



Regeringskansliet
Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd – (SOU2020:78) Dnr M2020/02032

Länsstyrelsens sammanfattande synpunkter

Länsstyrelsen Kalmar län anser att ansatsen att förtydliga lagstiftningen är positiv. Utredningen ska enligt direktiven, med ett bevarande av strandskyddets syften, lämna förslag som medför att det ska bli betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Länsstyrelsen ifrågasätter inte behovet av ett differentierat strandskydd mot bakgrund av att bebyggelsestryck och andra förutsättningar varierar i landet. Länsstyrelsen anser dock att utredningens förslag saknar en helhetssyn och konsekvensutredning kopplat till strandskyddets betydelse för flera betydelsefulla samhällsaspekter och hållbarhetsmål. Särskilt saknas en utredning av förslagets långsiktiga konsekvenser. Förslagen riskerar i flera delar leda till ett splittrat strandskydd med stora tillämpningsproblem.

Länsstyrelsen Kalmar län vill betona att det i flera sammanhang konstaterats att nuvarande strandskydd har stor betydelse för att uppnå flera av Sveriges miljö kvalitetsmål och friluftsmål. Strandskyddsområden utgör en viktig del av den gröna infrastrukturen som förser oss med en rad ekosystemtjänster vad gäller till exempel rekreation, biologisk mångfald och vattenrening. Motståndskraft mot klimatförändringar med svämområden samtidigt som strandnära byggnation ökar sårbarheten vid skyfall, översvämning och stigande havsnivåer. Utredningen slår fast att dess lämnade förslag bedöms kunna försämra möjligheterna att nå flera av målen, vilket måste beaktas och andra främjande åtgärder behöver föreslås som kompensation.

- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att **upphäva strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag**. För att förslaget ska kunna tillstyrkas i sin helt bedömer länsstyrelsen i Kalmar att 30-50 meter vid mindre sjöar och vattendrag bibehålls. Länsstyrelsen Kalmar är enig i att likvärdiga förutsättningar över landet bör skapas när det gäller små sjöar och vattendrag. Utredningens förslag kommer dock att leda till att vi inte kommer att nå våra miljömål, framförallt levande sjöar och vattendrag, försämrar skyddet av biologisk mångfald, grön infrastruktur samt strandzonernas ekosystemtjänster.



- Lännsstyrelsen tillstyrker delvis de förslag som utredningen föreslår för **landsbygdsområden**. Kriterierna för landsbygdsområden är dock allmänt hålla och svåra att bedöma och behöver få tydligare riktlinjer kring avgränsning av områdena. Lännsstyrelsen ser en risk med en alltför spretig tillämpning när det gäller definition och gränsdragning av kriterierna. Tydligt preciserade vägledningar och föreskrifter behöver tas fram för ökad acceptans och legitimitet. Områdena bör endast vara möjliga att redovisas i översiktsplan för att stärka kopplingen mellan miljöbalken och plan- och bygglagen.
- Lännsstyrelsen tillstyrker delvis att strandskydd inte ska gälla vid **anlagda vatten efter 1975**. Om anlagda vatten endast anses omfatta nygrävda dammar anses utredningens förslag godtagbart däremot inte om det omfattar återställda naturliga vatten.
- Lännsstyrelsen tillstyrker förslag om **stärkt skydd i vissa områden**. Förslaget bör dock analyseras och utvecklas mer och kopplas till strandskyddets långsiktiga syfte.
- Lännsstyrelsen avstyrker utredningens förslag till **digitalisering av strandskyddet**. Lännsstyrelsen delar utredningens uppfattning att en bra digital redovisning av var strandskyddet gäller är av stor nytta och ett arbete som bör prioriteras men avstyrker den utformningen som beskrivs i kapitel 6.3.
- Lännsstyrelsen tillstyrker delvis utredningens förslag om **ökad och mer effektiv tillsyn**. Lännsstyrelsen anser att tillsyn är viktigt för att en lagstiftning ska uppfattas som legitim och rättvis. Vi anser 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.

Allmänt

Strandskyddet och naturvården (internationella åtaganden, biologisk mångfald, ekosystemtjänster och grön infrastruktur)

Bakgrund och syften

Strandskyddet har idag stor betydelse för att uppnå flera av Sveriges miljö kvalitetsmål och friluftsmål. Strandskyddsområden utgör en viktig del av den gröna infrastrukturen och förser oss med en rad ekosystemtjänster vad gäller till exempel rekreation, biologisk mångfald och vattenrening. (fr. NV 2017. *Uppdrag att se över och föreslå ändringar i reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge*)

Som utredningen nämner har även ras-, skred-, erosions- och översvämningsskänsliga områden betydelse för strandskyddets syften, eftersom det påverkar förutsättningarna för friluftslivet samt djur- och växtlivet. Lännsstyrelsen vill dock påpeka att dessa värden kopplade till olika ekosystemfunktioner i högsta grad också är relevanta även vid mindre vattendrag.



