



Miljödepartementet
c/o Naturmiljöenheten
m.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia till: m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Remiss om Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd (SOU2020:78)

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Norrbottens län, tillika Vattenmyndigheten i Bottenvikens vattendistrikt (härefter benämnt Länsstyrelsen) bedömer att utredningen gjort ett imponerande arbete med tanke på de snäva tidsramarna. Det finns dock oklarheter och formuleringar som gör att Länsstyrelsen nu lämnar ett förhållandevis omfattande yttrande.

Förslagen ska syfta till att förbättra förutsättningarna för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringsstryck. De ska också leda till att strandskyddet vid behov kan bibehållas eller förstärkas för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden. Landsbygdsområden ersätter LIS-områden vilket vi tillstyrker. Vi tror att det gör det möjligt att, till skillnad från LIS-verktyget, fånga upp fler potentiella områden som kan få lättnader i dispenskraven.

Länsstyrelsen avstyrker bestämt förfarandet med upphävande av strandskyddet. Förslaget med landsbygdsområden i översiktsplan med dispenslättnader är mer än tillräckligt för att nå den effekt som önskas. Kriteriet i 7 kap 17a §, punkt tre, för utpekande av landsbygdsområden anser vi vara för långtgående och nuvarande text bör ersättas med "...som inte är av *betydelse* för något av strandskyddets syften."

Länsstyrelsens yttrande skiljer sig delvis från det länsstyrelsegemensamma textförslag (se *Digitalisering av strandskyddade områden*) som tagits fram. Nuvarande avgränsningsbeslut bör fortsätta gälla till den tidpunkt då Lantmäteriet (inte länsstyrelserna) utifrån moderna hydrografiska kartskikt buffrat var strandskydd gäller, med undantag för de små sjöarna och vattendragen. Därefter kan Länsstyrelsen bedöma om befintligt avgränsningsbeslut är tillgodosett eller om utfallet skulle innebära att det blir avsevärt mer strandskydd. I det sistnämnda fallet bör Länsstyrelsen ges möjlighet att fatta ett nytt avgränsningsbeslut som i stora drag innebär att de förhållanden som rätt sedan 1975 består. Vi tror att det annars finns risk att ett stort antal småvatten som idag omfattas av avgränsningsbeslutet istället kommer att omfattas av strandskydd. Avgränsningsbeslutet kan med fördel samordnas med Västerbottens län för att liknande regler ska gälla oberoende av länsgränsen.



Bestämmelsen om fri passage (och tomtplatsavgränsning) saknas i lagtexten. Det är oklart var dessa bestämmelser hamnar, eller om de helt försvinner ur lagtexten eftersom paragrafen i det lagförslag som presenteras istället handlar om möjligheter att upphäva eller införa strandskydd.

Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Strandskyddet borde därför också differentieras beroende på hur viktiga stränderna är för bevarande av goda livsvillkor för djur och växtliv, d.v.s. biologiska värden. Vi bedömer att förslagen om lättnader inte analyserats tillräckligt avseende konsekvenser.

Inom vissa områden (formellt skyddade områden enligt 7 kap MB, Natura 2000 samt obrutet fjäll enligt 4 kap MB) avstyrks generellt lättnader i strandskyddet. Det gäller självfallet även inom de landsbygdsområden som kan utpekas. Med tanke på Natura 2000s omfattning för vattendrag i länet kan det dock finnas anledning att överväga vissa lättnader inom ramarna för översiktsplanarbetet.

Länsstyrelsen tillstyrker det föreslagna särskilda skälet för klimatanpassningsåtgärder men att det bör förtydligas avseende vem som kan söka och hur behovet ska prövas.

Vi tillstyrker utredningsförslaget att se över undantagen för de areella näringarna då dessa kan upplevas otydliga och i vissa fall i konflikt med strandskyddets syfte om djur- och växtliv.

Yttrande

Allmänt:

Strandskyddslagstiftningen har förändrats över tid. Den har dessutom kompletterats med avgränsningsbeslut i flera län. Länsstyrelsen bedömer att delar av förslaget om ”Tillgängliga stränder” kan bidra till en positivare utveckling för landsbygden i Norrbotten. Länsstyrelsen välkomnar den differentiering som är helt naturlig sett till förutsättningarna i olika delar av landet. Utredningen menar att det behövs ett differentierat strandskydd där hänsyn tas till geografiska skillnader i exploateringsstryck. Kustområdenas generellt höga exploateringsgrad och Norrlands inlands generellt låga exploateringsstryck ges som exempel. Detta är en viktig aspekt som utredarna lyft på ett bra sätt i utredningen. Det märks tyvärr att utredningen har haft för lite tid att utföra ett fullödigt arbete i alla delar.

