

Enheten för naturskydd
Charlotte Wells
Direkt 010-2250319
charlotte.wells@lansstyrelsen.se

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande över strandskyddsutredningens slutbetänkande "Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd" SOU 2020:78

Er beteckning: M2020/02032

Sammanfattning

- Länsstyrelsen anser att 25 m strandskydd ska gälla vid insjöar med en vattenyta som uppgår till 1 hektar eller mindre och vattendrag som är 2 meter eller smalare. Länsstyrelsen bör dock ha möjlighet att i det enskilda fallet upphäva eller utöka strandskyddet där det behövs.
- Länsstyrelsen anser att strandskydd ska råda vid anlagda vatten. Länsstyrelsen bör dock ha möjlighet att i det enskilda fallet upphäva strandskyddet för befintliga anlagda vatten och för nyanläggningar.
- Det är positivt med en digitalisering av strandskyddet, men det bör göras på nationell nivå.
- De länsvisa undantagen bör upphöra att gälla när ny lagstiftning träder i kraft alternativt under en övergångsperiod. Det bör inte finnas möjlighet att ha kvar dem.
- Lagtexten blir tydligare med ny skrivning om strandskydd och äldre planer. Dock är det problematiskt när gamla beslut om upphävande av strandskydd gäller då de ofta inte speglar förhållandena på platsen idag.
- Länsstyrelsen anser att det vore bra med en översyn om undantaget för de areella näringarna.
- Det föreligger inte något behov av ändring av bestämmelserna om utvidgning av strandskyddet eller andra åtgärder för förnyad översyn av utvidgade strandskydd.
- Länsstyrelsen anser att kommunen inte ska kunna ansöka hos Länsstyrelsen om att upphäva strandskyddet i ett landsbygdsområde. Det räcker att kommunen kan peka ut landsbygdsområden i översiktsplanen. Det är dock bra att kommunen kan välja om de vill peka ut landsbygdsområden eller inte.

- Kriterierna för landsbygdsområden är bra, men behöver kompletteras med en tydlig vägledning och bra exempel. Det finns annars risk att strandskyddet urholkas om för stora delar av Dalarnas län pekas ut.
- Förslagen på särskilda skäl i landsbygdsområden är i grunden bra, men mer vägledning behövs angående hur strikt de ska tolkas. Ordvalet ”behövs” är problematiskt framför allt för bostads- och fritidshus i jämförelse med hur ordet används när dispens provas för bryggor enligt 7 kap. 18 c § punkt 3.
- Ökad restriktivitet i vissa områden är bra, men bör också inkludera landområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet.
- Strandskyddsdispens ska självklart ges för klimatanpassningsåtgärder som skydd för befintliga samhällsviktiga byggnader och anläggningar mm. Dock fungerar befintliga särskilda skäl väl för att hantera detta. Ett extra särskilt skäl är inte nödvändigt.
- Det är tveksamt om extra resurser till Naturvårdsverket om vägledning för strandskyddstillsyn kommer att ge önskad effekt för kommunernas arbete.

6.1 Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

Utredningens förslag 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 är delvis ett bra förslag. Många är de tillfällen som det är andra avvägningar som ligger till grund för planering eller bygglov för åtgärd annat än att det råkar placeras invid vatten. För vårt läns stora områden med glesa strukturer är det fördelaktigt ur ett klimatperspektiv att komplettering av bebyggelseområden, byar och tätorter kan ske invid befintlig bebyggelse även om det är nära ett litet vatten. Detta är också i synnerhet fördelaktigt för våra fjällkommuner där bebyggelse inte lokaliseras med anledning av närhet till vatten i många fall, utan utifrån andra aspekter som närhet till befintliga anläggningar, stugbyar och terränganpassning bland annat.

