



Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över slutbetänkandet Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

Er beteckning: M2020/02032

Sammanfattning

Länsstyrelsen Västernorrland instämmer i stort med utredningens slutsatser kring vilka delar av strandskyddslagstiftningen som behöver ses över för att reglerna ska bli mer proportionerliga i förhållande till variationen över landet och avvägningen mellan enskilda intressen och strandskyddets syften. Flera av förslagen bedöms dock för långtgående. Överlag saknas den långsiktiga aspekten av upprätthållandet av strandskyddets syften med hänsyn till kumulativa effekter. Länsstyrelsen Västernorrland anser att flera av förslagen bör utgå eller genomgå betydande förändringar innan de genomförs.

Länsstyrelsen Västernorrland ser behov av ett differentierat strandskydd för att i högre grad möjliggöra attraktivt boende i länets kommuner. I framför allt länets inre delar finns gott om oexploaterade strandskyddade områden, områden som med noggrann lokalisering bedöms kunna nyttjas för boende eller verksamheter utan att äventyra strandskyddets syften. Länsstyrelsen Västernorrland ser dock inte att utredningens förslag i tillräckligt hög grad underlättar hanteringen av enstaka byggnationer i mycket glest bebyggda områden. Förslagen förväntas snarare få störst genomslag i områden med relativt sett högt bebyggelsetryck.

- Med hänsyn till acceptansen för strandskyddet och dess proportionalitet finns anledning att se över strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. Förslaget anses dock för långtgående främst med hänsyn till växt- och djurlivet och har liten koppling till utredningens uppdrag att differentiera strandskyddet.
- Huvudsyftet med lättningen av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag bör kunna uppnås genom mindre omfattande förändringar, exempelvis genom de alternativa förslag som redovisas om minskad omfattning eller ett nytt särskilt skäl.
- Kunskapen om de små sjöarna och vattendragen i Västernorrland är liten. En inventering för att ta fram en digitaliserad karta samt återinföra strandskyddet bedöms ta mer än två år och kräva extra resurser till länsstyrelsen.

- Borttagandet av strandskyddet vid anlagda vatten från 1975 är för omfattande utifrån syftet och kommer innebära en mycket resurskrävande inventering i samband med digitaliseringen. Upphävandet föreslås istället gälla från och med att lagen träder i kraft.
- Förslaget om att strandskyddet ska kunna upphävas inom landsbygdsområden avstyrks, då detta riskerar att skada strandskyddets syften på sikt. Det bedöms inte vara realistiskt att länsstyrelsen ska kunna återinföra strandskyddet innan strandskyddets syften redan har skadats. Det finns också en risk att framför allt resurssvaga kommuner kommer att ha svårt att nyttja möjligheten.
- Det finns en risk att det kommer att innebära samma svårigheter med bedömningen och utredningen av vilka områden som är landsbygdsområden som det varit med LIS-områdena. Resurssvaga kommuner med lågt bebyggelsetryck befaras ha svårt att utnyttja möjlighet att redovisa områdena i översiktsplanen.
- Det bedöms vara svårt att förutse hur omfattande landsbygdsområdena kommer att vara, och i förlängningen vilka konsekvenser förslaget innebär, utifrån de kriterier som utredningen föreslår.
- Införandet av landsbygdsområden i närheten av områden med högt bebyggelsetryck riskerar att flytta ut efterfrågan och innebära en gradvis exploatering av stränderna. För att strandskyddets syften ska kunna uppfyllas även i framtiden bör kriterierna vara sådana att landsbygdsområden på lång sikt inte riskerar att få en brist på strandskyddad mark.
- Förslagen om införandet av ett särskilt skäl för klimatanpassning och stärkande av strandskyddet i området med högt bebyggelsetryck tillstyrks.
- Betydelsen av ett förändrat klimat för möjligheten att bygga nära vattnet och strandskyddets betydelse för att minska påverkan från ett förändrat klimat bör beaktas i större omfattning innan ändringar i strandskyddet genomförs.
- 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.
- Utredningen saknar en analys av konsekvenserna för kulturmiljöer. Fornlämningar är ofta lokaliserade intill sjöar och vattendrag.

- Strandskyddets betydelse för att uppnå miljömålen *Ett rikt växt- och djurliv, Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans och levande kust och skärgård* bör lyftas fram tydligare.
- Lättnader i strandskyddet kommer i många fall inte i sig öka byggandet på landsbygden. Brister i infrastrukturen och svårigheter med finansieringen är i många fall större bromsklossar.
- Det behöver förtydligas om bestämmelsen om fri passage föreslås utgå eller var i lagstiftningen den annars ska vara.

4.1 Den svenska landsbygdspolitiken

Problem för kommuner och enskilda att finansiera byggande på landsbygden

I Bottniska viken är det främst de mindre kustkommuner som beskriver att det är angeläget att hitta byggbara lägen belägna vid vatten, antingen havet eller vattendrag. Samtidigt nämner de att brister i infrastruktur för dricksvatten och avlopp redan i dag är en tung ekonomisk börda, tillsammans med att få ett marknadspris som överstiger produktionskostnaderna för att få säkerhet i investeringarna vid nybyggnation. Även bristande tillgång till kollektivtrafik, skola och barnomsorg i de attraktiva byggbara områdena vid vatten ses som en försvårande faktor. Målet i den svenska Landsbygdspolitiken från kap 4:1.1.1 beskrivs som följande; ”Landsbygden måste kunna erbjuda goda möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd.” Frågan om svårigheterna att hitta byggbara strandlägen ligger således inte enbart i strandskyddet utan finns kanske framför allt i resursbrist på annat håll.

Västernorrland har en relativt högt exploaterad kust och det finns en stor politisk vilja för ombildning av fritidshusområden till permanenta bostadsområden. Även denna befintliga exploatering anser kommunerna sig ha svårt att möta upp med exempelvis kommunalt vatten och avlopp. Således kan inte ett mer flexibelt strandskydd i sig gynna landsbygdsutvecklingen i tillväxtmening utan att andra stödformer för kommuner och enskilda kommer till stånd. Lättnader i strandskyddet behöver kombineras med infrastruktur och långsiktig planering för ett hållbart samhälle.

Strandskyddets koppling till havsplaneringen

Det finns i dag inga anspråk i förslag till statlig havsplan Bottniska viken, som antas beslutas av regeringen i maj månad, som skulle påverka förslaget om mer tillgängliga stränder. Det finns dock ett uttalat mål att använda havet mer med hjälp av utökad fysisk planering tillsammans med ett ekosystemperspektiv.

Arbetet med framtagandet av nästa generation statliga havsplaner pågår redan och är en viktig koppling som bör ges plats i utredningen. Till exempel kan det inom havsplan Bottniska viken bli aktuellt att analysera om framtida ökade anspråk på land kommer att göra det svårare med mål för havsbaserad vindkraft och försvarets övningsområden.

För kulturmiljövården, turismen och friluftslivet finns behov av nya statliga planeringsunderlag för kust och hav, som beskrivs i Syntesrapport för tre förstudier – förbättrade planeringsunderlag för kust- och havsplanering. Rapporten beskriver även att det finns stora behov av ekonomiska stöd till kommunerna för att genomföra PBL planering utifrån dessa teman. Genomförandet av dessa förslag i kombination med ett ekonomiskt stöd till kommunerna, i kombination med lättnader kring strandskyddet, har en bättre chans att få genomslag för att landsbygdsområden kan pekas ut.

