



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

Er beteckning: M2020/02032

### Sammanfattning

Länsstyrelsen i Södermanlands län har tagit del av remissen ”Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd”, betänkande av utredningen om översyn av strandskyddet, SOU 2020:78 (dnr M2020/02032).

Länsstyrelsen instämmer i utredningens ambitioner om att förenkla regelverket men anser inte att alla förslag når upp till dessa ambitioner. För Länsstyrelsen i Södermanlands län är det t.ex. otydligt vad utredningen avser med tätbebyggda områden respektive landsbygdsområden i ett småbrutet landskap som Södermanland.

Generellt anser länsstyrelsen att utredningen är väl genomförd och på ett tydligt sätt genomlyser hur strandskyddet tillämpas i dagsläget och vilka utmaningar som finns med strandskyddsbestämmelserna utifrån uppdragets intentioner. Länsstyrelsens bedömning är att t.ex. det nya begreppet landsbygdsområden inte skulle förenkla lagtillämpningen då det saknas definitioner och riktlinjer. Redan idag ser Länsstyrelsen att kommunerna har ett stort behov av vägledning om lagstiftningens komplicerade innehåll.

Några förslag vill Länsstyrelsen lämna synpunkter på. Det handlar främst om frågor inom:

- Upphävande av strandskydd vid små sjöar och vattendrag, avsnitt 6.1
- Strandskydd vid anlagda vatten, avsnitt 6.2
- Digitalisering av strandskyddade områden, avsnitt 6.3
- Landsbygdsområden, avsnitt 7
- Nytt särskilt skäl och restriktivitet i handläggningen, avsnitt 7.6 och 7.7
- Tillsyn och tillsynsvägledning, avsnitt 8.1

## Synpunkter på delar av utredningen

### *Avsnitt 6.1 - Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort*

Förslaget innebär att strandskydd inte ska gälla vid insjöar med en vattenyta som uppgår till 1 hektar eller mindre eller vattendrag som är 2 meter eller smalare. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det finns ett behov av förändring av reglerna för små sjöar och vattendrag i syfte att skapa ökad acceptans för strandskyddet. Länsstyrelsen anser dock att den förslagna 7 kap 18 f § om återinförande av strandskydd för områden som är av särskild betydelse för strandskyddets syften behöver ändras och en övergångsperiod läggs till.

Små vatten kan ha stora värden både för det rörliga friluftslivet och för livsvillkoren för växt- och djurlivet. Många mindre vattenområden har höga naturvärden, särskilt i strandzonen, som kan utgöra både spridningskorridor och innehålla värdefulla livsmiljöer för djur- och växtlivet. Särskilt i tätbebyggda områden har små sjöar och vattendrag dessutom en viktig funktion för det rörliga friluftslivet, vilket saknar djupare belysning i utredningen. Möjligheterna att låta vissa mindre sjöar och vattendrag ha fortsatt strandskydd kvar ser länsstyrelsen därför som mycket viktiga, något som också utredarna konstaterar. Den specifika kunskapen om naturvärden vid små sjöar och vattendrag är dock generellt låg eftersom naturvärdesinventeringar ofta har riktats mot sjöar och vattendrag som är större än en hektar respektive två meter breda. Det finns även generellt en låg kunskap om vilka mindre vattendrag som är av särskild vikt för friluftslivet, där det utöver områdets kvalitéer behöver göras en analys av exempelvis hur tätortsnära vattendraget ligger. Det kommer därför att krävas utredningar för att identifiera vilka vatten som är i behov av strandskydd.

Länsstyrelsen anser att det initialt behövs en övergångsperiod då länsstyrelserna får möjlighet att identifiera vilka små sjöar och vattendrag som är i behov av strandskydd samt hur bred skyddszonen behöver vara för att tillgodose strandskyddets syften för det aktuella vattnet. Länsstyrelsen anser att denna ordning bör ge större acceptans, större förutsägbarhet och minskad arbetsbelastning för både kommuner och länsstyrelser jämfört med utredningens förslag i kapitel 6.1.4 om att återinförandet ska ske efter att strandskyddet upphävts.

Länsstyrelsen har i dagsläget inte resurser att inventera länets alla småvatten för att sedan fatta beslut om införande av strandskydd där det behövs. I konsekvensutredningen nämns att om inte länsstyrelserna har resurser till detta bedöms de negativa konsekvenserna kunna bli omfattande. Om annat områdesskydd än strandskydd blir aktuellt så kommer dessutom ännu större resurser att tas i anspråk, både av personal på länsstyrelserna och för utbetalning av intrångsersättning till markägare.