MEN att generellt ange att inte strandskydd ska råda invid dessa mindre vatten utan att bibehålla möjlighet till fri passage kommer med största sannolikhet leda till att strandskyddets syften inte tillgodoses. Det finns ofta höga värden för växt- och djurlivet i och nära småvatten. De kan även ha betydande värden för det allmänna friluftslivet. Fri passage invid små sjöar och vattendrag måste finnas kvar för att vi ska ha någon chans att nå våra miljömål så som exempelvis ”Levande sjöar och vattendrag” och ”Ett rikt växt- och djurliv”. Vid små sjöar och

vattendrag finns ofta brynmiljöer och andra variationsrika miljöer som är viktiga för biologisk mångfald. Strandzonen är även viktig för att bevara goda livsvillkor i vattenmiljön. Länsstyrelsen anser att det borde vara 25 m strandskydd invid små sjöar och vattendrag. I det enskilda fallet skulle länsstyrelsen kunna pröva möjligheten att minska ner strandskyddet vid små sjöar och vattendrag (7 kap. 18 § punkt 2 miljöbalken) på samma sätt som redan görs i dag.

Utredningens förslag om att länsstyrelsen i det enskilda fallet kan införa strandskydd för små sjöar och vattendrag är bra. Men det är en arbetskrävande insats som inte kan förväntas ske länsövergripande vid lagstiftningens ikraftträdande. Därför är det bättre om huvudregeln är 25 m strandskydd vid små sjöar och vattendrag, men med möjlighet för länsstyrelsen att utöka strandskyddet där det behövs.

6.2 Strandskydd vid anlagda vatten

Det är olyckligt om strandskyddet hämmar anläggande av våtmarker och andra vatten med natur- och klimatvärden. Dock anser länsstyrelsen att det är allt för långtgående att helt ta bort strandskyddet vid alla vatten som anlagts efter 1975. Höga naturvärden finns ofta även vid anlagda vatten. Som huvudregel bör det vara 25 m strandskydd vid små anlagda vatten och 100 m strandskydd vid stora anlagda vatten (samma avstånd som vi anser bör gälla för strandskyddet generellt).

För att kunna anpassa strandskyddet bör länsstyrelsen få möjlighet att upphäva strandskyddet vid både stora och små anlagda vatten. Om området har liten betydelse för strandskyddets syften bör länsstyrelsen i det enskilda fallet få möjlighet att minska ner strandskyddet. Detta bör gälla vid både nyanläggningar och befintliga anlagda vatten oavsett storlek på anläggningen. Förslagsvis kan detta bli ett tillägg till 7 kap. 18 § punkt 2.

Om utredningens lagförslag går igenom bör länsstyrelsen få möjlighet att införa strandskydd vid anlagda vattendrag/sjöar där det behövs.

6.3 Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller

Det är bra om det kan bli ökad tydlighet för alla om var strandskyddet gäller. Länsstyrelsen ska enligt utredningens förslag redovisa var strandskydd råder. Det kan sannolikt bli gränsdragningsproblematik för de vatten som är på gränsen till 1 ha yta eller 2 meter bred eller mindre, beroende på vattenstånd och årstid, var mätningen av bredd genomförs etc. Det borde tillsättas medel att på nationell nivå ta fram detta digitaliserade underlag som därefter delges länen och

kommunerna och som sedan ajourhålls enligt upprättad rekommendation och ingår i planeringskatalogen. Arbetet med denna digitalisering föreslås av utredningen vara klar inom två år. En arbetsuppgift som kan vara svår att genomföra utan extra medel samtidigt som övrig digitalisering av samhällbyggnadsprocess pågår. Exempelvis pågår det redan idag ett arbete hos Lantmäteriet om att digitalisera strandskyddet.