4.2 Miljökvalitetsmålen och förutsättningarna för friluftsliv, djur- och växtliv

Miljömålen *Ett rikt växt- och djurliv, Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans och levande kust och skärgård* är starkt kopplat till strandskyddets syfte att bevara goda levnadsförhållanden för växt- och djurlivet. Dessa mål uppnås inte idag på en nationell nivå. Det bör lyftas fram tydligare vilken betydelse strandskyddet har för att uppnå målen. Målet *Hav i balans* har idag en negativ prognos, till stor del på grund av exploatering av strandområdet. Särskilt viktig är havskusten som i Västernorrland är påverkad av bebyggelse till 36 %. Det är därför inte lämpligt med ytterligare exploatering inom kustområdet om målet ska kunna nås.

I SOU 2020:83 *Havet och människan* (volym 1 sida 54) föreslås att strandskyddets syften ska utvecklas för att uppnå och bibehålla god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen (2010:1341) och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Länsstyrelsen Västernorrland anser att man bör konsolidera slutsatserna avseende strandskyddet från de båda utredningarna innan förändringar i genomförs.

6.1 Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

Länsstyrelsen Västernorrland instämmer i utredningens slutsats att det förhållande att strandskyddet idag omfattar området inom 100 meter från små vattendrag i många fall kan innebära en begränsning för den enskilde. Denna begränsning kan ofta ses som orimlig i förhållande till strandskyddets syften och i förlängningen minska acceptansen för strandskyddsreglerna. Det är därför motiverat att se över strandskyddet i dessa lägen, samtidigt som det finns skäl att ifrågasätta om det ska upphävas helt. Eftersom strandområdet vid små sjöar och vattendrag har betydande värden, och att efterfrågan att

bygga nära dessa är begränsad, kan det inte anses oproportionerligt att det fortsatt ska finnas ett visst skydd. Det bör också tydliggöras vilken koppling förslaget har till syftet att öka strandskyddets differentiering.

Länsstyrelsen Västernorrland anser att små sjöar och vattendrag även fortsättningsvis bör omfattas av generellt strandskydd, för att strandskyddets båda syften ska kunna tillgodoses långsiktigt. I sammanhanget bör poängteras att det generella strandskyddet är just generellt, samt att strandskyddet har ett långsiktigt syfte. Därmed bör det inte vara enbart de strandmiljöer med allra högst värden för växt- och djurlivet eller friluftslivet som ska bevaras för framtida generationer.

Förslagets koppling till byggande i glesbygd

Utredningen lyfter i 6.1.3 fram upphävandet av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag som ett led att göra det lättare att bygga i glesbefolkade områden. Lagändringen skulle göra det lättare att bygga i hela landet, och skulle inte bidra till en differentiering av strandskyddet eller specifikt underlätta för byggande i glesbygden. Det borde snarare i många fall vara enklare i glesbefolkade områden att hitta platser att bygga på som inte ligger intill ett mindre vattendrag. Länsstyrelsen bedömer inte att strandskyddet vid små sjöar och vattendrag har utgjort något större hinder för bebyggelse eller för landsbygdsutveckling. Denna bedömning baseras bland annat på att förhållandevis få ansökningar om upphävande vid små vattendrag och sjöar har inkommit efter att möjligheten infördes i lagstiftningen. Totalt har 35 ärenden inkommit under perioden 2014–2020. Detta innebär i snitt fem ärenden per år i hela Västernorrlands län eller mindre än ett ärende per kommun och år. Utöver att generellt minska omfattningen av strandskyddad mark ser Länsstyrelsen Västernorrland ingen koppling mellan förslaget och målet att diversifiera strandskyddet och underlätta byggandet i glesbygden. Förslaget lär snarare ha störst påverkan i täta områden där det är svårare att hitta byggbar mark. I dessa områden har även de enskilda små vattnen generellt sett ett betydligt större värde för strandskyddets syften än i områden där exploateringsgraden är låg.

Små sjöar och vattendrags värden för strandskyddets syften

Små vatten med höga naturvärden återfinns ofta i områden som idag har en låg exploateringsgrad. En viktig naturvårdsfråga i vattenlandskapet har under lång tid varit att ta hänsyn till de mindre vattnen i samband med markanvändning. De minsta vattnen är de allra känsligaste och skador på växt- och djurliv kan lätt uppstå. Enstaka exploateringar kan därför orsaka betydande skada, som inte bara riskerar att ge en lokal påverkan utan även få en påverkan nedströms. Som exempel från Västernorrlands län kan nämnas att många vattendrag som är värdefulla för lek och uppväxt av kustlevande fiskarter, såsom havsöring, abborre och gädda, är små bäckar som har en bredd på två meter eller mindre. Alla större vattendrag och sjöar har dessutom mängder av små biflöden som ofta är mycket viktiga lek- och

uppväxtmiljöer för fisk. Dessa små vattendrag har därmed en avgörande ekologisk betydelse även för de större vatten som finns nedströms i avrinningsområdet. Även vattenkvaliteten i större sjöar och vattendrag är beroende av att strandmiljöerna i små biflöden inte exploateras i någon högre grad. Ju smalare vattendrag desto viktigare är marken närmast vattendraget för dess ekologi.

Strandskyddet är utformat för att utgöra ett långsiktigt skydd och motverka kumulativa effekter av enstaka åtgärder. Detta synsätt bör beaktas även i synen på små sjöar och vattendrag. Även om ett enstaka mindre vattendrag i sig kan ha begränsad betydelse för växt- och djurlivet i stort, kan påverkan på många små vattendrag få betydande negativa konsekvenser på sikt. Vid länsstyrelsens prövning av ansökningar om upphävande vid små vattendrag har beslutet ofta blivit att strandskyddet delvis har upphävts, men att strandskyddet kvarstår på ett område närmast vattendraget för att bevara goda livsvillkor för växt- och djurlivet och möjligheten för allmänheten att vandra längs vattendraget, en så kallad fri passage. Om strandskyddet upphävs helt vid alla små vattendrag och sjöar, riskerar det ur strandskyddssynpunkt viktigaste området närmast vattnet att exploateras utan kontroll vilket riskerar att motverka strandskyddets syften på sikt.

Utredningens påstående om att många av de känsligare områdena kring små sjöar och vattendrag är skyddade genom biotopskydd delas inte av Länsstyrelsen Västernorrland. Det är troligtvis tvärt om så att en försvinnande liten del av vattnen skyddas på annat sätt än genom just strandskyddet i länet, framförallt i de områden som domineras av skogsmark. I de fall där små vattendrag skyddas är det dessutom ofta enbart själva vattendraget som är skyddat och alltså inte strandzonen och närmiljön kring vattnet.

Länsstyrelsen Västernorrland kan även konstatera att det är vanligt förekommande att det längs små vattendrag finns stigar som nyttjas av allmänheten och närboende för att ta sig ut i skog och mark. Dessa stigar kan enligt länsstyrelsens bedömning ha använts sedan lång tid tillbaka och därmed vara viktiga att bevara för friluftslivet.