Det finns en osäkerhetsfaktor om magnituden av förslagets förändringar då de kan innebära att väldigt mycket blir möjligt då kriterierna lämnar stort tolkningsutrymme. Det finns även anledning att se över de särskilda skälen i 7 kap 18 c § MB med avseende på differentiering, det är exempelvis orimligt att det krävs stora mängder fordonspassager för att en väg ska räknas som avskiljande vilket gör att skäl 2 inte är tillämpligt någonstans i Norrbottens inland. Skäl 3 måste utvecklas och differentieras beroende på nationella, regionala och lokala skillnader. Detta gäller speciellt för rennäringen. Det finns även stora skillnader mellan inland och kust. Samtidigt som de uttömmande skälen skapat en enhetlig tillämpning gynnar de inte landsbygden, framför allt särskilt skäl 1, vilket snarast gynnar mer exploaterade områden.



Avsnitt 4: Miljö- och landsbygdspolitiken viktiga utgångspunkter vid en förändring av strandskyddet

Stora delar av Sveriges lands- och glesbygder står inför omfattande utmaningar som är främst kopplade till den demografiska utvecklingen. Samtidigt noterar utredningen att glesbygderna bidrar till rikets energiförsörjning, råvaror och livsmedelsförsörjning. Natur- och kulturmiljövärden är en annan viktig del av glesbygdens attraktionskraft.

Utredningen belyser ett antal utvecklingsperspektiv där värdet av en ökande försörjningskvot, starkt påverkar kommunernas möjligheter att upprätthålla välfärd och viktiga samhällsfunktioner. Lönsamma och konkurrenskraftiga företag som bidrar till hållbar tillväxt och jobb är avgörande för att säkerställa service och välfärd. En annan utvecklingsfaktor är behovet av goda kommunikationer och att tillvarata digitaliseringens möjligheter. Genom att öka nyttjandet av ny teknik kan landsbygds/glesbygdsföretagen förbättra sin konkurrenskraft, genom att utveckla och erbjuda nya produkter och tjänster.

Länsstyrelsen vill betona betydelsen av en god transportinfrastruktur. Det är en viktig förutsättning för nästan alla funktioner i samhället, för den regionala utvecklingen, kompetensförsörjningen och för att nå klimatmålen. På motsvarande sätt behöver investeringar i bredbandsutbyggnaden utökas. Digital kommunikation är avgörande för att bygga utvecklingskapacitet i landets mest glest befolkade kommuner. Regeringens målsättning i dess nationella bredbandsstrategi där 95% av landets hushåll ska inkluderas till år 2020 och hela landet till år 2025 är lovvärt. Länsstyrelsen vill poängtera att resurstilldelningen till Norrbotten för att utbyggnadstakten ska följa strategins målsättning inte korresponderar alls i nuläget. Detta ställer krav på både ekonomiska och personella resurser vilket är en stor utmaning för de geografiskt vidsträckta kommunerna i länet. Länsstyrelsen menar att statens uppgift är att garantera bredbandsuppkoppling för alla hushåll och företag i landets glest befolkade områden.

Många kommuner har betydande utmaningar när det gäller bostadsbyggandet. Lättnader i strandskyddet kan bidra till ökat byggande och bidra till bättre förutsättningar för lån. I områden i landsbygder kan produktionskostnaden av en byggnad vara högre än marknadsvärdet. Det innebär ett risktagande för både de som vill bygga och för banker i sin långivning.

Utredningens tematiska beskrivning av glesbygdernas utmaningar var för sig är visserligen korrekt beskrivna, men det är samtidigt en underskattning av utmaningarnas kumulativa effekter. Medan utredningen utgår från en vertikal, ”stuprörformad” analysmodell som följer politikområdena, säger det samtidigt lite om det horisontella helhetsperspektiv som kommunerna arbetar med varje dag. Utmaningarna för glesbygds kommunerna i länet går inte att lösa med avgränsade åtgärder.



En sak som saknas i utredningen är att man nyanserar förslagen i vart fall vad gäller 7 kap 17 a MB och låter rennärlingsfrågorna ta större plats, i betänkandet finns inte mycket sagt om rennärlingen överhuvudtaget. Utredningen hänvisar b.l.a. till riksdagens mål om utvecklingen av Sveriges landsbygder. Riksdagen torde ha möjlighet att främja landsbygden inte bara genom att lätta upp strandskyddet, t.ex. hade större del av mineralersättningarna enligt minerallagen kunnat stanna hos kommunerna, eller fastighetsskatt från kraftverksdammarna, något som också diskuteras i den allmänna debatten.

Avsnitt 5: Befolkningsutveckling och exploatering av stränderna

Norrbottens inland har generellt sett en negativ befolkningsutveckling. Samtidigt hör kusten till en av de mest exploaterade kuststräckorna i landet. Länsstyrelsen delar utredningens slutsatser att olika län och kommuner, även inom kommuner, har olika förhållanden och förutsättningar för lättnader i strandskyddet.

