



Länsstyrelsen
Västra Götaland

Yttrande
2021-05-03

Beteckning
521-4894-2021

Sida
1(14)

Regeringskansliet
Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

SOU 2020:78 Tillgängliga stränder - Ett mer differentierat strandskydd

Er beteckning: M2020/02032

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över betänkande från Utredningen om översyn av strandskyddet, Tillgängliga stränder – Ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78).

Sammanfattning

Länsstyrelsen tillstyrker i flera delar utredningens förslag till ändringar i strandskyddet. De delar som Länsstyrelsen i stort tillstyrker är

- att sjöar under en hektar och vattendrag smalare än två meter undantas från strandskydd
- att strandskydd vid anlagda vatten tas bort
- att det genom digitalisering behöver tydliggöras var strandskydd finns
- att länsstyrelsen får rätt att ändra i gamla förordnanden
- att landsbygdsområden ska få pekats ut via översiktsplan
- de kriterier som föreslås för landsbygdsområden
- de särskilda skäl som föreslås gälla för landsbygdsområden
- att strandskyddet behöver stärkas i vissa områden
- att tillsynen behöver effektiviseras

Länsstyrelsen avstyrker förslaget

- att strandskyddet ska kunna upphävas i ett landsbygdsområde, men om det ändå ska genomföras lämnar vi synpunkter på hur förslaget kan förbättras

- till ändring i 10 a § lagen om införande av miljöbalken

Länsstyrelsen har även en del synpunkter på de förslag som förs fram i utredningen och förslag till justeringar som gör bestämmelserna tydligare samt förslag om medel för genomförandet av det som utredningen kommit fram till. Bland annat föreslår vi en förändring så att landsbygdsområden i viss mån även ska kunna pekas ut inom utvidgat strandskydd i översiktsplan.

Strandskyddslagstiftningen är en betydelsefull lagstiftning för friluftslivet, turismen och bevarandet av goda livsmiljöer för djur- och växtlivet. Den bidrar till arbetet med att uppnå miljömål, grön infrastruktur, ekosystemtjänster, miljökvalitetsnormer för vatten med mera. Länsstyrelsen anser att de långsiktiga konsekvenserna av utredningens förslag inte är tillräckligt utredda. Vi ser också att det är svårt att göra förenklingar i en lagstiftning genom att föra in nya begrepp och undantag. Varje förändring medför att det blir svårare att bedriva tillsyn. Utifrån det uppdrag som givits, att åstadkomma lättnader för strandnära byggnationer i landsbygdsområden, så bedömer vi ändå förslaget att med vissa kriterier peka ut områden som kallas landsbygdsområden i översiktsplanen är bra.

1. Författningsförslag

I utredningen föreslås ändring av författningstexten i miljöbalken, lag (1998:811) om införande av miljöbalk, plan- och bygglagen samt ändring i förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Nedan ges synpunkter på förslagen till författningstext till miljöbalken och förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. i den turordning de kommer i författningsförslaget. En mer utvecklad förklaring till varför vi föreslår en ändring eller har synpunkter på den, redovisas i text för vart och ett av kapitlen i utredningen (SOU 2020:78) längre fram i yttrandet.

Vi anser i första hand att möjligheten att upphäva strandskydd i landsbygdsområden inte ska genomföras, utan andra stycket i 7 kapitlet 17 a § enbart ska medge att *en kommun får redovisa ett landsbygdsområde i kommunens översiktsplan om punkt 1-3 i första stycket är uppfyllt*.

Om båda alternativen ändå övervägs anser vi att förslaget till andra stycket i 7 kapitlet 17 a § miljöbalken bör ges en ändrad formulering. Vår uppfattning är att det är en betydande skillnad på om ett område pekas ut i en översiktsplan och får nyttja extra särskilda skäl eller om strandskyddet helt lyfts bort. Vi föreslår därför att lagstiftningen differentieras ytterligare så att andra stycket blir

En kommun får

1. *redovisa ett landsbygdsområde i kommunens översiktsplan om punkt 1-3 i första stycket är uppfyllt, eller*
2. *ansöka om att strandskyddet ska upphävas inom ett landsbygdsområde om punkterna 1-2 i första stycket är uppfyllt samt att området endast är av liten betydelse för strandskyddets syften.*

Som en följd av detta förslag behöver även 7 kapitlet 18 §, andra stycket, ändras till

Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet, efter ansökan från en eller flera kommuner enligt 7 kapitlet 17 a § andra stycket punkten 2, helt eller delvis upphäva

strandskyddet inom ett eller flera landsbygdsområden om områdets betydelse för strandskyddets syften är liten.

Det föreslås ett andra stycke i 7 kapitlet 18 c § miljöbalken som pekar på att de särskilda skälen i punkterna 1-6 i vissa områden ska tillämpas särskilt restriktivt. Vi är tveksamma till om åtgärder som tydligt uppfyller punkten 1 kan hanteras restriktivare. Punkten 1 avser åtgärder i områden som redan tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften.