Möjligheten att återinföra strandskyddet

Utredningen föreslår att länsstyrelsen under en period av två år ska sammanställa underlag som sen ska ligga till grund för ett utpekande vid vilka små sjöar och vattendrag strandskyddet ska återinföras. Kunskapen om de minsta vattnen och deras natur- och friluftsvärden är i Västernorrland tvärt emot vad utredningen påstår genomgående dålig. Det är troligtvis inte möjligt att under loppet av två år ta fram ett tillräckligt underlag för ett tillfredsställande återinförande av strandskyddet vid små vatten som har höga värden utifrån strandskyddets syften. Det bedöms krävas omfattande utredningar och inventeringar som kan ta många år och som kräver ett mycket stort tillskott av resurser till länsstyrelsen för detta ändamål. Utifrån

erfarenheterna från hanteringen av ansökningar om upphävande av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, bedöms att man skulle behöva göra platsbesök vid en stor del av dessa vatten för att kunna göra en uppskattning av vilken betydelse ett vatten har för strandskyddets syften. I det fall man beslutar att strandskyddet framöver enbart ska gälla vid de vatten där det finns konstaterat höga värden för växt- och djurlivet och friluftslivet, bör länsstyrelsen ges riktade resurser för att utföra tillräckliga utredningar och inventeringar under en längre tidsperiod. Därefter kan strandskyddet upphävas succesivt vid de vatten som man har konstaterat har mindre betydelse för strandskyddets syften. Länsstyrelsen anser att detta är ett rimligare förfarande än att ta bort strandskyddet vid alla små sjöar och vattendrag innan det finns tillräcklig kunskap om deras värden för växt- och djurlivet och friluftslivet.

Svårigheten att bestämma vilka vattendrag som är små

Vattendrag ser mycket olika ut i landskapet vad gäller bredd och djup, beroende på bland annat markens sluttning och markförhållandena i övrigt, vilket utredningen även påpekar. Detta innebär att samma vattendrag på vissa ställen i landskapet kan vara brett och grunt, medan det på andra ställen kan vara djupt och smalt. Ett vattendrags bredd är därmed inte direkt korrelerat till medelvattenföringen och samma vattendrag kan vara under två meter brett på vissa sträckor, men över två meter på andra. Länsstyrelsen Västernorrland förutser att det kommer att vara mycket svårt att bestämma vilka vattendrag som ska omfattas av strandskydd och vilka som ska vara undantagna enligt de bestämmelser som utredningen föreslår. En viktig aspekt som inte nämns i utredningen är hur de pågående, och framtida, klimatförändringarnas ökade mängder av nederbörd, och flöden ska vägas in i dessa beräkningar. Vid handläggningen av ärenden som rör upphävande i enskilda fall vid små vattendrag, måste länsstyrelsen nästan alltid göra ett platsbesök eller ha mycket tydliga fotografier för att kunna avgöra om ett visst vattendrag är tillräckligt litet för att omfattas av reglerna om upphävande. Utifrån detta bedöms att man skulle behöva göra platsbesök vid en stor del av de små vattendragen för att på ett korrekt och likartat sätt avgöra vilka vattendrag som ska omfattas respektive inte omfattas av strandskydd. Bedömningen är att detta skulle vara mycket resurs- och tidskrävande och i de län som har många små vattendrag skulle det sannolikt vara ett mycket omfattande projekt som tar många år att genomföra. Vattendrag och sjöar sitter dessutom i många fall ihop med varandra i ett intrikat nätverk där gränserna mellan dessa ofta är diffusa. Länsstyrelsen Västernorrland förutser därmed också fler problem med avgränsningen, till exempel om ett vatten ska räknas som en liten sjö eller en del av ett vattendrag och därmed i förlängningen om ett visst vatten ska anses omfattas av strandskydd eller inte.

Alternativa förslag om lättnader vid små sjöar och vattendrag

Utredningen presenterar två alternativa möjligheter för lättnader av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, det ena att införa ett särskilt skäl för dispens, det andra att begränsa omfattningen av strandskyddet till exempelvis 30 meter. Länsstyrelsen Västernorrland anser att utredningen avfärdar dessa alternativ allt för lättvindigt. Länsstyrelsen Västernorrland anser också att utredningen övervärderar allmänhetens bristande acceptans för strandskyddsreglerna. Utifrån detta blir ett generellt upphävande av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag en allt för långtgående åtgärd i förhållande till förslaget syfte.

Införandet av ett särskilt skäl skulle kunna fungera på ett liknande sätt som den nuvarande möjligheten för länsstyrelsen att upphäva strandskyddet har fungerat i praktiken. Dagens regler som ger länsstyrelsen möjlighet att i enskilda fall upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, har främst använts som ett alternativ till dispens i de fall där särskilt skäl för dispens har saknats. De ansökningar om upphävande som har inkommit till länsstyrelsen har i de flesta fall rört små områden och samma typer av åtgärder som dispensansökningar ofta avser, till exempel byggande av enstaka bostadshus. Av samtliga ansökningar om upphävande som länsstyrelsen har hanterat, har endast en avslagits helt. Det hinder som tidigare förelåg för enskilda fastighetsägare har därmed enligt länsstyrelsens bedömning nästan helt försvunnit genom möjligheten för länsstyrelsen att i enskilda fall upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. De särskilda skälen och hur de ska tillämpas är idag väl inarbetat i dispensgivningen. Att införa ett särskilt skäl för mark intill en mindre sjö eller vattendrag skulle därför sannolikt inte innebära några större tillämpningsproblem, och antalet ärenden bedöms inte heller vara särskilt stort. Det skulle innebära att en viss åtgärds påverkan på strandskyddets syften fortfarande kan bedömas i varje enskilt fall. Då kan även ett lämpligt område för fri passage lämnas närmast vattnet, vilket oftast är nödvändigt för att långsiktigt säkerställa att strandskyddets syften inte motverkas av en strandnära exploatering. På så sätt kan de strandområden eller delar av strandområdet, som vid prövningen bedöms vara värdefulla för växt- och djurlivet och friluftslivet, ändå bevaras långsiktigt för framtida generationer. Detta skulle också undanröja behovet av det mycket omfattande och resurskrävande arbetet med att på förhand peka ut samtliga mindre sjöar och vattendrag, vilket dessutom är förknippat med diverse svårigheter och osäkerheter.

Om man ser till bevarandet av livsvillkoren för växt- och djurlivet är det området närmast vattnet som är känsligast för påverkan, och det bör därför i de flesta fall räcka att strandskyddet runt små sjöar och vattendrag omfattar 25-30 meter. I enskilda fall kan dock ett bredare område än så vara nödvändigt och om man även ser till möjligheten för allmänheten att färdas fritt i anslutning till vattnet, bedömer länsstyrelsen att strandskyddet vid små sjöar och vattendrag i regel behöver vara närmare 50 meter. Framförallt små sjöar kan i många fall även ha betydelse för friluftsliv och bad. Utredningen

drar slutsatsen att en sådan förändring av strandskyddet inte skulle mötas av större acceptans än dagens regler. Länsstyrelsen Västernorrlands uppfattning är att den bristande förståelse som kan finnas för strandskyddet vid små vattendrag oftast grundas i att den plats som är aktuell för bebyggelse inte upplevs ligga inom strandområdet. Det avgörande för att skapa förståelse för strandskyddet bör därför vara att närheten till stranden är uppenbar. Om strandskyddsområdet begränsas till marken närmast vattendraget bedömer länsstyrelsen att acceptansen bör kunna öka betydligt, i motsats till utredningens slutsats. En begränsning av strandskyddets omfattning vid små vattendrag innebär dock samma problem med inventering och bestämning av vilka vattendrag som är små och inte som utredningens förslag.