Utredningsförslagets konsekvenser

Utredningen konstaterar att förslagen bedöms kunna försämra möjligheterna att nå flera av miljö kvalitetsmålen, framförallt målet Levande sjöar och vattendrag. Det saknar dock en utredning av förslagets långsiktiga konsekvenser. Utredningen saknar en fullständig konsekvensutredning och ett helhetsgrepp kopplat till strandskyddets betydelse för flera betydelsefulla samhällsaspekter och hållbarhetsmål. Hur stora arealer berörs nationellt? Vilka värden kommer att påverkas/hotats?

Hur kommer förslaget att inverka på Sveriges nationella och internationella åtaganden?

Särskilt bekymmersamt är att utredningens förslag inte redovisar konsekvenserna för möjligheten att nå de mål och åtaganden som har att göra med skyddet av biologisk mångfald och de tjänster som naturen levererar. Särskilt tydligt blir denna brist i förhållande till nationella och internationella mål om skydd eller annat bevarande av områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald eller ekosystemtjänster. Bevarandet av den svenska naturen ska ske med ekologiskt representativa och väl förbundna system, där reservat, andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder eller miljöanpassat brukande ingår. Systemen ska vara väl integrerade i omgivande landskap och förvaltas på ett effektivt och inkluderande sätt. Skyddet av våra vatten, vattendrag och stränder spelar här en avgörande roll för dessa mål.

Jfr Sveriges mål och åtaganden om ett adekvat skydd för biologisk mångfald (angivna i 4.2.7 *Etappmål för Biologisk mångfald och Hållbar stadsutveckling*).

Liksom även Aichimålen knutna till CBD, EU:s biodiversitetsstrategi liksom kommande mål om restaurering av natur, Natura 2000-åtaganden etc.

Skydd av områden ska till år 2020 ha utökats med minst 1 142 000 hektar räknat från 2012, vilket bland andra omfattar följande åtgärder.

- *Det formella skyddet av våtmarker har ökat med cirka 210 000 hektar genom att myrar med höga naturvärden i den nationella myrskyddsplanen skyddas.*
- *Det formella skyddet av sjöar och vattendrag har ökat med minst 12 000 hektar.*
- *De ekologiska sambanden har stärkts så att skyddade och på andra sätt bevarade områden och biotoper är väl förbundna och integrerade i landskapet, inklusive den marina miljön, genom att den gröna infrastrukturen har utvecklats och förstärkts.*

Med koppling till sista punkten ovan måste påpekas att inom regeringsuppdraget om grön infrastruktur tydliggörs betydelsen av dessa miljöer från ett landskapsperspektiv. De är ofta biologiskt rika övergångsmiljöer med många väsentliga funktioner knutna till sig. Inte sällan utgör stränderna mångfunktionella områden där värden av flera olika slag samlas. Det är inte ovanligt att just vattendragen utgör viktiga ledlinjer och spridningskorridorer i landskapet även för växt- och djurarter knutna till landmiljöer. Dessa miljöer utgör alltså på många sätt ett skelett som många andra delar i landskapet vilar på.



Nuvarande strandskydd är vidare en befintlig skyddsform som har betydelse som bevarandeåtgärd i flertalet Natura 2000-områden. Många av dessa områden har inget annat områdesskyddsförordnande utan strandskyddet har lyfts fram som en viktig skyddsform som Natura 2000-åtagandet vilar på. Ett delvis upphävande av strandskyddet kräver en noggrann analys av konsekvenserna för landets Natura 2000-områden och de åtaganden som vilar på staten kopplat till dessa. Genomförs utredningens förslag kommer länsstyrelserna behöva göra denna utredning och besluta om ett återinfört strandskydd inom relevanta delar av avrinningsområden där Natura 2000-åtaganden föreligger.

Det måste alltså poängteras att "Särskilt betydelsefulla områden" kan exempelvis finnas inte bara inom skyddade Natura 2000-områden utan även i anslutning till dessa. Utredningen har inte beaktat denna aspekt.

I alla dessa stycken fyller strandskyddet en avgörande roll och då inte minst det skydd som gäller vid landskapets mindre vattendrag och sjöar. All ekologisk och samhällsgeografisk kunskap talar för att vattenvägarna i landskapet kräver en allt större uppmärksamhet i samhällsplaneringen, inte minst i en situation med ett ändrat klimat där behovet av funktionella vattensystem som buffrar flöden kommer att bli allt viktigare.