Länsstyrelsen instämmer med utredningen att differentiering av strandskyddet är en fråga för kommun och stat. På lokal nivå är det kommunerna som ansvarar för den övergripande samhälls- och bebyggelseplaneringen. Kommunerna ansvarar också för prövningar av strandskyddsdispenser. Länsstyrelserna, som är statens företrädare på regional nivå, tillhandahåller underlag för kommunernas planering. Kommuner och länsstyrelser har därmed den sammantagna kunskapen om lokala och regionala förhållanden i landet.

Det är även viktigt med en tydlig och rak ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Länsstyrelseorganisationen är unik inom statsförvaltningen med ansvar för en samordnad länsförvaltning och har lång erfarenhet av att arbeta med den typ av näringslivsstruktur som finns på landsbygden såsom exempelvis företag inom primärproduktion, förädling och turism. Länsstyrelsen arbetar också med regional utveckling i form av infrastrukturfrågor som vägar och järnvägar, bredbandsutbyggnad och grundläggande betaltjänster, för att nämna några.

Länsstyrelserna är den enda statliga myndighet som möter kommunerna sektorsövergripande och tvärsektoriellt. Länsstyrelserna är dessutom den enda statliga myndighet som har till uppgift att göra sammanvägda bedömningar och att därmed avgöra intressekonflikter på lokal och regional nivå, som har stor betydelse för en hållbar regional utveckling.

Länsstyrelserna tillstyrker därmed utredningens förslag att vara de aktörer som genomför de förslag som utredningen lämnar.

Avsnitt 6: Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget i vissa delar men med en viktig passus¹. Det är inte troligt att exploateringen vid dessa små sjöar och vattendrag i form av bebyggelse skulle öka avsevärt eftersom de inte är så attraktiva att bygga vid. För Norrbottens del innebär ett upphävt strandskydd vid de minsta vattendragen kanske ingen större skillnad jämfört med dagsläget. Det finns dock en stor osäkerhet i detta. Nuvarande avgränsningsbeslut



gör att de flesta av de minsta vattendragen och sjöarna redan är undantagna strandskydd. Avgränsningsbeslutet i sig har förvisso stora brister, bland annat eftersom det hänvisar till gamla tryckta kartor i skala 1:500 000. Kartan är grovt generaliserad och kan inte direkt översättas till modernt kartmaterial i en större skala. Vattendragen har ofta fel läge vilket kan göra det svårt att tolka vilket vatten som faktiskt avses. Ett kluster av små sjöar kan t.ex. redovisas som en. Det finns en uppenbar risk att ett upphävande av avgränsningsbeslutet, som funnits i över 40 år, skulle innebära att tusentals små sjöar och vattendrag som idag inte har strandskydd skulle komma att omfattas av strandskydd. Vi tror att detta är ett steg i fel riktning, inte i linje med utredningsdirektiven och kan komma att skada den allmänna uppfattningen om strandskydd.

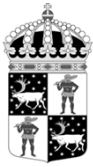
¹Det hade varit önskvärt att detta gamla beslut, efter jämförelse mot nya kartor med en generell buffring av var strandskydd gäller (utfört av Lantmäteriet), upphävdes i sin helhet och ersattes av ett nytt avgränsningsbeslut baserat på modernt kartmaterial. Vi ser tyvärr inte att utredningens nuvarande förslag ger oss den möjligheten. Ett annat bekymmer är att avgränsningsbesluten skiljer sig åt i Norrbotten och Västerbotten vilket innebär att samma vattendrag kan ha olika bestämmelser beroende på vilken sida av länsgränsen man befinner sig. Ett av syftena med utredningen är att klargöra och ensa reglerna för strandskydd över landet. Utredningens förslag att gamla omoderna avgränsningsbeslut ändå ska fortsätta gälla går stick i stäv med detta. Ett bättre förslag hade varit att fatta nya avgränsningsbeslut med nya digitala kartor men med de äldre avgränsningsbesluten som utgångspunkt. Vi tror vidare att genomförandet för Norrbottens del kan alstra mer tid och kostnader än vad den länsstyrelsegemensamma texten ger uttryck för, inte minst då Norrbottens län utgör en fjärdedel av Sveriges yta.

Utöver de resurser som krävs för en digitalisering av strandskyddet, där ett stort ansvar bör ligga på Lantmäteriet (se nedan), kommer det sannolikt att krävas mer resurser för den statliga granskningen av kommunala strandskyddsdispenser samt i översiktsplanarbetet. Enligt SOUn framgår gällande ”Strandskyddsinformation på kartan” att Lantmäteriet kommer att verka för att strandskyddet återigen redovisas geografiskt och att redovisningen kombineras med fastighetsindelning. Lantmäteriet bör få huvudansvaret för digitaliseringen, då de även har skikt med storlek på vattendrag med mera. För Norrbottens del bör det länsvisa undantaget kvarstå tills digitaliseringen är gjord och att Lantmäteriet även ansvarar för en grundbuffring av de strandskyddade vattnen.