6.4 Enklare att ändra gamla förordnanden om strandskyddets omfattning

Under flertalet år har konstaterats att strandskydd råder olika beroende på länsvisa olika beslut tagna historiskt sätt. Att inte åtgärda detta när nu strandskyddet ses över i grunden är förvånande. Hur ska allmänhet och politik få acceptans för likhet inför lag om det beroende på vilket län åtgärd föreslås, hanteras olika? Kommuner arbetar kommunövergripande oaktat vilken länstillhörighet som gäller (för Dalarnas läns del gemensam förvaltning för kommunerna Avesta, Fagersta och Norberg i Västmanland-Dalarna bygg- och miljöförvaltning), konsulter arbetar över hela landet, länsstyrelserna och SKR arbetar med nationella vägledningar etc. I utredningens förslag skulle de 11 län som idag har undantag tillsammans med övriga län fortsättningsvis behöva hantera strandskyddet delvis olika, om nu inte länen mot förmodan upphäver undantagen på eget initiativ. Förslaget om lagstiftning som möjliggör ett upphävande borde ändras till att alla de länsvisa undantagen upphöra att gälla när ny lagstiftning träder i kraft alternativt under en övergångsperiod. Det ska inte vara upp till varje län om man vill ha lika lagstiftning som övriga Sverige eller ej.

6.5 Strandskydd och äldre planer

Länsstyrelsen håller med om att utformningen av lagtexten blir tydligare med utredningens lagförslag. Vi önskar ändå påpeka att dessa förordnande om undantag är gamla och att samma förutsättningar då som nu kanhända inte råder. Länsstyrelsen ser även en komplex problembild när dessa gällande förordnanden om upphävande ska digitaliseras för att tydligt kunna redovisas. Länsstyrelsen i Dalarnas län och berörda kommuner i länet har inte fullständig ordning på vilka beslut som är tagna och gäller.

Situationen som redogörs för i utredningen från Länsstyrelsen i Stockholms län att *Detta har stor betydelse och utgör ett hinder för kommunerna i deras uppdrag att bland annat möta bristen på bostäder* råder inte Dalarnas län. Bedömningen är att dessa förordnanden i Dalarnas län generellt sett inte är utpekade i områden med stor efterfrågan på mark för bostäder.

6.6 Undantaget för de areella näringarna

Det vore bra med en översyn om undantaget för de areella näringarna. Det borde bli enklare att tillämpa undantaget för småskaliga areella näringar så som mindre djurhållning och odling eftersom de ofta gör nytta för öppna landskap, levande landsbygd mm. Det bör dock hänga ihop med reglerna för bygglovshanteringen, vilket översynen måste ta hänsyn till. Hobbyverksamheter bör inte kunna tillämpa undantaget för areella näringar.

6.7 Utvidgning av strandskyddet

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning. Det föreligger inte något behov av ändring av bestämmelserna om utvidgning av strandskyddet eller andra åtgärder för förnyad översyn av utvidgade strandskydd.

7.3 Två alternativa sätt att underlätta byggandet inom landsbygdsområden

Det är bra att det inte är tvingande i översiktsplanen att peka ut landsbygdsområden, utan att det är en möjlighet. Det gällande systemet med LIS-områden i översiktsplanen är betungande för i synnerhet mindre kommuner. Det kan medföra att översiktsplaner inte tas fram i den omfattning eller takt som de borde.

Vi anser att det blir onödigt krångligt och svåröverblickbart med två olika sätt att peka ut landsbygdsområden. Det blir dessutom väldigt märkligt om länsstyrelsen först ska upphäva strandskyddet i ett landsbygdsområde och sedan ha "tillsyn" över området för att kunna lägga tillbaka strandskyddet när tillräckligt mycket bebyggt. Det är fullt tillräckligt att kommunen pekar ut landsbygdsområden i översiktsplanen. Det är även bättre ur samhällsplaneringssynpunkt att planera för bebyggelse i översikts- och detaljplaner. I en detaljplan kan kommunen planera från början så att det inte byggs mer än vad området tål. Då finns även goda möjligheter att planera så att fri passage ner till vattnet bibehålls. Vid behov kan kommunen upphäva strandskyddet i detaljplanen.

Termen *landsbygdsområden* kan upplevas som otydlig. Det finns risk att man tolkar det olika. Vi har dock inte något bättre förslag på term.

7.4 Kriterier för landsbygdsområden

Kriterierna är bra, men kan bli svåra att tillämpa. De behöver kompletteras med en tydlig vägledning där det finns gott om bra exempel på hur de tre kriterierna ska tolkas. I Dalarnas län finns risk att allt för stora delar av kommunerna pekas ut som landsbygdsområden. Om det sker kan strandskyddet komma att urholkas.