6.2 Strandskyddet vid anlagda vatten tas bort

Länsstyrelsen Västernorrland ser en poäng med att ta bort strandskyddet vid anlagda vatten. Länsstyrelsen anser dock att utredningens förslag att ta bort strandskyddet vid alla anlagda vatten som har anlagts efter 1975 är för långtgående för att åstadkomma det som uppges vara syftet med förslaget. Förslaget bedöms även innebära en omotiverat stor arbetsinsats att utreda om ett vatten ska anses vara anlagt eller enbart modifierat, samt om det har anlagts före eller efter 1975. Det bedöms även bli svårt och tidskrävande att lokalisera alla tidigare anlagda vatten, vilket blir ett problem om dessa ska tas bort ur den digitala redovisningen av var strandskydd råder. Förslaget kan dessutom få negativ påverkan på strandskyddets syften, eftersom anlagda våtmarker ofta har ett stort värde både för växt- och djurlivet eller friluftslivet.

Är strandskyddet ett hinder för anläggande av våtmarker?

Länsstyrelsen bedömer att det faktum att en anlagd våtmark idag genererar ett strandskydd inte är det som främst hämmar anläggandet av våtmarker i landskapet. Länsstyrelsens erfarenhet är att det är den i många fall komplicerade processen att ansöka om de tillstånd och dispenser som behövs, som är det största hindret för den som önskar anlägga en våtmark. Inför anläggande av en våtmark kan man t.ex. behöva både ett tillstånd (eller en anmälan) för att utföra vattenverksamhet, en dispens från biotopskyddet, en dispens från strandskyddet och i vissa fall även ytterligare tillstånd eller godkännanden. Länsstyrelsen Västernorrland bedömer därmed att det mest ändamålsenliga för att åstadkomma fler våtmarker i landskapet är att förenkla ansökningsprocessen för de tillstånd och dispenser som krävs inför anläggande av en våtmark och på så sätt underlätta för den enskilde.

Svårigheten att bestämma vilka vatten som är anlagda efter 1975

Länsstyrelsen ser stora svårigheter med att lokalisera alla tidigare anlagda vatten och avgöra vilka vatten som ska anses vara anlagda efter 1975 och därmed inte ska omfattas av strandskydd. Det finns ingen samlad kunskap

hos länsstyrelsen om vilka vatten som är anlagda och inte. Eftersom många av de anlagda vattnen har kommit till utan någon tillståndsprövning eller liknande, kommer det ofta vara mycket svårt att avgöra exakt årtal när respektive vatten är anlagda och det kommer ofta inte gå att avgöra utan ganska omfattande utredningar. När man skapar våtmarker och dammar utgår man dessutom i många fall från befintliga vattendrag och våtmarker, vilket också gör att det kan bli svårt att avgöra om vissa vatten ska räknas som anlagda eller bara modifierade. Om alla vatten anlagda efter 1975 ska identifieras och tas bort ur den digitala redovisningen av strandskyddet, kommer det därmed krävas en mycket stor arbetsinsats som man kan ifrågasätta om den är ändamålsenlig utifrån det angivna syftet med utredningens förslag.

Anlagda vattens naturvärden

Länsstyrelsen Västernorrland bedömer att många anlagda våtmarker har höga naturvärden och ofta även betydande värden för friluftslivet. Därmed torde det även vara uppenbart att strandskyddet vid dessa även har stor betydelse för strandskyddets syften, både vad gäller upprätthållandet av goda livsvillkor för växt- och djurlivet och för allmänhetens tillgång till stränder. Detta gäller särskilt i områden där det finns få naturliga vatten i landskapet eller där man tidigare torrlagt sjöar och våtmarker.

Alternativ till utredningens förslag

Länsstyrelsen anser att ett lämpligare och mer praktiskt alternativ till utredningens förslag skulle vara att strandskydd som regel inte ska råda vid vatten som anläggs efter ett visst datum när de nya reglerna träder i kraft. På så sätt uppnår man förslaget syfte att inte hindra nyanläggandet av våtmarker, samtidigt som man inte riskerar de höga värden för växt och djurlivet och friluftslivet som kan finnas vid befintliga anlagda våtmarker. Detta skulle också innebära att dessa vatten enkelt kan undantas succesivt från den digitala redovisningen över strandskyddets utbredning. Ett tillägg till detta skulle kunna vara att strandskydd kan införas i samband med anläggandet av en våtmark under förutsättning att markägaren vill detta. På det sättet är det den som ställer sin mark till förfogande som avgör om strandskydd ska gälla eller inte. En möjlighet för länsstyrelsen att i enskilda fall upphäva strandskyddet vid ett anlagt vatten, om det bedöms ha liten betydelse för strandskyddets syften, skulle också kunna vara en lösning för att öka acceptansen för strandskyddet.

6.3 Krav på digitaliserad redovisning av var strandskydd räder

Utredningen hävdar att en heltäckande digitalisering av var strandskydd räder skulle bidra till att göra strandskyddet mer transparent, förutsägbart och rättssäkert, inte minst för den enskilde. Länsstyrelsen Västernorrland instämmer i att det är önskvärt att ha en fullständig digitaliserad bild över

var generellt strandskydd råder. Det finns dock flera praktiska problem med att göra en digitaliserad redovisning av det generella strandskyddet, åtminstone om man förväntar sig att redovisningen ska stämma överens med verkligheten och bestämmelserna i lagstiftningen. Vattendrag och strandlinjer är inte statiska över tid, som utredningen även påpekar, vilket innebär att befintligt kartunderlag ofta inte helt stämmer överens med verkligheten. Länsstyrelsen Västernorrland anser att det kan skapa förvirring hos den enskilde och allmänheten när redovisningen inte stämmer överens med verkligheten och bestämmelserna i lagstiftningen. Det kommer att bli särskilt problematiskt och resurskrävande att genomföra den digitaliserade redovisningen om strandskyddet vid små sjöar och vattendrag samt anlagda vatten ska tas bort. Detta framförallt eftersom det bedöms vara svårt att på ett korrekt och enkelt sätt avgränsa vilka vattendrag som är mindre än två meter breda, samt vilka vatten som ska räknas som anlagda vatten och när dessa har anlagts.

Länsstyrelsernas gemensamma yttrande

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att en bra digital redovisning av var strandskyddet gäller är av stor nytta och ett arbete som bör prioriteras. I utredningen har Länsstyrelsen föreslagits att tillsammans med Naturvårdsverket ha ansvar för att digitalisera strandskyddade områden. Den digitaliseringsprocess som Länsstyrelsen ser framför sig är något mer komplex än vad som framkommer i utredningen, vilket i huvudsak föranleder följande synpunkter:

- Lantmäteriet, i samarbete med länsstyrelserna och Naturvårdsverket, ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för att inlemma nya digitala beslut om var strandskydd gäller i den digitala infrastrukturen för tillgängliggörande av standardiserade datamängder i samhällsbyggnadsprocessen
- Lantmäteriet, i samarbete med länsstyrelserna och Naturvårdsverket ges i uppdrag att ta fram grundkartor över vatten som berörs av regelförändringen. Lantmäteriet kan eventuellt ta stöd av andra myndigheter som exempelvis SMHI.
- En genomförandeperiod på två år efter ikraftträdande är för kort att för att hinna ta nödvändiga beslut och genomföra digitaliseringen.