Digitalisering av strandskyddade områden (länsstyrelsegemensam text)

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att en bra digital redovisning av var strandskyddet gäller är av stor nytta och ett arbete som bör prioriteras. I utredningen har Länsstyrelsen föreslagits att tillsammans med Naturvårdsverket ha ansvar för att digitalisera strandskyddade områden. Den digitaliseringsprocess som Länsstyrelsen ser framför sig är något mer komplex än vad som framkommer i utredningen, vilket i huvudsak föranleder följande synpunkter:

- *Lantmäteriet, i samarbete med länsstyrelserna och Naturvårdsverket, ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för att inlemma nya digitala beslut om var*



strandskydd gäller i den digitala infrastrukturen för tillgängliggörande av standardiserade datamängder i samhällsbyggnadsprocessen

- *Lantmäteriet, i samarbete med länsstyrelserna och Naturvårdsverket ges i uppdrag att ta fram grundkartor över vatten som berörs av regelförändringen. Lantmäteriet kan eventuellt ta stöd av andra myndigheter som exempelvis SMHI.*
- *En genomförandeperiod på två år efter ikraftträdande är för kort för att hinna ta nödvändiga beslut och genomföra digitaliseringen.*

Länsstyrelsen avstyrker därför ett uppdrag om digitalisering med den utformning som beskrivs i kapitel 6.3. Vi föreslår istället att Länsstyrelsen får den samordnande rollen i uppdraget som följer efter att den digitala infrastrukturen är utredd och grundkartor tagits fram samt blir ansvarig för förvaltning av den digitaliserade informationen (ej grundkartor). Tiden för länsstyrelsens digitalisering av strandskyddade områden bör utökas och räknas från tiden efter att grunddata från Lantmäteriet levererats och nödvändig vägledning och föreskrifter är fastställda av Naturvårdsverket.

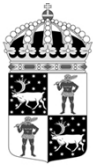
Länsstyrelsen i Norrbottens län hänvisar när det gäller tider och kostnader för genomförande till egen text ovan¹.

Under digitaliseringsprocessen är det avgörande att tydliga och förankrade förvaltningsrutiner etableras för att upprätthålla riktighet och effektivitet. Dessa rutiner bör baseras på den digitala infrastruktur som vi föreslår att Lantmäteriet utreder. De förvaltningsrutiner som utvecklas bör bland annat innebära att myndigheter som tagit beslut om utökat eller upphävt strandskydd genom föreskrift eller beslut i enskilda fall åläggs att tillgängliggöra dessa i ett gemensamt digitalt format som överensstämmer med de krav som finns för den nationella infrastrukturen för geodata som Lantmäteriet håller på att ta fram.

Samverkan inom digitaliseringsprocessen kan införlivas i den pågående samverkan som faller under miljöinformationsrådet och geodatarådet.

För att ge ytterligare bakgrund till länsstyrelsens resonemang ovan redogörs här för de steg som vi identifierar som nödvändiga eller lämpliga för att genomföra digitaliseringen:

- *Utreda definitioner ta fram vägledning och föreskrifter för vilka ytor som kan ingå i strandskyddet*
- *Utreda och beskriva den digitala infrastrukturen för hantering av standardiserade datamängder i samhällsbyggnadsprocessen*
- *Ta fram nationella grunddata över vattendrag som är mindre än 2 meter breda och vatten som är anlagda efter 1975.*
- *Utveckla och tillämpa nationell digitaliseringsmodell så att ett enhetligt geodataunderlag kan tas fram nationellt på ett effektivt sätt*
- *Regionalt arbete med att justera det nationella underlaget utifrån regionala och lokala beslut.*
- *Utveckla ansvarsfördelning och rutin för hur geodata ska hållas ajour i framtida förvaltning*



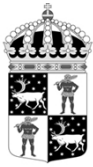
Utredningen skriver att många av de mindre vattendragen redan idag kan omfattas av biotopskydd. Påståendet är direkt kopplat till Sydsveriges jordbrukslandskap och gäller inte generellt över landet, något som utredningen inte kommenterar. I Norrbotten är de små vattendragen ofta de mest värdefulla och även de som är känsligast för störning på grund av sin ringa storlek. I ett annat stycke går utredningen ännu längre och skriver att de områden som hyser de högsta naturvärdena omfattas i regel redan av biotopskydd. Detta påstående stämmer inte.

I utredningen föreslås att länsstyrelserna ska få möjlighet att i det enskilda fallet återinföra strandskyddet. Om detta innebär att länsstyrelserna har möjlighet att införa strandskydd i små vattendrag där värdena är höga, som t.ex. små vattendrag med förekomst av flodpärlmussla, så kan förslaget ha positiva effekter för mångfalden i och kring våra värdefullaste vattendrag. I det enskilda fallet innebär dock att dessa små vattendrag ska beslutas ett och ett vilket är en opraktisk lösning.

