till grund för utpekandet av landsbygdsområden.

- Att länsstyrelsen får besluta att helt eller delvis upphäva ett beslut om upphävande av strandskyddet i ett landsbygdsområde.
- att befintliga utpekanden av LIS-områden i översiktsplanen ska gälla som landsbygdsområden.
- att kust- och skärgårdsområden ska kunna prövas utifrån kriterierna för landsbygdsområden.

Boverkets synpunkter

Allmänt

Boverket delar synen på behovet av ett mer differentierat strandskydd och är positivt inställda till att göra det mer ändamålsenligt och bättre anpassat till de lokala och regionala förhållandena. Utredningens förslag är utformade för att åstadkomma lättnader i strandskyddet och därmed möjliggöra att det blir enklare att bygga i lands- och glesbygdsområden. En förändring av strandskyddet i den riktning som utredningen föreslår kan öka möjligheten till utveckling av lands- och glesbygder. Samtidigt saknar dock Boverket förslag som bättre beaktar det skyddsbehov som finns i de högexploaterade, tätbebyggda och befolkningstäta delarna av landet. I dessa områden är trycket på ytterligare exploatering redan stort, vilket gör det särskilt viktigt att bevara kvarvarande tillgängliga områden för att säkerställa strandskyddets syften.

Boverket anser att utredningens förslag inte tillräckligt tar hänsyn till att strandskyddets övergripande syften är långsiktiga. Det innebär att det inte är tillräckligt att säkra den allmänrättsliga tillgången till stränder och goda livsförhållanden för djur- och växtlivet inom den närmaste framtiden utan att detta måste säkras på lång sikt. Frågor rörande strandskyddets utformning bör därför inte bara ses ur kortsiktiga exploateringsöverväganden, utan bör också beakta följdverkningar i ett längre tidsperspektiv både i förhållande till de nationella miljömålen och till de åtaganden av internationell natur som Sverige förbundit sig till.

6.1 Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

Boverket tillstyrker förslaget om att det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort. Dock ser Boverket vissa svårigheter med förslagets genomförande. Det handlar om bristande kännedom om strandskyddets utbredning, vilket gör att det blir en uppgift för kommun, länsstyrelse och slutligen domstol att precisera strandskyddets omfattning. Denna uppgift kommer vara tids- och resurskrävande. Om det tar lång tid innan domstolarna har avgjort vad som är små sjöar och vattendrag riskeras lagstiftningens legitimitet. Boverket vill också påpeka att prövning enligt plan- och bygglagen (2010:900, PBL), normalt inte kan ersätta en prövning som rör strandskyddet, till exempel en dispensprövning, där bland annat den allemansrättsliga

tillgången till stränder prövas. PBL säkerställer därför inte att mark som kan antas vara viktig ur strandskyddssynpunkt inte bebyggs (jfr s.187).

6.2 Strandskydd vid anlagda vatten

Boverket tillstyrker förslaget om att strandskydd inte ska gälla vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975. Bestämmelsen bidrar till att förtydliga regelverket. Det kan också medföra att nya våtmarker anläggs i större utsträckning. Våtmarker har ofta en viktig ekologisk funktion och förslaget kan därmed förväntas leda till positiva effekter för miljön.

6.3 Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller

Boverket tillstyrker utredningens förslag. Utredningen föreslår bland annat en digitalisering av strandskyddets omfattning. Den digitala redovisningen som föreslås kan dock endast vara vägledande. Utredningen anger bland annat att en sådan digitalisering skulle innebära att enskilda, företag och myndigheter kan få reda på var strandskydd gäller eller inte. Det lyfts fram att vid tillsyn är det särskilt viktigt att rättssäkert kunna veta vad som gäller på platsen. Boverket kan dela uppfattningen att digitaliseringen är viktig för att informationen om strandskyddet ska göras bättre tillgänglig och tydlig till gagn både för allmänhet och verksamhetsutövare.

Boverket menar dock att de fördelar som beskrivs övervärderas i förhållande till förslaget som lämnas. För att sådana fördelar ska kunna uppnås krävs enligt Boverkets mening att den digitala informationen är juridiskt bindande. Detta kräver någon form av beslut om strandskyddets utbredning. En sådan beslutanderätt finns inte i dagens lagstiftning. Det är först vid prövning av dispens eller upphävande som en bindande prövning av om strandskydd gäller kan ske. För att redovisningen av var strandskyddet gäller ska vara trovärdig i förhållande till enskilda och användbar i en digital samhällsbyggnadsprocess behöver den vara juridiskt bindande. Det är också viktigt att beslut om att upphävande och dispens från strandskyddet är digitala.

Boverket anser att målsättningen bör vara att den digitala informationen om var strandskyddet gäller ska vara juridiskt bindande och nationellt tillgänglig, vilket skulle kräva författningsändringar. En fullt ut digital ärendehantering kräver dessutom att det klargörs vilken information som krävs för digitala beslut, vilken information besluten ska innehålla samt vilka funktionalitetskrav som ska ställas på sådana beslut.