Hur förhåller sig utredningsförslaget till vattendirektivets försämringsförbud?

Utredningen har inte haft regeringens uttalade direktiv att utreda behoven av skärpt regelverk för landets strandmiljöer. Uppföljning och miljöövervakning visar dock på att det finns ett behov av att se hur även andra verksamheter, som idag inte omfattas av strandskyddsbestämmelserna, skulle kunna ta ökad hänsyn till våra viktiga vatten och ekologiska samband i naturen. Skogsbruksnäringens gemensamt överenskomna Målbilder för god miljöhänsyn rymmer ställningstaganden och riktlinjer för skogsbruket, som skulle göra stor positiv skillnad om de fick fullt genomslag. Tyvärr finns här mycket kvar att göra och sker inte en snar betydande förbättring får inte frågan om skärpta generella bestämmelser helt avvisas.

Digitalisering av strandskyddade områden

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 att 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 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 15 miljoner kronor för att täcka såväl det praktiska arbetet med digitalisering som projektledning och beslutshandling under tre år. Efter att länsstyrelsens digitaliseringsarbete pågått i ett och ett halvt år bör länsstyrelsen 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.

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:

- Utredda definitioner ta fram vägledning och föreskrifter för vilka ytor som kan ingå i strandskyddet.
- Utredda 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.

Utredning av definitioner med mera

Innan en digitalisering kan påbörjas behöver definitionen av vilka områden som är strandskyddade att utredas och relevanta vägledningar och föreskrifter behöver tas fram. Det gäller till exempel hanteringen av vattendrag som är mindre än två meter breda, men även definitionsproblem som tidigare är kända i form av till exempel översvänningsmarker, reglerade vatten, vatten med mycket vegetation och så vidare. Ambitionen behöver vara att hitta definitioner som gör det möjligt att via befintliga data göra ytavgränsningar av strandskyddade områden. I enskilda fall kommer dock rättspraxis att avgöra vilka områden som är strandskyddade eller inte och man kan således inte förvänta att den digitaliserade informationen inte kommer att vara så exakt att den är direkt rättsgrundande. Ansvaret för att utreda definitionen bör Naturvårdsverket ha i sin roll som vägledande nationell myndighet, medan länsstyrelsen och Lantmäteriet bör medverka. SMHI:s data ”Hydrografi i nätverk” är ett exempel på bra underlag för att kunna identifiera var strandskydd ska gälla. Definitionerna över hur man ska mäta och vad som faktiskt är ett vattendrag kommer vara avgörande för att länsstyrelsen ska kunna genomföra digitaliseringen.

Samverkan inom arbetet kan införlivas i arbetet som faller under miljöinformationsrådet och geodatarådet.

Utredning av digital infrastruktur

Syftet med denna utredning är att beskriva hur geodata bör skapas, tillgängliggöras på ett sätt så att regeringens mål om en obruten digital samhällsbyggnadsprocess kan uppnås. Länsstyrelsen föreslår exempelvis att beslut om var strandskydd gäller görs digitala på motsvarande sätt som beslut om antagande av detaljplaner som påbörjas efter 31 december 2021. Först om besluten om var strandskyddet råder får en författningsreglerad utformning så att de innehåller information som digitalt kopplas till det område de gäller för kan strandskyddet inlemmas i den obrutna digitala samhällsbyggnadsprocess som är regeringens mål. I utredningen bör det också klargöras angående hur utredningens förslag på digital redovisning förhåller sig till det pågående arbete med att återinföra en redovisning av strandskyddet i registerkartan som Lantmäteriet just nu genomför tillsammans med länsstyrelserna. En rad länsstyrelser har redan levererat digitala strandskyddsgränser och tillhörande akter.

Framtagande av nationella grunddata

Avsaknaden av nationella grunddata som matchar det nya regelverket behöver åtgärdas. Det behövs således nationellt täckande geodata i vilka man kan särskilja vattendrag/vattendragssträckor (beroende på definition) som är smalare än två meter samt anlagda vatten mindre än hektar och anlagda efter 1975. Då denna information är att anse om grunddata för beskrivning av miljön bör ansvaret för dess



framtagande ligga hos Lantmäteriet i linje med att de har ansvar för annan grunddata för miljön. Lantmäteriet bör ta fram grunddata i samverkan med länsstyrelsen och Naturvårdsverket samt vid behov av andra myndigheter med relevanta underlag, till exempel SMHI och SLU.