Enligt förslag till 7 kapitlet 18 d § miljöbalken behöver ett område vara utpekat i översiktsplan för att de tillkommande punkterna ska få tillämpas. Det är inte rimligt med tanke på att översiktsplanen endast är vägledande. I författningskommentaren anges att det ska vara möjligt att i det enskilda fallet pröva om åtgärden ligger inom ett landsbygdsområde och att en tillämpning inte förutsätter att kommunen har pekat ut områden i översiktsplanen. Länsstyrelsen föreslår att paragrafen formuleras om enligt följande:

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande eller dispens från strandskyddet inom ett landsbygdsområde får man, utöver det som anges i 18 c §, också beakta om området

- 1.
- 2.
- 3.

En översiktsplan ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område som avses i första stycket.

I förslag till 7 kapitlet 18 f § andra stycket miljöbalken anser vi att det bör finnas en möjlighet att även införa strandskydd på anlagda vatten om ett nytt naturtillstånd inträtt. Även anlagda vatten kan efter ett antal decennier få höga värden för djur- och växtlivet samt friluftslivet. Till exempel finns det flera anlagda badsjöar i slättbygden i vårt län.

Länsstyrelsen får 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, eller vid vatten som anlagts efter 1975, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

I förslag till 7 kapitlet 18 f § tredje stycket miljöbalken anges att *länsstyrelsen får återinföra strandskydd i ett landsbygdsområde om kriterierna för landsbygdsområde inte längre uppfylls*. För att tydliggöra att det är kriterierna som avgör, det vill säga att det endast kan vara ett landsbygdsområde enligt denna bestämmelse så länge som det utrymme som kriterierna medger inte är uppfyllt eller fullt utnyttjat, behöver ordet *får* i tredje stycket i 18 f § ändras till *ska*.

Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet helt eller delvis upphäva ett beslut enligt 18 § tredje stycket om ett område inte längre uppfyller kriterierna i 17 a § andra stycket punkten 2.

I utredningen föreslås en ändring av 10 a § lagen om införande av miljöbalken som enligt vår uppfattning varken är korrekt eller klaggörande. Vi anser att prövning av huruvida strandskydd ska gälla bör ske först när den gällande planen upphävs och att nu gällande formulering bör behållas.

Det föreslås även en ändring i 24 § förordningen om områdesskydd där punkterna 7-9 läggs till. Vi ser en risk med att det kommer ta lång tid att genomföra den formella process som ska ske för att återinföra strandskydd enligt de föreslagna punkterna 8 och 9. Under processen med remiss till berörda kan stora delar av de värden som finns i området försvinna och områdets betydelse för strandskyddets syften minskas så att skyddsvärdet rent utav upphör. Vi anser därför att det behövs ett tillägg som ger länsstyrelsen möjlighet att besluta om ett tillfälligt skydd under den tid som ärendet handläggs, likt den möjlighet som finns i 6 punkten samma paragraf när det gäller utvidgning av strandskyddsområdet. På så vis uppnås en möjlighet att utreda frågan och hantera de demokratiska delarna av beslutsprocessen. Tillägg föreslås enligt följande:

8. beslut enligt 7 kap. 18 f § andra stycket miljöbalken om att strandskydd ska gälla vid insjöar som är omkring en hektar och mindre samt vattendrag som är omkring två meter och smalare, om beslutet är avsett att gälla längre tid än sex månader.

9. beslut enligt 7 kap. 18 f § tredje stycket miljöbalken om att helt eller delvis upphäva ett beslut om att upphäva strandskyddet i ett landsbygdsområde enligt 18 § tredje stycket, om beslutet är avsett att gälla längre tid än sex månader.

6.1 Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget under förutsättning att möjligheten för länsstyrelsen, att i det enskilda fallet besluta om strandskydd vid små sjöar och vattendrag, också genomförs.

Länsstyrelsen anser att det i många fall finns stora värden vid och längs småvattnen i landskapet. De är bland annat viktiga för den gröna infrastrukturen och för uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag* samt *Ett rikt växt- och djurliv*. Men vi anser inte att ett generellt strandskydd om 100 meter alltid är rätt instrument för att värna dessa värden. Förståelsen bland befolkningen för strandskydd vid små sjöar och smala vattendrag under två meters bredd är låg. I många delar av landet har tillsynen av dessa strandskyddade områden prioriterats ned av tillsynsmyndigheten. Att ta bort strandskydd från små sjöar och vattendrag enligt förslaget anser vi bidrar till att göra strandskyddet mer legitimt. Om det finns höga värden för något av strandskyddets syften vid en mindre sjö, eller ett vattendrag med en bredd under två meter, är det också troligare att det finns acceptans för ett skydd i det läget.

