



Länsstyrelsen  
Västerbotten

## Remissyttrande

Datum

2021-04-28

Ärendebeteckning

526-1306-2021

Arkivbeteckning

526

1(20)

Miljödepartementet

[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)

[m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se)

e

DNR M2020/02032

## Remiss om Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

### Beskrivning av ärendet

Länsstyrelsen har av Miljödepartementet mottagit Strandskyddsutredningens slutbetänkande ”Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78) för yttrande.

### Sammanfattning

Utredningens förslag om att strandskyddet tas bort för små sjöar och vattendrag ger ingen reell effekt i Västerbottens län eftersom länet redan tillämpar ett undantagsbeslut från strandskyddet som är mer långtgående än utredningens förslag. Länsstyrelsen ser dock fördelar med en nationellt övergripande lagstiftning varför det bör utredas vilka konsekvenser och effekter som uppstår i fallet att samtliga regionala undantag upphävs. Om så sker innebär detta en viss skärpning av strandskyddet i Västerbottens län, men ett tydligare och enklare regelverk torde ändå vara av nytta.

Utredningens förslag om att länsstyrelsen i det enskilda fallet får återinföra strandskydd bedöms av länsstyrelsen som mycket svårt att hantera. Att i enskilda fall återinföra ett skydd som tas bort för tusentals vattenmiljöer kan knappast anses kunna motverka de negativa konsekvenserna annat än på marginalen. Länsstyrelsen bedömer att den information om naturvärden vi har för det stora flertalet småvatten är ytterst begränsad och att inventera och bedöma skyddsbehovet för en stor mängd vattenmiljöer är en svår och komplicerad uppgift.

Länsstyrelsen delar utredningens slutsats om att strandskydd ej bör gälla vid anlagda vatten men saknar motivering till varför årtal 1975 har valts. Vatten som har anlagts under de drygt 45 år som förflutit sedan 1975 har sannolikt i många fall utvecklats mycket höga naturvärden. Länsstyrelsen anser istället att bestämmelsen ska gälla från det att ny lagstiftning antas.

Länsstyrelsen delar utredningens slutsats att en digitalisering av strandskyddet är nödvändig. Genomförandet är dock mer komplicerat och resurskrävande än utredningen beskriver.

Utredningen bör tydligare beskriva vad som ska gälla för hur strandskyddet återinträder eller inte återinträder när en detaljplan ersätts av ny detaljplan. Utredningen beskriver vidare att bestämmelsen om fri passage är

grundläggande men det är oklart var i lagstiftningen denna kommer att återfinnas varför detta måste förtydligas.

Utredningens förslag om att tidigare benämning landsbygdsområden i strandnära lägen härefter enbart ska benämnas landsbygdsområden bedöms olämpligt. Det riskerar leda till begreppsförvirring. Denna precisering borde fortfarande finnas kvar i lagtexten för att tydliggöra skillnaden mellan landsbygdsområden i miljöbalkens bemärkelse kopplat till strandskydd och den allmänna planeringkategorin ”Landsbygd” i översiktsplanen enligt Boverkets förslag till ÖP-modell.

Länsstyrelsen anser att huvudprincipen för utpekande av landsbygdsområden bör vara utpekande i översiktsplan, vilket säkerställer en bred och offentlig prövning samt ger en demokratisk förankring. Tydligare styrmedel för processkraven gällande enstaka landsbygdsområden som pekas ut utan förankring i översiktsplan bör övervägas för att inte urholka översiktsplanens fördelar.

För utredning av upphävande av strandskydd inom landsbygdsområden anser länsstyrelsen att det bör vara kommunen som ansvarar för att utreda och samråda förslaget, medan Länsstyrelsen liksom i detalj- och översiktsplaneringen ansvarar för att ge en samlad syn från staten i frågan. Om länsstyrelse och kommun inte är överens om områdets lämplighet bör området ej kunna anses vara ett landsbygdsområde.

Nuvarande regel inom LIS-områden, att ny bebyggelse kan placeras inom 200 meter från redan befintlig bebyggelse, tas bort. Om förslaget genomförs bör dock huvudprincipen vara att enstaka bostadsbebyggelse ska lokaliseras ”med närhet till” befintlig bebyggelse och infrastruktur. För detta finns möjlighet till differentiering mellan glesbygdskommuner och exempelvis mer tätbefolkade kustområden.

Länsstyrelsen ser positivt på att ett extra särskilt skäl införts gällande klimatanpassningsåtgärder. Tydligare riktlinjer och beskrivning behövs dock. Det framgår till exempel inte om den dispensprövande myndigheten ska pröva behovet av de sökta klimatanpassningsåtgärderna samt huruvida de kan antas få avsedd effekt.

För tillsynen inom strandskyddsområdet bör länsstyrelsen tilldelas resurser. Det är 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.

Länsstyrelsen har noterat en brister i utredningen, se vidare i avsnittet Konsekvensanalys nedan. Det gäller bland annat bedömning av resursbehov, hur förslaget kommer att påverka möjligheterna att uppnå fastställda miljö kvalitetsnormer, vilka effekter förslaget kommer att få på lång sikt med mera.

## **Tillstyrkan respektive avstyrkan av utredningens förslag**

### Avstyrker:

Länsstyrelsen avstyrker att landsbygdsområdena inte ska avgränsas i storlek.

Länsstyrelsen avstyrker att kust- och skärgårdsområden ska få utses till landsbygdsområden.

Länsstyrelsen avstyrker ett uppdrag om digitalisering med den utformning som beskrivs i kapitel 6.3.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att ta bort kravet på att enstaka en- eller tvåbostadshus ska uppföras i närheten av befintlig bebyggelse i de särskilda skälen för landsbygdsområden, då det inverkar på både möjligheterna till service och möjligheterna att tillgodose strandskyddets intressen samt miljö kvalitetsnormer.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att ta områden i anspråk för att utveckla sammanhållna bebyggelse i de särskilda skälen för landsbygdsområden, då avgränsningarna till andra paragrafer är otydlig.

### Tillstyrker:

Länsstyrelsen tillstyrker delvis att strandskyddet inte ska gälla för anlagda vatten i 7 kap. 13§, men att det ska gälla från och med att lagförslaget utförs och inte efter 1975.