Strandskyddet bidrar till att nå eller bibehålla god ekologisk status hos vattenförekomster, vilket är ett principiellt krav som följer av vattendirektivet. Utredningen konstaterar att vissa av de föreslagna ändringarna innebär en risk för försämrade livsvillkor för växter och djur, men belyser inte om detta även medför en risk för försämring av vattnets status eller för möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsnormerna för vatten. I utredningen föreslås ett upphävande av det generella strandskyddet för vissa små sjöar och vattendrag. Länsstyrelsen vill meddela att det pågår ett arbete med att identifiera små sjöar och vattendrag som på grund av sina värden bör läggas till redan befintliga vattenförekomster eller bilda egna vattenförekomster. Sådana små sjöar och vattendrag kommer i så fall att omfattas av miljö kvalitetsnormer.

Avsnitt 7: Ett mer differentierat strandskydd

Länsstyrelsen tillstyrker att landsbygdsområden kan pekas ut i översiktsplan eftersom det är det bästa verktyget för en klok planering. Vi ser även att det kommer att bidra till möjligheterna att utveckla landsbygden. När det gäller förslaget om kommunernas redovisning av landsbygdsområden i översiktsplan krävs stor tydlighet, omfattande utredning liksom höga krav på länsstyrelsens granskningsyttrande för att uppnå förutsägbarhet, enhetlighet och för att det ska bli enklare och mer effektivt att administrera. Detta kan upplevas som ett problem och missgynna resurssvaga kommuner som samtidigt har en hög ambitionsnivå och stor vilja att utveckla kommunen. Utredningsbördan kan upplevas övermäktig då kommunernas attraktiva lägen ofta är belägna inom strandskyddat område. Kommunerna kan behöva stöd i detta arbete som kräver att resurser tillförs och att någon part adresseras och tillförs extra resurser och tid för detta arbete med att stödja kommunerna. Utredningskravet bör därtill inte ställas alltför högt. Vi tror dock att kommunerna kan hantera detta på ett bra sätt.



Länsstyrelsen anser att utredningens förslag att helt upphäva strandskyddet inom landsbygdsområden är alltför långtgående speciellt med tanke på de låga krav som ställs för att klassa ett område som landsbygdsområde. Om upphävande av strandskyddet behövs bör det precis som idag ske genom detaljplanering och utifrån faktiskt tänkt exploatering. Att utreda om ett område är möjligt att upphäva kan vara komplext och kräva en gedigen utredning. Dessutom tillkommer en onödig administration och ajourhållningsfrågor. Vi avstyrker därför bestämt detta alternativ.

Relevanta regionala miljö kvalitets- och friluftsmål kan användas som underlag för en del av bedömningen av landsbygdsområden. Vi bedömer dock att miljö kvalitetsmålen är alltför generellt skrivna för att de ska kunna tjäna som underlag för göra en bedömning om ett områdes specifika betydelse för strandskyddets syften.

7 kap 18 a § punkt 3 är formulerad på ett sätt som att platsen måste vara av särskild betydelse för att kommunen, i förlängningen länsstyrelsen, inte ska kunna upphäva strandskyddet i området. Denna lagändring är enligt vår mening alltför långtgående och inte lämplig att hänga upp på om de strategiska målen är preciserade på regional och lokal nivå. Ett sammanhängande strandskydd är viktigt för strandskyddets syften. Att skapa möjlighet att upphäva strandskyddet om platsen inte är av särskild betydelse riskerar att skada de värden som ett sammanhängande strandskydd ska skydda. Vi föreslår istället att texten i punkt 3 bör vara "...som inte är av betydelse för något av strandskyddets syften". Utredningen skriver även mycket om "*från fall till fall*" eller "*i det enskilda fallet*" vilket vi menar inte bidrar till någon förenkling utan bidrar snarast till rättsosäkerhet.

Många områden och vattendrag som omfattas av någon form av områdesskydd p.g.a. sina höga naturvärden har särskilda värden i sin helhet. Vi menar att formella områdesskydd enligt 7 kap MB, Natura 2000 samt riksintresset *Obrutet fjäll* inte ska omfattas av lättnader i strandskyddet. Med tanke på Natura 2000s betydande omfattning för vattendrag i länet kan det dock finnas anledning att överväga vissa lättnader inom ramarna för översiktsplanarbetet med landsbygdsområden.

Förutom att gynna allemansrättsliga intressen och naturmiljö, främjar strandskyddsreglerna även rennäringen väsentligt, detta då bebyggelse styrs bort från stränderna i många fall. Stränder är typiskt sett viktiga för rennäringen och fungerar som flyttleder/stråk året om. Stränderna är lämpade som flyttleder då de erbjuder öppna ytor med närhet till rastbeten, dessutom kan svaga isar undvikas.

