



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2021-05-03

Ärendenummer:
NV-01195-21

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78) (M2020/02032)

Sammanfattning

Det generella strandskyddet är en central del i skyddet av Sveriges naturmiljö och för att upprätthålla allemansrätten i en för friluftslivet mycket viktig och attraktiv zon. Det är viktigt att så långt möjligt bevara det generella strandskyddet idag och i framtiden.

Det finns dock behov av justering av strandskyddet utan att för den skull äventyra skyddets syften. Naturvårdsverket bedömer att utredningens förslag inte uppfyller detta och inte heller den i direktivet efterfrågade balansen mellan områdesskydd och byggande. Vidare saknas den efterfrågade differentieringen av skyddet, bland annat tillräckliga förslag till åtgärder för att stärka strandskyddet där det behövs. Det förslag utredningen har lämnat för att stärka strandskyddet riskerar dessutom att leda till tillämpningsproblem.

Naturvårdsverket ser det som särskilt problematiskt att utredningen öppnar för möjligheten att över hela landet bygga enstaka hus vid i dag helt oexploaterade sjöar, kuststräckor och vattendrag.

Utredningen har inte heller visat hur de svenska miljömålen ska kunna uppnås i framtiden. Utredningens förslag riskerar medföra irreversibla skador på allmänna intressen.

Naturvårdsverket avstyrker förslaget att ta bort strandskyddet vid små sjöar upp till 1 hektar men anser att det skulle kunna minskas till att allmänt gälla 50 meter.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att strandskydd inte ska gälla vid små vattendrag som är smalare än 2 meter.

Om utredningens förslag om att ta bort strandskyddet vid små sjöar och/eller vattendrag införs bedömer Naturvårdsverket att en sådan lagändring är lämplig att kombinera med föreskrifter om hur dessa vatten närmare ska avgränsas och definieras. Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag i denna del.

Naturvårdsverket anser att de länsvisa förordnandena om strandskydd bör upphävas i sin helhet och inte, som utredningen föreslår, att det blir frivilligt för länsstyrelsen att upphäva dem.

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag om att införa ett tillägg i 7 kap. 13 § miljöbalken om att strandskydd inte ska gälla vid vatten som anlagts efter 1975. Naturvårdsverket bedömer att 7 kap. 18 § miljöbalken istället skulle kunna justeras för att förtydliga möjligheten att upphäva strandskyddet vid anlagda vatten samt att en framåtsyftande regel kan införas som ger möjlighet att i förväg upphäva strandskyddet i samband med nyanläggning av vatten.

Naturvårdsverket bedömer att utredningens föreslagna regler om landsbygdsområden som helhet är alltför långtgående och avstyrker de föreslagna kriterierna för landsbygdsområden och förslaget att strandskyddet inom sådana områden ska kunna upphävas av länsstyrelsen efter ansökan av kommunen. Naturvårdsverket ser positivt på att kopplingen till den kommunala översiktsplaneringen bibehålls och bedömer att det är rimligt att ha lägre krav på dispens inom landsbygdsområden. Naturvårdsverket avstyrker dock lydelsen av den föreslagna 7 kap. 18 d § miljöbalken.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för att genomföra klimatanpassningsåtgärder.

Naturvårdsverket instämmer i att en effektiv tillsyn är en viktig förutsättning för ett fungerande strandskydd och vill framhålla betydelsen av att resurser avsätts för tillsynsarbetet på alla nivåer.

Naturvårdsverket anser att det är angeläget att komma till rätta med problematiken vad gäller tillsyn över äldre lagöverträdelser och föreslår därför en justering i 26 kap. 12 § miljöbalken i syfte att ge ökad befogenhet för tillsynsmyndigheten att kunna ingripa mot sådana.

Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning att en bra digital redovisning av var strandskyddet gäller i respektive län är av stor nytta, men avstyrker dock förslaget om uppdrag om digitalisering då det är mycket svårt att genomföra med den noggrannhet som efterfrågas. Istället föreslår Naturvårdsverket ett uppdrag om att digitalt tillgängliggöra underlag för bedömning av strandskyddet till länsstyrelserna, i samråd med Lantmäteriet och Naturvårdsverket, med en omfattning som är rimlig att genomföra.

Naturvårdsverket anser att det är önskvärt att det sker en uppföljning och utvärdering av effekterna av utredningens ändringsförslag om dessa genomförs, vilket lämpligen bör ske inom ramen för Naturvårdsverkets årliga uppföljning. Naturvårdsverket ser dock brister i förslagen om utökad uppföljning och anser att det noga behöver övervägas om värdet av en sådan detaljerad uppföljning som föreslås överstiger kostnaden för det arbete det skulle innebära.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Nedan följer inledningsvis generella synpunkter på utredningen och därefter synpunkter på mer specifika delar.

Generella synpunkter på utredningen

Värdet av strandskyddet och behov av justering av strandskyddet utan att skyddets syften äventyras

Det generella strandskyddet är en central del i skyddet av Sveriges naturmiljö och för att upprätthålla allemansrätten i en för friluftslivet viktig och attraktiv zon, där vatten möter land. Det generella strandskyddet har varit mycket förutseende på så sätt att Sverige har en god tillgång på obebyggda stränder sett i ett internationellt perspektiv. Denna kvalitet är viktig att så långt möjligt bevara för kommande generationers behov, som en livskvalitet för lokalboende, som buffert och resurs vid kommande klimatförändringar, som marknadsföring för turismen och för den biologiska mångfalden.

Naturvårdsverket ser däremot ett behov av vissa lättnader i tillämpningen av det generella strandskyddet som behöver preciseras i bland annat lagstiftning och förarbeten. Det gäller exempelvis behov och möjlighet till att utveckla besöksnäring, turism och areella näringar i strandnära lägen, möjligheten att i områden med god tillgång till stränder ha en något generösare syn på möjligheten till bostadsbebyggelse samt en mer flexibel syn på strandskyddet utifrån exempelvis de lokala förhållandena och naturgivna förutsättningar. Detta behöver dock genomföras så att strandskyddets syften inte långsiktigt äventyras, vilket Naturvårdsverket bedömer att liggande förslag inte uppfyller.

Efterfrågad balans enligt direktivet saknas

Enligt utredningsdirektivet ska utredningen föreslå bestämmelser som gör det betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Samtidigt ska strandskyddets syften och miljömålen tryggas. Genom att lägga nästan allt fokus på den del av uppdraget som avser lättnader i strandskyddet har utredningen varken upprätthållit av regeringen efterfrågad balans eller visat hur de svenska miljömålen ska kunna uppnås i framtiden.