Länsstyrelsen tillstyrker att *Landsbygdsområden* ersätter LIS-områden. Benämningen bör dock ändras.

Länsstyrelsen tillstyrker att det är Länsstyrelsen som ska pröva upphävandet av strandskyddet i landsbygdsområden, men att detta ska ske i en process liknande den som nu gäller för framtagande av översiktsplaner.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget på starkare skydd i vissa områden (7 kap 18c §), men anser att det ska presenteras i en skild paragraf och att vattenområden av särskild betydelse ska beskrivas i lagtexten.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om klimatanpassningsåtgärder, men anser att det behövs vissa förtydliganden i ansvarsfördelning.

## Yttrande

Länsstyrelsens yttrande följer utredningens disposition.

### 3.1.3 Differentiering av strandskyddet

Länsstyrelsen i Västerbotten tillämpar beslut med innebörden att endast de sjöar som syns på kartan har strandskydd, där karta i skala 1:50 000 tillämpas för kustkommunerna. För inlandskommunerna tillämpas karta i skala 1:500 000. För strömmande vatten gäller strandskydd för de vattendrag som har dubbla strandlinjer på karta i skala 1:500 000, vilket i princip innebär att vattendrag under 6 meters bredd inte har strandskydd. För ytterligare ett antal län gäller andra undantag med olika innebörd. Exempelvis har även Norrbottens län ett länsvist undantag, medan grannlänen i söder saknar sådana. Detta innebär att samma vattendrag kan ha olika bestämmelser beroende på vilken sida av länsgränsen man befinner sig.

Ett av syftena med utredningen är att klargöra och ensa reglerna för strandskydd över landet. Utredningens förslag att gamla avgränsningsbeslut ändå ska fortsätta gälla går stick i stäv med detta. Länsstyrelsen anser att det är olämpligt för acceptansen och förståelsen för strandskyddet att olika regelverk gäller i olika län. En förnyad utredning bör genomföras med fokus på vilka konsekvenserna och effekterna skulle bli av att de länsvisa undantagen upphör att gälla. Om så sker innebär detta en viss skärpning av strandskyddet i Västerbottens län, men ett tydligare och enklare regelverk torde ändå vara av nytta.

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

För Västerbottens län innebär upphävt strandskydd vid de minsta vattendragen och sjöarna ingen förändring i sak, då det länsvisa undantaget fortsatt gäller till dess annat bestämts. Trots detta vill länsstyrelsen lämna generella synpunkter kring lämpligheten i att det generella strandskyddet tas bort, då detta i ett större perspektiv bedöms problematiskt. Utredningens uppdrag har bland annat varit att genom en ökad differentiering ta hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet och att bibehålla eller förstärka skyddet i starkt exploaterade områden. Att ta bort det generella strandskyddet för *samtliga* små sjöar och vattendrag går inte i linje med den delen av uppdraget. Detta är en av huvudpunkterna i utredningen men som inte bedöms öka differentieringen och försvagar snarare än förstärker skyddet i mer exploaterade områden.

### 6.1.4 Länsstyrelsen får besluta att strandskyddet ska gälla vid små sjöar och vattendrag

För att motverka de negativa konsekvenserna av förslaget så får länsstyrelsen i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla vid en insjö som är en hektar och mindre samt ett vattendrag som är två meter och smalare, om området har särskild betydelse för strandskyddets syften. Länsstyrelsen får i det enskilda fallet helt eller delvis upphäva ett beslut

enligt 18§ tredje stycket om ett område inte längre uppfyller kriterierna i 17 a § första stycket 1-3. Men att i enskilda fall återinföra ett skydd som tas bort för tusentals vattenmiljöer kan knappast anses kunna motverka de negativa konsekvenserna annat än på marginalen. *I det enskilda fallet* innebär att skydd för dessa små vattendrag ska beslutas ett och ett vilket är en opraktisk lösning.

Utredningen lyfter även att många småvatten omfattas av biotopskydd och anger vidare möjligheten att använda andra naturskyddsinstrument som något som motverkar de negativa konsekvenserna för växter och djur. I Västerbotten är de små vattendragen ofta de mest värdefulla och även de som är känsligast för störning på grund av sin ringa storlek. I ett annat stycke anger utredningen att *de områden som hyser de högsta naturvärdena omfattas i regel redan av biotopskydd*. De skyddade områdena är mycket få till antalet vid en jämförelse och skydd i enskilda fall kan inte motverka de negativa konsekvenserna eller ta tillvara strandskyddets syften på det sätt som utredningen antyder. Utredningen hävdar vidare att länsstyrelserna har god kunskap över dessa vatten och kan bedöma behovet av skydd.

Länsstyrelsen bedömer att den information om naturvärden vi har för det stora flertalet småvatten är ytterst begränsad och att inventera och bedöma skyddsbehovet för en stor mängd vattenmiljöer är en svår och komplicerad, om ens möjlig, uppgift.

Att rikta lättnader i strandskyddet mot små vattenmiljöer är problematiskt eftersom en exploatering i små sjöar och vattendrag får en större procentuell påverkan av på naturmiljön. Det kan vidare finnas unika naturvärden i just små vattenmiljöer. Små sjöar och vattendrag kan också vara känsligare bland annat för att populationerna är mindre och forskning har också visat att små vattendrag är viktiga komponenter i landskapet och deras tillstånd är avgörande för statusen på vattendragen nedströms i avrinningsområdet.

## **6.2 Strandskydd ska inte gälla vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975.**

Förslaget införs i 7 kap. 13 § första stycket miljöbalken. Utredningen presenterar i avsnitt 6.2 de överväganden och den bakgrund som ligger till grund för förslaget. Inte någonstans framgår dock varför året 1975 har valts, vilket är en brist i utredningen. Vatten som har anlagts under de drygt 45 år som förflutit sedan 1975 har sannolikt i många fall utvecklats mycket höga naturvärden. Länsstyrelsen anser att utredningens förslag måste motiveras på ett mycket tydligare sätt. Länsstyrelsen är positivt ställd till förslaget att strandskydd inte ska gälla vid artificiellt anlagda vatten, men utan tydligare motivering än vad utredningen presenterar så bör detta gälla från och med att lagförslaget genomförs.