Vi tillstyrker förslaget att länsstyrelsen ges möjlighet att fatta beslut om strandskydd för små vatten som har särskilda värden. Länsstyrelsen kan då begränsa strandskyddet till det meterantal som behövs för att skydda de värden som just den sjön eller det vattendraget har. I övrigt ser vi att samrådspunkten i 12 kapitlet 6 § miljöbalken, vid sidan av anmälningspliktig vattenverksamhet, bör vara tillräckligt för att se till att verksamheter eller åtgärder inte väsentligt skadar miljön vid små sjöar och vattendrag.

Det är bra att Naturvårdsverket ges i uppdrag att meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas. Länsstyrelsen Västra

Götaland bidrar gärna i diskussioner med tankar om hur föreskrifterna kan utformas. Innan dessa föreskrifter är framtagna är det svårt att på ett rimligt sätt avgöra vilka vatten som berörs av lagändringen. Länsstyrelsen anser därför att det behövs en övergångsbestämmelse till denna lagändring så att det finns möjlighet för länsstyrelsen att identifiera vilka vatten som berörs. Vi anser att det kan behövas en tid på tre år under förutsättning att Naturvårdsverkets föreskrifter tas fram inom ett år från lagändringen. Många län är stora till arealen och att identifiera dessa vatten kan uppskattningsvis ta minst två år.

6.2 Strandskydd vid anlagda vatten

Länsstyrelsen tillstyrker att strandskydd vid anlagda vatten tas bort generellt men anser att det bör finnas en möjlighet att införa strandskydd på anlagda vatten. Även anlagda vatten kan efter ett antal decennier få höga värden för djur- och växtlivet samt friluftslivet. Detta bör i så fall göras som ett tillägg i 7 kapitlet 18 f § andra stycket miljöbalken.

Vi ser däremot ett bekymmer med att gränsen sätts retroaktivt till 1975. Idag finns inte så många kartunderlag från enskilda år på 1970-talet kvar så det kan vara svårt att se om ett vatten anlagts 1973 eller 1977. De ortofoton som finns tillgängliga för vårt län är från något av åren i första hälften av 1970-talet. Därefter har vi några i egen ägo från mitten av 1980-talet. De flesta av dessa anlagda vatten understiger 1 ha och kommer inte medföra tolkningsbekymmer om småvatten undantas enligt lagförslaget i kapitel 6.1. Några kommer däremot att kräva utredningar och det kan vara svårt att idag hitta underlag som styrker arbeten som utfördes på 1970-talet. Vi förordar att man inte gör detta till en retroaktiv regel, eller att man sätter en gräns vid till exempel år 2010 då det finns tätare årgångar av ortofoton att tillgå.

Det är också viktigt att peka på att många vatten i landskapet är påverkade av människan. Detta medför inte att alla av människan rätade, uppdämda eller genom markavvattningsföretag sänkta sjöar saknar värden för strandskyddets syften. Vattendrag är ofta av stort värde för djur- och växtlivet som en grön infrastruktur, även rätade sträckor utgör viktiga passager genom landskapet. Det är därför viktigt att inte undanta fler anlagda vatten än vad som har föreslagits av utredningen.

6.3 Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller

Länsstyrelsen tillstyrker att strandskyddet ska digitaliseras så att det är tydligt för enskilda och myndigheter i landet var det gäller. Vi ser att det är viktigt att digitaliseringen samordnas och om det går anpassas till det pågående arbetet med att återinföra en redovisning av strandskyddet i registerkartan, som Lantmäteriet just nu genomför tillsammans med länsstyrelserna.

I utredningen anges inte hur digitaliseringen ska göras, bara att ansvaret ska ligga på Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Som vi ser det innefattar processen att genomföra digitaliseringen ett antal steg.

1. Definiera vilka vatten som ska ingå i strandskyddet, ett ansvar som utredningen lägger på Naturvårdsverket.

2. Ta fram nationella grunddata över sjöar som är under ett hektar, vattendrag som är mindre än två meter breda och vatten som är anlagda efter det datum som slutligen bestäms i lagtexten. Lantmäteriet, som har ansvaret för andra grunddata för miljön, bör få ansvaret för denna del.
3. Utveckla och tillämpa en nationell GIS-modell så att ett enhetligt geodataunderlag kan tas fram nationellt på ett effektivt sätt. Ambitionen är att ett enhetligt nationellt skikt skapas som redovisar alla ytor som skulle kunna omfattas av strandskydd. För detta arbete bör länsstyrelserna ansvara i samverkan med Naturvårdsverket.
4. Justera det nationella underlaget på regional nivå utifrån regionala och lokala beslut om att utvidga eller upphäva strandskydd. Vi bedömer att det här är den mest resurskrävande delen för länsstyrelsen i digitaliseringen. Detta arbete är viktigt för att kunna visa var det inte är strandskydd någonstans, vilket kanske kommer att vara den viktigaste informationen som digitaliseringen bidrar med för den enskilde, företagen och myndigheterna. Behovet av regional bearbetning kommer att variera betydligt mellan olika län.
5. Utveckla en ansvarsfördelning och rutin för hur geodata ska hållas aktuell. Det behövs löpande korrigerings av de kartsnitt som tas fram på grund av myndighetsbeslut med mera.