Efterfrågad differentiering av skyddet saknas och irreversibla skador riskeras

Utredningen har haft i uppdrag att identifiera förhållanden utifrån vilka strandskyddsreglerna kan differentieras med hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet. Även om utredningen har låtit genomföra en sådan analys av tillgång till obebyggda stränder och exploatering så föreslås ingen differentiering i skyddet utifrån dessa förhållanden. Även i områden med begränsad tillgång till stränder föreslås att landsbygdsområden kan beslutas och strandskyddet upphävas liksom vid små sjöar och vattendrag oavsett tillgång på sådana i landskapet.

Utredningens förslag riskerar som Naturvårdsverket bedömer kunna medföra irreversibla skador på allmänna intressen som viktiga livsmiljöer för biologisk mångfald, ekosystemtjänster och för friluftsliv. Hoten mot strandmiljöerna utgörs inte endast av bostadsbebyggelse utan också av åtgärder och anläggningar som inte alltid kräver bygglov eller prövas enligt annan lagstiftning.

Kvalitéer för naturturism

Utredningen berör mycket kort att det finns en inbyggd problematik i förslaget då den förhållandevis orörda naturen är en attraktionsfaktor i svensk besöksnäring, men har inte beaktat den starka trenden inom turismen som bygger på naturturism. Sverige har mycket av de kvalitéer som efterfrågas av den framtida turisten oavsett om denna kommer från Sverige eller utrikes, såsom natur, stillhet, tystnad, äventyr, unika upplevelser, sociala sammanhang i naturliga miljöer, ofta kopplat till vatten. Ett ökat byggande vid sjöar och vattendrag som idag är obebyggda kan leda till att dessa kvalitéer försämras och därmed en del av den bas som natur- och kulturturismen bygger på. Tystnad och vildmark är väldigt exklusivt för internationella turister och lätt att bygga bort.

Kumulativa effekter

Naturvårdsverket uppfattar att utredningen förbiset frågan om kumulativa effekter och svårigheten att bedöma dessa frågor vid ett ökat exploateringsstryck mot strandområden. Den enstaka tillkommande bryggan med åtföljande muddring, eller en ianspråktagen tomtplats kan i vissa sammanhang passera utan större påverkan på växt- och djurlivet eller att friluftslivet påverkas nämnvärt. När sådana exploateringar ökar inom ett område och kombineras med olika ingrepp kan effekterna dock snabbt bli att ett helt område eller ett helt landskaps värde påtagligt skadas eller helt försvinner, vilket kan vara svårt att förutse och bedöma i det enskilda dispensärendet eller vid begäran om att strandskyddet ska upphävas.

Även enskilda små åtgärder i olika områden kan sammantaget innebära stora negativa konsekvenser för strandskyddets syften. Enstaka åtgärder som utförs vid många olika sjöar och vattendrag, eller långt ifrån varandra vid samma vatten, kan leda till att det långsiktigt inte finns några större sammanhängande områden med orörda strandområden kvar. Naturvårdsverket anser att ett sådant perspektiv saknas i utredningen. Naturvårdsverket bedömer att lättnader i första hand bör inriktas på åtgärder som kompletterar befintlig bebyggelse eller befintlig verksamhet i områden där det kan ske på ett sätt som är förenligt med strandskyddets syften.

I utredningen har det enligt Naturvårdsverkets bedömning inte heller beaktats vad de sammantagna effekterna av de olika förslag som lämnas kan bli. Med hänsyn till de stora lättnader som sammantaget föreslås är det enligt Naturvårdsverkets bedömning rimligt att anta att den sammanlagda påverkan på natur- och friluftsvärden kan bli betydande.

Acceptans för strandskyddet

Vad gäller den i många sammanhang framförda tesen om låg acceptans för strandskyddet och behovet av att få en ökad acceptans för strandskyddet och därmed en högre efterlevnad så kan Naturvårdsverket inte se vad detta påstående stöder sig mot. Naturvårdsverket ifrågasätter att det skulle råda ett allmänt ifrågasättande av strandskyddet bland Sveriges befolkning. Naturvårdsverket bedömer att det snarare finns en stor enighet om strandskyddets fördelar. Undersökningar som gjorts av Naturskyddsföreningen 2008 och nyligen ([Ny Sifo: Svenska folket vill se utökat strandskydd | Naturskyddsföreningen \(naturskyddsforeningen.se\)](#) [2021-04-29])

stöder det antagandet. Naturvårdsverket bedömer därför att stora lättnader i strandskyddet inte nödvändigtvis leder till en ökad acceptans för strandskyddet.

Det vore önskvärt att än mer synliggöra strandzonens nyttor och betydelse för olika ekosystemtjänster och för klimatanpassningsarbetet, såsom vattenrenande, fördröjande och skredsäkrande funktioner, för att ytterligare öka förståelsen och acceptansen för strandskyddet.

Strandskyddet och bostadsmarknaden

Utredningen utgår från en statisk situation vad gäller bebyggelsestryck i områden utanför tätorterna. Det senaste årets förändringar med ökat hemarbete, prisuppgång på villor och bostäder utanför tätorter, liksom en förestående nyindustrialisering i vissa regioner visar att detta snabbt kan förändra bostadsmarknaden och de förutsättningar som utredningen till stora delar bygger på. Riskerna med en snabb exploatering av de mest attraktiva strandnära områdena inom pendlingsavstånd till expanderande orter liksom exklusiva sjönära lägen i helt oexploaterad miljö är därmed överhängande.

Av utredningen framgår att det i en större del av Sveriges kommuner är billigare att köpa ett begagnat hus än att bygga ett nytt av motsvarande standard. Detta kan innebära ett hinder för nyproduktion och gör det svårt att få lån i banken, eller att locka investerare. Naturvårdsverket tycker det är positivt att utredningen lyfter fram denna problematik. Detta förhållande är dock en generell problematik som inte är specifik för områden där det finns möjlighet att bygga vid stränder eller inte. Samma problematik finns i områden utan tillgång till stränder och bör därför mötas med andra medel än att tillåta bebyggelse vid stränder med syftet att enbart höja fastighetsvärdet. Naturvårdsverket ser det som ologiskt att imperfektioner i fastighetsmarknaden ska kompenseras med generellt generösare strandskyddsregler och att natur- och friluftsvärden offras.