Det är även viktigt att definiera vad som avses med begreppet ”särskild betydelse” utöver vad som framgår av författningskommentaren. Det kommer annars att ta tid att utarbeta en praxis av vad som kan anses vara av särskild betydelse för strandskyddets syften. Det kan även innebära skillnader i tolkningen i olika delar av landet vilket kan komma att leda till ett bristande förtroende för tillämpningen av lagstiftningen. Länsstyrelsen anser, om förslaget genomförs, att Naturvårdsverket ges bemyndigande att ta fram en vägledning/definition för vad som ska anses vara små vatten som har särskild betydelse för strandskyddets syften.

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas. Länsstyrelsen ser också ett stort behov av att det klargörs vilka sjöar och

vattendrag som definieras som små sjöar och vattendrag innan lagen träder ikraft. Länsstyrelsen anser att datumet för när lagförslaget ska träda ikraft ska sättas så att föreskrifterna om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas då har hunnit meddelas.

Utredningen nämner att många mindre vatten redan är biotopskyddade. Länsstyrelsen vill förtydliga att detta enbart gäller för vatten i odlingslandskapet och att det till skillnad från strandskyddet enbart är vattenområdet som är skyddat i småvatten i odlingslandskapet.

### ***Avsnitt 6.2 - Strandskydd vid anlagda vatten***

Utredningen Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning, den s.k. övergödningsutredningen (SOU 2020:10) föreslog i sitt betänkande i februari 2020 att ett generellt undantag från strandskyddet skulle införas för våtmarker och dammar som har anlagts eller restaurerats med huvudsakligt syfte att minska näringsbelastningen på den lokala vattenmiljön. Länsstyrelsen angav i sitt remissyttrande då bl.a. att det inte finns skäl att införa ett så pass omfattande nationellt undantag som förslaget innebär. Länsstyrelsen förordade istället att förändringar i lagstiftningen utformas så att det blir möjligt att, i förväg och i samband med att anmälan om vattenverksamhet inlämnas eller samråd hålls inför tillståndsprövning av våtmark enligt 11 kap miljöbalken, besluta att strandskydd inte ska inträda vid våtmarken. Länsstyrelsen vidhåller denna uppfattning. En retroaktivt gällande ändring av strandskyddet kan leda till en risk för exploatering av strandmiljöer som under årens lopp utvecklats värdefulla natur- och friluftsvärden.

Länsstyrelsen konstaterar även, med hänsyn till det äldre kartmaterial och ortofoto som länsstyrelsen har tillgång till, att det är svårt att avgöra vilka vatten som är anlagda och vilka som är naturliga när det gäller tidpunkter så långt tillbaka som 1975, eftersom detta underlag inte är av samma kvalitet som idag. Detta försvårar bedömningen om strandskydd gäller eller ej och kommer att leda till en ökad administrativ börda för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter.

### ***Avsnitt 6.3 – Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller***

Länsstyrelsen avstyrker uppdraget om digitalisering med den utformning som beskrivs i kapitel 6.3. 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, bör 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, bör 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.

Vi anser 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 att 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 beslutshantering 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 eventuella ytterligare resursbehov.

Under digitaliseringsprocessen är det avgörande att tydliga och förankrade förvaltningsrutiner etableras för att upprätthålla riktighet och effektivitet. Dessa rutiner bör baseras på den digitala infrastrukturen 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 och 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 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. Man kan således inte förvänta att den digitaliserade informationen kommer att vara så exakt att den är direkt rättsgrundande. Ansvar för att utreda definitionen bör Naturvårdsverket ha i sin roll som vägledande nationell myndighet, medan länsstyrelserna 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 länsstyrelserna 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 och tillgängliggöras på ett sätt så att regeringens mål om en obruten digital samhällsbyggnadsprocess kan uppnås. Länsstyrelsen föreslår att exempelvis 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 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 länsstyrelserna 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 beslutats och ligger till grund för GIS-analysen. Framtagande av detta GIS-skikt bör länsstyrelserna vara ansvariga 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 även 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 författningsreglering 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.

