



Länsstyrelsen
Gävleborg

Enheten för diarium och juridik
Ulrika Svedjerot
010-2251413
ulrika.svedjerot@lansstyrelsen.se

YTTRANDE

2021-04-26

1 (8)

Dnr 834-2021

Regeringskansliet
c/o Miljödepartementet

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

Yttrande över strandskyddsutredningens slutbetänkande Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

Er beteckning: M2020/02032

Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

Nuvarande system som ger länsstyrelserna möjlighet att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag har lett till en orimlig uppsplittring av strandskyddet fastigheter emellan då enskilda fastighetsägare har ansökt om upphävande på enskilda fastigheter. Det är en hantering som är komplicerad, kostsam och leder till ett oöverskådligt lapptäcke av upphävda områden för småvatten. Utifrån ett samhällsutvecklingsperspektiv kan förslaget om ett generellt upphävande medföra positiva effekter. Det minskar olikheter i tillämpningen nationellt sett, med tanke på att 11 län sedan 1975 redan upphävt strandskyddet helt eller delvis för flera små sjöar och vattendrag. Med detta bör lagstiftningens legitimitet stärkas.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län konstaterar dock att många mindre sjöar och vattendrag hyser stor biologisk mångfald med stora natur- och miljövärden. För att säkerställa dessa värden är det nödvändigt att länsstyrelserna ges möjlighet att utreda vilka små sjöar och vattendrag som fortsatt behöver skyddas från exploatering. Om strandskyddet upphävs genom de föreslagna bestämmelsernas ikraftträdande riskerar det medföra att små sjöar och vattendrag som behöver skydd riskerar att lämnas oskyddade till dess att länsstyrelsen hunnit inventera och bedöma alla små sjöar och vattendrag i länet. Översynen är särskilt väsentlig för att mildra de negativa effekterna på miljömålen och för det pågående arbetet med grön infrastruktur.

En inventering och bedömning av länets små sjöar och vattendrag kräver mycket tid och resurser och länsstyrelsen anser därför att det är avgörande att det avsätts ekonomiska medel till länsstyrelserna för sådant arbete. Detta för att förslaget ska kunna genomföras utan att riskera att värdefulla små sjöar och vattendrag står oskyddade och eventuellt hinner exploateras innan en bedömning av

skyddsvärdet har gjorts. En sådan översyn bör också genomföras innan strandskyddet digitaliseras för att undvika dubbelarbete.

Utredaren beskriver att reglerna om fri passage ska tillämpas även om strandskyddet tas bort vid små sjöar och vattendrag (SOU 2020:78, s. 328). Länsstyrelsen i Gävleborgs län vill understryka att regeln om fri passage i 7 kap. 18 f § MB i nuvarande lydelse tillämpas vid dispens eller upphävande. Av utredningens förslag framgår inte att någon annan lydelse föreslås. Om strandskyddet tas bort generellt för små sjöar och vattendrag innebär det att bestämmelsen inte kan tillämpas. Det behöver därmed införas en ordning för att säkerställa att fri passage finns även när strandskyddet har tagits bort för dessa vatten.

Anlagda vatten

Länsstyrelsen i Gävleborgs län ser att det finns miljöförbättrande åtgärder som behöver genomföras bl.a. i form av anläggande av vatten. I ljuset av detta kan det finnas anledning att genomföra lättnader i strandskyddsreglerna på detta område.

Det är dock något oklart vad som avses med anlagda vatten. Enligt utredningen avses till exempel kanaler men det framgår inte vad som gäller vid andra anlagda diken än markavvattningsdiken. Gränsdragningen för vad som utgör vad är svår redan med hänvisning till föreslagen lagtext men än mer komplex när utredningen uppställer skillnader mellan kanaler och anlagda diken. Det vore önskvärt om anlagda vatten preciserades med en legaldefinition, exempelvis med hänvisning till vedertagna begrepp såsom vattendrag eller vattenområden.

