

2021-05-03

500-1342-21

Regeringskansliet Miljö- och
energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Beslut om rättelse enligt 36 § förvaltningslagen (2017:900)

Länsstyrelsen beslutar härmed om följande rättelse i dess yttrande den 30 april 2021 i ärende nr 500-1342-21:

Rättelse i sidhuvudet på sidan 1-7: **2021-04-30**

Brittmarie Jansson

Miljöhandläggare

Detta beslut har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrift.



Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Remiss Strandskyddsutredningens slutbetänkande ”Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd” (SOU 2020:78)

(M2020/02032)

Länsstyrelsen i Hallands län yttrar sig över remiss –Strandskyddsutredningens slutbetänkande ”Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd” (SOU 2020:78).

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Allmänt

1. Reglerna bör så långt möjligt vara generella och tydliga utan alltför många tolkningsmöjligheter.
2. Länsstyrelsen i Halland anser att förslaget riskerar medföra en ökad osäkerhet i var strandskyddet gäller, med risk för ökade överträdelser som följd.
3. Tillgång på attraktiva friluftsområden behöver säkerställas även utanför naturreservat och det är viktigt att en ändring av strandskyddsbestämmelserna tar hänsyn till detta.

Små vattendrag/småvatten

4. Länsstyrelsen i Halland avstyrker utredningens förslag att strandskydd inte ska gälla vid insjöar som är mindre än en hektar och vattendrag som är under 2 meter och förordar istället att strandskyddet begränsas till 30 meter utmed dessa utpekade vattenområden.
5. Det är väsentligt att definitionen kring hur man avgör om ett vattendrag är smalare eller bredare än 2 meter blir tydlig. Generellt är värdet för växt- och djurlivet och för det rörliga friluftslivet inte möjligt att skilja kring vattendrag på den ena eller andra sidan om tvåmetersgränsen.
6. Länsstyrelsen bör få möjlighet och resurser för att i god tid genomföra en översyn av strandskydd av de områden vid små vattendrag som är smalare än två meter och småvatten under en hektar för att kunna säkerställa bevarande av strandskyddet inom områden med höga naturvärden.

7. Länsstyrelsen i Halland tillstyrker att strandskyddet inte ska gälla vid vattendrag/vatten anlagda efter 1975.

Landsbygdsområden

8. Länsstyrelsen i Halland ser med oro på att de förändringar som införs för att underlätta exploateringar och byggnation bland annat i Norrlands inland kan komma att äventyra de naturvärden och allmänhetens tillgång till strandnära friluftsområden som finns i södra delen av landet, till exempel i vårt eget relativt högexploaterade, län.
9. Länsstyrelsen i Halland ifrågasätter att en implementering av förslagen i utredningen avseende landsbygdsområden får den effekt som åsyftas. Det är sannolikt snarare grundläggande förutsättningar som kollektivtrafik, förskolor, skolor och affärer som hindrar att fler bosätter sig på landsbygden.
10. För att undvika osäkerhet i vad som kan utgöra ett landsbygdsområde måste detta förtydligas på ett enhetligt sätt innan förslaget antas för att det ska kunna hanteras rättssäkert. Det måste vara tydligt vad som menas med låg- och högexploaterade områden för att undvika att olika tolkningar görs.
11. I ett Hallands-perspektiv är det olyckligt med två olika alternativa vägar för landsbygdsområden, när det gäller dispensprövning och upphävande av strandskydd.
12. Landsbygdsområden bör inte pekas ut längs kusterna. Hela Sveriges kust är av sådan betydelse för strandskyddets syften att det inte bör gå att peka ut som landsbygdsområde.
13. Det är viktigt med ett tydliggörande av hur upphävande av ett landsbygdsområde med återinförande av strandskyddet ska gå till.
14. Länsstyrelsen i Halland anser att det ska vara möjligt att neka dispenser och ansökningar om upphävande av strandskydd i till exempel landsbygdsområden där det finns problem med erosion eller översvämning.