Vi anser att en tid på två år för genomförandet är för optimistiskt. Med tanke på de ändringar som föreslås i lagstiftningen, att det idag inte finns underlag som anger var vattendragen är över eller under två meter breda, kommer det att behöva utredas var det generella strandskyddet gäller innan det kan digitaliseras. Vi ser att det istället kan behövas en tid om 3 år för detta arbete och att de 10 miljoner kronor som föreslås för detta inte räcker till utan bör höjas till 15 miljoner kronor. En tid om tre år skulle kunna vara lämplig efter att Naturvårdsverkets föreskrifter är fastställda och Lantmäteriet har levererat de grunddata som behövs.

6.4 Rätt att ändra i gamla förordnanden

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget till ändring av 7 kapitlet 18 f § miljöbalken så att det blir möjligt att upphäva eller ändra i de förordnanden om undantag från generellt strandskydd som idag finns i hälften av länen, ofta kallade länsvisa undantagsbeslut. Vi delar utredningens bedömning att det ska formuleras som en möjlighet och inte en skyldighet, det vill säga att de gamla besluten kan få fortsätta att gälla. Detta för att vi anser att besluten i stort fyller sin funktion och ser till att strandskydd inte gäller på områden där det inte behövs.

Sedan 2009 har dessa beslut inte kunnat upphävas eller ändras vilket gett konsekvenser i vårt län. Vi har områden vid havskusten där det generella strandskyddet är delvis upphävt trots att det idag bedöms ha mycket höga värden för strandskyddets syften. Värdena i områdena är ofta så höga att vi har fattat beslut om utvidgat strandskydd för samma kuststräcka. Det har dock visat sig att vi idag inte har möjlighet att upphäva och återinföra det generella strandskyddet inom 100 meter från stranden i dessa områden. Det här är ett mycket välkommet förslag till lagändring.

6.5 Strandskydd och äldre planer

Länsstyrelsen avstyrker föreslagen ändring av ändring av 10 a § lagen om införande av miljöbalken. Syftet med ändringen är att förtydliga när strandskydd vissa fall inte ska inträda i när en plan upphävs. Vi ser inte att den föreslagna formuleringen förtydligar sakfrågan.

Grundförslaget utgår från att länsstyrelsen en gång i tiden förordnat att vissa sjöar eller vattendrag ska vara undantagna från strandskydd då de vid tiden för beslutet bedömts uppenbart sakna betydelse för strandskyddets syften. När dessa beslut togs om i Västra Götalands län, relativt kort tid efter länssammanslagningen av de tre tidigare länen, gjordes ingen direkt bedömning av områden som ingick i äldre planer där strandskyddet aldrig inträtt. Det finns dock områden där Länsstyrelsen i dåvarande Göteborgs- och bohuslän till viss del infört strandskydd i äldre planer, men något direkt övervägande av om dessa områden var tillräckliga gjordes inte vid översynen. I övriga delar av vårt nuvarande län övervägdes inte alls områden inom äldre planer vid översynen av besluten 1999.

Vi ser att det föreligger en risk för att värdefulla allemansrättsligt tillgängliga strandområden i äldre planområden går förlorade med föreslagen ändring. Det finns i dessa äldre planer många områden som ännu inte tagits i anspråk eller varit planlagda som natur- eller parkmark. Många av de här värdefulla områdena ligger i tätortsnära lägen i våra mest högeexploaterade strandområden bland annat vid västkusten.

Vi anser att prövningen av om strandskyddet fortsatt kan vara upphävt gentemot en ny plans ändamål, som ju kan skilja sig väsentligt mot den äldre planens, alltid bör ske först när den gällande planen upphävs. Vi anser därför att nuvarande lydelse bör behållas.

6.6 Undantaget för areella näringarna

Länsstyrelsen tillstyrker att undantaget för de areella näringarna kan behöva utredas mer.

6.7 Utvidgning av strandskyddet

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att en översyn nyligen har gjorts och att det nu inte finns behov av att initiera en ny sådan översyn.

7.3 Två alternativa sätt att underlätta byggandet inom landsbygdsområden

Länsstyrelsen tillstyrker att landsbygdsområden får pekas ut i översiktsplanen men anser inte att man bör genomföra förslaget att strandskyddet i landsbygdsområden ska kunna upphävas.