Små sjöar o vattendrag

Naturvårdsverket avstyrker förslaget att ta bort strandskyddet vid små sjöar upp till 1 hektar men anser att det skulle kunna minskas till att generellt gälla 50 meter från strandlinjen.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att strandskydd inte ska gälla vid små vattendrag som är smalare än 2 meter. Naturvårdsverket tillstyrker även förslaget om länsstyrelsens möjlighet att kunna besluta om att återinföra strandskydd och anser att en sådan möjlighet blir särskilt viktig för att kompensera ett omfattande upphävande i lag.

Olika syn på små sjöar och små vattendrag

Naturvårdsverket anser att det är viktigt med en ändamålsenlig strandskyddslagstiftning som inte går längre än vad som krävs för att uppnå strandskyddets syften. Naturvårdsverket delar inte fullt ut utredningens förslag hur vägen dit ska nås.

Naturvårdsverket bedömer att det kan finnas anledning att införa ett differentierat strandskydd där man behandlar små sjöar och små vattendrag olika. Naturvårdsverket bedömer att små sjöar med vattenspegel kan ha en större attraktionskraft för friluftsliv och bebyggelse än ett litet vattendrag, vilket enligt

Naturvårdsverkets bedömning gör det mer motiverat att bibehålla strandskydd för små sjöar.

Naturvårdsverket föreslår därför att strandskyddet fortsatt ska gälla generellt vid små sjöar under 1 hektar men att det kan minskas till att gälla 50 meter från strandlinjen. På så sätt kan strandskyddet vid små sjöar bli mer proportionerligt och underlätta för byggande samtidigt som de högsta värdena för strandskyddets syften närmast stranden fortfarande bevaras och fri passage säkerställas om dispens meddelas.

Möjligheten att återinföra strandskydd

Naturvårdsverket instämmer i utredningens slutsats att generellt ta bort strandskyddet kan innebära risker för förluster av områden som är värdefulla för strandskyddets syften och att lagförslaget därför behöver kompletteras med en möjlighet för länsstyrelsen att besluta om att återinföra strandskydd.

Om strandskyddet vid små sjöar generellt minskas till 50 meter anser Naturvårdsverket att det bör finnas möjlighet att i det enskilda fallet utvidga strandskyddet upp till åtminstone det ordinarie strandskyddet om 100 meter (jfr. 7 kap. 14 § miljöbalken).

Vid bedömningen av om ett område har särskild betydelse för strandskyddets syften anser Naturvårdsverket att högexploaterade områden där tillgången till obebyggda stränder i regel är liten nog bör beaktas liksom bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3–4 kap. miljöbalken, och särskilt de som relaterar till natur- och friluftslivsvärden. Även annat underlag kan vara aktuellt som stöd vid bedömning, exempelvis biflöden till Natura 2000-vattenområden, Ramsarområden, värdeotrakter och regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. Storleken på sjöar och vattendrag är inte av avgörande betydelse för värdet för växt- och djurliv eller friluftsliv. I delar av landet är tillgången till allemansrättsligt tillgänglig mark och strandsträcka per invånare starkt begränsad.

Bemyndigande att meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas

Om utredningens förslag om att ta bort strandskyddet vid små sjöar och/eller vattendrag införs bedömer Naturvårdsverket att en sådan lagändring är lämplig att kombinera med föreskrifter om hur sjöar och vattendrag närmare ska avgränsas och definieras. Naturvårdsverket tillstyrker därför utredningens förslag i denna del. Naturvårdsverket kan dock konstatera att gränsdragningar kring till exempel vad som är ett och samma eller flera vattendrag eller var vattendrag börjar och slutar är komplicerade frågor och att det sannolikt kan vara förknippat med en relativt stor arbetsinsats att ta fram sådana föreskrifter. Naturvårdsverket bedömer vidare att det är otydligt om föreskrifterna även är tänkta att omfatta frågor om vad som överhuvudtaget är en sjö eller ett vattendrag som kan ligga till grund för strandskydd. Naturvårdsverket ställer sig tveksamt till om det är en lämplig fråga att reglera i föreskrifterna.

Länsvisa förordnanden med undantag från strandskyddet

Naturvårdsverket anser att de länsvisa förordnandena om strandskydd bör upphävas i sin helhet och inte, som utredningen föreslår, att det blir frivilligt för länsstyrelsen att upphäva dem. Att det skulle vara frivilligt för länsstyrelserna att

upphäva undantagen riskerar enligt Naturvårdsverkets mening att befästa icke likvärdiga förutsättningar över landet och skapa en otydlighet för allmänheten och tillämpande myndighet var strandskydd gäller.

De äldre länsvisa undantagen har till största delen tillkommit för att hantera små sjöar och vattendrag. Naturvårdsverket anser att med de stora lättnader i strandskyddet som utredningen föreslår finns det inte ett tillräckligt behov av att låta de äldre länsvisa förordnandena finnas kvar. Förordnandena behövs inte för att uppfylla utredningsdirektivets mål att skapa differentiering och lättnader för byggande. Snarare blir det svårare att uppnå en rättvis tillämpning över landet.

Det är också tveksamt om alla av de mer långtgående delarna av de äldre förordnandena egentligen ligger inom ramen för delegationen som länsstyrelserna ursprungligen gavs (jfr. prop. 1974:166 s. 95). Mot bakgrund av den stora vikt som utredningen i slutbetänkandet lägger vid förordnandena för att beskriva det rättsliga utgångsläget, och med beaktande av utredningens förslag att låta undantagen leva kvar, är det en brist i utredningens analys att inte närmare undersöka undantagens ursprung och laglighet. Om undantagen inte omprövats på rätt sätt vid tidigare lagreformer är berörda länsundantag redan idag ogiltiga och kan inte förlängas på det sätt som utredningen föreslår. I Strandskyddsdelegationens slutbetänkande påpekas att den inte gjorde någon genomgång av den juridiska giltigheten av specifika förordnanden (SOU 2015:108 s. 107–108).

Även om utredningens förslag att ta bort strandskyddet för små sjöar och vattendrag inte införs, eller att det genomförs endast beträffande små vattendrag, bedömer Naturvårdsverket att det finns goda skäl att upphäva de generella länsvisa undantagen. Detta bland annat för att göra strandskyddsregelverket mer lättförståeligt och för att få till en mer likvärdig tillämpning av strandskyddsreglerna över landet.

Anlagda vatten

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag om att införa ett tillägg i 7 kap. 13 § miljöbalken om att strandskydd inte ska gälla vid vatten som anlagts efter 1975. Vi anser att utredningen inte kunnat påvisa behovet av att med avseende på strandskyddsregelverket särbehandla anlagda vatten efter 1975.