## **6.3 Uppdrag till länsstyrelserna att digitalisera strandskyddet**

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att en bra digital redovisning av var strandskyddet gäller är av stor nytta och att det är 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 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 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.

## **6.5 Strandskydd och äldre planer**

Förslag: 10 a § i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken, Strandskydd inträder när fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt PBL om det

inte bestäms annat. Inom länsstyrelserna har denna tolkning diskuterats: Detta gäller enbart inom detaljplaner där länsstyrelsen fattat beslut om generellt undantag från strandskyddet, och alltså inte där länsstyrelsen har prövat upphävande av strandskyddet i varje enskild detaljplan (som gjordes under tiden 1975–2009). Länsstyrelsen ser behov av ett tydliggörande av avsikten, bakgrunden och konsekvenserna av detta, samt av vad som avses med *om det inte bestäms annat*.

## **6.6 Undantaget för de areella näringarna**

Utredningen föreslår att regeringen bör utreda om det finns behov av författningsändringar när det gäller undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken. Denna utredning bör se över de problem som finns med framförallt skogsbruk som är den verksamhet som i särklass har störst påverkan på ett stort antal vatten, inte minst på de minsta och känsligaste vattendragen.

### **7.2.3 Fri passage är grundläggande**

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

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

### *Upphävande av strandskyddet – metod, alternativ 1*

Utredningens utgångspunkt är att beslut om strandskyddet behöver fattas på lokal och regional nivå. Det finns en uppenbar konflikt här, då det förekommer att små kommuner med vikande befolkningsutveckling prioriterar inflyttning i betydligt högre grad än att värna om känsliga och värdefulla naturmiljöer. Dessa kan därför förbises eller inte undersökas i tillräckligt hög grad. Det finns därmed en risk för exploatering av särskilt värdefulla miljöer och därmed ett hot mot den biologiska mångfalden, kanske inte på kort sikt men sannolikt i ett längre perspektiv. Utredningens förslag är att det är kommunerna som ska utreda vilka områden som kan komma i fråga för att upphäva strandskyddet. Här är det extremt viktigt att de biologiska delarna ingår, och då även vattendelarna.

I det förslag som presenteras ska kommunerna ansöka hos länsstyrelsen om upphävande av strandskyddet. Länsstyrelsen ska ansvara för att samråda och besluta i upphävandeprocessen med en uppskattad handläggningstid på ett år. En sådan lösning skulle kräva mycket omfattande resurser av länsstyrelsen samtidigt som behandlingen av inkomna synpunkter kräver lokalkännedom om områdets förutsättningar och potential. Utifrån ovan bedömda risk så är det dock bra att utredningen föreslår att Länsstyrelsen är den aktör som har ansvaret för beslut om att upphäva strandskyddet. Införandet av en tidsbestämd handläggningstid för länsstyrelsen medför,

såsom alla centralt fastslagna handläggningstider, såväl kostnader som administration. Om en sådan handläggningstid ändå ska införas bör man, vid fastställandet av dess längd, beakta att ansökningarna om upphävande av strandskyddet inom landsbygdsområden kan omfatta hela kommuner och därmed vara en mycket omfattande arbetsuppgift. I fall förslaget bibehålls i sin nuvarande form bör tiden för Länsstyrelsens handläggning börja löpa först från den tidpunkten som Länsstyrelsen bedömer att ärendet är komplett.

#### *Upphävande av strandskyddet – metod, alternativ 2*

Eftersom möjligheterna att erhålla strandskyddsdispens föreslås bli ännu större inom landsbygdsområden, samtidigt som utredningskraven inte föreslås bli väsentligen tyngre, ökar incitamenten för att redovisa så stora ytor som möjligt som landsbygdsområden. Erfarenheter från LIS-arbetet visar att påverkan på strandskyddets syften blir svårare att bedöma för större områden. Detta kommer i så fall att resultera i omfattande och komplexa prövningar för länsstyrelserna. I detta perspektiv kan det vara mer lämpligt att kommunen ansvarar för att utreda och samråda förslaget, medan Länsstyrelsen liksom i detalj- och översiktsplaneringen ansvarar för att ge en samlad syn från staten i frågan. Det blir mycket viktigt att kommunerna i arbetet med framtagande av förslag tar fram bra utredningar i natur, miljö- och vattenfrågor, för miljö kvalitetsnormer, hotade arter med mera. Om länsstyrelse och kommun inte är överens ska det aktuella området eller delar av området inte omfattas av upphävt strandskydd. Länsstyrelsen bör även ha möjlighet att på eget initiativ besluta att inleda process om att strandskydd ska återinföras om förutsättningarna skulle ändras i förhållande till kriterierna.

#### *Landsbygdsområden i översiktsplaner*

Enligt förslaget ska landsbygdsområden, liksom LIS-områden, kunna pekas ut i såväl den kommunala översiktsplanen som i enskilda, specifika fall. Huvudregeln är dock i båda fallen att området ska redovisas i översiktsplanen. Rättspraxis har i detta sammanhang understrukt översiktsplanens positiva egenskaper, såsom att den utgår ifrån ett heltäckande beslutsunderlag, blir föremål för en bred och offentlig prövning samt får demokratisk förankring.<sup>1</sup> LIS-områden har emellertid visat sig förhållandevis lätta att peka ut i efterhand, vilket inte skapat incitament för ett grundligt arbete i översiktsplanen.<sup>2</sup> Detta kommer även att vara fallet med den nya lagstiftningen. Det är därför tveksamt om lagstiftaren kan förlita sig på att redovisning i översiktsplaner alltid kommer att väljas som ett förstahandsalternativ. Om detta är lagstiftarens intention kan ytterligare styrmedel behöva övervägas. Processkraven för tillämpning av 18 d § i områden som inte har redovisats som landsbygdsområden i översiktsplan anses vara oklara i gällande lagstiftning och bör tydliggöras. Det gäller bland annat hur förslag på nya områden ska processas mot allmänhet och

<sup>1</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-12-22, målnummer M 4270-16.