Ta fram nationellt Geodataunderlag

Utifrån klarlagd definition och framtagande av grunddata enligt ovan bör en nationell modell för att genom en GIS-analys avgränsa strandskyddade ytor utvecklas och tillämpas. Resultatet av tillämpningen blir ett enhetligt nationellt skikt som bör ha ambitionen att omfatta alla ytor som skulle kunna omfattas av strandskydd utifrån den definition som definierats och ligger till grund för GIS-analysen. Framtagande av detta GIS-skikt bör länsstyrelserna ansvara för i samverkan med Naturvårdsverket och Lantmäteriet.

Regional Bearbetning

Utifrån det nationella GIS-skiktet följer det arbete som vi bedömer är det mest resurskrävande för länsstyrelsen vad gäller digitalisering, det vill säga att justera och komplettera det nationella skiktet så att det tar hänsyn till lokala och regionala beslut om upphävt eller utökat strandskydd. Detta arbete behöver synkroniseras med beslutsprocesserna på länsstyrelserna och kommer inte minst att vara avgörande för att kunna visa var det inte är strandskydd någonstans, vilket kanske kommer att vara den viktigaste informationen som digitaliseringen bidrar med.

Regionala skillnader mellan länen föreligger; norrlandslänet exempelvis är stora och har mycket vatten, täcker allt från kust till fjäll och har en hel del reglerade vatten. Den stora variationen kan göra att man behöver göra fältbesök i många områden för att göra bra bedömningar. I dag har till exempel nio län levererat digitaliserad information om strandskydd till Lantmäteriet enligt en gemensam kravspecifikation. Övriga län har ännu inte gjort det och kan ha mycket varierande strandskyddsredovisningar. Behovet av regional bearbetning kommer med andra ord att variera betydligt mellan olika län.

Förvaltning av digitaliserad information

I takt med att förutsättningar för strandskydd ändras genom till exempel nya beslut om upphävande eller utökning eller ändrade miljöförhållanden (ändrad/borttagen reglering, vattendrag som ändrar lopp osv) eller att fel behöver korrigeras så behöver den digitala informationen uppdateras på ett korrekt och effektivt sätt. Ett exempel på arbete som skapar behov av uppdatering är också restaureringsarbeten och arbetet med att miljöanpassa vattenkraften, vilket indirekt kan leda till att strandlinjer flyttas och därmed strandskyddet också. Behovet av kontinuerlig uppdatering kan eventuellt komma att öka i takt med klimatförändringar som kan ge större vattennivåskillnader och förloppsförändringar påskyndas.

Förutom att visas i länsstyrelsens karttjänster och webb så ska aktuell information också kunna överföras såväl manuellt som automatiskt till egna applikationer för kommuner, myndigheter (till



exempel Naturvårdsverkets skyddad Natur), företag med flera via geodataportalen och planeringskatalogen.

Under digitaliseringsprocessen behöver förvaltningsrutiner etableras, vilka exempelvis bör 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 utveckla. När digitala strandskyddsbeslut blivit verklighet genom författnings-reglering och plats i den nationella digitala infrastruktur som är under uppbyggnad ser länsstyrelsen behov av någon form av solnedgångsbestämmelse för befintliga förordnanden och andra beslut så att de fullt ut ersätts av digitala beslut.

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

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 kunna peka ut mer i detalj vad som ska planeras, göras och följas upp. På så vis skulle tillsynen kunna



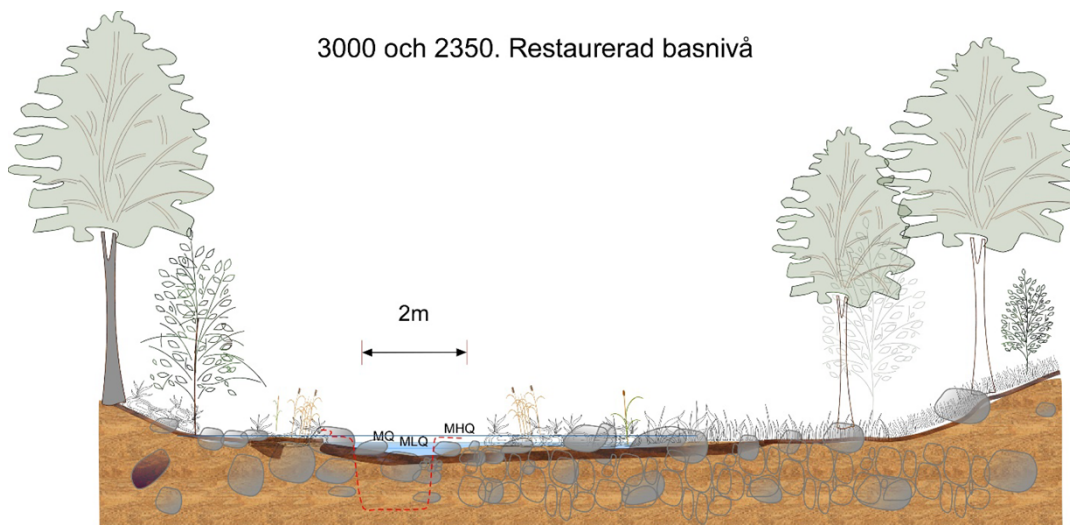
bli mer effektiv och likvärdig över landet. Detta skulle även kunna ge stöd för kommuner att prioritera upp sin strandskyddstillsyn.