Naturvårdsverket bedömer att det är en stor brist att det saknas närmare beskrivning kring omfattningen av det föreslagna undantaget och vad som ska anses inbegripas i begreppet anlagda vatten.

Naturvårdsverket instämmer i att det inte är önskvärt om strandskyddsregelverket har en hämmande effekt på tillskapandet av våtmarker i syfte att minska näringsbelastningen. Såsom Naturvårdsverket redogjorde för i sitt yttrande över SOU 2020:10 "Övergödningsutredningen" saknar dock ofta sådana våtmarker öppen vattenyta och det kan därför antas att en stor del av denna typ av våtmarker därmed inte omfattas av strandskydd, då de varken är vattendrag eller sjöar. Utredningen har inte angett några andra tydliga skäl till att inte ha strandskydd vid anlagda vatten.

Om utredningens förslag om att ta bort strandskyddet vid små sjöar och vattendrag genomförs skulle många diken och mindre dammar m.m. omfattas av det undantaget. Bedömningen av strandskydd vid större anlagda vatten bör enligt Naturvårdsverkets mening kunna hanteras genom en prövning i varje enskilt fall

där det får bedömas om strandskydd gäller vid ett anlagt vatten. I dagsläget finns möjlighet enligt 7 kap. 18 § punkt 1 för länsstyrelsen att i det enskilda fallet upphäva strandskyddet om det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. För att ytterligare förtydliga möjligheten att upphäva strandskyddet vid anlagda vatten skulle en ny punkt kunna läggas till i 18 § att länsstyrelsen i det enskilda fallet får upphäva strandskyddet om strandskydd gäller vid ett anlagt vatten och områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten. Med det tillägget sänks kravet på prövningen mot strandskyddets syften för just anlagda vatten men innebär ändå att en prövning görs i varje enskilt fall där man får bedöma om vattnet är anlagt eller ej och vilka värden för strandskyddet som är knutna till vattnet.

Naturvårdsverket bedömer att denna lösning tillsammans med en framåtsyftande regel skulle vara tillräcklig för att komma tillrätta med problemet att skapande av våtmarker kan hämmas med nuvarande ordning. En sådan lösning skulle också vara betydligt lättare att tillämpa. Ett lämpligt tillvägagångssätt vid nyanläggning av vatten skulle enligt Naturvårdsverkets mening vara att införa en möjlighet att ansöka om att i förväg upphäva strandskyddet. Det borde ofta vara möjligt att bevilja ett sådant upphävande, förutsatt att platsen inte ligger i ett område som är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Naturvårdsverket bedömer vidare att utredningens förslag skulle riskera att ge upphov till svåra gränsdragningsfrågor. Såväl vattendrag som sjöar kan ofta vara påverkade av mänsklig aktivitet och det kan alltså vara mycket svårt att dra gränsen mellan vad som är ett anlagt vatten och ett naturligt vatten, eller en kombination av båda. Exempelvis förläggs ofta anlagda sjöar på platser där det tidigare funnits en sjö eller en våtmark. I de fallen handlar det snarare om att en tidigare skada på naturmiljön repareras och inte att det anlagda vattnet är konstgjort. Natur- och friluftslivsvärden kan vara minst lika stora vid restaurerade akvatiska miljöer som vid naturliga. Dessutom finns det mängder med dämnda vatten i landet som visuellt liknar sjöar även om de är artificiella genom sin reglering.

Utifrån de svåra gränsdragningsfrågor som kan uppstå i och med att många vatten är påverkade av mänskliga aktiviteter har utredningen bedömt att det inte är lämpligt att generellt avgränsa strandskyddet utifrån vad som är anlagt eller inte när det gäller vatten anlagda före 1975. Enligt Naturvårdsverkets mening finns dock motsvarande avgränsningsproblematik även i fråga om vatten anlagda efter 1975. Naturvårdsverket anser att det är bristfälligt beskrivet varför år 1975 utgör en lämplig brytpunkt.

Den föreslagna bestämmelsen antyder att strandskydd alltid gäller för vatten som har anlagts före 1975. Utformningen av utredningens lagförslag ger en bild av att till exempel 100 år gamla markavvattningsdiken skulle omfattas av strandskydd, även om så kanske inte blir fallet just för vattendrag som är smalare än omkring två meter om det förslaget antas. Detta skulle utgöra en ändring av Mark- och miljööverdomstolens praxis som inte är lämplig.

Landsbygdsområden

Naturvårdsverket bedömer att de nuvarande reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) är ett system med potential att utvecklas. Även om reglerna inte fått avsedd effekt ännu kan konstateras att LIS-bestämmelserna har

tillämpats i allt större utsträckning sedan de infördes. Av statistik framgår att antalet åtgärder som kommunerna har beviljat dispens för med tillämpning av det särskilda skälet för LIS har ökat från ca 70 stycken år 2011 till drygt 480 stycken år 2020. Enligt Naturvårdsverkets bedömning bör det gå att förbättra det nuvarande regelverket med mindre ingripande förändringar, och ändå uppnå utredningsdirektivets mål, än de förslag som utredningen har lämnat. Exempelvis är förändringar vad gäller bedömningsgrunderna för vad som kan utgöra ett LIS-område, vad som får beaktas som särskilda skäl inom sådana områden samt lättnader när det gäller de nuvarande geografiska restriktionerna sådant som enligt Naturvårdsverkets bedömning skulle kunna underlätta tillämpningen av LIS-reglerna.

Naturvårdsverket bedömer att utredningens föreslagna regler om landsbygdsområden som helhet är alltför långtgående och avstyrker därför utredningens förslag såsom det presenteras. Naturvårdsverket kan dock se att delar av utredningens förslag har stora likheter med de nuvarande LIS-reglerna. Det skulle enligt Naturvårdsverkets bedömning gå att uppnå ett likartat resultat antingen genom förändringar av de befintliga LIS-reglerna eller anpassningar av utredningens förslag.

Naturvårdsverket vill lämna följande utvecklade synpunkter på utredningens förslag.