Digitalisering

Länsstyrelsen i Gävleborgs län ser positivt på förslaget att digitalisera strandskyddet för att öka transparensen och förenkla och effektivisera hanteringen av ärenden som rör strandskydd. Arbetet riskerar dock att bli mycket komplext och oerhört resurskrävande varför det är viktigt att tillräckliga medel avsätts för detta. För att digitaliseringen ska genomföras på ett enhetligt sätt bör arbetet samordnas på nationell nivå, som ett uppdrag till Lantmäteriet. Lantmäteriet, i samarbete med länsstyrelserna och Naturvårdsverket, bör få i uppdrag att ta fram grundkartor över vilka vatten som berörs av regeländringar. Lantmäteriet, i samarbete med länsstyrelserna och Naturvårdsverket, bör även ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införliva beslut om var strandskydd gäller i den digitala infrastrukturen för tillgängliggörande av standardiserade datamängder i samhällsbyggnadsprocessen. Länsstyrelsen anser att en genomförandeperiod på två år efter ikraftträdande är för kort för att hinna fatta nödvändiga beslut och genomföra digitaliseringen.

När den digitala infrastrukturen är utredd och grundkartor tagits fram bör länsstyrelserna få i uppdrag att samordna arbetet. Tiden för länsstyrelsernas

digitalisering av strandskyddade områden bör omfatta tre år från det att grunddata från Lantmäteriet har levererats och nödvändig vägledning och föreskrifter är fastställda av Naturvårdsverket. För att täcka såväl det praktiska arbetet som projektledning och beslutshandling under tre år bör avsätta medel ökas till 15 miljoner kronor. För att säkerställa ett upprätthållande av aktuella kartor bör förvaltningsrutiner införas som innebär att myndigheter som tagit beslut om utökat eller upphävt strandskydd, genom föreskrift eller beslut i enskilt fall, åläggs att tillgängliggöra dessa i digitalt format. Detta format bör överensstämma med de krav som finns för den nationella infrastrukturen för geodata som Lantmäteriet har att ta fram.

Underlätta byggande inom landsbygdsområden

Det är positivt att landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS) ersätts med utpekande av landsbygdsområden i översiktsplan och att kravet på landsbygdsutveckling tas bort. Vi anser däremot att kriterierna för landsbygdsområden är otydliga och de riskerar därför att leda till ett godtyckligt regelverk. Om förslaget ska genomföras behöver kriterierna förtydligas och det krävs även omfattande stöd i form av exempelvis vägledningar för efterföljande bedömningar. Att inte klart definiera de kriterier som kan ligga till grund för lättnader i strandskyddet bäddar än en gång för att förslaget kommer innebära ojäma och olika tolkningar hos olika aktörer i samhället. Det legitimitetsproblem som förslaget är tänkt att råda bot på riskerar med detta förslag att finnas kvar och innebär dessutom en stor rättsosäkerhet.

Att det inte i förväg är fastställt vid vilken exploateringsgrad och befolkningstäthet som strandskyddet bör respektive inte bör upphävas eller lättas bäddar för en differentiering som inte beror på objektiva och förutsägbara grunder. Länsstyrelsen i Gävleborgs län vill gärna se en ram eller ett intervall där det i förväg definieras att lättnader och upphävanden eventuellt kan ske respektive när det inte är aktuellt för kommunerna att genomföra det inledande arbetet då det i förväg går att se att exploateringsstrycket och befolkningstätheten innebär att lättnader eller upphävanden inte kan komma i fråga.