### *Avsnitt 6.5 – Strandskydd och äldre planer*

Länsstyrelsen föreslår att det föreslagna tillägget i 10 a§ i lag (1998:811) om införande av miljöbalken ändras till ”..., om det inte bestämts annat”.

Utredningen föreslår att ett tillägg införs i 10 a§ i lag (1998:811) om införande av miljöbalken med lydelsen ”..., om det inte bestäms annat”. Länsstyrelsen anser att formule-

ringen bestäms kan tolkas som att införandet av strandskydd i samband med att en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen ska bedömas vid varje enskilt fall. Av utredningen framgår att det föreslagna tillägget syftar till att kommunen inte ska behöva hantera strandskyddet i samband med planläggning inom områden där Länsstyrelsen tidigare förordnat om upphävande av strandskydd, eftersom området ansetts sakna betydelse för strandskyddets syften. Länsstyrelsen anser att samma effekt kan uppnås om ordet bestäms ändras till bestämts, men att risken för missförstånd om lagens tillämpning minskas med vårt förslag.

### ***Avsnitt 7 - Ett mer differentierat strandskydd***

Begreppet "landsbygdsområden" behöver ses över, då det dels kan sammanblandas med befintliga begrepp och då det dels saknar uppenbar anknytning till strandskyddet eftersom det nya begreppet enbart handlar om områden inom den strandskyddade zonen.

I utredningen beskrivs problematiken med att begreppet landsbygdsutveckling har varit svårt att tydligt definiera och att det därmed medfört olika tolkningar. Länsstyrelsen finner med stor sannolikhet att samma sak kommer att bli fallet med begreppet landsbygdsområden och dess kriterier. Risken är stor att det inte kommer att innebära en förenkling av lagstiftningen, utan snarare ger upphov till fler olika bedömningar och oenigheter då det kommer att ta mycket lång tid innan användbar rättspraxis har bildats inom området. Tydlig rättspraxis förväntas uppkomma genom domstolsspåret medan det är regeringen som kommer att hantera ärenden gällande överklagande frågor om upphävande av strandskydd.

Utredningen lägger fokus på de delar av landet som är mycket glest befolkade och låg-exploaterade respektive mycket tätt befolkade och högexploaterade. Många län, däribland Södermanlands län, ligger mellan dessa extremer och i realiteten kan gränsdragningarna mellan liten/stor tillgång respektive efterfrågan bli både otydliga och svårbedömda. Utan tydligare vägledning riskerar tolkningen av begreppen glest befolkade resp. tätt befolkade områden att variera över landet beroende på de regionala förutsättningarna. Det är otydligt hur det ska kontrolleras om ett område fortsatt lever upp till definitionerna för ett landsbygdsområde och hur det, om så är fallet, ska påverka lagtillämpningen.

### ***Avsnitt 7.3 – Två alternativa sätt att underlätta byggandet inom landsbygdsområden***

Länsstyrelsen har förståelse för utredningens förslag alternativ 1 gällande upphävande av strandskydd inom landsbygdsområden efter ansökan från kommunen. Länsstyrelsen hänvisar till synpunkterna avsnitt 7 ovan och konstaterar att risken för negativ påverkan på strandskyddets syften inte vägs upp av fördelarna med förslaget.

Frågeställningar gällande upphävande av strandskydd hanteras lämpligast inom översiktsplanen, och inom därpå följande detaljplaner, där även den medborgerliga förankringen sker på ett lämpligt vis. Prövningar gällande upphävande av strandskydd, som inte föregås av en översiktsplaneprocess, innebär en stor risk för att det underlag som kommunerna ska lämna in inte lever upp till det som krävs för att ärendet ska kunna avgöras, något som leder till stora osäkerheter och mycket administration för både kommuner och länsstyrelser.

Så som lagförslaget är formulerat så gäller samma kriterier för upphävande av strandskyddet inom landsbygdsområden som för redovisning av landsbygdsområde i översiktsplanen där generösare särskilda skäl ska kunna tillämpas. Förslaget är alltför långtgående med hänsyn till att kriterierna är desamma som vid utpekandet i översiktsplanen där åtgärden därefter prövas mot strandskyddets syften. Förslaget riskerar att urholka strandskyddet som med sina uttalat långsiktiga syften har varit betydelsefullt för att bibehålla sammanhängande obebyggda och obrutna stränder och strandområden.

