



Länsstyrelsen
Värmland

Samhällsbyggnad
Magnus Ahlstrand
010-224 72 90

YTTRANDE

Datum
2021-05-03

Referens
400-1063-2021

Sida
1(7)

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

M2020/02032

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

Sammanfattning

Länsstyrelsen Värmland ställer sig i stort positivt till utredningens förslag. Dock har Länsstyrelsen synpunkter på enskilda delar av förslagets utformning. Det gäller främst begreppet landsbygdsområden, utformningen av undantaget för små sjöar och vattendrag samt förslaget till ny dispensgrund kopplat till åtgärder på grund av klimatförändringar. Länsstyrelsen föreslår att detaljplanens status i strandskyddsfrågorna höjs och att ytterligare några dispensgrunder kopplade till detaljplanering införs. Vidare ser Länsstyrelsen ett behov av förtydliganden kring tolkningen av vissa begrepp.

Synpunkter på förslaget

Möjligheten till LIS-utpekandet i ÖP tas bort

Utredning föreslår att möjligheten att utpeka s.k. LIS-områden i kommunens översiktsplan (ÖP) tas bort. Enligt förslaget ersätts dessa med s.k. landsbygdsområden där lättnader i strandskyddet ska råda. Det föreslås finnas en möjlighet att utpeka landsbygdsområden i ÖP men att detta även ska kunna ske i en annan process utanför översiktsplanen. Idag befintliga och i Länsstyrelsens granskningsyttrande accepterade LIS-områden föreslås kvarstå och övergå till att betraktas som landsbygdsområden enligt den nya lagen.

Länsstyrelsen stödjer till del förslaget då dagens LIS-utpekanden stör ÖP med en felaktig detaljeringsgrad. LIS-utpekanden har, enligt Länsstyrelsens bedömning, i många fall blivit den helt dominerade frågan i översiktsplanarbetet och har tagit stora resurser i anspråk på bekostnad av annat viktigt ÖP-relaterat planeringsarbete. Vidare har systemet saknat flexibilitet då ÖP har varit det enda instrumentet för ett utpekande. Har kommunen missat att peka ut ett LIS-område så har inte detta kunnat åtgärdas förrän kommunen väljer att ta fram en ny ÖP eller tematiskt tillägg.

Dock saknar förslaget om införande av landsbygdsområden ett ekologiskt perspektiv då den gröna infrastrukturen riskerar att hackas upp när strandskyddet kan upphävas områdesvis.

Vidare saknas en utvärdering av nuvarande LIS-reglers påverkan på landsbygdsutvecklingen i utredningen. Det gäller effekten av nyttillkommen bebyggelse samt en analys av dess påverkan på t.ex. kollektivtrafikresandet, lanthandel och annan service.

Begreppet landsbygdsområden

Det föreslagna nya begreppet landsbygdsområden är vilseledande. Inom termen landsbygd ryms oändligt mycket mer än bara strandskyddsfrågorna. Risker är att begreppet landsbygd mer eller mindre kapas och i den allmänna diskussionen enbart kommer att handla om strandskydd. Länsstyrelsen rekommenderar därför att begreppet landsbygdsområden ersätts med ett annat. Ett förslag kan vara "strandbygdsområden" då det ju är bebyggelsen vid stränderna det handlar om.

Generellt undantag från strandskyddet för små sjöar och vattendrag införs.

Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag föreslås tas bort, det vill säga för små sjöar under 1 ha och vattendrag smalare än 2 m.

Länsstyrelsen vill dock peka på ett par problem med föreslagen utformning av regelverket. Hälften av länen har så kallade undantagsbeslut som i varierande grad har den innebörd som det nu föreslagna generella undantaget innebär. Att införa ett generellt undantag bör dock kompletteras med ett krav på att de olika undantagsbesluten upphävs annars uppnås inte utredningens uttalade syfte med en likformig lagstiftning över landet.

De nu gällande undantagsbesluten är i flera fall, bland annat i Värmland, baserade på en kartbild där s.k. enkelstreckade vattendrag är undantagna. På den underliggande kartan i vårt län är de enkelstreckade vattendragen upp till 10 m breda. Det finns även andra typer av kartor där enkelstreckade vattendrag är upp till 6 m breda. Oavsett vilken karta som har använts så kommer den nya lagen om den kombineras med ett upphävande av undantagsbesluten att leda till ett massivt införande av strandskydd vid vattendrag på 2 - 6 (10) m bredd i stora delar av landet. Länsstyrelsen gör bedömningen att många län i ljuset av detta kommer att välja att behålla sina respektive undantag och därigenom så uppnås inte heller vid denna strandskyddsreform en eftersträvad likformighet över landet.