Tillgången till obebyggda stränder (mark) bör bedömas i relation till exploateringsgraden i kommunen eller den del av kommunen som förslaget avser, inte till det enskilda strandskyddade området.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att det är viktigt att lättnader i strandskyddet sker med en god planering och hushållning. Att kommunerna ges möjlighet att välja mellan att ansöka om ett upphävande av strandskyddet i ett område och att utpeka området i översiktsplanen för att ge möjlighet till dispens ökar visserligen det lokala inflytandet men kan leda till en sämre långsiktig planering. De två olika sätten, med delvis olika aktörer inblandade, innebär en risk för att bedömningarna blir olika och därmed saknas enighet och likabehandling av

frågan. Det är av största vikt att de nya reglerna blir så enkla och tydliga som möjligt samt att de får hög legitimitet.

Införandet av de nya kriterierna för landsbygdsområden innebär så betydande lättnader i strandskyddet att det framstår som fullt tillräckligt att hantera landsbygdsområden i processen för framtagande översiktsplan med tematiska tillägg. Genom att bibehålla frågorna som en del av en ordinarie processen säkras att övervägandena blir tillräckligt noggranna. Ur ett samhällsplaneringsperspektiv är det att föredra att enbart detta alternativ finns att tillgå.

Alternativ 1. Upphäva strandskyddet inom landsbygdsområden

Länsstyrelsen i Gävleborgs län befarar att förslaget riskerar att ytterligare komplicera strandskyddslagstiftningen och mot bakgrund av övriga lättnadsförslag anser vi att det här förslaget inte är nödvändigt för att uppnå direktiven. Förslaget riskerar att leda till att strandskyddet upphävs i flera samt stora områden utan någon garanterad helhetssyn eller bedömning i ett större perspektiv, med negativa konsekvenser för strandskyddets syften och en minskad motståndskraft mot klimatförändringar som följd.

Vid en kommunal ansökan om upphävande av strandskyddet i ett landsbygdsområde ter det sig som oklart hur själva utpekandet av området ska gå till. Den helhetssyn som en kommunal översiktsplanering innebär saknas helt om varje strandområde genererar en egen utredning och ansökan. Då det inte finns någon storleksbegränsning för ett landsbygdsområde skulle det kunna leda till stora markanspråk avsedda för bebyggelse inom strandskyddat område. Detta utan någon garanterad helhetssyn eller bedömning i ett större perspektiv, med negativa konsekvenser för strandskyddets syften och en minskad motståndskraft mot klimatförändringar som följd.

För det fall upphävandemöjligheten ändå ska finnas ser Länsstyrelsen i Gävleborgs län det som positivt att strandskyddet kan återinföras om området inte längre uppfyller kriterierna för landsbygdsområden. Dock finns stora svårigheter med hur ett sådant system ska fungera. För att säkerställa att strandskyddet återinförs i områden som inte längre uppfyller kriterierna för landsbygdsområden krävs kontinuerlig uppföljning vilket innebär betydande resurser. Tanken att man kan bebygga stränderna i lagom omfattning för att sedan återinföra strandskyddet och därigenom bibehålla god tillgänglighet och goda livsvillkor för djur och växter visar på bristande förståelse för strändernas betydelse ur miljö- och friluftsynpunkt.

Förslaget skulle vidare kunna innebära en osäkerhet för de som valt att etablera t.ex. ett företag inom ett landsbygdsområde. Om ett återinförande av strandskyddet sker kan det innebära att en påbörjad långsiktig satsning i området inte kan slutföras. Detta kan då starkt bidra till rättsosäkerhet och därmed bl.a påverka reglernas legitimitet.

Det ska enligt förslaget åligga kommunen att utreda förutsättningarna för om ett strandområde ska anses vara ett landsbygdsområde. Förslaget riskerar att medföra att länsstyrelsen, i de fall kommunens utredning är bristfällig, inte klarar sin fastställda handläggningstid alternativt att länsstyrelsen kommer att utföra den utredning som saknas för att klara fastställd handläggningstid vilket strider mot den ordning som har föreslagits.

Utredaren beskriver att reglerna om fri passage ska tillämpas även om ett upphävande av strandskyddet sker. Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att förslaget bör tydliggöras så att det framgår hur fri passage ska säkerställas vid ett upphävande av hela området. För att säkerställa att fri passage alltid finns kvar vid alla vatten bör det övervägas att en allmän regel kring detta införs.

