



DATUM
2021-04-22
ERT DATUM
2021-02-02

DIARIENR
2021/33-4
ER BETECKNING
M2020/02032

Regeringskansliet
Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd SOU 2020:78

Statskontorets avgränsar sitt remissvar till de delar i utredningens förslag och bedömningar som rör effektivitet, förvaltning, organisering och tillsyn. Sammantaget har utredningen gjort flera bra avvägningar avseende effektivitet, förvaltning, organisering och tillsyn i förslagen till vidare differentiering av strandskyddet. Samtidigt ser Statskontoret några problem som vi lyfter i vårt remissvar.

Statskontorets synpunkter i korthet

Sammanfattningsvis är Statskontorets synpunkter på utredningen följande:

- Att det finns otydligheter i förslaget att generellt ta bort strandskyddet vid små sjöar och vattendrag
- Att utredningens förslag om ansvarsfördelningen mellan kommuner och länsstyrelser för arbetet med att utreda och utse landsbygdsområden och fatta beslut om upphävt strandskydd i stort är rimlig, men att det finns risker med förslaget att kommunerna ansvarar för att utreda landsbygdsområden
- Att utredningen borde uppmärksamma om det finns behov av tillsyn över områden med upphävt strandskydd med de förändringar som utredningen föreslår
- Att de kostnadsmässiga konsekvenserna för länsstyrelserna av förslagen i utredningen troligen blir mer kostsamma än vad som framgår av konsekvensutredningen.

Otydligheter med förslaget att generellt ta bort strandskyddet vid små sjöar och vattendrag

En viktig utgångspunkt för utredningen har varit att förslagen som lämnas ska underlätta strandnära byggande inom landsbygdsområden samtidigt som strandskyddets syften inte äventyras. Strandskyddets syfte är att långsiktigt trygga

förutsättningarna för allmänrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

I utredningens uppdragsbeskrivning framgår också att strandskyddet ska bibehållas, eller om behov finns förstärkas, i starkt exploaterade områden.

Samtidigt lämnar utredningen förslag på att strandskyddet generellt ska tas bort för små sjöar och vattendrag, även i till exempel högt exploaterade områden. Enligt konsekvensutredningen kommer förslaget få negativa konsekvenser för strandskyddets syften och för växt- och djurlivet. Detta menar Statskontoret innebär en otydlighet kring hur förslaget går ihop med uppdraget att strandskyddets syften inte får äventyras. Statskontoret hade gärna sett en mer utvecklad diskussion om för- och nackdelar med detta alternativ utifrån strandskyddets syften och andra alternativ, till exempel alternativet att begränsa strandskyddet till 30 meter för små sjöar och vattendrag.

En annan otydlighet i förslaget gäller länsstyrelsernas arbete med att klarlägga och fastlägga var strandskyddet ska gälla i respektive län för små sjöar och vattendrag. Det är i utredningen oklart om utredningen menar att länsstyrelserna ska bedöma de små sjöarna och vattendragens betydelse för växt och djurlivet samt alternativa skyddsformer, innan strandskyddet för dessa vatten klarläggs och fastställs. Otydligheten får konsekvenser för länsstyrelsernas förutsättningar att bidra till genomförandet. Se vidare resonemang nedan under rubriken ”Förslagen troligen mer kostsamma för länsstyrelserna än vad som framgår av konsekvensutredningen”.

Förslagen om ansvarsfördelningen mellan kommunerna och länsstyrelserna vid utredning och beslut om upphävt strandskydd i landsbygdsområden är i stort rimliga

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om ansvarsfördelning mellan kommuner och länsstyrelser vid utredning och beslut om upphävt strandskydd i landsbygdsområden i stort, men avstyrker ett av förslagen. Statskontoret tillstyrker förslaget att kommunerna ansvarar för att ansöka hos länsstyrelserna om att upphäva strandskydd i landsbygdsområden och förslaget att länsstyrelserna ansvarar för att fatta beslut om upphävt strandskydd. Även förslaget att kommunerna som alternativ kan redovisa landsbygdsområden i översiktsplan tillstyrks. Detta då Statskontoret bedömer att förslagen verkar rimliga och att utredningen gjort en god avvägning i frågor om ansvarsfördelning.

Statskontoret avstyrker dock utredningens förslag om att kommunerna ska ansvara för att utreda landsbygdsområden. Ett bättre alternativ skulle kunna vara att länsstyrelserna ansvarar för utredningarna.

En risk Statskontoret ser med att kommunerna föreslås ansvara för att utreda landsbygdsområden är att små kommuner och kommuner med lågt exploateringstryck inte kommer kunna utnyttja möjligheten att ansöka om upphävt strandskydd. Detta då arbetet med utredningarna kan bli resurskrävande och kräva särskild kompetens, något som kan bli svårt för resurssvaga kommuner att prioritera.