Länsstyrelsen avstyrker därför ett uppdrag om digitalisering med den utformning som beskrivs i kapitel 6.3. Vi föreslår istället att Länsstyrelsen får den samordnande rollen i uppdraget som följer efter att den digitala infrastrukturen är utredd och grundkartor tagits fram samt blir ansvarig för förvaltning av den digitaliserade informationen (ej grundkartor). Ansvarig för samordningen inom Länsstyrelsen bör Förvaltningsobjekt Natur (Länsstyrelsen i Jönköpings län) vara, men projektorganisationen för genomförandet av digitaliseringen behöver innefatta flera länsstyrelser

inklusive representanter för verksamheten. Tiden för länsstyrelsens digitalisering av strandskyddade områden bör utökas till tre år och räknas från tiden efter att grunddata från Lantmäteriet levererats och nödvändig vägledning och föreskrifter är fastställda av Naturvårdsverket. Det belopp om tio miljoner kronor som utredningen föreslår bör ökas till 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 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.

Är det möjligt att digitalisera utbredningen av det generella strandskyddet på ett korrekt sätt?

Länsstyrelsen Västernorrland kan konstatera att vattendrag till sin natur inte är statiska vad gäller geografiskt läge och bredd etcetera. Det är enbart i viss mån rätade och hårdgjorda vattendrag som genom människans kontinuerliga påverkan har ett någorlunda statiskt läge över tid. Alla naturliga vattendrag flyttar sig kontinuerligt genom naturliga processer som erosion, sedimentation och meandring. Ibland sker även mer snabba och dramatiska förändringar vid t.ex. extremt höga flöden, då vattendrag under kort tid kan flytta sig från sitt tidigare läge till ett nytt. Landhöjningen och klimatförändringarna förflyttar också kustlinjen över tid. Dessa processer i landskapet innebär därmed även att utbredningen av det generella strandskyddet vid ett visst vatten kommer att förändras över tid. En digitaliserad redovisning av strandskyddets utbredning skulle därmed i praktiken alltid vara felaktig i förhållande till verkligheten och även i förhållande till bestämmelserna i lagstiftningen. Även om man gör uppdateringar av en sådan redovisningen med ganska täta intervall skulle redovisningen aldrig visa en fullständigt korrekt bild av strandskyddets utbredning. Detta riskerar att skapa en otydlighet i var strandskydd råder och Länsstyrelsen Västernorrland förutser att det också skulle kunna skapa problem för prövnings- och tillsynsmyndigheterna.

Borttagande av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, samt anlagda vatten

Länsstyrelsen förutser att avgränsningen av vilka vatten som ska räknas som små vatten kommer att bli mycket resurskrävande, framförallt när det gäller vattendrag. Detta eftersom det kan krävas många platsbesök för att slutligt avgöra vilka vattendrag som ska omfattas av strandskydd och vilka som ska vara undantagna enligt de nya bestämmelserna som föreslås. En digitaliserad redovisning av strandskyddet ställer höga krav på att alla sjöar och vattendrag som faktiskt omfattas av strandskydd enligt bestämmelserna också finns med i det digitala underlaget. Därmed blir digitaliseringen av strandskyddet också mer resurskrävande om strandskydd ska tas bort för små sjöar och vattendrag.

Eftersom det bedöms vara svårt och resurskrävande att identifiera alla sedan tidigare anlagda vatten och avgöra när de har anlagts, innebär borttagandet av strandskyddet vid befintliga anlagda vatten också att arbetet med att digitalisera strandskyddet blir mer komplicerat och resurskrävande. Alla anlagda vatten måste då i princip identifieras och dateras, varefter alla vatten som har anlagts efter 1975 behöver tas bort från redovisningen.

6.4 Enklare att ändra gamla förordnanden

Västernorrland har inga tidigare förordnanden om upphävande av strandskydd. Länsstyrelsen Västernorrland har inget att invända mot förslaget att förenkla upphävandet av tidigare förordnanden.

I 6.4.3 framförs att ” [det inte är] rimligt att geografiskt stora län med mycket gles befolkning och lågt exploateringsstryck inventerar varje liten sjö och vattendrag.” Detta går emot övriga förslag i avsnitt 6, som tvärt emot detta innebär att länsstyrelsen måste inventera samtliga små sjöar och vattendrag.

7.1 Hinder för att bygga i landsbygdsområden

I 7.1.1 och 7.1.2 lyfts det bristande genomslag som LIS-bestämmelserna har haft avseende antalet dispenser som medgivits. De problem som lyfts fram kopplas framför allt till svårigheter vid tillämpningen och tolkningen av bestämmelserna i sig. Utredningens slutsats är att LIS inte är tillräckligt effektivt. Länsstyrelsen Västernorrland delar bedömningen att LIS-bestämmelserna har varit svårtolkade och att kommunens utredningar i många fall varit bristfälliga. Det är däremot inte uppenbart att problemen med LIS-reglerna i sig har varit den största begränsande faktorn för byggande på landsbygden, och denna koppling är inte heller tydligt uttalad i utredningen. Det går inte att utesluta att det låga genomslaget för LIS-dispenser, åtminstone inom vissa områden, beror mer på bristande efterfrågan, problem med finansiering, avsaknaden av infrastruktur eller andra faktorer som påverkar möjligheten att bygga på landsbygden.

7.2 Inledande utgångspunkter för förslagen

Länsstyrelsen Västernorrland ser i grunden positivt på utredningens utgångspunkter i 7.2.1 och 7.2.4 att lätnaderna i strandskyddet ska baseras på strandskyddets syften. Ett av de största problemen med tolkningen av LIS-reglerna är att avgöra vad landsbygdsutveckling innebär. Som lyfts fram i utredningen är detta en fråga som bättre hanteras i plan- och bygglagens processer.

Fri passage

Utredningen understryker i 7.2.3 betydelsen av fri passage. Enligt de författningsändringar som presenteras i 1.1 framstår det som att bestämmelsen om fri passage i 7 kap. 18 f § ersätts och utgår. Länsstyrelsen Västernorrland utgår utifrån vad som sägs i 7.2.3 att det inte är utredningens avsikt att denna bestämmelse ska utgå. I annat fall avstyrker Länsstyrelsen Västernorrland denna ändring med hänvisning till det utredningen anför.

Förändrat klimat

Utredningen framför i 7.2.4 att det i prövningen av byggnader enligt plan- och bygglagen ska tas hänsyn till möjligheten att förebygga olyckor, översvämning och erosion. Utredningen pekar även på att lätnader av strandskyddet är särskilt lämpligt i norra Sverige, då bebyggelsestrycket inte är lika stort som i de mer tätbefolkade delarna av landet. Just de norra delarna av landet är de som kommer att få en stor ökning av nederbörd i ett förändrat klimat, något som kommer att förändra förutsättningarna vid sjöar och vattendrag. Den ökade mängden nederbörd kommer även påverka markens hållfasthet och kan leda till att mark som idag är lämplig att bygga på inte är det i framtiden.