Det föreslås att länsstyrelsen ska kunna återinföra strandskydd i landsbygdsområden om förutsättningarna för att upphäva strandskyddet inte längre föreligger. Hur länsstyrelsen skulle få kännedom om att kriterierna inte längre är uppfyllda, samt konsekvenserna av ett sådant återinförande av strandskyddet framgår inte tydligt av betänkandet. Länsstyrelsen befarar därför att denna möjlighet inte kommer att kunna utnyttjas i det syfte som utredaren föreslår.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget alternativ 2 om att underlätta byggnation genom utpekande av landsbygdsområden i översiktsplan. För att länsstyrelsen ska kunna bedöma huruvida utpekade landsbygdsområden uppfyller kriterierna när en översiktsplan kommer på samråd/granskning krävs dock ett bra underlag från kommunen. Länsstyrelsens bedömning är att det kommer att behövas vägledning, helst i föreskriftsform, för hur kriterierna för landsbygdsutveckling ska tillämpas och hur kommunerna ska redovisa att kriterierna är uppfyllda. Länsstyrelsen anser att Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att ta fram en sådan vägledning tillsammans med Boverket.

Om förslaget gällande 12 månaders handläggningstid genomförs föreslår länsstyrelsen att tiden räknas från det att ärendet är komplett, såsom generellt gäller för annan ärendehandläggning enligt miljöbalken. Länsstyrelsen vill även peka på behovet av en tydlig vägledning till kommunerna för vad som ska ingå i underlaget vid ansökan om upphävande av strandskyddet. Denna bör finnas tillgänglig för kommunerna då lagändringen träder i kraft för att undvika merjobb för både kommuner och länsstyrelser.

Länsstyrelsen anser även att det är lämpligare att ordet *ska* byts ut mot *får* i det förslag till lagtext som presenteras gällande 18 § nästsista stycket då kommunen och länsstyrelsen kan ha olika uppfattning om kriterierna är uppfyllda eller inte.

#### **Avsnitt 7.4 Kriterier för landsbygdsområden**

De tre olika kriterierna för om ett område ska klassas som ett landsbygdsområde behöver göras tydligare för en enhetlig tolkning. För att kriterierna 1 och 2 ska kunna tillämpas enhetligt i Sverige krävs att mätbara mått och tydliga riktlinjer, helst i föreskriftsform, tas fram för att veta hur man bl.a. ska beräkna god tillgång på obebyggd mark och efterfrågan på mark för bebyggelse. Vilka mått som skulle vara aktuella för kriterierna behöver nog analyseras och utredas innan den nya lagstiftningen träder i kraft.

Friluftslivet är rörligt och bedrivs både tätortsnära och en bit från bostaden. Det innebär för Södermanland ett besöksstryck av friluftslivsutövare från tätbefolkade delar av Mälardalen, särskilt från Stockholms län. Många söker sig just till strandområden för bad, båtfärder och fiske. För att säkra tillgång till områden för friluftsliv ur ett storregionalt perspektiv behöver detta beaktas och Länsstyrelsen anser därför att det är av stor vikt att även bedöma



hur bebyggd marken är/hur stort bebyggelsestrycket är även utanför strandskydds-zonen. På platser där den mesta byggnationen skett efter 1975 och strandskyddslagstiftningen har tillämpats restriktivt kan god tillgång på obebyggd mark finnas men att trycket på strand-zonen ändå är stort av den allmänhet som bor utanför det strandskyddade området. Detta gör att det på platsen ändå finns ett stort behov av fortsatt tillgång till obebyggda strand-områden. Exempelvis kan det finnas kommuner med lite obebyggd mark kvar på fastlandet men gott om skärgårdsöar med obebyggd mark. Det tolkningsutrymme som ges i förslaget skulle kunna innebära att den totala strandlinjen som är obebyggd räknas utifrån kommu-nens totala strandlinje (fastland samt öar) vilket skulle kunna ge upphov till att fastlands-delen bebyggs ytterligare.

Det är även av stor vikt att bedömning av bebyggelsen görs utifrån ett större område och med ett långsiktigt perspektiv med tanke på klimateffekter, havsnivåhöjningar etc som kan komma att innebära att dagens strandområde ligger under vatten i framtiden. Detta kan leda till att den mark som idag ligger i direkt anslutning till strandskydds-zonen kommer att bli än viktigare ur flera perspektiv i framtiden i takt med att strandskydds-zonen eventuellt förändras.