En annan risk med förslaget är att de underlag som länsstyrelserna ska fatta beslut om kan komma att variera i stor utsträckning. Det kan handla om variationer i hur utredningarna görs, i kvalitet och i ambitionsnivå. Det förutspås försvåra länsstyrelsernas beslutsfattande och en risk finns att beslutsfattandet inte blir rättssäkert. Denna problematik beskrivs av utredningen i nuvarande system där just kommunernas underlag och motiveringar till att utse LIS-områden, landsbygdsutvecklingsområden i strandnära lägen, har brister. Statskontoret ser en risk att samma problem kan uppstå för de nya landsbygdsområdena. Det framgår heller inte av utredningens förslag om länsstyrelserna har möjlighet att begära in kompletteringar av underlagen eller hur länsstyrelserna ska agera om underlagen inte fungerar att fatta beslut utifrån.

Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget kan ett sätt att avhjälpa problemet vara att länsstyrelserna eller Naturvårdsverket får ett vägledande ansvar gentemot kommunerna om hur underlagen ska tas fram.

Uppmärksamma behovet av tillsyn i områden där strandskyddet försvinner

Statskontoret tillstyrker utredningens bedömning om att kommunerna fortsätter ansvara för tillsyn över strandskyddsområden och länsstyrelserna fortsätter ansvara för tillsyn över strandskyddet i de områden som omfattas av strandskyddets dispensprövning. Statskontoret tillstyrker också utredningens förslag att Naturvårdsverket får ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser för att skapa bättre förutsättningar för mer och effektiv tillsyn. Detta då det i utredningen finns underlag som visar på behovet av väglednings- och utbildningsinsatser för att höja kvaliteten i tillsynen. Gällande ansvarsfördelningen har Statskontoret i en tidigare rapport konstaterat att det kan finnas olika för- och nackdelar med både kommunala och statliga utförare av tillsyn i samtidigt som det inte verkar som om problemen med tillsynen över strandskyddsbestämmelserna är kopplad till hur tillsynen är organiserad.

Utöver det ser Statskontoret ett potentiellt behov av tillsyn över landsbygdsområden med upphävt strandskydd framöver. Detta behov har inte uppmärksamats eller utretts av utredningen mer än att det kort nämns att tillsyn också kan behövas i landsbygdsområden i och med förändringen av lagstiftningen. Det gäller behovet av tillsyn över att lagstiftningen efterlevs när det gäller att området mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna ska förbli orört och att

bestämmelsen om fri passage efterlevs. Det framgår heller inte av utredningen vilken myndighet som ska ansvara för denna tillsyn, vilken konsekvensen blir för den tillsynsansvariga myndigheten i form av till exempel ökad arbetsbelastning eller behovet av eventuell ny kompetens.

Förslagen troligen mer kostsamma för länsstyrelserna än vad som framgår av konsekvensutredningen

Statskontoret ser en fara i att utredningens förslag ger en högre arbetsbörda och högre kostnader för länsstyrelserna än vad som framgår av utredningens konsekvensutredning. Konsekvensutredningen bedömer att förslagen samlat innebär en ökad arbetsbelastning initialt för länsstyrelserna med en halv arbetskraft per år och länsstyrelse de första två åren, totalt 20 miljoner kronor för alla länsstyrelser under två-årsperioden.

Ett förslag som Statskontoret tror innebär en ökad kostnad är förslaget om länsstyrelsernas nya roll att bedöma och fatta beslut om upphävt strandskydd i landsbygdsområden. Konsekvensutredningen bedömer att förslaget sannolikt kommer medföra att länsstyrelsernas handläggning kommer öka under en period. Konsekvensutredningen skattar däremot inte vad det får för resursmässiga konsekvenser. Statskontoret menar att det är viktigt att den budgetmässiga konsekvensen av förslaget tydliggörs, även om en sådan bedömning kan vara svår att göra. Också för att kunna budgetera för de kommande kostnaderna. Att budgetera för kostnaderna skapar mer rimliga förutsättningar för länsstyrelsernas handläggning och beslut i ärendena.

Ett annat förslag som vi bedömer ger en högre kostnad än vad som framgår av konsekvensutredningen gäller förslaget om att länsstyrelserna ska inventera och upphäva strandskyddet för små sjöar och vattendrag. Där uppfattar Statskontoret att det finns en diskrepans mellan vad utredningen uppger att arbetet innebär och konsekvensutredningens bedömning. Samtidigt är inte utredningen helt tydlig med vad som förväntas av länsstyrelserna i detta arbete, se ovan om otydligheter i förslaget att generellt ta bort strandskyddet för små sjöar och vattendrag. I konsekvensutredningen framgår att de kostnader och konsekvenser som förslaget medför för länsstyrelsernas arbete främst är kopplade till att bedöma storleken för små sjöar och vattendrag. Men om arbetet även innebär att bedöma sjöarnas eller vattendragens betydelse för strandskyddets syften och alternativa skyddsformer torde den skattade kostnaden för arbetet vara för låg.

Statskontoret noterar också att utredningen inte gett förslag på hur de offentligfinansiella kostnaderna som utredningens förslag innebär ska finansieras. Det framgår av direktivet till utredningen att utredningen ska lämna förslag till finansiering om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader.



Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende.
Utredningschef Gabriel Brandström, utredare Mathilda Fält Zaar, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Mathilda Fält Zaar