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. 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.

6.1 Små sjöar och vattendrag

Länsstyrelsen Kalmar län är enig i att likvärdiga förutsättningar över landet bör skapas när det gäller små sjöar och vattendrag. Det är av stor betydelse att behålla ett strandskydd för mindre vattendrag och sjöar till 30-50 meter. Kantzoner (som minst omfattar den hydrologiska kantzonen) bör ha ett starkt skydd och generellt avsättas för naturlig utveckling, översvämning och meandring runt alla vattendrag. Påverkas dessa närområden skadar vi också ofta nedströms vattenmiljöer genom förändrade flöden eller försämrade vattenkvalitet.



Figur 1. Målbild för ett naturligt utformat mindre vattendrag i flack skogsterräng. Bilden visar också tydligt hur vi kan ha betydelsefulla livsmiljöer runt mindre vatten och varför det är avgörande att behålla ett visst strandskydd även för vattendrag mindre än 2 m. Högrörtvegetationen på bilden tyder på att här har vi ett rörligt grundvatten att ta hänsyn till. Illustration: Naturcentrum 2020.



Avgörande för ett vattendrag är dess sammantagna hydrologiska funktion, vilket bör tas i beaktande i ett modernt strandskydd. Idealiskt hade varit att de platsspecifika förhållandena kunde avgöra omfattningen av skyddet, där såväl vattenmiljöernas värden, känslighet som deras hydrologiska struktur och funktion vägdes in. Särskilt viktiga områden att lokalisera och ta hänsyn till är så kallade utströmningsområden där grundvatten från omgivande mark letar sig ut till öppet vatten samt anslutande våtmarker, sumpskogar och övriga svämområden.

För dessa miljöers fortsatta funktion har strandskyddet en roll att spela även framöver. Detta gäller särskilt i ett förändrat klimat med förändrade vattenförhållanden som vi har svårt att exakt förutse, där dessa områden har en viktig roll för att buffra och utjämna vattenflöden. Påverkar vi dessa skadar vi också ofta nedströms vattenmiljöer genom förändrade flöden eller försämrade vattenkvalitet.

Samtidigt ska man komma ihåg att vi är och har varit dåliga på att ta hänsyn till vattnet i landskapet när vi planerar. Det gäller såväl exploateringar som inom markanvändningen. En av anledningarna är att vi inte har kartor som redovisar alla mindre och tillfälliga vattenflöden. Studier från SLU visar att 58 % av de permanenta vattendragen och 76 % av alla vattendrag saknas på fastighetskartan som är den mest detaljerade kartan vi har i Sverige.

Då närmare kartering av dessa förhållanden inte i alla lägen låter sig göras är en rimligare lösning att låta det generellt betydelsefulla närområdet (30-50 meter) även till små sjöar och vattendrag omfattas av strandskydd. Noggrannare kartering av resterande del av strandskyddsområdet skulle sedan kunna öppna upp för lättnader där detta är förenligt med strandskyddets syften i övrigt. Det får anses bättre med ett mindre omfattande (smalare) strandskydd vid de minsta vattendragen, som samtidigt bör behandlas striktare, utifrån deras värde och betydelse för vattendragens ekologiska funktion.

Länsstyrelsen ges visserligen enligt utredningsförslaget möjlighet att återinföra strandskydd vid dessa mindre vatten, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften, men vår bedömning är alltså att de som regel alltid har sådan betydelse inom 30-50 meter.

Jfr också biotopskyddet för småvatten inklusive öppna diken och bäckar som gäller i jordbruksmark och fortsatt ger ett skydd för de vatten som förekommer där. I skogsmark finns inget motsvarande skydd för småvatten.