<sup>2</sup> Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom 2020-12-18, målnummer M 6346-20.



berörda grannar för att fånga upp synpunkter rörande området värde för strandskyddets syften, framförallt området värde för allmän rekreation.

Enligt utredningen så krävs det viss utredning för att ett område ska kunna betraktas som ett landsbygdsområde. Enligt utredaren lär kommunerna i första hand utreda avgränsade områden som hyser potential men saknar kontrovers. Förslaget innehåller dock inte några begränsningar vad gäller landsbygdsområdenas storlek, eller några andra incitament för att välja avgränsade områden.

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

Kriterier för landsbygdsområden föreslås vara områden som

1. Har god tillgång på obebyggd mark
2. Har liten efterfrågan på mark för bebyggelse/inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse, och
3. Inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften

Länsstyrelsen anser att punkt 3 bör formuleras på annat sätt, exempelvis:

*Inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften, alternativt endast har liten betydelse för att strandskyddets syften långsiktigt ska kunna tillgodoses.*

Det är positivt att kriterierna i högre grad fokuserar på platsens specifika förutsättningar. Kriterierna lämnar emellertid ett alldeles för stort tolkningsutrymme för att kunna uppnå en effektiv förutsägbar och likartad bedömning i frågan. Även exploateringsgraden är svår att konkretisera och går det inte att sätta exakta gränser för vad som är god tillgång på mark eller låg efterfrågan på mark så behövs en väl genomarbetad vägledning i frågan så att det blir tydligt för kommuner och andra vilka områden som är värt att lägga energi på att utreda och vad denna utredning ska bestå i. Det är också oklart i vilken skala tillgången på stränder ska bedömas. Utredningen menar att det inte går att motivera fastlagda gränser, utan att vad som är god tillgång ska bedömas från fall till fall. Länsstyrelsen anser att det är motiverat och behöver konkretiseras för att tillgodose strandskyddets syften och en likartad, rättssäker och objektiv hantering inom landet.

Det vore därför önskvärt med en närmare diskussion av kriteriernas innebörd utifrån det underlag som har tagits fram och presenteras i utredningen. Vilka nivåer anses oacceptabla, vilka nivåer kan tänkas acceptabla under vissa förutsättningar och vilka nivåer anses acceptabla? Vad lägger utredningen till exempel i begreppet större tätort? För att kunna använda dessa kriterier effektivt i praktiken krävs ett uppdaterat kunskapsunderlag som grund för en mer noggrann analys av förhållandena i den aktuella kommunen. Frågan om vem som ansvarar för att sådant underlag finns uppdaterat och tillgängligt behöver klargöras. För att säkerställa detta bör det övervägas att exploateringsgraden konkretiseras i lagtext.

#### **7.4.4. Förslag om kriterier för landsbygdsområden – områden av särskild betydelse för strandskyddets syften**

Utredningen anger att områden av särskild betydelse för något av strandskyddets syften inte får anses vara landsbygdsområden. Vilka områden som ska anses ha särskild betydelse för strandskyddets syften enligt bestämmelsen ska avgöras ”från fall till fall”. Därefter beskrivs det vilka områden som kan vara av särskild betydelse enligt strandskyddets syften. Utredningens formulering ”från fall till fall” eller ”i det enskilda fallet” är otydligt och bidrar inte till någon förenkling. I utredningen står det att delar av områden som omfattas av områdesskydd kan vara av särskild betydelse. Detta kan säkert gälla för vissa skyddade områden, men många områden och vattendrag som omfattas av någon form av områdesskydd p.g.a. sina höga naturvärden har särskilda värden i sin helhet.

##### *Kriterier för landsbygdsområden*

Med en egen paragraf om särskilt betydelsefulla områden blir det tydligare vad som bör få vara landsbygdsområden. Annars behöver områden med särskild betydelse (se ovan) skrivas ut i lagtexten för landsbygdsområdena. Detta är viktigt då även enstaka dispenser kan få stor effekt.

##### *Exploateringen i Västerbotten*

Det är tydligt i alla analyser och i texten att kusten är väldigt exploaterad i hela Sverige. Här tydliggörs även att vid fastlandskusten och havsöarna ligger norrlandsläna bland de län som har högst andel exploaterad strandyta i landet. Förutom att kusten redan är väldigt exploaterad så är det också fastlandskusten som generellt har den högsta ökningen i exploatering. De tre nordligaste läna har dessutom bland de högre andelarna exploaterad yta inom strandzonen i landet. Västerbottens län har vid fastlandskusten tredje högst ökning av strandnära exploatering av alla kustlän och ligger på sjätte plats i andel exploaterad yta. För exploatering vid havsöar hamnar Västerbottens andel av exploaterad strandzon på en tredjeplats i landet.

Länsstyrelsen är ur detta perspektiv negativt inställd till att landsbygdsområden ska kunna pekats ut inom kust- och skärgårdsområdet. Rådande restriktivitet bör bibehållas. Detta på grund av att strandskyddet ska utgå från de långsiktiga behoven och att vad som är skyddsvärt kan förändras över tid. Utifrån en försiktighetsprincip bör därför kust- och skärgårdsområden inte utses som landsbygdsområden. Om Regeringen ändå anser att kusten ska fortsätta exploateras bör nuvarande lydelse bibehållas, med ökad restriktivitet i kustområde från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland. Det är nödvändigt med en tydligare styrning nationellt via lagstiftningen, för att bromsa den ökande kustexploateringen och förlusten av ekosystemtjänster.

#### **7.4.4. Inga geografiska begränsningar för landsbygdsområden**

Förslaget om att större områden bör kunna pekats ut i översiktsplanen bedöms som försiktigt positivt. Det bedöms kunna göra planeringsinstrumentet mer flexibelt eftersom det är svårt att förutspå var

nya etableringar på landsbygden kan tänkas komma. Utpekande av större områden behöver dock kombineras med tydligare krav på riktlinjer för vilka värden och samband inom det utpekade området som man måste ta hänsyn till vid lokalisering av den tillkommande bebyggelsen, samt vilket underlag som behöver tas fram som för bedömningen. Ett utpekande av landsbygdsområden i översiktsplanen bör ske utifrån en övergripande bedömning av markens lämplighet för bebyggelse och avvägning mot andra allmänna intressen, i synnerhet strandskyddets syften.