Kriterier för landsbygdsområden

Naturvårdsverket vill till att börja med avråda från att begreppet ”landsbygdsområde” ska användas för det syfte som utredningen avser. Det är problematiskt att ge begreppet landsbygdsområde en juridisk innebörd som avviker från den gängse tolkningen av detta begrepp. Landsbygdsområde behöver i dagligt tal inte nödvändigtvis förknippas med någon av de punkter som föreslås i 7 kap. 17 a § första stycket miljöbalken. Att landsbygdsområde enligt utredningens förslag dessutom endast kan omfatta strandskyddat område men å andra sidan innefatta tätortsnära område kan enligt Naturvårdsverkets mening leda till förvirring och onödiga missförstånd. För enkelhetens skull används dock begreppet landsbygdsområde i detta yttrande.

Naturvårdsverket avstyrker de föreslagna kriterierna för landsbygdsområden i 7 kap. 17 a § första stycket miljöbalken. Naturvårdsverket bedömer att en möjlighet att peka ut större områden än vad dagens regler ger utrymme för kan bidra till större flexibilitet. Naturvårdsverket bedömer vidare, såsom nämnts ovan, att det kan finnas fog för att göra vissa justeringar av de geografiska begränsningarna som gäller enligt dagens regler. Naturvårdsverket anser dock att de föreslagna kriterierna är alltför långtgående och kan, tillsammans med de särskilda skäl som föreslås, leda till att strandskyddet försvagas betydligt i stora delar av landet. Naturvårdsverket anser vidare att det fortfarande finns behov av vissa uttryckliga geografiska begränsningar där utpekande av landsbygdsområden åtminstone ska tillämpas mer restriktivt än i Sverige i övrigt.

Enligt förslaget ska bedömningen av om ett område uppfyller kriterierna för att vara ett landsbygdsområde göras utifrån förhållandena inom det aktuella området. Naturvårdsverket anser att detta är en alltför snäv avgränsning och att bedömningen behöver grundas på förhållandena inom ett större område. Även

om exploateringsgraden inom ett visst avgränsat strandskyddsområde är låg och efterfrågan på mark där inte är stor anser Naturvårdsverket att det behöver göras en helhetsbedömning av bebyggelsestrycket och tillgången på obebyggda strandområden i närområdet och i kommunen som helhet samt i angränsande kommuner i de fall det är relevant. Då strandskyddets syften är långsiktiga behöver sådana bedömningar även göras utifrån hur förhållandena kan förväntas se ut i ett långsiktigt perspektiv. Det är också viktigt att det görs en bedömning av kumulativa effekter om flera områden inom en kommun anges som landsbygdsområden där det blir lättare att bygga. Naturvårdsverket anser inte att utredningens förslag säkerställer att sådana bedömningar görs.

Angående det föreslagna kriteriet i punkten 3 (att områden av särskild betydelse för något av strandskyddets syften inte kan utgöra landsbygdsområden) anser Naturvårdsverket att det finns brister när det gäller beskrivningen av vilka typer av områden det kan vara fråga om. Enligt Naturvårdsverkets bedömning är det mycket olämpligt och riskerar att skapa felaktiga förväntningar att öppna för att det inom nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden och Natura 2000-områden kan vara möjligt att peka ut landsbygdsområden. Denna typ av områden bör som helhet anses ha sådana värden för djur- och växtliv och/eller friluftsliv att utpekande av landsbygdsområden med lättnader för byggande inte kan komma i fråga. Landsbygdsområden bör inte heller kunna pekas ut inom områden som omfattas av utvidgat strandskydd eftersom det utökade skyddet där är motiverat utifrån behoven för natur- och/eller rekreationsvärdena på platsen. En fråga om att möjliggöra ytterligare bebyggelse i ett område med utvidgat skydd bör snarare hanteras genom dispensansökan eller förnyad prövning av om skyddet bör vara utvidgat eller ej i det aktuella området. Därtill anser Naturvårdsverket att beskrivningarna i övrigt kring vilka områden som kan vara av särskild betydelse för strandskyddets syften också behöver utvecklas. I författningskommentaren till utredningens förslag nämns exempelvis inte riksintresseområden. Vid bedömning av om ett område är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften anser Naturvårdsverket att bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3–4 kap. miljöbalken, och särskilt de som relaterar till natur- och friluftslivsvärden, behöver beaktas. Som stöd för att avgöra om ett område har värden av betydelse för strandskyddets syften behöver enligt Naturvårdsverkets bedömning även annat underlag beaktas, exempelvis Ramsarområden, den nationella våtmarksinventeringen (VMI), Myrskyddsplan för Sverige, nationalparksplanen, värdeetrakter och regionala handlingsplaner för grön infrastruktur.

Upphävande av strandskydd i landsbygdsområden

Naturvårdsverket avstyrker förslaget i 7 kap. 17 a § andra stycket punkt 1 samt 7 kap. 18 § tredje stycket miljöbalken att strandskyddet inom landsbygdsområden ska kunna upphävas av länsstyrelsen efter ansökan av kommunen.

I utredningen konstateras på flera ställen att det befintliga strandskyddet är svåröverskådligt och att det blivit ett lapptäcke mellan olika regelverk och undantag. Naturvårdsverket bedömer att de föreslagna alternativen där kommunen kan välja mellan att antingen ansöka om att upphäva strandskyddet i landsbygdsområden eller att redovisa landsbygdsområden i översiktsplanen

skulle komplicera strandskyddssystematiken ytterligare. Att det inom vissa landsbygdsområden då inte skulle behövas någon dispens för att utföra olika typer av åtgärder medan det i landsbygdsområden där strandskyddet inte är upphävt krävs dispensprövning skulle bli otydligt. Att strandskyddet dessutom kan upphävas ”fläckvis” inom ett område skapar ytterligare oklarheter. Mot bakgrund av de relativt fria kriterierna för utpekande av landsbygdsområden och de tillåtande särskilda skälen som föreslås kan det också förväntas att betydligt fler byggnationer och åtgärder kan komma att tillåtas även utan alternativet med upphävande av strandskyddet inom landsbygdsområden. Att upphäva strandskyddet inom landsbygdsområden skulle vidare göra att den viktiga prövningen i varje enskilt fall inte kan utföras vilket är olämpligt. Det riskerar enligt Naturvårdsverkets mening att bli mycket negativt för strandskyddets syften.