Enligt 7 kap 17 a § ska tillgången till obebyggd mark vara god. Tillgången till oexploaterad mark kan vara god, men marken är inte alltid byggbar på grund av områdesskydd, utpekade riksintresseområden för t.ex. rennäring, vidare kan områden trots att de inte är riksintresseutpekade vara så viktiga rennäringsmässigt att de inte är byggbara. Ibland är stränderna inte byggbara på grund av markförhållanden på platsen eller översvämningsrisk.

Utredningen gör själva bedömningen att "lättnaderna från strandskyddet i landsbygdsområden och vid mindre sjöar och smalare vattendrag kan få negativa konsekvenser för strandskyddets syften och därmed även för miljön". I uppdraget ligger



att identifiera förhållanden utifrån vilka strandskyddsreglerna kan differentieras. Det läggs ett stort fokus på att områden med låg exploateringsgrad lättare ska kunna exploateras, istället för att fokusera på att områden av *liten betydelse för strandskyddets syften* lättare ska kunna exploateras. Utredningen bortser från att sammanhängande, oexploaterade områden har ett stort värde i sig för att bevara goda livsvillkor för växt- och djurarter, bland annat genom att det skapar ekologisk konnektivitet mellan olika områden.

Konsekvenserna av utredningens förslag är inte i alla delar genomlysta. Även om strandskyddets syfte inte är att säkerställa fornlämningar, så kommer lättnader i strandskyddet påverka Länsstyrelsens kulturmiljöarbete. Fornlämningens bilden i norra Sverige kännetecknas av att sjöarnas stränder är särskilt fornlämningsrika. Fornlämningar har sin egen skyddslagstiftning, som gäller såväl kända, som ännu inte upptäckta och registrerade lämningar. Kommunen måste samråda med Länsstyrelsen, om ev. behov av arkeologiska utredningar eller andra krav enligt Kulturmiljölagen. Inför byggande inom områden med fornlämningspotential krävs en arkeologisk utredning. Det är Länsstyrelsen som avgör om fornlämningar kan påverkas av planerna och om utredning krävs eller inte. Med ett ökat strandnära byggande kommer en konsekvens sannolikt bli att länsstyrelserna behöver ökade resurser för handläggning enligt Kulturmiljölagens 2 kap.

Det måste vara tydligt för alla inblandade vart strandskyddet gäller. Vi anser att den redovisning som ska tas fram av vart strandskyddet gäller ska vara rättsligt bindande.

Vattendrag är föränderliga, det är naturligt att de flyttar sig i landskapet. Detsamma gäller kustlinjen, inte minst i ett län som Norrbotten med stor landhöjning i kombination med långa grunda vikar. Detta nämns kort i utredningen men problematiken om hur strandskyddet ska redovisas och ajourhållas eller vem som ansvarar för detta diskuteras inte.

I avsnitt 7.2.3 beskrivs att fri passage är grundläggande. En fråga som uppstår är var bestämmelsen om fri passage hamnar i lagförslaget. Nuvarande 7 kap 18 f § reglerar den fria passagen samt tomtplatsavgränsning. Det är oklart var dessa bestämmelser hamnar, eller om de helt försvinner ur lagtexten eftersom paragrafen i det lagförslag som presenteras istället handlar om möjligheter att upphäva eller införa strandskydd.

Det är positivt att utredningen föreslår förändring i Miljöbalken (MB) med syfte att förenkla klimatanpassning och att det är begränsat till skydd av befintlig bebyggelse. Strandskyddet i sig kan utgöra ett viktigt verktyg för klimatanpassning, t.ex. genom erosionsskydd i form av bevarad växtlighet närmast strandlinjen och genom att bidra till bevarande av biologisk mångfald vilket i sin tur ökar ekosystemens resiliens. Av SOU:n framgår att det skyddade intresset kan vara såväl allmänt som enskilt. Det framgår dock inte vem som kan söka dispens för klimatanpassningsåtgärder, hur det ska visas att åtgärden behövs eller vilken utredning som krävs för prövning av sådana dispenser.

När det kommer till havsområdet delar Länsstyrelsen utredningens uppfattning om att bl.a. grunda mjukbottnar ofta är mycket ekologiskt värdefulla och då bör bevaras så



långt det är möjligt. Utredningen skriver att särskild restriktivitet ska gälla men utvecklar inte vidare vad som menas med detta. De tre nordligaste länen har bland de högre andelarna exploaterad yta inom strandzonen i landet. Med hänsyn till den höga exploateringsgrad som råder vid kusten och skärgården, bör mycket stor restriktivitet råda, men då det inte tydligt definieras kommer åtskilliga ärenden att hamna i domstol. Enklast vore att landsbygdsområden inte får omfatta kust och skärgård.

Länsstyrelsen vill framhålla att det finns många fastigheter avstyckade för bostadsändamål men som inte hunnit bebyggas, som sedan 2009 inte kunnat få dispens på grund av att fastigheten inte kan anses ianspråktagen. Det har varit en olägenhet för många fastighetsägare som betalar fastighetsskatt för ett strandnära läge utan att kunna nyttja fastigheten. Länsstyrelsen föreslår att avstyckade fastigheter för bostadsändamål före 1 juli 2009 ska kunna få dispens trots att detta inte faller under de särskilda skälen.