7.3 Två alternativa sätt att underlätta byggandet inom landsbygdsområden

Problem med LIS-bestämmelserna

Länsstyrelsen Västernorrland delar bilden att kommunerna har haft svårt att avgränsa LIS-områden i översiktsplanen. Detta beror till stor del på att kommunerna inte anser sig på förhand kunna veta var byggande på landsbygden kan komma i fråga. Länsstyrelsen Västernorrland har förståelse för denna inställning, men vill samtidigt understryka betydelsen av att bygga i linje med kommunens planering och en hållbar samhällsplanering i stort. Det kan därför finnas en poäng med att lätnaderna i strandskyddet sammanfaller med områden som kommunen i övrigt finner lämpliga för exploatering. Även om det kan ifrågasättas om detta ska regleras i strandskyddsreglerna i miljöbalken, kan man inte bortse från att lätnaderna i strandskyddet behöver sammanfalla med möjligheterna att bygga utifrån

andra lämplighetskriterier. Lättnaderna ger ingen effekt om det inte finns möjligheter att bygga i övrigt.

Utredningen lyfter också i 7.3.1 fram problemet med att de LIS-områden som redovisas i översiktsplanen på grund av bristande utredning inte alltid överensstämmer med de kriterier som finns i LIS-reglerna och att dessa varit svårtolkade. Detta utgör ett problem som innebär onödiga kostnader vid framtagandet av översiktsplanen och kan drabba enskilda vid exempelvis överprövningar. Även om denna problematik kan avhjälpas genom bättre utredning från kommunernas sida, är det dock svårt att komma ifrån att icke bindande redovisning i översiktsplanen i vissa fall kommer att gå emot lagstiftningen. Det är inte uppenbart att utredningens förslag kommer att avhjälpa detta problem. I de fall länsstyrelsen och kommunen inte är överens om LIS-områdena kan problem uppstå betydligt oftare. Det kan också vara svårt för många kommuner att finna resurserna för att göra bättre utredningar.

Upphäva strandskyddet i landsbygdsområden

Länsstyrelsen Västernorrland ser en poäng med möjligheten att upphäva strandskyddet inom landsbygdsområden, med hänsyn till förutsägbarheten detta innebär för enskilda inom de områden som blir aktuella. Länsstyrelsen Västernorrland ser däremot flera problem med förslaget och ifrågasätter behovet av att kunna upphäva strandskyddet helt, parallellt med möjligheten att redovisa områden i översiktsplanen.

Länsstyrelsen ställer sig tveksam till i vilken utsträckning möjligheten att upphäva strandskyddet inom landsbygdsområden i praktiken kommer att kunna användas. Kommunerna har redan idag problem med bristande resurser för att utreda LIS-områden. Resursbristen är särskilt stor i glesbygdskommuner med få invånare, och risken är därför stor att denna möjlighet inte skulle kunna utnyttjas just inom de landsbygdsområden där man vill lätta på strandskyddet. Förslaget riskerar därför att få större genomslag i relativt sett mer tätbefolkade områden. De ansökningar som kommit in till Länsstyrelsen Västernorrland om upphävanden enligt dagens regler har varit mycket begränsade i omfattning, men har trots detta krävt betydande resurser att utreda.

Utredningen lyfter till viss del fram problematiken med bristande resurser hos kommunen i 7.3.3 och förutspår att upphävandena främst kommer att göras inom områden där det finns anledning att förvänta sig att det kommer att byggas. Man kan ana en risk för att dessa områden inte alltid kommer att kunna anses vara landsbygdsområden utifrån de kriterier som utredningen formulerat, eftersom det förutsätter att det inom området finns en betydande efterfrågan på mark för bebyggelse. Det är enligt Länsstyrelsen Västernorrlands erfarenhet ovanligt att det sker större sammanhängande exploateringar i områden som i övrigt har en låg efterfrågan att bygga.

Utredningen lyfter inte frågan om hur de tänker sig att ansökningsförfarandet ska gå till från kommunernas sida. Det är förstås upp till kommunerna själva att avgöra hur och i vilken mån de vill använda sig av möjligheten att upphäva strandskyddet. Länsstyrelsen Västernorrland ser dock en risk med att förfarandet inte ska ha någon självklar hemvist i de processer och organisationer som kommunerna har idag. Detta skulle ytterligare kunna bidra till att framför allt glesbygdskommuner med få invånare, och följaktligen små förvaltningar, skulle ha svårt att hitta resurser för att utnyttja möjligheten att ansöka om upphävande av strandskyddet. Förslaget kan därför gå emot avsikten att göra det relativt sett enklare att bygga i glesbebyggda områden.

Eftersom landsbygdsområdena förväntas kunna bli betydligt mer omfattande än LIS-områdena ser Länsstyrelsen Västernorrland att ett upphävande av strandskyddet inom dessa områden på sikt kommer kunna leda till att strandskyddets syften påverkas påtagligt negativt. Det kommer att krävas betydande arbete för länsstyrelserna att bevaka bebyggelseutvecklingen inom hela länet för att på ett fullgott sätt kunna återinföra strandskyddet i tid. Detta arbete skulle försvåras av att nybyggnationen inom områden där strandskyddet är upphävt normalt inte skulle komma till länsstyrelsens kännedom. Även om möjligheten finns att återinföra strandskyddet kommer detta därför vara svårt att åstadkomma i praktiken och kommer att medföra en komplicerad gränsdragning för när ett område inte längre uppfyller kriterierna, och det finns därför en överhängande risk att skadan på växt- och djurlivet eller friluftslivet då redan är skedd. Strandskyddets syften är idag långsiktiga för att undvika just denna problematik, och förslaget undergräver denna princip.

Trots att det bedöms bli resursmässigt svårt att upphäva strandskyddet inom större områden, bör det ändå tas höjd för att strandskyddet enligt förslaget kan upphävas inom samtliga landsbygdsområden inom en eller flera kommuner. Detta skulle föra med sig stora risker att strandskyddet syften på sikt skulle undergrävas, särskilt med hänsyn till det som nämnts ovan, att länsstyrelsen inom detta område inte skulle ha någon kännedom om tillkommande bebyggelse för att kunna återinföra strandskyddet.

Det är i sammanhanget positivt att utredningen föreslår att strandskyddet ska kunna upphävas endast delvis. Det bör i många fall vara betydligt enklare att visa att strandskyddet kan upphävas i delar av strandskyddsområdet längre från stranden. Även om området närmast vattnet i de flesta fall har betydelse för strandskyddets syften, bör det vara vanligt att mark inom strandskyddsområdet, men längre bort från stranden har ett begränsat värde och att strandskyddet där kan upphävas.

Redovisning av landsbygdsområden i översiktsplanen

Utifrån de svårigheter som utredningen lyfter fram för kommunerna att peka ut LIS-områden, och som delas av Länsstyrelsen Västernorrland, finns det en risk att även de nya reglerna åtminstone delvis kommer att innebära samma problem med oförutsägbarhet och resurskrävande utredningar. Resurssvaga och till ytan stora kommuner som finns i Västernorrlands län och i Norrland i stort kommer troligtvis ha svårt att lägga resurser på att utföra de utredningar som krävs för att peka ut områden där det är osäkert om det inom överskådlig tid kommer att tillkomma någon bebyggelse.