Länsstyrelsen är dock inte ensidigt positivt ställd till förslaget. Utredningens förslag om att inte begränsa landsbygdsområdena i storlek snarast uppmuntrar till att de borde kunna vara betydligt större än dagens LIS-områden. Det finns risk att kommunerna föreslår väldigt stora områden, vilka kommer bli svåra för länsstyrelsen att bedöma utifrån dels påverkan på strandskyddets syften, dels utifrån exploateringsgrad och exploateringsstryck. Någon typ av storleksmässig reglering bedöms vara helt nödvändig så att det inte uppstår situationer där kommuner önskar peka ut hela kommunen som landsbygdsområde. Utpekande av stora områden ger inte incitament till en genomtänkt planering i förhållande till service, transportstråk med mera. Områdena möjligheter att uppfylla hållbarhetsaspekterna vid exploatering bör beskrivas tydligt så att de kan vägas mot strandskyddets syften.

#### *Benämningen Landsbygdsområden*

I förslaget går man bort ifrån att omtala landsbygdsområden som områden ”i strandnära lägen”. Denna precisering borde fortfarande finnas kvar i lagtexten för att tydliggöra skillnaden mellan landsbygdsområden i miljöbalkens bemärkelse kopplat till strandskydd och den allmänna planeringkategorin ”Landsbygd” i översiktsplanen enligt Boverkets förslag till ÖP-modell.

### **7.5 Särskilda skäl för dispens inom landsbygdsområden**

Följande särskilda skäl kan enligt förslaget användas i landsbygdsområden:

1. Om området behövs för enstaka en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnad
2. Om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av att uppföra eller utveckla sammanhållen bebyggelse
3. Om området behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som är nödvändiga för en verksamhet, om verksamheten har en fördel av ett strandnära läge

I utredningen föreslås att kravet på koppling till befintlig bebyggelse vid lokalisering av enstaka bostadshus tas bort med motiveringen att utöka möjligheten för bostäder i gles bebyggda områden. Länsstyrelsen håller med om att dagens krav på 200 meter inte alltid är funktionellt, men huvudprincipen borde vara att enstaka bostadsbebyggelse ska lokaliseras ”med närhet till” befintlig bebyggelse och infrastruktur. Riktlinjer om hur

detta kan genomföras bör tas fram. En viss kontroll av den tillkommande bebyggelsens placering är även viktigt för att skapa en samhällsekonomiskt hållbar bebyggelsestruktur i små kommuner med begränsade resurser, och där denna typ av utspridd bebyggelse skulle innebära ökade kostnader för kommunala tjänster som snöröjning, sophämtning, skolskjuts, hemtjänst med mera. Att ta bort kopplingen till befintlig bebyggelsestruktur helt och hållet så som utredningen föreslår skulle innebära att möjligheten för denna typ av utspridd bebyggelse möjliggörs även i anslutning till tätorter och randområden till större tätortsområden där behovet av att samla bebyggelse är betydligt större för att undvika negativa effekter för naturmiljö, rennärning, rekreation med mera.

Om landsbygdsområden även kommer att kunna pekas ut i kust- och skärgårdsområden så anser länsstyrelsen att det är särskilt viktigt att enstaka bostadsbebyggelse ska lokaliseras ”med närhet till” befintlig bebyggelse, detta eftersom även en enda dispens i ett tidigare oexploaterat område kan leda till ytterligare verksamheter och påverka möjligheterna att följa miljö kvalitetsnormer. Det är också viktigt att bevara orörda strandområden längs den redan högt exploaterade kusten, om strandskyddets syfte ska uppnås.

Utredningen föreslår att dispens inom landsbygdsområde bland annat ska kunna meddelas för att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av att uppföra eller utveckla sammanhållen bebyggelse. Som exempel på sådan sammanhållen bebyggelse nämns infrastrukturprojekt, kulturhistoriskt motiverade åtgärder och fler än enstaka bostadshus.<sup>3</sup> Det är oklart hur förhållandet mellan den föreslagna bestämmelsen och nuvarande 7 kap. 18 c § punkt 5 MB ser ut. Utredningen innehåller en passus om att den föreslagna dispensgrunden för sammanhållen bebyggelse inte ska omfatta tätortsutveckling, utan ”sammanhållen bebyggelse i landsbygder”.<sup>4</sup> Med beaktande av att begreppet tätorter omfattar all sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare bör det dock noteras att många tätorter i dagligt tal skulle benämnas som landsbygd. Det tycks heller inte finnas någon övre gräns för vad dispensgrunden om sammanhållen bebyggelse ska kunna omfatta – bestämmelsen begränsas närmast av intresseprövningen i 7 kap. 26 § MB. Detta gör sammantaget den nya dispensgrunden svårtolkad i förhållande till den befintliga bestämmelsen i 7 kap. 18 c § 5 MB. Vidare hade det underlättat för tillämpningen om utredningen, i vart fall helt kort, presenterat exempel på när sammanhållen bebyggelse *inte* förväntas ge samhället långsiktiga fördelar.

Utredningen föreslår också att en dispensgrund ska införas med innebörd att dispens ska kunna ges om området behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som är nödvändiga för en verksamhet, om verksamheten har fördel av ett strandnära läge. Även här hade det

---

<sup>3</sup> SOU 2020:78, sid 359.

<sup>4</sup> SOU 2020:78, sid 263.

underlättat för tillämpningen om utredningen presenterat i vart fall något exempel på när en verksamhet inte väntas ha fördel av ett strandnära läge.