6.5 Strandskydd och äldre planer

Boverket tillstyrker den föreslagna ändringen i 10 a § i lag (1998:811) om införandet av miljöbalken om att strandskydd inte inträder i de fall länsstyrelsen har beslutat om att upphäva strandskyddet. Boverket bedömer att ändringen kommer att underlätta för kommunernas detaljplanering.

7.3 Två alternativa sätt att underlätta byggandet inom landsbygdsområden

Boverket tillstyrker att kommunerna i sin översiktsplan ges möjlighet att peka ut landsbygdsområden.

Boverket bedömer att den föreslagna modellen underlättar för kommunerna att kunna peka ut större sammanhängande områden med ett flertal sjöar som "landsbygdsområden" och därmed slippa peka ut dessa områden bara i strandskyddszonen kring enskilda sjöar. På så vis får kommunerna ett mer flexibelt verktyg som kan användas för större geografiska områden med liknande förutsättningar, utan att behöva ta ställning till vilka specifika sjöar som skälet ska tillämpas för.

Boverket finner dock utredningens användning av termen landsbygdsområde diskutabel då de med det avser endast ett strandskyddat område utifrån de av utredningen uppställda kriterierna. I allmänt språkbruk och i litteraturen¹ uppfattas landsbygdsområde vara betydligt mer omfattande än i den snäva betydelse som utredningen definierar det.

Det är också tveksamt att benämningen landsbygdsområde ges olika betydelse för strandskyddsreglernas tillämpning. Med utredningens förslag avses med landsbygdsområden a) områden där länsstyrelsen har upphävt strandskyddet helt eller delvis och där ingen dispens krävs eller b) områden redovisade i översiktsplanen där det särskilda skälet 7 kap. 18 d § miljöbalken ska kunna tillämpas vid dispensgivning och upphävande av strandskyddet. Utredningen föreslår dessutom att befintliga LIS-områden i översiktsplanen, efter det att utredningens förslag trätt i kraft, ska gälla som landsbygdsområden.

Den valda ordningen underlättar inte tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna och kan inte heller bidra till en större klarhet om strandskyddets bestämmelser ur allmänhetens synvinkel. Vidare kommer detaljeringsgraden att skilja sig väsentligt mellan sådana områden beroende på om det redovisas i en översiktsplan eller i ett beslut meddelat av länsstyrelsen.

Boverket anser det är motsägelsefullt att länsstyrelsen ska kunna helt eller delvis återinföra strandskyddet om förutsättningarna att upphäva strandskyddet inte längre föreligger. Avsikten med att upphäva strandskyddet är att området ifråga ska öppnas upp för exploatering. Länsstyrelserna ska inte upphäva strandskyddet för ett större område än vad kriterierna medger. Tillvägagångssättet är också problematiskt ur den aspekten att ett återinförande av strandskyddet i områden där det tidigare har upphävts bygger på att det finns en löpande tillsyn av utvecklingen i områden ifråga. I annat fall riskerar exploateringen överskrida det utrymme som kriterierna medger. Boverket ställer sig tveksamt till att länsstyrelserna har tillräckligt med resurser och kommer välja att prioritera detta.

¹ Landsbyggsdefinitioner i Sverige och andra länder, Glesbygdsverket, mars 2008.

Tillvägagångssättet att först upphäva strandskydd och sedan vid behov återinföra det är också något som det kan bli svårt att förklara och motivera för allmänhet och verksamhetsutövare. Erfarenheten visar att det är svårt att återinföra restriktioner när de en gång har tagits bort.

Det kan också bli svårt för allmänheten att uppfatta skillnaden mellan olika områden och vad som motiverar olika regler för områdena ifråga. För ett område gäller att strandskyddet upphävs för att i ett senare skede, när utrymmet för exploatering nåtts, återinföra strandskyddet. För ett annat område kan det handla om upphävande av eller dispens från strandskyddet om området betraktas som redan tagit i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften (18 c § p. 1 MB). I dessa områden har länsstyrelsen inte motsvarande möjlighet att återinföra strandskyddet.

7.4 Kriterier för landsbygdsområden

Boverket anser att de föreslagna kriterierna, som ska ligga till grund för upphävandet av strandskyddet, är vagt utformade och öppnar upp för olika tolkningar. Utfallet av tillämpningen kan komma att grunda sig i skönmässiga bedömningar och kan leda till en stor variation mellan områden där förhållandena i sak inte skiljer sig mycket åt. För allmänheten kan det bli otydligt på vilken grund de olika besluten vilar på. Det föreligger också en risk att det uppstår ett lapptäcke av olika regelverk och undantag beroende på hur länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelserna kommer att skilja sig åt, vilket ur rättssäkerhetssynpunkt är olyckligt. Strandskyddet är ett generellt skydd och ska gälla på ett likartat sätt i hela landet.

Enligt Boverket är det lämpligare att kriteriet för landsbygdsområden utgår ifrån den samlade tillgången på obebyggda strandskyddade områden i kommunen. Då får man även in att antalet sjöar inom området kan spela roll för bedömningen. För de mer tätbefolkade och tätbebyggda områdena i riket är det också väsentligt att beakta det mellankommunala perspektivet. Strandnära områden i en kommun kan utgöra en väsentlig tillgång även för andra kommuners invånare, både avseende friluftsliv och rekreation.