Vi tillstyrker utredningens förslag att Regeringen bör utreda om det finns behov av att se över undantaget för de areella näringarna. Denna utredning bör se över, framförallt skogsbruk som är den verksamhet som i särklass har störst påverkan på ett stort antal vatten, inte minst på de minsta och känsligaste vattendragen. Rennäringen är en speciell areell näring med speciella förhållanden och det finns anledning att se över regelverket på det här området. Undantag för areella näringar är otydligt och svårt att tillämpa vid granskning. Det finns en oklarhet gällande begreppen renvaktarbostad, renskötarbostad, renvaktarstuga etc. som bör utredas. Det finns ett behov av förtydligande gällande undantaget för areella näringar och bedömning i frågan om en byggnads användning är för boende, tillfälligt boende för näringen eller annat ändamål.

7 kap. 17 § Miljöbalken (1998:808, MB) innehåller föreskrifter om att förbuden i 15 § inte ska gälla kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad som vidtas

1. inom 15 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 25 meter, och
2. inom en tomtplats som har angetts i ett beslut om dispens.

Med skrivningen i lagstiftningen för 7 kap. 17 § MB uppstår en otydlighet kring 1 eller 2 rekvisit gällande tolkning. Lagtexten antyder att båda rekvisiten ska vara uppfyllda, dvs. att förbuden i 15 § inte ska gälla kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad som vidtas 1) inom 15 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 25 meter, **och** 2) inom en tomtplats som har angetts i ett beslut om dispens. I prop. 2008/09:119 kan texten tolkas som att rekvisiten fungerar var för sig. Paragrafen har under åren varit föremål för mycket debatt. Länsstyrelsen föreslår att och ersätts med eller för att onödig dispensprövning ska undvikas

Avsnitt 8: Effektivare tillsyn inom strandskyddade områden

Länsstyrelsen anser att tillsyn är viktigt för att en lagstiftning ska uppfattas som legitim och rättvis. Om tillsynen eftersätts uppstår orättvisor som snabbt förstör tilltron till regelverket. I dagsläget är tillsynen otillräcklig i stora delar av landet och rätts-säkerheten riskerar därmed att bli åsidosatt. Utredningen konstaterar bland annat att de tillsynsansvariga myndigheterna bedriver för lite tillsyn samt vikten av att den tillsyn



som bedrivs är planerad och genomtänkt. Om tillsyn uteblir under lång tid kan det få stora konsekvenser både för biologisk mångfald och allmänhetens tillgång till strandområden. På många håll utmed kuster, större sjöar i inlandet och de större älvarna kan man redan idag se uppenbara konsekvenser av en utebliven tillsyn.

Av utredningens direktiv framgår att "Länsstyrelserna har i dag en viktig uppgift kring tillsyn och kontroll av strandskyddsreglerna. Det finns fortsatt ett behov av en ändamålsenlig och effektiv statlig tillsyn och kontroll av tillämpningen av förändrade strandskyddsregler". Vi anser att länsstyrelserna har en viktig roll för att se till att tillämpningen av ett förändrat strandskydd blir det avsedda och att det inte medför en minskad legitimitet för skyddet. Länsstyrelserna bör därför ges de rätta lagtekniska och ekonomiska förutsättningarna för att en bra tillsynsverksamhet ska kunna bedrivas inom länet.

Vi anser inte att det är tillräckligt att förlita sig till den skärpning som gjordes i augusti 2020 då det i 26 kapitlet 8 § miljöbalken infördes en möjlighet för länsstyrelsen att förelägga en kommun att avhjälpa en brist i kommunens tillsyn. Vi ser att detta skulle kunna kompletteras med en ny paragraf i tillsynsförordningen som ger Naturvårdsverket ansvar att ta fram föreskrifter för strandskyddstillsyn. Vi föreslår att detta görs i andra kapitlet i miljötillsynsförordningen. Föreskrifterna skulle i sin tur skulle kunna peka ut mer i detalj vad som ska planeras, göras och följas upp. På så vis skulle tillsynen kunna bli mer effektiv och likvärdig över landet.

Samtidigt konstaterar utredningen att mer vägledning och utbildning efterfrågas av de operativa tillsynsmyndigheterna och att detta är viktigt för kvaliteten i tillsynen. Därför föreslår utredningen att resurser tillförs Naturvårdsverket. Det är emellertid länsstyrelserna som har det i sammanhanget viktiga ansvaret att ge lokalt och regionalt anpassad tillsynsvägledning till kommunerna inom sitt län.

Vi anser därför inte att det är rätt lösning att enbart ge ekonomisk stöttning till Naturvårdsverket för vägledning och utbildning. Det är länsstyrelserna och inte Naturvårdsverket som har ansvaret för kommunernas tillsynsvägledning. Därför bör resurser för denna verksamhet ges till länsstyrelserna.