Stärkt skydd i vissa områden

Länsstyrelsen i Gävleborgs län ser positivt på att skyddet stärks i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark stor samt i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Dock bör det förtydligas att detta stärkta skydd ska komplettera den restriktivitet som utarbetats i praxis för områden som är särskilt skyddsvärda exempelvis biotopskyddsområden, områden med höga natur- eller kulturvärden, riksintressen och växt- och djurskyddsområden. För legitimitet och transparensens vore det önskvärt att den utarbetade praxisens kodifieras i lagtexten.

Föreslag till ny lydelse av 18 c § st 2 MB

I områden som är särskilt skyddsvärda ska första stycket tillämpas restriktivt. 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.

Fastighetsbildningslagen

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att det är viktigt att strandskyddet beaktas i alla relevanta regelverk (bl.a miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen).

I dagsläget finns det generella bestämmelser i fastighetsbildningslagen om att fastighetsbildning inte ska stå i strid med särskilda bestämmelser, bl.a sådana som omfattar strandskydd. Det saknas dock en *särskild* bestämmelse som beaktar strandskyddet vid fastighetsbildning. Av den anledningen förekommer det olika tolkningar av när och hur fastighetsbildning kan ske utan att det strider mot strandskyddets syften.

Utredningen har inte belyst strandskyddet i förhållande till fastighetsbildningslagen. För att säkerställa att strandskyddet beaktas i tillräcklig utsträckning vid fastighetsbildning bör en översyn av detta övervägas.

Klimatanpassningsåtgärder

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att det är viktigt att ta hänsyn till pågående och kommande klimatförändringar och de effekter de kan få på bebyggelse i utsatta områden, varför förslaget om ett nytt särskilt skäl om åtgärder för klimatanpassning i 7 kap. 18 c § MB välkomnas.

Det är viktigt att detta skäl inte kan användas för att underlätta ny bebyggelse i områden som är, eller kan komma att bli, påverkade av klimatförändringar på olika sätt, och att det enbart används i de fall där bebyggelse redan har uppförts.

Tillsyn

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att det är viktigt att det finns tillräckliga resurser samt erforderlig kompetens hos tillsynsmyndigheterna för att säkerställa att regelbunden kvalitativ tillsyn utförs. Det välkomnas att Naturvårdsverket tillförs resurser för att arbeta med vägledning och utbildning i strandskyddstillsyn. Länsstyrelsen ansvarar för tillsynsvägledning i länet. I det ingår att granska kommunernas tillsynsverksamhet och ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen (prop. 2019/20:137 s. 48), varför det är viktigt att länsstyrelserna tillförsäkras ekonomiska resurser för detta ändamål.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län kan konstatera att kommunerna efterfrågar stöd och vägledning inte bara vad gäller strandskyddstillsyn utan även i dispensprövningen. Det är problematiskt ur länsstyrelsens perspektiv då det inte är länsstyrelsens roll att bistå med juridiskt stöd i kommunens dispensprövning. Med anledning av att länsstyrelsen även överprövar kommunala strandskyddsdispenser är det mycket viktigt att länsstyrelsen förhåller sig opartisk till kommunens verksamhet i den delen. Resurser bör således avsättas till utbildning och vägledning för kommunerna även på detta område.

Generella synpunkter

Av kommittédirektivet framgår att strandskyddslagstiftningen ska göras om i grunden. För att uppnå det måste regelverket vara tydligt och risken för misstolkning minimal. Av de föreslagna ändringar som utredningen framhåller föreligger fortfarande en stor risk för felbedömningar och godtyckliga beslut.

I de delar som särskilda medel föreslås är det viktigt att det tydligt framgår vad dessa medel är avsedda att användas till.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Per Bill med jurist Ulrika Svedjerot som föredragande.

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.