Inga geografiska begränsningar för landsbygdsområden

Boverket avstyrker förslaget om att kust- och skärgårdsområden ska kunna prövas utifrån kriterierna för landsbygdsområden. Trycket på dessa områden är generellt högt, framför allt för fritidsbebyggelse och dessutom tillhör dessa delar av kusten och skärgårdsområden tillsammans med de större sjöarna ur strandskyddssynpunkt det mest värdefulla strandområdena i landet.

7.5 Särskilda skäl för dispens i landsbygdsområden

Boverket tillstyrker förslaget om särskilda skäl för dispens i landsbygdsområden. Förslaget kommer att underlätta landsbygdens utveckling genom att ge bättre förutsättningar för att bygga bostäder och underlätta näringsverksamhet i områden med behov av ökad attraktionskraft. Ett förbättrat

bostadsbyggande i landsbygden kan också bidra till ett mer differentierat boende på landsbygden som bättre tillgodoser olika grupperns behov av bostäder. I dag upplever ett flertal kommuner att det råder en obalans mellan utbud och efterfrågan.

Dock bör paragrafen 18 d § MB ges en annan formulering än ”landsbygdsområden som redovisats i översiktsplan”, eftersom översiktsplanen endast ska vara vägledande. På s. 265 anger utredningen också att avsikten inte är att det ska krävas att området har pekats ut i översiktsplanen för att de särskilda skälen ska kunna tillämpas. Istället kan en liknande formulering som använts i motsvarande bestämmelse i nuvarande lagstiftning användas (7 kap. 18 e § MB): ”En översiktsplan enligt 3 kap. 1 § PBL (2010:900) ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område som avses i första stycket. Översiktsplanen är inte bindande.”

Boverket menar också att dispens enligt första punkten bör omfatta, förutom byggnader och tekniska anordningar, även tomtmark eftersom det annars skulle kunna bli omöjligt att avstycka dessa byggnader. Trädgårdsrabatter, bersåer och flaggstänger är typiska inslag inom en tomtplats och borde ingå i denna dispens.

Boverket noterar att det särskilda skälet även kommer vara tillämpligt vid upphävande av strandskydd genom detaljplan med stöd av 4 kap. 17 § PBL. Detta gäller även förslaget på tillägg i 7 kap. 18 c § MB som rör klimatanpassningsåtgärder. Boverket anser att utredningen på vissa ställen är tvetydig när det gäller om kommunen ska kunna upphäva strandskyddet genom detaljplan för dessa åtgärder. Det finns skrivningar i utredningen som anger att kommunen bara ska ha rätt att ge dispens inom landsbygdsområden och för klimatanpassningsåtgärder. Vissa skrivningar i utredningen hade därför behövt tydliggöras i detta avseende.

9. Ikraftträdande och genomförande

Boverket avstyrker förslaget att befintliga utpekanden av LIS-områden i översiktsplanen ska gälla som landsbygdsområden. De tidigare LIS-områdena pekades ut under helt andra förutsättningar och regelverk. Att ge dessa en annan rättsverkan är problematiskt både principiellt och i praktiken. Särskilt besvärligt för länsstyrelsen att de yttranden de lämnade på översiktsplanen gjordes mot det tidigare regelverket. Dessutom innebär utredningens förslag att översiktsplanen får juridiskt bindande verkan vid bedömningen om landsbygdsområde enligt förslagets 18 d § MB, vilket den inte har i nuläget.

Enligt Boverkets uppfattning vore det bättre att ge kommunerna en väl tilltagen tidsram för att hinna uppdatera sina översiktsplaner och att utpekade LIS-områden får gälla fram tills att kommunerna har hunnit omarbete sina översiktsplaner.

Boverket instämmer i att effekterna av de föreslagna åtgärderna bör följas upp årligen och utvärderas. Boverket anser också att det inte ska enbart röra sig om

en kvantitativ uppföljning och utvärdering i samband med dispensbeslut: antal, plats och typ av åtgärder. Lika viktigt är det att uppföljnings- och utvärderingsåtgärderna inriktas mot en mer kvalitativ bedömning av hur strandskyddets syften överlag har påverkats av förslagets effekter. En löpande och systematisk redovisning av hur omfattningen av strandskyddade områden utvecklas tillsammans med en övergripande bedömning av hur förhållandena för känsliga djur- och växter har förändrats i samband med strandskyddsreformen ger underlag för bedömningar om ytterligare insatser behöver vidtas.

I detta ärende har stf. generaldirektör Yvonne Svensson beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit utredare Kajetonas Čeginskas. I den slutliga handläggningen har också stf. rättschef Anette Martinsson, avdelningschef Peter Fransson, juristerna Karl Evald, Lars Lennwall, lantmätare Karolina Andersson och landskapsarkitekt Hanna Olin Petersson deltagit.

Yvonne Svensson
stf. generaldirektör

Kajetonas Čeginskas
utredare

Kopia till:

m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

lars.arell@regeringskansliet.se