7.4 Kriterier för landsbygdsområden

Tillgång och efterfrågan av mark

Utredningen pekar i 7.4.4 på att förutsättningarna i olika områden är så olika att det måste avgöras från fall till fall vad det innebär att det finns god tillgång på obebyggd mark. Länsstyrelsen Västernorrland befarar att förslaget är så pass allmänt hållet att det är svårt att förutsäga vilka områden som kan komma på fråga.

Tillgången på mark kan i många fall i sig utgöra ett värde som är värt att bevaras. Stora oexploaterade områden skyddas i 3 kap. 2 § miljöbalken. Även om all mark inom områden som idag i stort är oexploaterad inte har något betydande värde för strandskyddets syften i sig, finns det ett värde i att hålla dessa områden fria från exploatering, både med hänsyn till friluftsliv- och naturvärden.

Länsstyrelsen Västernorrland saknar överlag överväganden avseende strandskyddets långsiktighet i förslaget. Strandskyddsreglerna är idag utformade för att värna strandskyddets syften mot påverkan från en mängd mindre åtgärder som ackumuleras över tid. Syftet med att begränsa utbredning av LIS-områdena har varit att inte riskera att strandskyddets syften på sikt kommer att skadas. Erfarenheten från byggande av bostäder utanför detaljplan visar att det inom många områden är mycket svårt att i det enskilda fallet dra gränsen för när bebyggelsestrycket är så stort att en detaljplan måste tas fram. Exploateringen hinner därför bli så pass omfattande att det först i efterhand blir uppenbart att mer planering skulle ha krävts och att det uppstått problem med exempelvis bristfällig infrastruktur. Även om det i teorin är möjligt att kontinuerligt se över landsbygdsområdena utifrån förändrade förhållanden är det sannolikt att exploateringen i många fall i praktiken kommer att bli så omfattande att strandskyddets syften då redan inte kan uppfyllas.

Områden av särskild betydelse för strandskyddets syften

Länsstyrelsen Västernorrland anser att ett minimikrav för att uppnå strandskyddets syften är att strandskyddet bibehålls inom områden av

särskild betydelse för dessa. Med hänsyn till långsiktigheten som präglar strandskyddets syften bedömer Länsstyrelsen Västernorrland att det även kan finnas skäl att undanta även andra områden som är av betydelse för strandskyddets syften, men som inte nödvändigtvis är av särskild betydelse. Som nämnts ovan finns det värden både för friluftslivet, växter och djur att större sammanhängande områden lämnas fria från exploatering, även om hela området inte har särskilda utpekade värden. Inom sådana områden kan även finnas naturvärden som i dagsläget inte är kända. Att områdena ska vara "av särskild betydelse" för att undantas får antas innebära förhållandevis högt ställda krav på höga dokumenterade värden inom begränsade områden. Sammanfattningsvis anser Länsstyrelsen Västernorrland att det, för att uppnå miljömålen och syftena med strandskyddet, finns ett behov av att bevara större sammanhängande områden som har betydelse för strandskyddets syften, om än inte är av särskild betydelse.

Inga geografiska begränsningar av landsbygdsområden

Länsstyrelsen Västernorrland ser en poäng med att de geografiska begränsningarna som funnits i LIS-reglerna tas bort, då de i enskilda fall kan innebära ett omotiverat hinder. Detta förutsätter dock att kriterierna för landsbygdsområden är utformade så att strandskyddets syften kan upprätthållas på lång sikt i alla delar av landet.

Utredningen uttrycker att det kan finnas områden i närheten av större tätorter som uppfyller kriterierna för landsbygdsområden. Länsstyrelsen Västernorrland ser en stor risk att utpekandet av sådana områden i sig ökar efterfrågan på bebyggande inom det området, särskilt om de ligger i anslutning till en större stad eller annat område med särskilt högt bebyggelsestryck. I kombination med att restriktiviteten i strandskyddet ökar i tätbebyggda områden kan man förvänta sig att detta kan ge upphov till randzoner där stränderna kommer att exploateras i betydande omfattning. Detta kan på sikt leda till att området inte längre uppfyller kraven på landsbygdsområden, eftersom det inte längre finns god tillgång på mark för att uppfylla strandskyddets syften. Detta kan då leda till att denna randzon flyttas ut längre från tätorten och att samma process upprepas. På så vis kan detta på sikt innebära att strandskyddets syften inte kan upprätthållas i närheten av tätorter. Kriterierna för landsbygdsområden bör därför begränsas till områden där kriterierna kan förväntas vara uppfyllda även på sikt.

I Västernorrland är kusterna till stor del exploaterade och inte minst Höga Kusten-området har utpekade värden för båda strandskyddets syften. Kustområdet som tidigare varit undantaget från LIS bör därför i stort inte heller rymmas inom kriterierna för landsbygdsområden.

7.5 Särskilda skäl för dispens i landsbygdsområden

Länsstyrelsen Västernorrland instämmer med utredningen att det finns problem med de nuvarande särskilda skälen som gäller inom LIS-områden, och anser att det är positivt att dessa ser över. Det är positivt att kravet på landsbygdsutveckling tas bort i enlighet med utredningen motiv.

Särskilda skäl för bostadshus och komplementbyggnader

Länsstyrelsen Västernorrland tillstyrker förslaget att utöka möjligheten att i efterhand utföra kompletteringsåtgärder till en- och tvåbostadshus. Dagens regler har i vissa fall inneburit en onödig begränsning av att till exempel komplettera ett bostadshus med ett garage eller annan komplementbyggnad inom områden som man ur strandskyddshänseende bedömt vara lämplig för bostadsbebyggelse.

Utredningen föreslår även att kravet på att bostadshuset ska uppföras i anslutning till befintlig bebyggelse tas bort. Länsstyrelsen Västernorrland vill här åter igen poängtera strandskyddets långsiktighet och betydelsen av sammanhängande oexploaterade områden. Det bör även beaktas att nya bostäder som inte uppförs i anslutning till befintliga byggnader innebär ett större behov av kompletterade åtgärder i form av exempelvis vägar och avloppsanläggningar, som i sig kan ha en negativ inverkan på strandskyddets syften. Enstaka bostadshus som inte placeras i närheten av annan bebyggelse bör i många fall inte vara lämplig utifrån de kriterier som finns i plan- och bygglagen. Även om denna prövning ska göras inom ramen för den lagen, kan detta innebära att det trots lättnaden i många fall inte bör vara möjligt att tillåta sådana bostadshus.

Utveckling av sammanhållen bebyggelse

Länsstyrelsen Västernorrland ställer sig frågande till i vilka sammanhang det särskilda skälet för utveckling av sammanhållen bebyggelse kommer att vara tillämpligt. Utredningen anför att skälet främst är avsett att tillämpas vid upphävande av strandskyddet i detaljplan. Erfarenheten från Västernorrland visar att det är ytterst ovanligt med detaljplaner för ny sammanhållen bebyggelse i landsbygdsområden med låg efterfrågan att bygga. Så som Länsstyrelsen Västernorrland tolkar kriterierna för landsbygdsområden är dessa sådana där det mycket sällan blir aktuellt att ta fram en detaljplan.

Särskilda skäl för byggande av verksamheter

Länsstyrelsen Västernorrland tillstyrker förslaget om särskilt skäl för verksamheter som har fördel av ett strandnära läge. Att åtgärden ska vara "nödvändig" för verksamheten kan befaras innebära en svår bedömning vid prövningen av en dispens och eventuellt en större restriktivitet än vad som har avsetts.