Vad gäller kriteriet 3 (landsbygdsområden ska vara områden som inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften) anges det i utredningen bl.a. att man kan ta stöd av miljö kvalitets- och friluftsmål för att göra bedömningen över vad som är *särskild betydelse*. Dock är det sannolikt inte många kommuner som har så preciserade mål att de är tillämpliga. Länsstyrelsen anser istället att det tydligt ska framgå i lagstiftningen att områ-den som är utpekade som riksintresse för friluftslivet och naturvården är sådana områden som är av särskild betydelse för strandskyddets syften.

Kriterierna för att peka ut ett område som landsbygdsområde är inte desamma som för LIS-område. Trots det ska enligt förslaget nuvarande LIS-områden i översiktsplaner gälla som landsbygdsområden med de lättnade som följer av de särskilda skälen för strandskydds-dispens som införs. Länsstyrelsen ställer sig tveksam till detta eftersom det skulle innebära stora tolkningsproblem.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att geografiska begränsningar för landsbygdsområden i vissa kustområden tas bort. Utredningen föreslår att den geografiska begränsningen som innebär att kust och skärgård undantas från möjligheten att pekas ut som landsbygds-område, ska utgå. Utredningens förslag innebär en möjlighet för att fler dispenser beviljas i högexploaterade och värdefulla områden. Av förarbetena till den idag gällande geografiska begränsningen (prop. 2008/09:119 s. 66 ff) anges att skälet är att exploateringstrycket generellt är högt samt att dessa delar av kusten och skärgårdarna hör till de från strand-skyddssynpunkt mest värdefulla strandområdena i landet. I nu aktuellt utredningsförslag anges att det finns behov av att värna strandskyddets syften i starkt exploaterade områden och att det sannolikt är stora delar av Sveriges kuststräcka som inte uppfyller kriterierna. Länsstyrelsen anser att det endast är i begränsad omfattning kriterierna för landsbygds-område för just kust- och skärgårdsområden uppfylls i Södermanlands län. Att den geogra-fiska begränsningen som finns i lagstiftningen idag tas bort skulle öppna upp för ett tolkningsutrymme som kan medföra en generösare tillämpning än vad som är utredningens intention.

### ***Avsnitt 7.5 - Särskilda skäl för dispens i landsbygdsområden***

Vad gäller de nya särskilda skälen i landsbygdsområden ser länsstyrelsen att den första punkten innebär att andra dispensskäl får tillämpas i landsbygdsområden som kan bidra till spridd bebyggelse. Spridd bebyggelse är negativt för hushållningen med mark och ofta även för ett områdes upplevelsevärden, sett ur ett friluftslivsperspektiv. Förslaget bedöms även kunna ge ett visst nytt bebyggelsemönster med solitära hus på landsbygden. Spridd bebyggelse ger dessutom ökade kostnader och resursåtgång vad gäller framdragande av vägar, fiber eller anläggningar för vatten och avlopp.

I första punkten anges även som särskilt skäl ”åtgärder som hör till bostadsbyggnaden”. Länsstyrelsen anser att det kan skapa tolkningsproblem och att bestämmelsen i denna del är onödig. Av författningskommentaren framgår att man här avser förberedelsearbeten, el- och avloppsanordningar och liknande.

Länsstyrelsen konstaterar att formuleringen av den föreslagna andra punkten inte utesluter att punkten används vid dispensprövning trots att det i förslaget anges att bestämmelsen bör tillämpas när strandskydd upphävs genom detaljplan.

Länsstyrelsen anser att den föreslagna tredje punkten bör omformuleras till att avse ”behov av strandnära läge” då det föreslagna lagrummet med kriteriet ”fördel av ett strandnära läge” och författningskommentaren lämnar ett stort utrymme åt tolkningen av vad som avses med detta.

Länsstyrelsen anser att bestämmelsen i 18 d § behöver formuleras om då det inte kan anses vara tillräckligt med att landsbygdsområdena redovisas i översiktsplanen för att 18 d § ska vara tillämpliga. Översiktsplanen är enbart ett vägledande dokument och länsstyrelsen kan vara av annan uppfattning än kommunen över vilka områden som är lämpliga som landsbygdsområden. Även om det framgår av författningskommentaren att denna bedömning kan ändras i högre instans så bör det vara tydligt även i själva bestämmelsen.

### ***Avsnitt 7.6 - Stärkt skydd i vissa områden***

Förslaget om att införa begreppet ”särskilt restriktivt” vid tillämpningen av de särskilda skälen i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor samt i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet avstyrks.