Den möjlighet som föreslås för länsstyrelsen att återinföra strandskyddet om kriterierna inte längre är uppfyllda uppväger enligt Naturvårdsverkets bedömning inte de negativa konsekvenser som ett upphävande av strandskydd kan ha. Enligt Naturvårdsverkets tolkning av förslaget behöver ett område som är föremål för upphävande inte vara av så begränsad omfattning eller avgränsas på ett sådant sätt att det kan ”tåla” att exploateras fullt ut. Att länsstyrelsen kontinuerligt skulle behöva bevaka behovet av att återinföra strandskydd är sannolikt resurskrävande och svårt. Något utökat anslag till länsstyrelserna för det arbetet föreslås heller inte i utredningen. Om ett område bebyggs eller tas i anspråk på annat sätt innebär det dessutom troligen irreversibla åtgärder. Även om det konstateras att exempelvis efterfrågan på mark för bebyggelse förändrats på ett sådant sätt att området inte längre uppfyller kriterierna för att vara ett landsbygdsområde kan alltså områdets betydelse för strandskyddets syften redan ha gått förlorad.

Om möjligheten att upphäva strandskyddet inom landsbygdsområden införs bedömer Naturvårdsverket att formuleringen i 18 § tredje stycket behöver justeras för att bättre ansluta till hur 7 kap. miljöbalken i övrigt är formulerat. Naturvårdsverket anser att det istället för att länsstyrelsen ”ska” upphäva strandskyddet bör anges att länsstyrelsen ”får” upphäva strandskyddet om kriterierna är uppfyllda.

En annan aspekt som Naturvårdsverket anser behöver beaktas om möjligheten att upphäva strandskyddet inom landsbygdsområden införs är förslaget till införande av ett nytt andra stycke i 25 a § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Naturvårdsverket ser positivt på att länsstyrelsen ska kunna inhämta kunskap om områdenas värden från bland annat ideella organisationer innan beslut fattas om att upphäva strandskydd i ett landsbygdsområde. Naturvårdsverket bedömer dock att det är oklart hur avgränsningen ska göras när det gäller vilka föreningar eller andra juridiska personer som samråd ska ske med, bland annat eftersom överklaganderätten enligt 16 kap. 13 och 14 §§ miljöbalken inte är knuten till en organisations geografiska hemvist eller verksamhetsområde. Detta skulle behövas preciseras på ett tydligare sätt.

Naturvårdsverket noterar vidare att den föreslagna tiden på 1 år för länsstyrelserna att handlägga ansökningar som kommer in från kommunerna ska räknas från att kommunens ansökan kommer in, dvs. inte från när ansökan kan

bedömas som komplett. Naturvårdsverket bedömer att en sådan tidsgräns kan vara svår att hålla om det finns behov av större kompletteringar i underlaget. En sådan tidsgräns kan enligt Naturvårdsverkets mening även bidra till en forcerad och rättsosäker process om många ansökningar kommer in under kort tid, till exempel i början av att en sådan ansökningsmöjlighet införs.

Även om ett upphävande av strandskydd inom landsbygdsområden enligt förslaget ska föregås av utredning bedömer Naturvårdsverket att ett upphävt strandskydd trots allt kan leda till att fler exploateringar aktualiseras i potentiellt känsliga miljöer. Naturvårdsverket vill därför uppmärksamma på att detta kan innebära att aspekter som annars naturligt hanteras genom strandskyddsregelverket i högre grad behöver beaktas inom ramen för prövningar av andra typer av lov och tillstånd etc. Exempelvis kan det innebära ökade krav på kommunernas prövning vid detaljplaneläggning och bygglov för att säkerställa att naturvärden trots allt inte förstörs och därmed försvårar möjligheten att nå miljömål och internationella åtaganden.

Särskilda skäl inom landsbygdsområden

Naturvårdsverket ser positivt på att kopplingen till den kommunala översiktsplaneringen bibehålls och bedömer att det är rimligt att ha lägre krav på dispens inom landsbygdsområden. Detta överensstämmer också principiellt med dagens LIS-regler. Naturvårdsverket avstyrker dock lydelsen av den föreslagna 7 kap. 18 d § miljöbalken.

Av den föreslagna 7 kap. 18 d § miljöbalken framgår att det är tillräckligt att platsen ligger inom ett landsbygdsområde som redovisats i översiktsplan för att de speciella särskilda skälen får beaktas. Eftersom en översiktsplan endast är vägledande kan ett utpekande i översiktsplanen inte göras till ett juridiskt bindande beslut på detta sätt. Det är först i samband med prövningen av upphävande av eller dispens från strandskyddet som det kan avgöras om en plats uppfyller kriterierna för att vara ett landsbygdsområde. Den föreslagna formuleringen är därmed enligt Naturvårdsverkets bedömning olämplig. Utifrån bestämmelsens lydelse framstår det även som att det inte skulle vara möjligt att tillämpa de särskilda skälen inom ett område som uppfyller kriterierna för landsbygdsområde om det inte är utpekade i översiktsplan, trots att det är utredningens avsikt. Även de nuvarande LIS-reglerna kan tillämpas utan ett direkt geografiskt utpekande i översiktsplanen.

7 kap. 18 d § punkt 1 miljöbalken

Naturvårdsverket bedömer att det i det särskilda skälet för enstaka en- eller två bostadshus bör ingå ett tydligare krav på intresse- eller lämplighetsprövning av att den aktuella platsen tas i anspråk. Även om det nuvarande kravet på samordning av enstaka en- eller tvåbostadshus inte fungerat på ett tillfredställande sätt bedömer Naturvårdsverket att utredningens förslag innebär en risk för att strandområden tas i anspråk på ett splittrat sätt. Naturvårdsverket anser att det är otydligt vad som avses med formuleringen att området ”behövs” för de åtgärder som omfattas av punkten 1 eftersom förslaget inte synes innebära någon form av inskränkning i valet av lokalisering för bebyggelsen. Förslaget kan enligt Naturvårdsverkets bedömning leda till att bostadsbebyggelse sprids mellan olika sjöar och vattendrag, eller långt ifrån varandra vid samma vatten, vilket i vissa fall kan innebära att det i ett långsiktigt perspektiv inte finns några

orörda strandområden kvar. Detta skulle vara olämpligt både ur ett naturvårds- och friluftslivsperspektiv. Det kan på goda grunder antas att en etablering av en bostad vid en sjö eller längre strandsträcka utan någon tidigare bebyggelse medför ett mycket större ingrepp och negativ påverkan på såväl friluftslivet som djurlivet jämfört med ett område där det redan finns viss exploatering. Naturvårdsverket är tveksam till att den prövning som ska göras enligt 7 kap. 26 § miljöbalken i samband med dispensprövningar är tillräcklig för att säkerställa att denna typ av effekter inte uppstår som sammantaget kan bli mycket negativa för de värden strandskyddet syftar till att skydda.