Vägledningen angående kriteriet *god tillgång på obebyggd mark* är att det bestäms från fall till fall samt att behov och förutsättningar analyseras utifrån bl.a. miljömål och friluftslivsmål (som inte alla gånger är applicerbara eller ens regionaliserade). Detta är vagt och kommer sannolikt leda till olika tolkningar.

Kriteriet *inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse* är en bedömning där länsstyrelsen behöver förlita sig till kommunernas uppgifter. Det kan också bli svårt för kommunen att ta fram och styrka sådana uppgifter.

Kriteriet *inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften* kan bli problematiskt om kommunerna anger stora områden. Dessa områden kan bli svåra för länsstyrelsen att granska, i synnerhet i områden där det inte gjorts så mycket inventeringar.

Ett problem som kan uppstå när kommunen pekar ut landsbygdsområden med god tillgång till obebyggd mark är att där samtidigt kan finnas en obruten strandlinje som är skyddsvärd. Vägledning kommer att behövas kring hur vi ska lösa denna typ av konflikt mellan exploateringsintresse och natur- och friluftslivsintresse.

Det är bra att kriteriet ”bidrag till landsbygdsutvecklingen” tagits bort då begreppet hanterats olika. Det är svårbedömt hur t.ex. service i form av lanthandel, kollektivtrafik, skola etc. kan ha gynnats av LIS.

7.5 Särskilda skäl för dispens i landsbygdsområden

Angående första punkten i utredningens förslag på särskilda skäl så är det för Dalarnas läns del bra att nya bostads- och fritidshus inte måste placeras i anslutning till befintliga hus. Skrivningen ”behövs” är dock problematisk. Vad innebär det att ett område *behövs* för enstaka en- eller tvåbostadshus? Jämför med skrivningen i 7 kap. 18 c § punkt 3 och den mycket strikta rättspraxis som nu råder för bryggor – det krävs oerhört starka ”behov” av en brygga för att få uppföra dem. Med det perspektivet blir det märkligt att ha skrivningen ”behövs” om tanken är att de flesta som vill ska kunna uppföra bostads- och fritidshus i landsbygdsområden.

Angående andra punkten så är utredningens förslag bra, men mer exempel behövs av vad som ska räknas som angelägna allmänna intressen av att uppföra eller utveckla sammanhållen bebyggelse.

Angående tredje punkten så är skrivningen i grunden bra. Men det behöver förtydligas vad ”nödvändig för en verksamhet” och ”fördel av ett strandnära läge” innebär. Möjligen kan ordet ”behövs” vara problematiskt även här, beroende på hur lättvindigt det är meningen att dispens ska kunna beviljas.

7.6 Stärkt skydd i vissa områden

Ökad restriktivitet i vissa områden är bra, men bör också inkludera landområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet.

Tydlig vägledning och bra exempel behövs för att tillämpningen ska bli lika över landet. Hög exploateringsgrad/bebyggelsestryck i Stockholm är inte nödvändigtvis samma sak som hög exploateringsgrad/bebyggelsestryck i Dalarna län.

7.7 Enklare att vidta klimatanpassningsåtgärder

Vi anser självklart att strandskyddsdispens ska kunna ges för fysiska klimatanpassningsåtgärder som skydd för befintliga samhällsviktiga byggnader och anläggningar mm. Dock bedömer vi att det inte bör vara nödvändigt med ett extra särskilt skäl. Dispens kan redan idag ges för fysiska klimatanpassningar inom ramen för de särskilda skälen i 7 kap. 18 c § punkt 3 och punkt 5.

Oavsett om lagförslaget med ett extra särskilt skäl går igenom eller inte så behövs en vägledning för att hantera vad som är klimatanpassningsåtgärder för att undvika konflikter mellan naturvärden och skydd av samhällsviktiga funktioner.

Viktigt är också att det nya särskilda skälet inte blir en ursäkt för att bygga på platser som annars skulle anses olämpliga att bebygga.