Länsstyrelsen förordar en alternativ utformning av strandskyddsområdet som generellt omfattar antingen 30-50 meter för alla små sjöar och vattendrag. Det är viktigt att länsstyrelsen ges möjlighet att återinföra strandskyddet vid särskilt värdefulla områden. Det kan handla om dokumenterade natur- eller friluftsvärden i anslutning till vattendraget eller utbredda hydrologiska kantzoner (utströmningsområden, Natura 2000-områden, svämområden etc.) som gör närområdet särskilt känsligt.



(Naturvårdsverket och Boverket, Strandskydd, Redovisning av ett regeringsuppdrag. En utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna med rättelseblad, s. 115. anger att de viktigaste biologiska värdena i normalfallet finns inom 30 meter från strandlinjen.)

Preliminära beräkningar Kalmar län

Strandskyddsareal i inlandet med 30 m vid samtliga vattendrag är $1876 \text{ km}^2 = 59 \%$ av nuvarande strandskyddsareal.

Strandskyddsareal i inlandet med 100 m vid samtliga vattendrag 3181 km^2

Observera att beräkningarna inte omfattar det utvidgade strandskydd som gäller vid kusten eller vid vissa sjöar i länet.

Utifrån ett fiskintresseperspektiv blir undantag för sjöar på 1 ha och vattendrag på 2 meter eller mindre märkligt, dels utan att inkludera våtmarker mellan det som definierats som vattendrag och det är viss skillnad på ett 4 m brett krongdike jämfört med en 2 m bred jungfruligt vattendrag även om inte heller den jämförelsen fångar upp problematiken med vilka miljöer som är värda att skydda med tanke på fisk.

Strandskyddsfrågan drivs hårt av fiskevattenägarna i den meningen att strandskyddet enligt dem hindrar deras medlemmar från att utnyttja sin resurs. I det sammanhanget kan inte heller undantag för sjöar på 1 ha och mindre vattendrag ha något större värde för dem då de oftast inte har utnyttjbara bestånd och ett oorganiserat fiskevatten (ofta små enskilda fiskerätter). Det är runt större vattendrag och sjöar med organiserat fiske samt skärgård som frågan är mest aktuell för fiskevattenägarna.

6.2 Strandskydd vid anlagda vatten

Utredningsförslaget innebär att strandskydd inte ska gälla vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975. Länsstyrelsen anser att det behöver tydliggöras vad som omfattas av strandskyddsbestämmelserna. Länsstyrelsens anser inte att förbuden i 15 § gäller för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att till exempel minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön.

Enligt 7 kap. 13 § så omfattas insjöar, vattendrag och kustvatten av strandskydd. Bestämmelsen öppnar för tolkningar av vad som ingår i begreppen insjöar och vattendrag. På SMHI's hemsida förklarar man en sjö som "en mer eller mindre permanent större ansamling av vatten utan signifikant strömhastighet i en sänka i jordytan." Vidare står det att en gräns som ofta används är 1 ha. En anlagd våtmark med mer eller mindre permanent vattenyta på minst 1 ha skulle kunna omfattas av strandskyddsbestämmelserna. Länsstyrelsen Kalmar län har om frågan kommit upp bedömt från fall till fall om anlagda våtmarker omfattas av strandskydd. Vi har dock inte upplevt strandskydd som en stor fråga som har hindrat anläggandet av våtmarker i vårt län. Åtgärder som behövs för jordbruket är enligt 7 kap. 16 § undantagna från förbuden i 15 §. Det innebär att anlagda våtmarker på jordbruksmark inte bör hindra jordbruket även om de omfattas av strandskyddsbestämmelserna.



Vi anser att strandskydd kan tas bort från anlagda dammar men inte för naturliga eller återskapade/restaurerade våtmarker i tidigare utdikade lägen som har en viktig funktion för biologisk mångfald. Om anlagda dammar ska vara undantagna behöver det tydligt framgå vilka underlag som krävs för att styrka att den är anlagd.

Strandskydd vid havet

Strandskydd är en viktig del för att bibehålla viktiga akvatiska och marina uppväxtområden i längs våra kuster, samt utgör en viktig del av klimatanpassningen. Ny forskning visar att det behövs åtgärder för att säkra att det strikta skyddet av kustnära strandområden efterlevs. Östersjökustens grunda strandnära miljöer är produktiva och känsliga undervattensmiljöer som behöver en stärkt

uppmärksamhet och skydd. Utredningen konstaterar att fortsatt exploatering av grunda mjukbottnar är ett problem. Man lämnar dock inga förslag, annat än ett påpekande om behovet av en skärpt tillsyn.