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

Enligt direktivet skulle utredningens förslag även ”syfta till att bibehålla eller om behov finns förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden”. Utredningen har tagit fram ett sådant förslag, där det ska finnas möjlighet att stärka skyddet i exploaterade områden, för att värna om den kvarvarande naturen i redan exploaterade områden. Länsstyrelsen anser också att områden med särskild betydelse bör skrivas ut i lagtexten. Detta är viktigt då även enstaka dispenser kan få stor effekt. Detta exempelvis för områden med grunda mjukbottnar som inte bör pekas ut som landsbygdsområden, då utredningen lyfter dessa som värdefulla biotoper där exploateringen ökar. I andra hand att särskilt viktiga typer av mjukbottnar inte får pekas ut som landsbygdsområden, exempelvis trösklade och otrösklade grunda vikar, laguner och ålgräsängar. I sammanhanget bör också lyftas estuarier (mynningsvikar) som viktiga livsmiljöer att ta med som inte bör kunna pekas ut som landsbygdsområden.

Utredningen föreslår ett förtydligande om att de särskilda skälen ska tillämpas särskilt restriktivt i vattenområden av särskild betydelse för växt- och djurlivet. Restriktivitet ska egentligen redan råda, men beviljandegraden för dispenser ändå är hög. Vi ser inte att det varit förhöjd restriktivitet i till exempel grunda mjukbottnar, riksintresseområden för naturvård och friluftsliv eller landhöjningsområden, vilket förarbetena antog. Dispensskälen har inte varit tillräckligt restriktiva. Länsstyrelsen anser att förslaget med förtydligande är bra, men att lagtexten kan behöva bli ännu tydligare för att få genomslag.

Förslagen i form av upphävt strandskydd eller större möjligheter till dispens ska leda till att det blir lättare att bygga i områden med lågt exploateringsstryck. Det försvagade strandskyddet kan få stora effekter på möjligheterna att följa miljö kvalitetsnormer för havsmiljön och att nå de svenska miljö kvalitetsmålen, samt på möjligheterna att uppfylla strandskyddets syften. Det kan räcka med en dispens i en grund vik, för att få medföljande vattenverksamheter i form av bryggor och muddringar, inklusive muddringar i trösklar. Detta kan helt förändra vikens förutsättningar och funktion som t.ex. uppväxtområde för fisk. Det leder oftast också till ökad båttrafik. Zoner för bevarande av livsvillkor närmast stranden kan inte motverka effekterna av detta. Det är därför viktigt att i lagtexten förtydliga vilka områden som är extra viktiga för strandskyddets syften, både kopplat till kriterier för landsbygdsområden och i kap 7 §18c MB.

Då skälet om att området redan är ianspråktaget ofta kan användas för Västerbottens kustvatten hade det bästa varit om extra viktiga områden redovisas skilt (skild paragraf) med begränsade möjligheter till dispens och upphävande, detta för att förtydliga att restriktivitet ska råda även om ett särskilt skäl uppfylls. Det skulle bli tydligare och mer förutsägbart för

kommuner, för de som vill ansöka om dispens och för länsstyrelsen som vid behov ska överpröva dispenser. Oavsett om det blir en egen paragraf eller tas upp under §18 anser vi att särskilt viktiga områden behöver beskrivas i lagtexten. Detta är viktigt då både befintliga höga naturvärden och områden som kan bli värdefulla i framtiden ska skyddas. Lagtexten behöver beskriva officiella skydd som Natura 2000, naturreservat, riksintresseområden för naturvård och friluftsliv, biotopskyddade områden och områden med utökat strandskydd. Den behöver även beskriva områden som inte har officiellt skydd, som exempelvis grunda mjukbottnar. Grunda mjukbottnar beaktas i förslaget, vilket Länsstyrelsen är positiva till. Dessa grunda miljöer är av väldigt stor ekologisk betydelse och hyser många viktiga ekosystem. Dessa miljöer har ett hårt exploateringstryck på sig och är redan idag väldigt påverkade. Länsstyrelsen anser att alla grunda mjukbottnar ska ha stor restriktivitet då de är ekologiskt viktiga och att strandskyddet för dem inte bör differentieras. Om Regeringen ändå anser att differentiering ska ske, med risk för ökad exploatering av områdena behöver i alla fall de viktigaste grunda livsmiljöerna beskrivas. Till dessa hör trösklade och otrösklade grunda vikar, laguner och ålgräsängar. Även andra viktiga livsmiljöer som till exempel estuarier kan behöva beskrivas.

En fördel med att redovisa områden med stärkt skydd i en egen paragraf skulle vara att man även kan beskriva att det bara är viss sorts verksamhet som bör få dispens. Endast mycket angelägna intressen bör få dispens. Exempelvis klimatanpassningsåtgärder och åtgärder kopplat till försvaret kan tillåtas, men inte till exempel bostäder och bryggor och inte anläggningar kopplat till turism etcetera. Det är viktigt att vattenområden av särskild betydelse för växt- och djurliv faktiskt får ett förstärkt skydd via lagstiftningen, och om bedömningen ska ske i varje enskilt fall finns det risk att det inte blir så i praktiken. Med tydligare utpekanden i lagtexten kan möjligheterna för restriktivitet öka.

## **7.7 Klimatanpassningsåtgärder**

Länsstyrelsen ser positivt på att ett extra särskilt skäl införts gällande klimatanpassningsåtgärder. Strandskyddet i sig kan utgöra ett viktigt verktyg för klimatanpassning, till exempel genom erosionsskydd i form av bevarad växtlighet närmast strandlinjen och genom att bidra till bevarande av biologisk mångfald vilket i sin tur ökar ekosystemens resiliens. Av utredningen framgår att det skyddade intresset kan vara såväl allmänt som enskilt. Det framgår dock inte om vem som helst kan ta initiativ till utförandet av klimatanpassningsåtgärderna. Om privatpersoner, samfälligheter eller dylikt kan åberopa detta dispensskäl lär det påverka inflödet av ansökningar. Det framgår heller inte om den dispensprövande myndigheten ska pröva behovet av de sökta klimatanpassningsåtgärderna samt huruvida de kan antas få avsedd effekt. Det vore önskvärt med ett förtydligande i detta avseende samt med en vägledning om hur högt ställda kraven i så fall bör vara för att påvisa de ansökta åtgärdernas positiva effekt.

## **8. Effektivare tillsyn inom strandskyddade områden**

Länsstyrelsen anser att en fungerande tillsyn är viktig 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.