Särskilda skäl

15. Det särskilda skälet i 7 kap. 18 c § punkt 7 bör tas bort, det täcks redan av punkt 5, *område som behöver tas i anspråk för ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området.*

Övrigt

16. Föreslagen ny lydelse av 10 a § i lagen om införande av miljöbalken gör bestämmelsen otydlig.
17. De äldre beslut om undantag som gäller inom vissa län bör upphöra att gälla om lagförslaget träder ikraft, så att reglerna blir mer förutsägbara och lika mellan länen.
18. För områden där strandskydd började gälla efter att miljöbalken trädde i kraft och där upphävande av strandskyddet inte prövats i samband med att en detaljplan togs fram, bör det finnas en möjlighet att pröva

strandskyddsfrågan samlat och inte som nu för varje fastighet i samband med nya bygglov.

Synpunkter på Strandskyddsutredningens förslag

Allmänna synpunkter

Reglerna bör så långt möjligt vara generella och tydliga utan alltför många tolkningsmöjligheter. Det blir annars svårt att tillämpa reglerna på ett enhetligt och rättssäkert sätt.

En implementering av det som föreslås i utredningen kan komma att medföra en påtaglig risk för negativ inverkan på både biologisk mångfald och friluftsliv. Länsstyrelsen i Halland anser att förslaget riskerar medföra en ökad osäkerhet i var strandskyddet gäller, med risk för ökade överträdelser som följd. Förslaget introducerar flera bedömningsfrågor vilket kommer medföra en regional skillnad i hur strandskyddet hanteras. Denna osäkerhet kan istället medföra en minskad acceptans och ett minskat förtroende för strandskyddet, motsatt vad som eftersträvas.

På senare tid har vi sett ett ökat besöksstryck på naturreservaten i länet. Intresset för att vara ute i naturen för olika slags upplevelser ökar och bedöms fortsätta att öka. I södra Sverige kan en ökad exploatering av bebyggelse i områden med väldigt låg eller ingen tidigare exploatering kan medföra ett ökat tryck på reservaten, med risk för skada på de biologiska värdena som följd. Tillgång på attraktiva friluftsområden behöver säkerställas även utanför reservaten och det är viktigt att en ändring av strandskyddsbestämmelserna tar hänsyn till detta.

Upplevelsevärdet av friluftsområden riskerar att förtas om det upplevs allt för exploaterat. Många söker sig till naturområden för att komma bort från stadsmiljön och för att uppleva en lugnare natur och vildmark. I södra Sverige är en påtaglig risk, med ett ökat inrättande av landsbygdsområden samt med borttagning av strandskyddet vid små vattendrag, en mer spridd bebyggelse, både permanent, men även fritidsbebyggelse i lågexploaterade områden som utnyttjas för rekreation.

Små vattendrag/småvatten

I Halland har, sedan möjligheten för länsstyrelsen att upphäva strandskyddet vid småvatten och små vattendrag infördes 2014, haft ett stort antal sådana ärenden (cirka 470 st totalt). Ett omfattande arbete med ibland svåra bedömningar.

Många av de vattendrag som är smalare än 2 meter är i Halland mycket viktiga havsöringsvatten, i synnerhet i de kustnära miljöerna samt för flodpärlmussla. Även bottenfaunan är rik på många ställen, till exempel i källbäckarna på Hallandsåsens nordsluttning som hyser en för regionen unik insektsfauna. Ett generellt upphävande av strandskyddet vid dessa vattendrag medför en betydande risk för exploatering och förlust av dessa värden. Om strandskyddet helt upphävs finns det också en risk att många av de trädbevuxna kantzoner vi idag har längs med våra vattendrag försvinner. Om strandnära områden bebyggs finns det ofta en önskan om att se vattnet och då avverkas dessa träd. Det i sin tur ökar risken för erosion och man får ökade problem med igenväxning av vattendragen då ljusinstrålningen ökar, vilket i sin tur skapar ett behov av rensning i de fall vattendraget ligger på jordbruksmark. Det är inte tillräckligt att dessa små vattendrag/småvatten omfattas av biotopskydd, det finns naturvärden även på land.