Länsstyrelsen förespråkar att en möjlighet, istället för två parallella möjligheter, att förenkla för strandnära byggande i landsbygdsområden införs. Det ger en större tydlighet. Länsstyrelsen förordar att utpekandet sker i översiktsplanen. Kommunerna och länsstyrelserna har nu tio års erfarenhet av att arbeta med LIS

(landsbygdsutveckling i strandnära lägen) i översiktsplaneringen. Därför är det bättre att bygga vidare på den erfarenheten än att införa nya regler och arbetsprocesser, om upphävande av strandskydd i landsbygdsområden. Den samlade erfarenheten i kombination med översiktsplanens centrala roll för kommunens arbete med att formulera strategier för en hållbar utveckling, motiverar att det är där differentieringen av strandskyddet gör sig bäst. Det ligger också väl i linje med de lagändringar som gjordes kring översiktsplanering ifjol och som syftade till att öka tydligheten för efterföljande planering och prövning. En annan fördel med att hantera frågan i översiktsplanen är att det regionala perspektivet stärks, synpunkter inhämtas i översiktsplaneringen bland annat från berörda grannkommuner. Med de nu föreslagna nya särskilda skäl, som ska kunna åberopas i landsbygdsområden, är det Länsstyrelsens bedömning att det kommer bli väsentligt mycket lättare att få dispens i sådana områden jämfört med nuvarande regler i LIS-områden. Ett alternativ för att förenkla för strandnära byggande i landsbygdsområden är därför tillräckligt.

För den enskilde blir det också tydligare då det finns ett dokument som man kan förhålla sig till för att bedöma möjligheten att få bygga strandnära samtidigt som man ser kommunens övriga intressen och planering för området.

Varje mandatperiod ska kommunen ta fram en planeringsstrategi och bedöma om översiktsplanen är aktuell. Länsstyrelsen ska då yttra sig över förändrade förhållanden som påverkar översiktsplanen. Där kommer en uppföljning av utvecklingen i de områden som pekats ut som landsbygdsområden i översiktsplanen in naturligt. I det andra alternativet då strandskyddet föreslås att kunna upphävas, för områden och den period som kriterierna för landsbygdsområden uppfylls i aktuellt område, har vi svårt att se hur arbetsinsatsen för att bevaka och hålla kontroll över utvecklingen ska kunna prioriteras.

Vår uppfattning är att det är en betydande skillnad på om ett område pekas ut i en översiktsplan och får nyttja extra särskilda skäl eller om strandskyddet helt lyfts bort. Om strandskyddet upphävs, kan de som redan bor där lätt och utan att fråga mer än markägaren, etablera större gräsmattor, tomter och även lägga mer mark till sina bostadsfastigheter. Därigenom avhålls och hindras inte bara de som vill vara där på allemansrättsliga grunder, utan det minskar även möjligheten för mer byggnation och inflyttning till ett sådant område. Därför anser vi att om det ändå ska införas två alternativa sätt behöver frågan differentieras ännu mer. Genom dels att något skärpa kraven för ett upphävande till att avse ”områden som endast är av liten betydelse för strandskyddets syften”, dels att tredje kriteriet i 17 a § kvarstår för utpekande i översiktsplan, uppnås en differentiering mellan de områden som kan pekas ut i översiktsplanen och de där strandskyddet kan upphävas. I så fall ser vi att man i vissa fall även skulle kunna få peka ut landsbygdsområden inom utvidgat strandskydd i översiktsplanen. Vi föreslår i så fall att andra stycket i 7 kapitlet 17 a § miljöbalken ges en ändrad formulering, enligt följande.

En kommun får

3. *redovisa ett landsbygdsområde i kommunens översiktsplan om punkt 1-3 i första stycket är uppfyllt, eller*
4. *ansöka om att strandskyddet ska upphävas inom ett landsbygdsområde om punkterna 1-2 i första stycket är uppfyllt samt att området endast är av liten betydelse för strandskyddets syften.”*

Som en följd av detta förslag behöver även 7 kapitlet 18 §, andra stycket, ändras till

Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet, efter ansökan från en eller flera kommuner enligt 7 kapitlet 17 a § andra stycket punkten 2, helt eller delvis upphäva strandskyddet i ett eller flera landsbygdsområden om områdets betydelse för strandskyddets syften är liten.

För att tydliggöra att det är kriterierna som avgör, att det endast kan vara ett landsbygdsområde enligt denna bestämmelse så länge som det utrymme som kriterierna medger inte är uppfyllt eller fullt utnyttjat, behöver även tredje stycket i 18 f § ändras enligt följande,

Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet helt eller delvis upphäva ett beslut enligt 18 § tredje stycket om ett område inte längre uppfyller kriterierna i 17 a § andra stycket punkten 2.

Om det i denna paragraf står att det är en möjlighet för länsstyrelsen att återinföra strandskydd om kriterierna inte längre uppfylls, så riskerar återinförandet av strandskydd i landsbygdsområden att inte hanteras lika över landet. Då faller värdet av kriterierna. Använder man ordet *ska* så tydliggörs också det ansvar att följa upp områdenas utveckling som anges i utredningen. Ett krav på att granska utvecklingen i områdena och återinföra strandskydd medför också att möjligheten till utveckling i landsbygdsområden inte i slutändan motverkar våra antagna miljömål.