## 9. Ikraftträdande och genomförande

Det av utredningen föreslagna tidsperspektivet på slutförd digitalisering inom två år från att föreslagna regler trätt i kraft bör ändras till att detta sker i en parallell process under en period som är mer rimlig i förhållande till de omfattande insatser som kommer att krävas. Utredningen konstaterar att förslaget kommer att innebära betydande tillkommande arbetsuppgifter för bland annat Länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Lantmäteriet.

Omfattande informationsinsatser krävs gentemot kommuner och allmänhet vilket föreliggande förslag från utredningen inte kan tillgodose. Det finns också frågor som utredningen på grund av tidsbrist inte fullt ut hunnit behandla, exempelvis avgränsningsbesluten som också uppges vara viktiga utgångspunkter för utredningens förslag. En annan fråga som uppges vara prioriterad men inte hanterats i denna utredning är samordningen mellan dispensprövning av strandskyddet och fastighetsbildning.

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

## 10. Konsekvensanalys

Ifall länsstyrelsen inom ramen för prövningar för upphävande av strandskyddet ska göra egna utredningar behövs det ytterligare resurser, det gäller oavsett om det sker i egen regi eller om konsulter anlitas. Utredningen anser att det på sikt borde jämna ut sig då upphävande av strandskydd leder till att dispenser inte behövs. Länsstyrelsen menar att det kommer att bero på om kommunerna väljer att ansöka om upphävande eller istället beskriva landsbygdsområdena i översiktsplan. Det beror också på mängden och storleken på landsbygdsområdena. Vi tror att det kommer att krävas mer resurser på både kort och lång sikt för att granska underlag och uppfyllandet av kriterier och särskilda skäl.

Det saknas mer ingående konsekvensanalyser på ett flertal områden, bland annat för hur lättnader i reglerna kommer att påverka miljö kvalitetsnormer. Konsekvensutredningen saknar bedömning av långsiktiga och kumulativa effekter av förslaget.

### *Växt- och djurliv*

I konsekvensavsnittet gällande växt-och djurlivet tydliggörs att strandzoner, sjöar, vattendrag och grunda mjukbottnar generellt har höga värden för djur- och växtliv och att dessa utgör en övergångszon mellan olika miljöer. Dessa



miljöer innehåller en hög biologisk mångfald samt är nödvändiga habitat för många rödlistade arter. Här står även att i Naturvårdsverkets och Boverkets rapport från 2013 anges att de viktigaste biologiska värdena i normalfallet finns inom 30 meter från strandlinjen. Det är ur det perspektivet olämpligt att upphäva strandskyddet. Utredningen konstaterar också i konsekvensanalysen att djur- och växtlivet kommer att påverkas negativt, men föreslår trots detta lättnader i strandskyddet.

I utredningen framgår ”Utredningen har dragit slutsatsen att lättnader i strandskyddet i landsbygder inte bör medföra risk för överetablering eller att strandskyddets syften äventyras”. Slutsatsen stämmer inte med utredningens konsekvensbedömning avseende växt- och djurlivet, där man tydligt poängterar att dessa kommer att påverkas negativt.

Utredningen gör själva bedömningen att *”lättnaderna från strandskyddet i landsbygdsområden och vid mindre sjöar och smalare vattendrag kan få negativa konsekvenser för strandskyddets syften och därmed även för miljön”*. I uppdraget ligger att identifiera förhållanden utifrån vilka strandskyddsreglerna kan differentieras. Det läggs ett stort fokus på att områden med låg exploateringsgrad lättare ska kunna exploateras, istället för att fokusera på att områden av *liten betydelse för strandskyddets syften* lättare ska kunna exploateras. Utredningen bortser från att sammanhängande, oexploaterade områden har ett stort värde i sig för att bevara goda livsvillkor för växt- och djurarter, bland annat genom att det skapar ekologisk konnektivitet mellan olika områden.

#### *Miljömål*

Förslagen går ut på att det ska bli betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden med lågt exploateringsstryck. En utgångspunkt för utredningen anges vara att förslagen inte ska hota den biologiska mångfalden. De förslag som nu föreslås skulle försvåra möjligheten att uppnå Sveriges miljömål. Idag nås varken miljömålen Hav i balans samt levande kust och skärgård, Levande sjöar och vattendrag eller Ett rikt växt- och djurliv. Detta gäller både på regional och nationell skala. Inom miljömålet Hav i balans samt levande kust och skärgård lyfts ökande exploatering som en orsak till att miljömålet inte uppfylls. Västerbottens kuststräcka är en av de mest exploaterade i Sverige, och det är viktigt att fortsatt restriktivitet råder i det kvarvarande strandskyddade området. Länsstyrelsen konstaterar också att förslagen går emot intentionerna i betänkandet ”Havet och människan”, där ett hållbart användande av kusten eftersträvas. Detta är särskilt förvånande då även svenska landsbygdspolitiken, enligt utredningen, har som delmål att vara långsiktigt hållbar och att miljömålen ska nås.

#### *EU-direktiv*

På sidan 343 bedömer utredningen att förslagen inte får några konsekvenser för Sveriges anslutning till EU. Samtidigt skriver man på sidan 254 att ett ökat byggande kan inverka negativt på möjligheterna att följa vattenförvaltningens miljö kvalitetsnormer. Utredningen brister i frågan om

hur förslagets genomförande kan leda till konsekvenser gällande de olika EU-direktiven. Det saknas konsekvensutredning om hur förslaget kommer att påverka möjligheterna att uppnå god ekologisk status enligt vattendirektivet eller god havsmiljöstatus enligt havsmiljödirektivet.

Fysisk påverkan är ett av de största problemen inom vattendirektivet. Exploatering på land innebär nästan alltid en påverkan på vattenmiljöerna, genom ökad avrinning av (potentiellt förorenat) dagvatten, båttrafik, bryggor och muddringar. Förutom en stor påverkan på den hydromorfologiska statusen ökar risken för övergödning och i vissa fall även påverkan från miljögifter. Länsstyrelsen anser att MKN för vatten definitivt kan påverkas och utredningen skulle ha behövt belysa detta noggrant. Normerna är juridiskt bindande och ska följas. Förslaget går därmed emot icke-försämringskravet samt miljökvalitetsnormerna.