Naturvårdsverket bedömer vidare att konsekvenserna inte är tillräckligt belysta när det gäller att komplementbyggnader och åtgärder som hör till bostadsbyggnaden ingår i det som det särskilda skälet i punkten 1 kan användas för. I författningskommentaren har utredningen beskrivit vissa inskränkningar i vad som ska anses vara sådana åtgärder även om de hör till en bostadsbyggnad. Exempelvis nämns att trädgårdsplanteringar, staket och bryggor inte ska omfattas av punkten 1. Eftersom bestämmelsens lydelse dock är mer långtgående bedömer Naturvårdsverket att det finns risk för att de inskränkningar som redovisas i författningskommentaren inte får genomslag i tillämpningen. Det gör att konsekvenserna av förslaget i praktiken kan blir mer långtgående än vad utredningen förutsett.

7 kap. 18 d § punkt 2 och 3 miljöbalken

Det föreslagna särskilda skälet i punkten 2 omfattar enligt ordalydelsen endast ett angeläget allmänt intresse av att uppföra eller utveckla ”sammanhållen bebyggelse”. I författningskommentaren till bestämmelsen beskrivs dock andra typer av åtgärder som enligt utredningen ska kunna komma i fråga enligt bestämmelsen (till exempel olika typer av infrastrukturanläggningar, anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade och åtgärder som betingas av kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet). Naturvårdsverket bedömer att de angivna åtgärderna är av sådan karaktär att de bör kunna anses vara ett angeläget allmänt intresse. För att sådana åtgärder ska kunna omfattas av det föreslagna särskilda skälet anser Naturvårdsverket dock att dess lydelse behöver anpassas.

Det föreslagna särskilda skälet innehåller inte något sådant krav på landsbygdsutveckling som finns i den nuvarande 7 kap. 18 d § miljöbalken. Vad gäller de åtgärder som anges i den föreslagna punkten 2 anges dock i författningskommentaren att åtgärden långsiktigt bör ge fördelar för samhället för att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse. Enligt Naturvårdsverkets mening är det av stor betydelse att strandskyddsområden endast tas i anspråk för sådana åtgärder som ger långsiktiga fördelar för samhället. Naturvårdsverket anser därför att en sådan skrivning bör anges direkt i det särskilda skälet.

Vad gäller det föreslagna särskilda skälet i punkten 3 ser Naturvårdsverket positivt på att de åtgärder som anges där är kopplade till verksamheter som har en fördel av ett strandnära läge. Naturvårdsverket bedömer dock att det är ett relativt tånjbart begrepp som kan ge upphov till svåra bedömningar och tolkningsproblem. En verksamhet som i sig gynnas av ett strandnära läge kan vidare ha behov av olika typer av byggnader, anläggningar och åtgärder. Det är inte givet att dessa åtgärder alltid är sådana att de har en fördel av att ligga inom

strandskyddat område. Till exempel kan en verksamhet som bedriver kanotuthyrning behöva ha anläggningar för kanotuppställning där det är en fördel om dessa är strandnära medan motsvarande inte nödvändigtvis gäller för ett garage för samma verksamhet.

På liknande sätt som angående det särskilda skälet i punkten 1 anser Naturvårdsverket vidare att det är otydligt vad rekvisitet ”behöver tas i anspråk” respektive ”behövs” i punkten 2 och 3 närmare innebär. Motsvarande begrepp finns i nuvarande 7 kap. 18 c § punkterna 3–5 miljöbalken. I den bestämmelsen finns dock även krav på att det ska beaktas om åtgärden kan utföras utanför området. Eftersom det enligt den föreslagna 7 kap. 18 d § punkt 2 och 3 inte ska göras någon bedömning av om behovet kan tillgodoses utanför området bedömer Naturvårdsverket att det behöver tydliggöras, exempelvis i en författningskommentar, vad för slags behovsbedömning som ska göras. Enligt Naturvårdsverket är det inte orimligt att kräva att behovet av att åtgärden utförs i strandområdet jämfört med utanför området redovisas.

Nytt särskilt skäl för klimatanpassningsåtgärder

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget i 7 kap. 18 c § första stycket p 7 miljöbalken om nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för att genomföra klimatanpassningsåtgärder. Strandskyddet kan i sig ses som en klimatanpassningsåtgärd genom att det rätt tillämpat styr bort bebyggelse från olämpliga områden såsom områden med stigande havsnivåer, ras- och skredkänsliga områden, etc. För att hantera problem som klimatförändringar medför för den redan byggda miljön, för anläggningar och för naturmiljön kan det dock krävas anpassningsåtgärder i strandskyddade områden.

För det ändamålet bedömer Naturvårdsverket att förslaget är bra, och att den med sin formulering i nationella klimatanpassningsstrategins definition av anpassning ”för att skydda miljön, människors liv och hälsa samt egendom vid befintlig bebyggelse eller infrastruktur” lyfter in även det naturvårdande perspektivet.

Naturvårdsverket anser dock att vikten av naturbaserade klimatanpassningsåtgärder samt vikten av ett större perspektiv än endast befintlig bebyggelse inte kommit fram tillräckligt väl i utredningen och behöver förtydligas om förslaget om nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för att genomföra klimatanpassningsåtgärder genomförs.

Vikten av att inkludera och framhålla naturbaserade lösningar i sammanhanget har även stöd i klimatlagen enligt vilken Regeringen ska arbeta för att bevara och skapa funktioner i miljön som motverkar klimatförändringar och dess skadliga effekter.

Naturvårdsverket vill också lyfta fram problematiken med att ”...bestämmelserna bör endast kunna avse klimatanpassningsåtgärder vid befintlig bebyggelse.” (sid 278). Klimatanpassningsåtgärder längs en strandsträcka bör analyseras ur ett helhetsperspektiv och det behöver finnas möjlighet att arbeta strategiskt med erosions- och översvänningsproblematiken för ett större område och inte endast i anslutning till befintlig bebyggelse. Exempelvis kan hårda skydd som placeras i direkt anslutning till en fastighet riskera att skapa eller förvärra erosionsproblem på andra ställen när morfologin och sedimentdynamiken påverkas. För att undvika att enskilda

klimateanpassningsåtgärder vid den enskilda fastigheten inte ska riskera medföra förvärrade problem för omgivningen behöver påverkan på omgivningen i ett större perspektiv än endast befintlig bebyggelse bedömas vid prövningen. Naturvårdsverket ser det därför som viktigt att det tydliggörs att lämpliga sammanhängande och gemensamma lösningar i ett större område än just vid befintlig bebyggelse ska vägas in i bedömningen.