I Västernorrlands län har LIS-reglerna i förhållandevis få fall utnyttjas för att etablera eller utöka verksamheter.

Områden som inte har redovisats i översiktsplan

Det är idag förhållandevis vanligt förekommande att kommunerna i Västernorrland i det enskilda fallet använder LIS som skäl för dispens utanför utpekade områden, eftersom de ser en svårighet att på förhand veta var det kan tänkas byggas. Flera av kommunerna i länet har också framfört detta som en styrka med det system som finns idag. Eftersom det förväntas bli resurskrävande för kommunerna att peka ut landsbygdsområden i översiktsplanen förutser Länsstyrelsen Västernorrland att detta kommer fortsätta att vara ett vanligt förfarande, om inte ännu vanligare, framför allt i de mer glesa områdena i inlandet.

För att underlätta bedömningarna i dessa fall anser Länsstyrelsen Västernorrland att det finns skäl att möjliggöra för kommunerna att redovisa i översiktsplanen vilka områden som inte kan utgöra landsbygdsområden. Det bör inom många områden vara förhållandevis enkelt att peka på omständigheter som utesluter att de uppfyller kriterierna för landsbygdsområden. Även om denna redovisning inte skulle bli komplett, skulle den utgöra ett stöd i handläggningen av dispenser, framför allt för stora kommuner som inte har tillräckliga resurser att peka ut landsbygdsområden i någon större utsträckning.

7.6 Stärkt skydd inom vissa områden

Länsstyrelsen Västernorrland bedömer, i likhet med utredningen, att även dagens regler innebär en stor restriktivitet. Det framstår därför som något oklart vad en ytterligare restriktivitet kommer att innebära. Om strandskyddet trots restriktiviteten inte inneburit det skydd av stränderna i högexploaterade områden som är avsett kan det dock finnas skäl att förtydliga denna restriktivitet. Förslaget tillstyrks. Det kommer dock att leda till en mer komplicerad handläggning av dispensansökningar där man även behöver utreda vilket bebyggelsestryck som finns i området.

7.7 Enklare att vidta klimatanpassningsåtgärder

Utredningen föreslår ett nytt skäl till dispens från strandskyddsbestämmelserna, när det kommer till åtgärder som syftar till att skydda befintlig egendom från effekterna av ett förändrat klimat. Länsstyrelsen Västernorrland tillstyrker detta förslag som kommer att underlätta skyddet av befintlig egendom och anläggningar som exempelvis hotas av förhöjda vattennivåer, ras, skred och erosion.

Länsstyrelsen Västernorrland vill dock åter igen understryka vikten av att ta det förändrade klimatet i beaktning även i andra ändringar som föreslås. Om vi inte redan nu tar hänsyn till denna pågående, och framtida, förändring när

beslut fattas om att ändra dagens strandskyddsregler riskerar vi att få än fler byggnader och anläggningar som behöver skyddas. Det är viktigt att inte skapa fler risker, och behov av klimatanpassningsåtgärder, utan redan i planeringen ta hänsyn till framtida risker. Betydelsen av ett förändrat klimat för möjligheten att bygga nära vattnet och strandskyddets betydelse för att minska påverkan från ett förändrat klimat bör beaktas i större omfattning innan ändringar i strandskyddet genomförs.

8.1 Ökad och mer effektiv tillsyn

Länsstyrelserna 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 därmed eftersatt. Utredningen konstaterar bland annat att de tillsynsansvariga myndigheterna bedriver för lite tillsyn och att det är av vikt att den tillsyn som bedrivs är planerad och genomtänkt. Om tillsyn uteblir under lång tid kan det få stora konsekvenser både för biologisk mångfald och allmänhetens tillgång till strandområden. På många håll utmed kuster, större sjöar i inlandet och de större älvarna kan man redan idag se uppenbara konsekvenser av en utebliven tillsyn.

Av utredningens direktiv framgår att "Länsstyrelserna har i dag en viktig uppgift kring tillsyn och kontroll av strandskyddsreglerna. Det finns fortsatt ett behov av en ändamålsenlig och effektiv statlig tillsyn och kontroll av tillämpningen av förändrade strandskyddsregler". Länsstyrelserna har en viktig roll för att se till att tillämpningen av ett förändrat strandskydd blir det avsedda och att det inte medför en minskad legitimitet för skyddet. Länsstyrelserna bör därför ges de rätta lagtekniska och ekonomiska förutsättningarna för att en bra tillsynsverksamhet ska kunna bedrivas inom länet. För ett aktivt och planerat tillsynsarbete behöver riktade resurser för detta arbete ges till länsstyrelserna, som också är operativa tillsynsmyndigheter i skyddade områden.

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. Behovet på länsstyrelserna uppskattas samlat uppgå till 3 Mkr per år.

9.1 Ikraftträdande och genomförande

Utredningen föreslår att befintliga LIS-områden som redovisats i översiktsplanen som huvudregel ska övergå till att vara landsbygdsområden. Länsstyrelsen Västernorrland är tveksam till om LIS-områdena generellt kommer att uppfylla kriterierna för landsbygdsområden. Med hänsyn till begränsningen av LIS-områdenas utbredning har dessa i många fall pekats ut där bebyggelsestrycket är relativt högt och där det lokalt är förhållandevis tätbebyggt.

10.7 Övriga konsekvenser

Länsstyrelsen saknar en konsekvensanalys för kulturmiljöer motsvarande de som tas upp för djur-, växt- och friluftsliv.

En av de vanligaste förekommande fornlämningarna i Norrlands inland, är boplatslämningar knutna till den tidiga jakt och fiskekulturen. Dessa ligger mestadels i anslutning till stränder vid sjöar och vattendrag. Boplatserna är oftast mycket ytstora och i princip aldrig gränsbestämda. Andra fornlämningstyper som hållristningar, hållmålningar, härdar, och järnframställningsplatser är också vanligt förekommande. Längs vattensystemen ligger också lämningarna av vår tidigaste industrialisering i form av kvarnar och sågar, dammar och flottningslämningar.

Ett stort problem är att 60 kvadratmil i Västernorrlands län saknar en heltäckande fornminnesinventering, så nuvarande kunskapsläge är bristfälligt. Länsstyrelsen Västernorrland vill uppmärksamma att inför eventuella strandnära exploateringar kan länsstyrelsen komma att ställa krav på särskild utredning, för att säkerställa att inga fornlämningar skadas. Stora särskilda utredningar samt för- och slutundersökningar bekostas av exploatören. Länsstyrelsen Västernorrland hanterar årligen ärenden kopplat till nybyggnation- eller komplettering av befintlig bebyggelse på kända forntida boplatser vid våra större sjöar, men även i de modifierade vattensystemen.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Daniel Gustafsson med planhandläggare Hamlet Mirjamsdotter som föredragande. I handläggningen har även miljöhandläggare Per Lissjos, klimatanpassningssamordnare Viveka Sjödin, antikvarie Maria Olsson, enhetschef Stina Pettersson, naturvårdshandläggarna Oskar Norrgrann, Håkan Söderberg, Daniela Figueroa och Maja Wressel, enhetschef Karin Frejarö, marinbiolog Lotta Nygårds, länsjurist Ida Pontén och planhandläggare Karin Hermans deltagit.

Kopia till

m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på

www.lansstyrelsen.se/dataskydd.