7.4 Kriterier för landsbygdsområden

Länsstyrelsen tillstyrker i stort de föreslagna kriterierna för landsbygdsområden med följande synpunkter

- landsbygdsområden bör i begränsad omfattning även kunna pekas ut inom utvidgat strandskydd
- landsbygdsområden inom utvidgat strandskydd bör inte kunna omfattas av regeln för ansökan om upphävande av strandskydd.

Av utredningen framgår vilka områden som ska vara undantagna från möjligheterna till lättnader i strandskyddet. Länsstyrelsen konstaterar att områden eller platser som har särskild betydelse för friluftslivet eller djur- och växtlivet inte bör kunna ingå i ett landsbygdsområde. Områden där länsstyrelsen har beslutat att utvidga strandskyddet bör anses vara områden av särskild betydelse för strandskyddets syften.

Om områden där länsstyrelsen har beslutat om att utvidga strandskyddet inte blir möjliga som landsbygdsområden kommer det i praktiken innebära att strandskyddet stärks på flera håll i Västra Götalands län. Inte minst länets landsbygdskommuner, bland annat i Dalsland och Skaraborg, drabbas negativt av denna begränsning.

I Västra Götalands län finns idag ungefär 400 LIS-områden. Runt tre fjärdedelar av dessa ligger inom det utvidgade strandskyddet. Det är där kommunerna har sett en potential till strandnära byggande som kan bidra till utvecklingen av kommunerna

och landsbygden. Många av dessa områden har också stöd i Länsstyrelsens granskningsyttranden. Om det ska bli betydligt lättare att bygga strandnära i landsbygdsområden, och det lokala inflytandet ska stärkas, vilket ingick i utredningens uppdrag, är det nödvändigt att även områden med utvidgat strandskydd ska kunna pekats ut som landsbygdsområden.

Länsstyrelsen anser således att områden som omfattas av utvidgat strandskydd i begränsad omfattning ska kunna ingå i landsbygdsområde. Bedömningar måste kunna göras i varje enskilt fall utifrån förhållandena på platsen.

Vidare anser Länsstyrelsen att det finns en risk för olika tolkningar av regelverket över landet då kriterierna inte är tillräckligt tydliga. En praxis kommer förvisso att utvecklas med tiden men innan dess kommer bedömningar och beslut att vara olika över landet. Då kriterierna är svårtolkade föreligger risk för att även områden som inte är glesbygdsområden kan komma att exploateras genom de lättnader som föreslås, exempelvis att en viktig obebyggd kust blir exploaterad. Länsstyrelsen anser därför att det hade varit önskvärt att kriterierna i punkt 1 och 2 hade kunnat specificeras tydligare.

I utredningen och i författningskommentaren till det tredje kriteriet nämns olika områdesskydd som exempel på områden som kan ha särskilda värden för strandskyddets syften. Länsstyrelsen anser att sådana områden *typiskt sett* bör anses ha särskilda värden för strandskyddets syften, och möjligen undantagsvis kan få ingå i landsbygdsområden.

7.5 Särskilda skäl för landsbygdsområden

Länsstyrelsen tillstyrker de förslag till extra omständigheter som kan utgöra särskilda skäl i landsbygdsområden.

Länsstyrelsen anser däremot inte att det kan göras avhängigt att ett område är utpekad i översiktsplan för att de tillkommande punkterna ska få tillämpas, vilket det är i författningsförslaget. Det är inte rimligt med tanke på att översiktsplanen endast är vägledande. I författningskommentaren anges att det ska vara möjligt att i det enskilda fallet pröva om åtgärden ligger inom ett landsbygdsområde och att en tillämpning inte förutsätter att kommunen har pekats ut områden i översiktsplanen. Vi föreslår att bestämmelsen istället utformas liknande dagens bestämmelse om LIS-områden, nuvarande 7 kapitlet 18 e § miljöbalken, där det anges att en översiktsplan ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett sådant område.

Länsstyrelsen anser att det är bra att även komplementbyggnader ska få omfattas av det första särskilda skälet för landsbygdsområden. Det har varit en miss i tidigare lagstiftning att man inte kunnat pröva komplementbyggnader på samma grunder några år efter huvudbyggnaden.

Vi anser vidare att det är bra att det tydliggörs att lättnaden inte avser andra åtgärder som bryggor, båthus, grillplatser med mera när de utvidgar en redan avgränsad tomtplats, eller en legalt ianspråktagen tomtplats som funnits sedan före strandskyddets inträde.

Länsstyrelsen vill också trycka på att bisatsen ”om verksamheten har fördel av ett strandnära läge” i det tredje särskilda skälet är viktig för områdenas utveckling. Vi har under senare år haft flera ärenden där näringsidkare har velat etablera bland annat åkerier med stora grusade arealer för parkering och lastbilsgarage på strandnära naturmark inom strandskydd. Vi ser det som ett tydligt exempel på att det utan denna bisats, skulle kunna bli en betydande misshushållning med värdefulla strandmiljöer. Om vi ska ge möjlighet till lättnader för landsbygdsföretag så är det viktigt för alla att lättnaden ges till de som verkligen har nytta av läget, antingen på grund av att de blir attraktivare (turistnäring) eller för att det är en del av det brukande av marken som redan sker på platsen (gröna näringar med mera).