Många djur och växter rör sig och sprider sig i landskapet utmed mindre vattendrag som på så sätt fyller en viktig funktion för grön infrastruktur. Strandskyddet kring små vattendrag ger idag ett automatiskt skydd av vattendragens svämplan som både är av ekologisk betydelse och av betydelse för översvämningrisker, både på platsen direkt, men även för nedströms liggande bebyggelse och infrastruktur. Det kommer vila ett tungt ansvar på bygglovsprövningen för att överblicka dessa frågor.

Ett annat exempel på ansvar som kommer att förflyttas till bygglovsprövningen är bevakningen av fridlysta arter. Detta är en sådan fråga som hanteras vid den nuvarande prövningen av upphävande av strandskydd vid små vattendrag/småvatten. Det är ett ansvar som vilar på markägaren att uppmärksamma detta, men i praktiken är det inte rimligt att en enskild markägare ska ha den kunskap som krävs för det och risken finns då att sådana frågor missas, om inte någon prövning av strandskyddet sker. Om ett helt upphävande av strandskyddet blir aktuellt är det viktigt att dessa frågor lyfts till exempel genom att Länsstyrelsen remissas vid bygglovsärenden inom tidigare strandskyddade områden.

I utredningen ges förslaget att Länsstyrelserna ska få möjlighet att återinföra strandskyddet vid små vattendrag om de har särskild betydelse för strandskyddets syften. Länsstyrelsen i Halland anser att det i praktiken kan komma att bli svårt att återinföra strandskyddet. Det är också oklart vad som kan utgöra dessa särskilda värden där strandskyddet kan återinföras. Om borttagning av strandskyddet vid små vattendrag/småvatten blir aktuellt, är det viktigt att Länsstyrelsen får möjlighet och resurser för att i god tid genomföra en översyn av strandskyddsområden för att kunna säkerställa bevarande av strandskyddet inom områden med höga naturvärden. Det får inte bli ett glapp så att tidigare skyddade områden där strandskyddet har betydelse hinner exploateras på grund av att Länsstyrelsen inte har haft tid att återinföra skyddet.

Länsstyrelsen i Halland anser att det är en bakvänd väg att gå att generellt ta bort strandskyddet för att sedan möjliggöra en återintroduktion. Man bör istället överväga andra alternativ som till exempel en reduktion av strandskyddet vid små vattendrag som kan uppnå liknande effekt vad gäller möjligheterna till exploatering. Det är troligen lättare att få acceptans för ett system där strandskyddet finns kvar (fast eventuellt bara 30 meter vid små vattendrag) men att prövningen istället underlättas. Vid små sjöar och mindre vattendrag skulle till exempel kravet på särskilda skäl kunna plockas bort helt. Då blir det bara en prövning av åtgärden mot strandskyddets syften.

Länsstyrelsen i Halland tillstyrker att strandskyddet inte ska gälla vid vattendrag/vatten anlagda efter 1975.

Det är väsentligt att definitionen kring hur man avgör om ett vattendrag är smalare eller bredare än 2 meter blir tydlig. Risken för att den låga acceptansen för strandskyddet fortsätter är hög när gränsen bli abrupt och det är maximalt strandskydd eller inget strandskydd beroende på hur bedömningen om vattendragets bredd utförs. Kommer det att vara så att det är antingen 100 meter strandskydd om vattendraget är 2,1 meter brett eller inget strandskydd om vattendraget är 1,9 meter brett. Strandskyddet belastas då med en gräns som inte är motiverad i termer av strandskyddets syften. Generellt är värdet för växt- och djurlivet och för det rörliga friluftslivet inte möjligt att skilja kring vattendrag på den ena eller andra sidan om tvåmetersgränsen. Länsstyrelsen i Halland bedömer att denna omständighet blir mindre framträdande om strandskydd gäller i någon omfattning.

Sammanfattningsvis avstyrker Länsstyrelsen i Halland förslaget att strandskydd inte ska gälla vid insjöar som är mindre än en hektar och vattendrag som är under 2 meter och förordar istället att strandskyddet begränsas till 30 meter utmed dessa utpekade vattenområden.