8 Effektivare tillsyn inom strandskyddade områden

Länsstyrelsen är positiv till mer vägledning om strandskyddstillsyn från Naturvårdsverket. Dock är det tveksamt om extra resurser till Naturvårdsverket leder till att kommunerna kan utföra mer och effektivare tillsyn. Situationen vad gäller plan- och bygglovstillsyn är ansträngd idag och beror på resursproblematik.

Det kan även finnas annat som hindrar en effektiv tillsyn, så som stora samfälliga fastigheter med gemensamt ägande där det är svårt att rikta ett föreläggande om rättelse till rätt person. Går det att få till en lagstiftning så att rättelse kan ske på samfällig mark även i de fall det inte går att hitta rätt person att förelägga om rättelse?

9 Ikraftträdande och genomförande

Det verkar tveksamt om lagstiftningen hinner träda i kraft på ett bra sätt till 1 januari 2022. Den nya lagstiftningen behöver vara väl genomtänkt innan den träder i kraft. Vi behöver också en bra vägledning inför den nya lagstiftningen. Därför vore det bättre om det dröjer lite längre innan den nya lagen träder i kraft.

Det är bra att befintliga LIS områden ska anses vara landsbygdsområden. Då har inte kommunens insats varit förgäves.

Det är bra om den nya lagstiftningen följs upp. Men länsstyrelsen har viss oro för ökad arbetsbelastning i och med uppföljningskrav. Redan i dagsläget tar det mycket tid att återrapportera strandskyddsstatistik till Naturvårdsverket.

10 Ekonomiska och andra konsekvenser

Det är viktigt att länsstyrelserna får de resurser som krävs för att utföra arbetet. Det är osäkert om de resurser som utredningen föreslår kommer att räcka till. Det kommer exempelvis bli svårt att avgöra vilka vattendrag i Dalarnas län som är över och under 2 m breda.

Allmänna synpunkter

- Det är bra att regler om tomtplatsavgränsning och fri passage finns kvar.
- Det är bra att länsstyrelsen fortfarande ska granska och överpröva kommunens beviljade strandskyddsdispenser.
- Enligt 7 kap. 18 § punkt 1 får länsstyrelsen i det enskilda fallet upphäva strandskyddet i ett område om det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Länsstyrelsen anser att paragrafen borde omformuleras så att den blir lättare att tillämpa i fler fall än vad som nu är möjligt. I nuläget är det i princip omöjligt att använda den. Inte ens på de flesta grusplaner, asfalterade ytor eller klippta gräsmattor är det uppenbart att området saknar betydelse för strandskyddet.
- **Bryggor:** Det borde vara enklare i landsbygdsområden att få dispens för bryggor. På ställen där det inte redan finns massor av bryggor, där det inte är högt tryck på att alla vill ha bryggor och där vattenmiljön inte är särskilt skyddsvärd. Bryggan är viktig för många för att få tillgång till sjön för bad- och båtliv och det allmänna friluftslivet.

Det borde också vara möjligt att ge dispens för en liten brygga för bad/båt i de fall en person redan har en strandtomt – om det inte är en särskilt värdefull vattenmiljö tex. grunda mjukbottnar i havet. Detta även om tomten ligger utanför landsbygdsområden.

Det är märkligt att utredningen inte tar upp problematiken med bryggor mer. Den strikta hanteringen med i princip totalstopp på de flesta bryggor innebär att förtroendet för strandskyddet minskar i Dalarnas län.

- Det särskilda skälet i 7 kap. 18 c § punkt 2 om avskiljande väg borde differentieras. Skälet är svårt att tillämpa i Dalarnas län där de flesta vägar är för smala enligt nuvarande praxis.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Ylva Thörn med naturvårdshandläggare Charlotte Wells som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsarkitekt Frida Ryhag, jurist Rickard Malteskog, enhetschef naturskydd Jemt Anna Eriksson, klimatanpassningssamordnare Linn Ekholm och vattenverksamhetshandläggare Stöt Ulrika Andersson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.

Kopia:

m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se.