7.6 Stärkt skydd i vissa områden

Länsstyrelsen anser att ett stärkt skydd behövs för vissa områden. Vi ställer oss dock något tveksamma till utformningen där man pekar på att den från början restriktiva prövningen av om dispens kan medges, ska vara särskilt restriktiv i vissa lägen. Det gränsar till att det krävs synnerliga skäl för en dispens i ett sådant läge. Eller ska det tolkas som att det allmänna intresset ska ges ytterligare tyngd i den avvägning som ska göras enligt 7 kapitlet 26 § miljöbalken? Här ser vi gärna att en vägledning tas fram.

Ett stärkt skydd är viktigt i områden som är särskilt värdefulla för djur- och växtlivet eller på grund av en hög exploateringsgrad. Vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet bör preciseras mer. Vi anser att de även kan inkludera olika miljöer och habitat som är viktiga för människan och samhället genom att de producerar ekosystemtjänster. Genom att göra bedömningar kring olika grunda mjukbottnar i varje enskilt fall ökar risken för att strandskyddet blir svårtolkat. Felaktiga bedömningar av mjukbottnar riskerar att leda till att viktiga miljöer blir exploaterade. Vi anser därför att det vore bättre att peka ut alla grunda mjukbottnar som områden av särskild betydelse för djur- och växtlivet.

Vi vill påminna om den kumulativa effekten av successivt tillkommande bryggor framför allt vid kusten. Vid en intresseavvägning i det enskilda fallet kan en ny eller utökad brygga bedömas ha liten påverkan på strandskyddet, men anspråken på nya båtplatser är omfattande och för varje ny åtgärd minskar mängden oexploaterad strand. Det krävs därför i många lägen en mycket restriktiv syn på möjligheten till dispens.

Vi noterar att den nya författningstexten inte innefattar förslaget till särskilt skäl för klimatanpassningsåtgärder enligt punkt 7. Konsekvenserna av detta bör beskrivas. Vi är även tveksamma till om åtgärder som tydligt uppfyller punkten 1 kan hanteras restriktivare. Det särskilda skälet i första punkten avser områden som per definition ska sakna betydelse för strandskyddets syften. Sådana områden borde inte samtidigt kunna vara särskilt värdefulla.

7.7 Enklare att vidta klimatanpassningsåtgärder

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget till nytt särskilt skäl även fast vi ser att det i de allra flesta fall redan kunnat bedömas ingå i den tidigare femte punkten, att något behöver vidtas för ett angeläget allmänt intresse. Det är viktigt att påpeka att detta

inte får leda till etablering av fler bostäder, verksamheter och anläggningar i områden med risk för exempelvis översvämningar. Det finns en risk i att man senare kan ta en vidtagen klimatanpassningsåtgärd som intäkt för att utöka etableringar i ett sådant område. Det är därför viktigt att poängtera att det inte räcker med att bara redovisa det som en klimatanpassningsåtgärd. Det måste även ställas krav på att åtgärden ändå måste utföras med minsta möjliga påverkan på naturmiljön, växt- och djurlivet, samt friluftslivets intressen i området.

8 Effektivare tillsyn inom strandskyddade områden

Länsstyrelsen anser att tillsyn är viktigt för att en lagstiftning ska uppfattas som legitim och rättvis. Om tillsynen eftersätts uppstår orättvisor som snabbt förstör tilltron till regelverket. I dagsläget är tillsynen otillräcklig i stora delar av landet och rättssäkerheten är härmed eftersatt. Utredningen konstaterar bland annat att de tillsynsansvariga myndigheterna bedriver för lite tillsyn samt vikten av att den tillsyn som bedrivs är planerad och genomtänkt. Om tillsyn uteblir under lång tid kan det få stora konsekvenser både för biologisk mångfald och allmänhetens tillgång till strandområden. På många håll utmed kuster, större sjöar i inlandet och de större älvarna kan man redan idag se uppenbara konsekvenser av en utebliven tillsyn.

Av utredningens direktiv framgår att ”Länsstyrelserna har i dag en viktig uppgift kring tillsyn och kontroll av strandskyddsreglerna. Det finns fortsatt ett behov av en ändamålsenlig och effektiv statlig tillsyn och kontroll av tillämpningen av förändrade strandskyddsregler”. 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 på 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 ju länsstyrelserna och inte Naturvårdsverket som har ansvaret för kommunernas tillsynsvägledning.

Därför bör resurser för denna verksamhet ges till länsstyrelserna. Vi uppskattar att behovet på länsstyrelserna samlat uppgår till 3 miljoner kronor per år.