Avsnitt 9: Ikraftträdande och genomförande

Enligt utredningen talar behovet av bred och likvärdig information om strandskyddet för en statlig samordning och ansvar för att hålla och svara för uppdateringar av informationen i en digital strandskyddsportal. Att det är Lantmäteriet som bör ha detta uppdrag är det mest effektiva, och att detta samordnas i samråd med övriga aktörer.

Det av utredningen föreslagna tidsperspektivet på två år från att föreslagna regler trätt i kraft bör ändras till att detta sker i en parallell process under en period som är mer rimlig i förhållande till de omfattande insatser som kommer att krävas. Om ett parallellt genomförande inte är möjligt bör tidpunkten för att lagen träder i kraft ske tidigast när utredningen omarbetats och Lantmäteriet har digitaliserat strandskyddet. Lantmäteriet kan också lägga in annan befintlig information som exempelvis skikt med storlek på vattendrag med mera. Ett skikt med en nationell buffring kring sjöar och vattendrag som



berörs av strandskydd bör också utföras av Lantmäteriet. Detta skikt kan sedan användas för bedömningar gentemot t.ex. länsvisa undantag. Därefter kan nya avgränsningsbeslut tas fram, vilka tar hänsyn till gamla avgränsningsbeslut.

Utredningen konstaterar att förslaget kommer att innebära betydande tillkommande arbetsuppgifter för bland annat länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Lantmäteriet. Omfattande informationsinsatser krävs gentemot kommuner och allmänhet vilket föreliggande förslag från utredningen inte kan tillgodose.

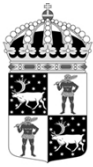
Det finns också frågor som utredningen på grund av tidsbrist inte hunnit behandla, exempelvis avgränsningsbesluten som också uppges vara viktiga utgångspunkter för utredningens förslag. Gällande undantaget för den areella näringen vore det önskvärt att klargöra otydligheter och frågor som uppstår vid tillämpning hos de kommuner och län som omfattas av områden med rennäring.

En annan fråga som uppges vara prioriterad men inte hinns med i denna utredning är samordningen mellan dispensprövning av strandskyddet och fastighetsbildning.

Vissa kommuner har redan stora svårigheter att hinna med utredningar och motiveringar i enskilda strandskyddsdispenser på grund av resursbrist. Detta leder till att beslut inte alltid når upp till nivå för ett rättssäkert beslut. Man uppger problem med hinna med både hantering av inkomna ärenden och den kompetensutveckling som krävs med att hålla sig uppdaterad enligt senaste praxis med mera. Det är viktigt att kommunerna upplever att det är möjligt och realistiskt att genomföra det arbete som krävs för de ändringar av regelverket för landsbygdsområden som kommer att krävas. Kommunernas underlag påverkar sedan direkt tidsåtgång och effektivitet för länsstyrelserna granskning av enskilda dispenser och planer. För att strandskyddet ska bli mer förutsägbart och enklare att administrera krävs ett förslag till förändringar som är genomtänkt, genomarbetat och genomlyst.

Ekonomiska och andra konsekvenser: Förslaget innebär osäkra konsekvenser för kommunernas och länsstyrelsernas hantering av strandskyddet, för ekologiska konsekvenser samt för allmänhetens tillgång till strandområden. Det saknas mer ingående konsekvensanalyser på ett flertal områden, exempelvis miljökvalitetsnormer vilket bl.a. Vattenmyndigheten framfört. Konsekvensutredningen saknar bedömning av långsiktiga och kumulativa effekter av förslaget.

Författningsförslaget: För att få en god uppfattning om författningsförslaget krävs att hela lagtexten redovisas, inte bara vissa paragrafer. Som det är nu har en del paragrafer ersatts med ny text varvid föregående text fallit bort. Ett exempel är nuvarande 7 kap 18 f § som reglerar den fria passagen samt tomtplatsavgränsning. Det är oklart var dessa bestämmelser hamnar, eller om de helt försvinner ur lagtexten. Utredningen har talat varmt om den fria passagen men det finns risk att hänsyn inte tas om den bara går att läsa om i SOUn och inte framgår i lagen.



Länsstyrelsen
Norrbotten

REMISS

Datum
2021-05-03

Diarienummer
526-1640-2021

13 (13)

Beskrivning av ärendet

Miljödepartementet har begärt yttrande över remissen Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd. SOU 2020:78.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Lotta Finstorp med planhandläggare Thomas Steinwall som föredragande.

I ärendet har även enheterna för Samhällsplanering och kulturmiljö, Rätt, Miljöanalys, Naturmiljö, Naturresurs och rennäring, Mark och vattenskydd, Naturskydd, avd. Näringsliv samt Vattenmyndigheten i Bottenvikens vattendistrikt deltagit.

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.