Rättspraxis vid bedömningen om särskilda skäl föreligger för dispens är idag mycket restriktiv. Det är därmed svårt att förstå innebörden av särskild restriktivitet inom vissa utpekade områden. Den föreslagna ändringen innebär egentligen inte något förstärkt skydd. Däremot skulle ändringen kunna tolkas på så sätt att det blir en lättnad vid bedömningen om särskilda skäl föreligger inom områden där exploateringsgraden inte är så hög och där det inte är lika stor efterfrågan på mark.

Vad gäller stärkt skydd i starkt exploaterade områden anser Länsstyrelsen att utredningens definitioner är för bristfälliga för att ge annat än risk för olikheter mellan län och kommuner med åtföljande osäkerheter för de enskilda. Liksom i stycket om landsbygdsområden upplever länsstyrelsen att utredningen lägger fokus på landets mest tätbefolkade och högexploaterade områden och det är otydligt om även områden utanför de största städerna och storstadslänen kommer klassas som, relativt sett, starkt exploaterade. Det finns också en risk för att bebyggelse och exploatering, istället för att koncentreras, sprids ut över en större yta och sammantaget ger både en större negativ inverkan på strandskyddets syften

och en sämre resurshushållning. På liknande sätt finns det en risk att de särskilda skälen tillämpas mindre restriktivt än idag, i andra typer av vattenområden än de som pekats ut i utredningen. Det saknas t.ex. en belysning av värdefulla limniska områden då enbart vissa värdefulla marina områden har belysts i utredningen. Kunskapsunderlaget om naturvärden under vattenytan är generellt inte tillräckligt omfattande och Länsstyrelsen ser här behov av en satsning på ökad kunskap, vägledning och tillsyn.

### ***Avsnitt 7.7 - Enklare att vidta klimatanpassningsåtgärder***

Klimatanpassningsåtgärder är frågor som långsiktigt är av stor vikt inom strandskyddsområden och det är positivt att möjligheterna till dispens förtydligas. Dagens särskilda skäl är dock tänkta att vara uttömmande och Länsstyrelsens uppfattning är att denna typ av åtgärder sannolikt kan medges dispens med stöd av det idag gällande särskilda skälet i 7 kap. 18 c § p 5 miljöbalken ”angeläget allmänt intresse, som inte kan tillgodoses utanför strandskyddsområdet”.

Länsstyrelsen föreslår, om förslaget genomförs, att Naturvårdsverket ges i uppdrag att ta fram vägledning för vad som är nödvändiga klimatanpassningsåtgärder och inte.

### ***Avsnitt 8.1 - 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 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 tillsyns- och tillsynsvägledningsarbete behöver riktade resurser för detta arbete ges till länsstyrelserna, som också är operativa tillsynsmyndigheter i skyddade områden.

Det är inte 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. Länsstyrelsen ser att detta skulle kunna kompletteras med en ny paragraf i tillsynsförordningen som ger Naturvårdsverket ansvar att ta fram föreskrifter för strandskyddstillsyn. Länsstyrelsen 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. I Södermanland är det fortfarande, mer än 10 år efter

att kommunerna fick huvudansvaret för strandskyddstillsynen, endast två kommuner av nio som bedriver sådan planerad tillsyn.

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. Då det är länsstyrelserna och inte Naturvårdsverket som har ansvaret för kommunernas tillsynsvägledning bör resurser för denna verksamhet ges till länsstyrelserna. Vi uppskattar att behovet på länsstyrelserna samlat uppgår till minst 3 Mkr per år.

### *Avsnitt 9 – Ikraftträdande och genomförande*

Det krävs både ekonomiska och personella resurser för säkra övergången till ny lagstiftning.

## **De som medverkat i yttrandet**

Beslut om detta yttrande har fattats av landshövding Beatrice Ask med naturvårdshandläggare Magdalena Nilsson som föredragande. I den slutliga beredningen av yttrandet har även avdelningschef Anne-Li Fiskesjö, naturvårdshandläggare Camilla Andersson, enhetschef Erik Forsström, länsjurist Monica Krunegård, länsarkitekt Victor Zakrisson, GIS-samordnare Karin Ekstedt och friluftslivssamordnare Maria Rolf medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

## **Så här hanterar vi dina personuppgifter**

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).