7 Landsbygdsområden

Utredningsdirektivet säger att det ska bli enklare att bygga i landsbygdsområden med lågt exploateringstryck. Utredningen föreslår att nuvarande kriterier i 7 kap. 18 e § MB ersätts med tre nya kriterier. För att ett strandskyddat område ska kunna anses vara ett landsbygdsområde bör enligt förslaget samtliga följande kriterier vara uppfyllda. Det strandskyddade området i fråga bör;

- *ha god tillgång på obebyggd mark,*
- *inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse, samt*
- *inte vara av särskild betydelse för strandskyddets syften.*

Länsstyrelsen anser att kriterierna är alltför allmänt hållna och riskerar att leda till stora tillämpningsproblem. Om förslaget genomförs behöver tydligt preciserade vägledningar och förarbeten ange förutsättningarna. För att främja landsbygdsutveckling och underlätta byggandet av bostäder på landsbygden behövs även andra incitament än lättnader i strandskyddet.

Länsstyrelsen ställer sig kritisk till förslaget att kommunerna ska kunna ansöka till länsstyrelsen om att strandskyddet helt tas bort i områden med *god tillgång på obebyggd mark* och i områden som *inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse*. För att ange en långsiktig utvecklingsstrategi i användningen av mark- och vattenområden och garantera att de allmänna intressena tillgodoses anser länsstyrelsen att det endast ska vara möjligt att redovisa landsbygdsområden i översiktsplanen för att få en koppling till Plan- och bygglagen.

Länsstyrelsens ser även att utredningens förslag riskerar att ianspråka produktiv jordbruksmark. De senaste årens praxis har visat en alltmer restriktiv bedömning att bygga på produktiv jordbrukarmark.



Nya särskilda skäl

Föreslagen 18 d § 3. *behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som är nödvändiga för en verksamhet, om verksamheten har fördel av ett strandnära läge.*

Denna bestämmelse kommer att öppna upp för fri tolkning inom alla utpekade landsbygdsområden.

Under ÖP-samrådet ska länsstyrelsen särskilt verka för att redovisningen av landsbygdsområden är förenlig med 7 kap. 17...

Vad gäller om Länsstyrelsen inte är enig med kommunen kring utpekandet? Samma som för nuvarande LIS? Ett ifrågasättande som avgörs först vid dispensprövningen?

7.7 Klimatanpassning

Klimatanpassning är idag inte ett av syftena med strandskyddet även om det indirekt har inneburit att strandskyddsområdena har kommit att fredas från exploatering som riskerar vara särskilt utsatt genom pågående klimatförändringar.

Jfr regeringens kommittédirektiv:

Strandskyddsreglernas utformning påverkar genomförandet av miljövärdande insatser i form av t.ex. betesdrift och anläggning av våtmarker. Enligt klimatlagen (2017:720) ska regeringen arbeta för att bevara och skapa funktioner i miljön som motverkar klimatförändring och dess skadliga effekter.

Klimatets förändring innebär ändringar i temperatur, nederbörd och vind vilket bl.a. ökar risken för ras, skred, erosion och översvämning och medför stora förändringar för den biologiska mångfalden, ekosystemen, kulturmiljöerna och landskapet. Den kommunala översiktsplaneringen är central för att

skydda mot effekter av klimatförändringar och även strandskyddet kan spela en viktig roll vid

klimatanpassning. Från [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/kommittedirektiv/oversyn-av-strandskyddet_H7B141#Strandskyddet%20p%C3%A5verkar%20andra%20viktiga%20samh%C3%A4llsintressen)

lagar/dokument/kommittedirektiv/oversyn-av-

strandskyddet_H7B141#Strandskyddet%20p%C3%A5verkar%20andra%20viktiga%20samh%C3%A4llsintressen

Utredningens föreslår ett nytt särskilt skäl för dispens i 7 kap. 18 c § MB för att göra nödvändiga klimatanpassningsåtgärder möjliga. Det kan exempelvis handla om åtgärder för att öka markens stabilitet eller hindra vatten. Det kan bland annat röra sig om strandfodring och invallningar.

Invallning definieras som markavvattning vilket är en tillståndspliktig vattenverksamhet (11 kap. 14 §).

I vissa delar av landet är markavvattning förbjudet vilket innebär att det även krävs dispens. För markavvattningsdispenser finns det ingen lista med särskilda skäl. Införandet av ett nytt särskilt skäl för strandskyddsdispens kan påverka bedömningarna vad gäller möjligheterna till dispens från markavvattningsförbudet.

I tillståndsprövningen för markavvattning är strandskyddet en del av bedömningen om åtgärden är tillåtlig och det görs ingen formell ”dispensprövning”, men ett specifikt

särskilt skäl förenklar bedömningen.