Att välja 2 m som gräns är problematiskt då det inte finns något användbart kartmaterial som utgår från denna siffra. Att inventera alla små vattendrag med avseende på bredd är ett så omfattande arbete att det är tveksamt om det är genomförbart. Även inventering och utvärdering av vilka små sjöar och mindre vattendrag som har särskild betydelse för strandskyddets syften och där skyddet ska återinföras kommer att kräva en mycket stor arbetsinsats.

Länsstyrelsen Värmland gör bedömningen att undantaget måste baseras på ett idag tillgängligt kartmaterial. Kopplat till det bör möjligheten att åter införa ett strandskydd vid smala vattendrag som har betydelse för strandskyddets syften starkare poängteras.

Länsstyrelsens förslag

Inför ett nytt syfte med strandskyddet

Länsstyrelsen ser i grunden positivt på att klimatrelaterade risker synliggörs i strandskyddslagstiftningen.

Länsstyrelsen föreslår att de klimatrelaterade riskerna lyfts till ett nytt syfte med strandskyddet. Strandskyddets syfte var ursprungligen den fria rörligheten utmed stränderna, senare tillkom skydd för djur och växtliv. Det kanske nu är dags att införa ett tredje syfte, att skydda oss från stränderna. Det kan finnas skäl att både ha och eventuellt kunna utvidga ett strandskydd på grund av klimatrelaterade risker som ras, skred, erosion och översvämning.

Vidare är bedömningen att den föreslagna dispensgrunden är onödig då anläggningar till skydd mot klimatrelaterade risker redan idag kan ges dispens med det särskilda skälet angeläget allmänt intresse. Möjligen kan dispensskälet förtydligas och kravet för att uppfylla kriteriet ”allmänt” behöva utvecklas.

Om den föreslagna nya dispensgrunden bibehålls bör det dock bli mycket tydligare att den är till för att skydda det som redan är byggt och inte kunna användas som dispensgrund för att bygga nytt på ur klimatsynpunkt olämpliga platser.

Höj detaljplanens status inom strandskyddsarbetet

Länsstyrelsen gör bedömningen att detaljplanen har en detaljeringsgrad och utredningskrav som gör den väl lämpad att hantera strandskyddsfrågor. En översiktsplan är för övergripande precis som har konstaterats genom flera års erfarenhet av LIS- arbetet. En enskild strandskyddsdispens på en fastighet ger dock inte den överblick som krävs och oönskade kumulativa effekter uppstår, enligt Länsstyrelsens erfarenhet, över tid.

En möjlighet är att ge vissa utökade möjligheter att hantera strandskyddet om kommunen väljer att upprätta en detaljplan. Enligt detta förslag kan ytterligare dispensgrunder tillföras som enbart kan tillämpas vid detaljplanläggning.

Det är angeläget att hitta former för att hantera problemet med olovliga bryggor vilket i Värmland utgör det vanligaste strandskyddsrelaterade tillsynsobjektet. Detta hantera enligt Länsstyrelsens bedömning även det enklast inom detaljplan.

Förtydligande av begrepp m.m.

Utredningen vill göra det enklare att bygga strandnära i glesare bebyggda områden och införa skärpningar i mer hårdexploaterade. Här används t.ex. begrepp som "lågt exploateringsstryck" och "obrutna strandlinjer". Dessa begrepp är exempel på sådana som behöver förtydligas då lågt exploateringsstryck och obrutna strandlinjer ofta sammanfaller och kan ställas i motsatsförhållande till varandra.

Ett tänkbart scenario kan vara att vid ett utpekande av landsbygdsområden så hävdar kommunen att ett lågt exploateringsstryck råder och Länsstyrelsen gör bedömningen att här finns en obruten strandlinje och båda kan ju i någon mening ha rätt...

Utredningen föreslår att 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.