Landsbygdsområden

Regeringens direktiv till utredningen har varit att föreslå författningsändringar 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. Länsstyrelsen i Halland ser med oro på att de förändringar, trots direktiven, som införs för att underlätta exploateringar och byggnation bland annat i Norrlands inland kan komma att äventyra de naturvärden och allmänhetens tillgång till strandnära friluftsområden som finns i södra delen av landet, till exempel i vårt eget relativt högexploaterade län. Vad som är låg- och högexploaterade områden kommer att öppna upp för en mängd tolkningar. Det måste vara mycket tydligt vad som menas. I ett europeiskt perspektiv är i princip hela Sverige lågexploaterat. Alla kommuner kommer med säkerhet göra sina egna bedömningar av vad som är låg- och högexploaterat utifrån sina lokala förhållanden. En nationell styrning måste till kring dessa frågor.

Länsstyrelsen i Halland ifrågasätter att en implementering av förslagen i utredningen får den effekt som åsyftas. Finns det ett brett underlag för att hävda att strandskyddet är ett betydande hinder för landsbygdsutveckling? Det är sannolikt snarare grundläggande förutsättningar som kollektivtrafik, förskolor, skolor och affärer som hindrar att fler bosätter sig på landsbygden. Utredningens förslag riskerar då endast att få små positiva men betydande negativa konsekvenser. Förändringen när det gäller LIS eller landsbygdsområden är en konstruktion för att underlätta bebyggelse strandnära med stor risk för förlust av höga naturvärdena utmed stränderna.

I förarbetena är det otydligt om redan utpekade LIS-områden i ÖP kan betraktas som landsbygdsområden där strandskyddet kan upphävas. Ska dessa områden också bedömas utifrån kriterierna i 17 a § vid en ansökan om upphävande, eller ska denna bedömning förväntas redan vara gjord?

Det finns en osäkerhet i vad som kan utgöra ett landsbygdsområde. Detta måste förtydligas på ett enhetligt sätt innan förslaget antas för att det ska kunna hanteras rättssäkert. Vad som är god tillgång på oexploaterad mark och låg efterfrågan på mark för exploatering kan variera påtagligt, beroende på var i landet man befinner sig. Kombinationen av att förstora LIS-områden och att införa möjligheten att upphäva strandskyddet helt eller delvis har stor potential av att kunna slå snett. Nästan alla kommuner, även de i storstadsregioner, anser att de har omfattande landsbygdsområden där strandskyddet bör upphävas.

I ett Hallandsperspektiv är det olyckligt med två olika alternativa vägar för landsbygdsområden. Det en är stor risk att det blir stora områden som pekas ut i översiktsplanen och att upphävanden kommer att ske inom små avgränsade områden, där strandskyddet även kommer att bibehållas i olika omfattning i enlighet med utredningens överväganden. Detta riskerar ge utrymme för bedömningar som kan leda till godtycklighet.

När det gäller friluftslivet borde det finnas möjligheter att uppnå de positiva effekter som eftersträvas på annat sätt än att helt upphäva strandskyddet. Det finns idag redan möjlighet att upphäva strandskyddet vid små vattendrag samt söka dispens från strandskyddsbestämmelserna vid större. Den positiva effekt som kan tänkas uppnås får

anses obetydlig jämfört med den negativa effekt på strandskyddets syften som exploateringen riskerar medföra, inklusive friluftslivet.

I nuvarande regler anges att LIS-områden inte får pekas ut längs kusterna. Länsstyrelsen i Halland anser att denna regel ska finnas kvar. Hela Sveriges kust är av sådan betydelse för strandskyddets syften att det inte bör gå att peka ut som landsbygdsområde.

I förslaget till ny lydelse av 7 kap. 18 § talas det om ”ansökan från eller flera kommuner”. Av vilken anledning står det så? En kommun kan ju bara göra en ansökan avseende den egna kommunen. Även om flera kommuner samverkar angående ett större landsbygdsområde, så måste varje kommun sedan göra en egen ansökan.