9 Ikraftträdande och genomförande

Länsstyrelsen anser att det behöver införas en övergångsbestämmelse så att länsstyrelsen kan utreda och fatta beslut om vilka små sjöar och vilka smala vattendrag som har särskild betydelse för något av strandskyddets syften och fatta beslut om strandskydd för dessa. Vi föreslår en övergångsperiod om tre år efter att lagstiftningen trätt i kraft. Små vatten, sjöar under en hektar och vattendrag som är smalare än två meter, kan på kort tid få en betydande påverkan genom olika exploateringsåtgärder. Vi bedömer att det finns en stor risk för att deras värden påverkas på ett betydande sätt om de först tappar skyddet och det sedan ska återinföras. Det är en process som tar tid och under den tiden bör vatten med särskild betydelse för något av strandskyddets syften inte vara oskyddade. Vårt förslag på tre år bygger på att det från början inte kommer finnas några föreskrifter för hur man bedömer vilka små sjöar och smala vattendrag som omfattas av strandskyddet. Detta ska ges uppdrag till Naturvårdsverket att ge föreskrifter om. Vi anser att dessa föreskrifter bör kunna tas fram inom ett år. Därefter har länsstyrelsen två år på sig att identifiera alla små sjöar och vattendrag, digitalisera de sjöar som är över ett hektar och vattendrag som är bredare än två meter, samt utreda vilka av de som inte längre omfattas av generellt strandskydd som är av särskilt värde för något av strandskyddets syften och hantera ärende om att skydda dessa. Tid för digitalisering av allt strandskydd har vi tagit upp i kapitel 6.3 och bedömt att det kan behövas en tid om 3-4 år för detta arbete.

10 Ekonomiska och andra konsekvenser

Strandskyddslagstiftningen är en betydelsefull lagstiftning i arbetet med miljömål, grön infrastruktur, ekosystemtjänster, miljö kvalitetsnormer för vatten och kulturmiljöer. Det är därför viktigt att utredningen av förändringar av strandskyddet också redogör för konsekvenserna för dessa arbetsområden. Länsstyrelsen anser att den konsekvensanalys som gjorts inte är tillräcklig i dessa avseenden. Vi anser inte heller att de långsiktiga effekterna av utredningens förslag, både vad gäller inverkan på strandskyddets syften och möjligheter till etableringar på landsbygden, är tillräckligt utredda.

Grön infrastruktur

Stora sammanhängande naturområden vid vatten samt sammanhängande ekologiska kantzoner är viktiga för den gröna infrastrukturen. Förslagen med landsbygdsområden frångår tidigare planeringsprincip om att ny bebyggelse i första hand bör tillkomma som förtätning i områden där det sedan tidigare finns bebyggelse och infrastruktur. Detta kan komma att medföra en ytterligare ökad fragmentering av naturområden.

Miljömål

I miljömålen ”Hav i balans samt levande kust och skärgård”, ”Levande sjöar och vattendrag” samt ”Ett rikt växt- och djurliv” poängteras att ekosystemtjänster ska vidmakthållas.

Det framgår tydligt i beskrivningen och statusen av miljömålet ”Hav i balans samt levande kust och skärgård” att kustexploateringen är ett stort problem, inte minst vid Västkusten. Vidare anges att *”Näringsar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas.”* Som nämnts ovan finns det en överhängande risk att ett differentierat strandskydd kommer att öppna upp för ytterligare exploatering i grunda, orörda kustområden. Dessa områden är, som beskrivs i utredningen, ovärderliga för en rad ekosystemtjänster vars förluster redan nu uppgår till en kostnad av mer än 4 miljarder kronor. I nuläget är cirka 30 % av kustbandet negativt påverkat av mänskliga aktiviteter. Utredningen redovisar inte vilka konsekvenser ett differentierat strandskydd får på arbetet med detta miljömål.

Miljö kvalitetsnormer

Utredningen saknar också en beskrivning över hur förslagen påverkar miljö kvalitetsnormerna för vatten och om ett differentierat strandskydd kommer äventyra uppfyllandet av god ekologisk status i svenska vatten.

Kulturmiljöer

Strandområden har under alla tider varit attraktiva och här finns många av våra fornlämningar. I utredningen saknas bedömning av förslagets påverkan på kulturmiljön. Forn- och kulturlämningar kan ha stor betydelse för det rörliga friluftslivet.

11 Författningskommentar

Länsstyrelsen konstaterar ett sakfel i författningskommentaren till 17 a § miljöbalken, sidan 354, där det hänvisas till 18 kapitlet 3 b § miljöbalken, för statlig kontroll av kommunala dispenser. Rätt är *19 kapitlet 3 b § miljöbalken*.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze med landskapsarkitekten John Dagobert som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Eva Olsen, enheten för naturärenden, Johanna Severinsson, plan- och byggfunktionen, Torbjörn Sahl, funktionen för regional planering, Sara Svedlindh, vattenavdelningen, Stefan Gustafsson, landsbygdsavdelningen, och Anna Roslund, rättsenheten, medverkat.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.