Förutom vattenförvaltningens normer ser vi en tydlig risk att förslagen kommer att göra att det blir svårt att följa miljökvalitetsnormerna för havsmiljön. Det gäller både ändrade vattenflöden och strömmar (till exempel muddringar i trösklar) och påverkan på botten (båtliv, muddringar) och normerna kopplade till fiskbestånd (grunda vikar som lek- och uppväxtområden). Risken är speciellt stor om inte lagtexten förtydligas kring vilka vattenområden som är av särskild betydelse för växt och djurlivet.

En av åtgärderna i åtgärdsprogrammet för havsmiljön (ÅPH 29) går ut på att restaurera kustmiljöer. Länsstyrelsen ser en stor risk att staten kommer att få bekosta restaureringar under lång tid då åtgärdsbehov löpande kommer att tillkomma genom det försvagade strandskyddet som förslaget öppnar upp för i oexploaterade områden. Speciellt om vattenområden med särskild betydelse inte pekas ut tydligare i lagtexten.

## **Övriga synpunkter**

### *Strandskyddets syften*

Utredningens förslag innebär en försvagning av strandskyddet i Sverige. Av utredningsdirektivet framgår att strandskyddets syften inte ska påverkas, men förslaget innebär försämringar för växt- och djurlivet samt för den allemansrättsliga tillgången till stränder. Utredningens fokus ligger på underlättande av byggande och lättnader av strandskyddet. Väldigt lite fokus ligger på vilka konsekvenser detta kommer få för växt- och djurlivet samt allmänhetens tillgång på orörd natur. Även om dessa delar nämns så har de inte beaktats i någon särskild omfattning och man har främst bara konstaterat att förslaget kommer att få negativa konsekvenser för växt- och djurlivet.

Utredningen gör ingen bedömning av hur förslaget kommer att påverka andelen tillgängliga stränder i framtiden. Som förslag tycker de, generellt, att man bör stärka skyddet i redan exploaterade områden, och lätta på strandskyddet i oexploaterade områden. Strandskyddet ska i enlighet med

tidigare vägledning och också genom ett flertal rättsfall ses i ett långsiktigt perspektiv, med utgångspunkt att även områden som i dagsläget har små värden för att uppnå strandskyddets syften, kan komma att få stor betydelse i framtiden. Utredningen saknar en konsekvensanalys med lång tidshorisont vilket är en brist.

Strandskyddet gäller både 100 meter upp på land samt 100 m ut i vattnet. Det senare har knappt beaktats i utredningen, förutom att grunda mjukbottnar lyfts. Detta är en brist i utredningen.

#### *Klimatförändringar och höjda vattennivåer*

Avseende klimatförändringar så nämns det i utredningens förslag att vattennivåhöjningen som kommer av klimatförändringarna kommer att göra så att strandlinjen flyttar längre upp på land. Detta kommer dels medföra att områden som är tillgängliga och oexploaterade minskar och det kommer även att medföra en risk för byggnader som står nära dagens vattenlinje. Utifrån detta perspektiv är det olämpligt att lätta på strandskyddet i kustområden. Det är dock bra att ett av förslagen innefattar ett tillägg i 7 kap 18c§, där klimatanpassningsåtgärder lyfts som ett särskilt skäl för att kunna få dispens från strandskyddet.

#### *Kulturmiljö*

Utredningen belyser konsekvenserna för bland annat miljön och friluftslivet, men det saknas konsekvensbedömning av förslagets effekt på kulturmiljön. Strandnära boende har i alla tider varit attraktivt, från stenålder fram till idag. Därför utgörs också flertalet kända fornlämningar av förhistoriska boplatser, belägna vid sjöar och vattendrag i inlandet. De boplatser som har undersökts arkeologiskt visar att de kan vara väldigt ytstora, men vanligtvis är deras utsträckning inte känd.

Det är ett stort problem att mycket stora av norra Sveriges inland och fjälltrakter saknar modern fornminnesinventering. Sannolikheten att inom områden som kan bli aktuella för upphävt strandskydd samt där man vill införa lättnader i dispensprövningen innehåller okända fornlämningar är därför mycket stor. Både kända och okända fornlämningar har lagskydd enligt Kulturmiljölagen. I och med att kunskapsläget om fornlämningsförekomst vid sjöar och vattendrag är bristfälligt kan Länsstyrelsen komma att ställa krav på arkeologiska utredningar inför exploatering vid strandnära lägen. Arkeologiska utredningar/undersökningar bekostas av exploitören.

#### *Särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken*

Det finns även anledning att se över de särskilda skälen i 7 kap 18 c § miljöbalken med avseende på differentiering, det är exempelvis orimligt att det krävs stora mängder fordonspassager för att en väg ska räknas som avskiljande vilket gör att skäl 2 inte är tillämpligt i Västerbottens inland. Samtidigt som de uttömmade skälen skapat en enhetlig tillämpning gynnar de inte landsbygden, framför allt det särskilda skälet 1, vilket snarast gynnar mer exploaterade områden.

### *Behov av tydlighet i Författningsförslaget*

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

### *Undantag för tidigare avstyckade bostadsfastigheter*

Det finns många fastigheter avstyckade för bostadsändamål men som inte hunnit bebyggas, som sedan 2009 inte kunnat få dispens på grund av att fastigheten inte kan anses ianspråktagen. Det har varit en olägenhet för många fastighetsägare som betalar fastighetsskatt för ett strandnära läge utan att kunna nyttja fastigheten. Länsstyrelsen föreslår att avstyckade fastigheter för bostadsändamål före 1 juli 2009 ska kunna få dispens trots att detta inte faller under de särskilda skälen, dock under förutsättning att fri passage kan åstadkommas och konsekvenserna för växt- och djurlivet blir små. Behov av strandskydd kvarstår även om det är en avstyckad tomt. Utredning och förslag på hur detta kan genomföras är önskvärt.

### **De som medverkat i beslutet**

Beslutet har fattats av landshövding Helene Hellmark Knutsson med samhällsplanerare Magnus Agnemo som föredragande.