Det är också oklart hur ett upphävande av landsbygdsområden med återinförande av strandskyddet ska gå till. Det är här viktigt med ett tydliggörande. Det finns en risk att strandskyddsvärden går förlorade som en följd av att länsstyrelserna inte i tid noterar, till exempel på grund av bristande resurser, att ett område inte längre bedöms som landsbygdsområde. Att kunna återinföra strandskyddet i områden där det upphävts får ses som praktiskt svårt. Dels ska det utredas och motiveras inom vilka områden det ska återinföras, vilket i sig är ett omfattande arbete, och det ska accepteras utan överklagan (kommer det att gå att överklaga?). Beroende på storleken på landsbygdsområdena finns det också en risk att dessa blir högexploaterade i vissa avgränsade, mer attraktiva områden. Det framgår inte hur det är tänkt att ett upphävande av landsbygdsområdet och ett införande av strandskyddet inom området ska gå till i sådana fall. Som helhet kanske området fortfarande uppfyller kraven. Strandskyddsvärden kan då gå förlorade i det enskilda nu högexploaterade området.

Länsstyrelsen i Halland anser att det ska vara möjligt att neka dispenser och ansökningar om upphävande av strandskydd i till exempel landsbygdsområden där det finns problem med erosion eller översvämning. Detta bör gälla även om det kan riskera att bli problem nedströms ett område som kommer att exploateras. Även där klimatförändringar i framtiden riskerar ge sådana problem är det inte lämpligt att upphäva strandskyddet.

Särskilda skäl

Det särskilda skälet i 7 kap. 18 c § punkt 7 som nu införs täcks redan av punkt 5, *område som behöver tas i anspråk för ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området*. Att införa detta ytterligare skäl förefaller onödigt.

Det sista stycket i föreslagen ny lydelse av 7 kap. 18 c §, om särskilt restriktiv tillämpning, framstår som överflödig. Bestämmelserna är i grunden tillräckligt stränga och det räcker med en mildring av dem för landsbygdsområden. I frågan om särskild restriktiv prövning i högexploaterade områden, bör den prövningen knytas till prövningen enligt 7 kap. 26 § snarare än i bedömningen av särskilt skäl. Det är i avvägningen mellan intresset att utföra en åtgärd och det allmänna intresset som hög exploatering är intressant.

Övrigt

Föreslagen ny lydelse av 10 a § i lagen om införande av miljöbalken gör bestämmelsen otydlig. I betänkandet (s. 363) anges ”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.”. Tillägget kan inte anses tydliggöra detta.

För Halland gäller en situation där strandskyddet inte har upphävts likt i Stockholms län efter att miljöbalken trädde i kraft 1999. Det innebär att vi har gällande detaljplaner från innan 1999 där strandskyddet inte prövats eftersom det inte gällde strandskydd då planen antogs. När strandskyddet senare blev generellt gäller strandskydd i dessa planer. I några fall är områdena halvt utbyggda. För dessa områden bör det finnas en möjlighet att pröva strandskyddsfrågan samlat och inte som nu för varje fastighet i samband med nya bygglov.

De äldre beslut om undantag som gäller inom vissa län bör enligt Länsstyrelsen i Halland upphöra att gälla om lagförslaget träder ikraft. Eftersom det inte är möjligt att fatta nya sådana beslut, så skapar dessa äldre beslut en svårmotiverad skillnad i strandskyddet mellan olika län. Denna fråga bör man ta tag i nu när strandskyddet görs om i grunden. Ett syfte med utredningen är att göra strandskyddet mer lika i grund och botten i hela landet. De problem som kan uppstå i de län där det funnits dessa undantag bör kunna lösas genom övergångsbestämmelser.

Beträffande tillsynen av strandskyddet och digitaliseringen ställer Länsstyrelsen i Halland sig bakom bifogade dokument som tagits fram av Länsstyrelserna gemensamt, se *bilaga 1 och 2*.

I detta ärende har landshövding Brittis Benzler varit beslutande och miljöhandläggare Brittmari Jansson varit föredragande. Miljövårdsdirektör Per Leander, naturvårdshandläggare Björn Larsson, länsfiskekonsulent Erika Axelsson, chefsjurist Peter Jupén och planarkitekt Josefine Carlsson har medverkat i ärendet.

Brittis Benzler

Brittmari Jansson

Detta beslut har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Så här hanterar vi dina personuppgifter

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

Bilagor

1. Gemensam text om tillsyn dat. 2021-04-21
2. Gemensam text om digitalisering dat. 2021-04-23