Liknande formuleringar finns kopplade till bestämmelserna om LIS- och har fungerat dåligt. I Värmland så har vi erfarenhet av begreppet restriktivitet visavi Vänern. Om begreppet överhuvudtaget ska användas måste det kraftigt förtydligas vad det innebär och hur det ska tillämpas eftersom det tar årtal innan rättspraxis etableras inom området.

Vidare bedöms begreppet vattenområde som olämpligt då det är oklart vad som är den definitionsmässiga innebörden. Är det samma definition som i MB 11 kap. då det är det område som täcks av vatten vid ett 100-årsflöde? Länsstyrelsen vill poängtera att bedömningen av om området har "särskild betydelse" inte enbart bör omfatta vattenområdet utan även övergångszonen mellan akvatisk och terrest miljö där det ofta bildas områden med rik biologisk mångfald vilka kan vara viktigt att skydda.

Synpunkter på föreslagna författningsförändringar

MB 7 kap. 17 a §: I nuvarande 7 kap. 18 e § anges att en översiktsplan ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett LIS-område och att översiktsplanen inte är bindande. Denna bestämmelse föreslås upphävas.

Om området är redovisat som ett landsbygdsområde i översiktsplanen ska de särskilda skälen i 18 d § få tillämpas. Detta kan inte tolkas på annat sätt än att översiktsplanen ges bindande verkan i denna del. Även Länsstyrelsens granskningsyttrande får bindande verkan enligt övergångsbestämmelserna. Länsstyrelsen gör bedömningen att utredningen bör reflektera över denna konsekvens.

Med landsbygdsområde avses enligt förslaget ett strandskyddat område;

1. där tillgången på obebyggd mark är god,
2. där efterfrågan på mark för bebyggelse inte är stor, och
3. som inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Hur dessa kriterier ska bedömas är oklart. Vid ett upphävande av strandskyddet i landsbygdsområde bör det tydligare framgå i vilken omfattning punkterna 1 - 3 ska utredas av kommunen.

MB 7 kap. 18 c § p.7: Dessa åtgärder täcks redan in av befintliga särskilda skäl.

MB 7 kap. 18 d §: det saknas motivering till varför rekvisitet ”i anslutning till” inte längre behövs.

Länsstyrelsegemensamma synpunkter

Digitalisering av strandskyddade områden

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att en bra digital redovisning av var strandskydd 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).

Ansvarig för samordningen inom Länsstyrelsen bör Förvaltningsobjekt Natur (Länsstyrelsen i Jönköpings län) vara, men projektorganisationen för genomförandet av digitaliseringen behöver innefatta flera länsstyrelser inklusive representanter för verksamheten.

Tiden för länsstyrelsens digitalisering av strandskyddade områden bör utökas till tre år och räknas från tiden efter att grunddata från Lantmäteriet levererats och nödvändig vägledning och föreskrifter är fastställda av Naturvårdsverket.

Det belopp om tio miljoner kronor som utredningen föreslår bör ökas till femton miljoner kronor för att täcka såväl det praktiska arbetet med digitalisering som projektledning och beslutshantering under tre år. Efter att länsstyrelsernas digitaliseringsarbete pågått i ett och ett halvt år bör de tillsammans med Naturvårdsverket och Lantmäteriet göra en delrapport som beskriver prognosen för vilket resultat som kommer att uppnås samt sammanställa av eventuella behov.

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.

Tillsyn

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 rättssäkerheten är härmed eftersatt. 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". 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. För ett aktivt och planerat tillsynsarbete behöver riktade resurser för detta arbete ges till länsstyrelserna, som också är operativa tillsynsmyndigheter i skyddade områden.

Länsstyrelsen 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.

Detta skulle kunna kompletteras med en ny paragraf i tillsynsförordningen som ger Naturvårdsverket ansvar att ta fram föreskrifter för strandskyddstillsyn. Detta skulle kunna göras i andra kapitlet i miljötillsynsförordningen. Föreskrifterna skulle i sin tur 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. Detta skulle även kunna ge stöd för kommuner att prioritera upp sin strandskyddstillsyn.

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.

Länsstyrelsen 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.

Landshövding Georg Andrén har fattat beslut om detta yttrande. Plan- och bostadssamordnare Magnus Ahlstrand har varit föredragande. I den slutliga handläggningen deltog länsråd Johan Blom, verksamhetschef Bengt Falemo, t.f. enhetschef Annie Johansson, miljöskyddshandläggare Nina Rees samt länsjurist Johan Magnusson.