Lännsstyrelsen vill också uppmärksamma att naturbaserade åtgärder mot översvämningar främjas inom ramen för vattendirektivet och översvänningsdirektivet, av vilket strandskydd kan vara ett exempel.

Utredningen förbiser helt behovet att arbeta med naturbaserade lösningar som många gånger kräver en fortsatt planering som begränsar exploateringar inom översvänningsutsatta områden. Dessa områden finns såväl vid hav, sjöar som rinnande vatten och också vid de mindre vattendrag där utredningen föreslår ett upphävt strandskydd.

Jämför att kommunen ska pröva frågan om risk för stigande havsnivåer etc. i bygglovet och har eventuellt skadeståndsansvar i 10 år. Planeringsansvaret gör alltså att många exploateringsområden i helt vattennära lägen får anses oförenliga med lagstiftningen i denna del.

Bestämmelser för att förebygga att bebyggelse sker inom översvänningskänsliga, ras- och skredbenägna områden finns i 2 kap. 4 och 5 §§ PBL. Om marken är olämplig för bebyggelse utifrån dessa aspekter, ska marken inte få bebyggas.

I detta sammanhang är Lännsstyrelsen enig med Boverket som 2012 i "Vision för Sverige 2025" under rubriken "Stränderna behövs till rekreation och friluftsliv" uttalade:

Sverige år 2025

Efter att trycket att bygga på strandtomter länge var mycket stort med en topp runt början av 2000-talet, är nya strandtomter med bebyggelse numera sällsynta. Riskerna med att bygga vid strandkanten har ökat på grund av klimatförändringarna, vilket de flesta numera tar på allvar. Genom klimatanpassad planering lokaliseras ny bebyggelse nu i mer skyddade lägen och med hänsyn till platsens natur- och kulturvärden. I stort sett all tillkommande strandnära bebyggelse har placerats så att tillgängligheten till strandzonen inte har påverkats negativt. Oftast uppnås ändå syftet med utsikt över vatten och strand inom gångavstånd.

Strändernas betydelse för både friluftslivet och den ökande turismen har det senaste decenniet vägt tungt i planeringen. Stor hänsyn tas också till kulturmiljövärden och till växt- och djurlivet i strandzonen, så att detta skyddas och förutsättningarna för dess utveckling förbättras.

Nya strandskyddsregler har bidragit till att strandskyddsdispenserna har minskat samtidigt som de områden som i kommunernas översiktsplaner pekats ut som möjliga för strandnära bebyggelse, så kallade LIS-områden, nu ofta också bebyggs. Genom dessa planerade områden har ny bebyggelse på landsbygden blivit ekonomiskt möjlig. Det har också visat sig att den koncentration i bebyggelsen som dessa utpekade områden medfört, har underlättat serviceutbudet till områdena och till byar i närheten.

För att nå visionen ser Boverket att

- *Genom kunskaper om de ökade riskerna med att bygga för nära stranden, har önskemålen att bygga inom strandskyddet minskat.*
- *Friluftslivets intressen och behovet av rekreation, liksom bevarandet av den biologiska mångfalden och de*



kulturhistoriska värdena i strandzonerna är styrande för användningen av våra stränder. Därför är nya bebyggda strandtomter mycket sällsynta.

- *Alla kommuner har planer för klimatanpassning som också innehåller riktlinjer för strandnära byggande.*
- *Dispenser från strandskyddet för ren nyexploatering utanför LIS-områden förekommer inte eller är extremt sällsynt.*

Analys år 2012

Den biologiska mångfalden, kulturvärdena, tillgängligheten och allemansrätten måste värnas. Därför är det viktigt att nybyggnationen längs Sveriges stränder minskar så att miljömålen om kusten, sjöar och vattendrag och friluftslivspolitikens mål kan nås. Klimatförändringarna kommer också att medföra att strandnära bebyggelse kan hamna i riskzonen för översvämningar och att strandzonen destabiliseras med ras och skred som följd...

Deltagande

Beslut att avge detta yttrande har fattats av landshövding Peter Sandwall efter föredragning av planhandläggare Kerstin Lind Andréasson. I den slutgiltiga handläggningen har även t.f. länsråd Eva Brynolf, länsarkitekt och chef för samhällsbyggnadsenheten Pär Hansson, naturvårdshandläggare Tomas Järnetun, vattenhandläggare Carina Pålsson, länsfiskekonsult Tobias Borger och klimatanpassningssamordnare Lars Ljungström deltagit.

Peter Sandwall

Kerstin Lind Andréasson

Handlingen är signerad digitalt och har därför ingen namnunderskrift.