Stärka strandskyddet

Naturvårdsverket instämmer i att det finns behov av förstärkningar av strandskyddet. Naturvårdsverket har dock följande synpunkter på utredningens förslag i 7 kap. 18 c § andra stycket miljöbalken.

Naturvårdsverket kan konstatera att det föreslagna nya stycket i 7 kap. 18 c § miljöbalken inför ytterligare en bedömningsnivå att förhålla sig till och bedömer att det riskerar att leda till tillämpningsproblem. Redan i förarbetena till nuvarande strandskyddsbestämmelser anges att strandskyddet är ett allmänt intresse som är så starkt att utgångspunkten är att det i normalfallet har företräde framför andra allmänna eller enskilda intressen. Möjligheten att besluta om undantag från strandskyddet ska tillämpas med stor restriktivitet (se prop. 2008/09:119 s. 53 och prop. 1997/98:45 del 1, s. 317). Vad gäller exempelvis det särskilda skälet i 7 kap. 18 c § punkt 3 anges i förarbetena att stor restriktivitet i synnerhet bör gälla i områden som är tillgängliga för allmänheten och i områden som är särskilt värdefulla för djur- och växtlivet, till exempel grunda mjukbottnar, landhöjningsområden och strandängar, och i tätbebyggda områden (prop. 2008/09:119 s. 105). Den intresseprövning som ska göras enligt 7 kap. 26 § miljöbalken och som innebär att dispens endast får ges om det är förenligt med strandskyddets syften ger enligt förarbetena uttryck för en mycket restriktiv syn på möjligheterna till dispens (prop. 1997/98:45 del 2 s. 98). Eftersom den särskilda restriktivitet som föreslås i det nya andra stycket endast ska gälla i den typ av områden som anges där bedömer Naturvårdsverket att det är oklart vad det innebär för tillämpningen av dispensensskälen och intresseprövningen i andra områden. Naturvårdsverket delar den farhåga som anges i konsekvensutredningen (s. 332) att det föreslagna tillägget kan tolkas som att dispensgivningen inte ska vara restriktiv i andra områden än de områden som nämns i det föreslagna andra stycket. En sådan tillämpning ligger inte i linje med vad som kommer till uttryck i nuvarande förarbeten.

Angående förslaget närmare formulering tolkar Naturvårdsverket det som att ett område både ska ha hög exploateringsgrad *och* stor efterfrågan på mark för bebyggelse för att den särskilda restriktiviteten ska tillämpas. Enligt Naturvårdsverkets mening bör dock en särskild restriktivitet vara befogad även om inte båda kriterierna är uppfyllda. Det bör räcka med att ett område antingen har hög exploateringsgrad eller att efterfrågan på mark för bebyggelse är stor. Enligt förslaget ska exploateringsgraden och exploateringsstrycket bedömas inom en radie om 1–3 kilometer omkring den aktuella platsen. Detta riskerar enligt Naturvårdsverkets bedömning att medföra en alltför snäv och statisk syn på ett områdes betydelse för strandskyddets syften. Naturvårdsverket anser att det behöver göras en helhetsbedömning av förhållandena i ett större perspektiv.

Som exempel på vattenområden som kan vara av särskild betydelse för djur- och växtliv anges i författningskommentaren grunda mjukbottnar. Naturvårdsverket delar bedömningen att grunda mjukbottnar är mycket betydelsefulla för djur-

och växtliv. Naturvårdsverket anser dock att skrivningen i författningskommentaren om att alla grunda mjukbottnar inte är särskilt betydelsefulla är olämplig och riskerar att leda till att känsliga miljöer skadas. Naturvårdsverket anser vidare att beskrivningen, förutom grunda mjukbottnar, bör innehålla fler exempel på vilka vattenområden som kan vara av särskild betydelse för djur- och växtliv. Naturvårdsverket anser också att bestämmelsen inte ska begränsas till enbart vattenområden, utan även bör omfatta strandskyddade markområden, till exempel dynområden och strandvåtmarker som svämängar, svämskog, annan strandskog, sumpkärr och strandängar.

Tillsyn

Medel för tillsyn

Naturvårdsverket instämmer i att en rättvis tillämpning av strandskyddsreglerna med en effektiv tillsyn och kontroll av efterlevnaden är en viktig förutsättning för ett fungerande och legitimt strandskydd och noterar att utredningen föreslår extra anslag till Naturvårdsverket för mer och effektivare tillsyn.

Naturvårdsverket instämmer i att kommunerna har ett omfattande tillsynsuppdrag och att tillsynen måste prioriteras, men vi vill även framhålla att länsstyrelserna har en viktig roll att vägleda kommunerna i tillsynsarbetet. Naturvårdsverket anser därför att det är väl så viktigt att resurser även avsätts både till länsstyrelser och kommuner för tillsynsarbetet.

Tillsyn över regeln om fri passage

Förslag om att strandskydd ska kunna upphävas i landsbygdsområden följs av att kravet på fri passage ska gälla vilket framgår i kapitel 7.2.4. Mot bakgrund av detta ställer sig Naturvårdsverket frågande till påståendet att med ett upphävt strandskydd upphör behovet av tillsyn i dessa områden. Strandremsan som blir kvar som fri passage i dessa områden borde istället prioriteras högt för tillsyn så att denna verkligen upprätthålls.

Vidare anges i konsekvensutredningen för djur-, växt- och friluftsliv att konsekvenserna av att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag mildras av att kravet på fri passage fortsatt ska gälla. Naturvårdsverket kan inte se något resonemang kring detta i övrigt i utredningen och ställer sig därför undrande till om bestämmelsen om fri passage är tänkt att gälla eller ej vid ett upphävande direkt i lag. Naturvårdsverket ser inte att regeln kan tillämpas utan att strandskydd gäller, om inte detta tydliggörs i lagen.

Tillsyn över äldre lagöverträdelser

För att kunna utföra en effektiv tillsyn anser Naturvårdsverket att det är angeläget att komma till rätta med problematiken vad gäller tillsyn av anläggningar eller anordningar som uppförts i strid med strandskyddsbestämmelserna av tidigare fastighetsägare. Behovet av tillsyn är stort och det kan ta flera år för tillsynsmyndigheten innan överträdelser uppdagas och det är inte ovanligt att en fastighet hinner byta ägare under tiden. Naturvårdsverket föreslår därför en justering i 26 kap. 12 § miljöbalken i syfte att ge ökad befogenhet för tillsynsmyndigheten att kunna ingripa även mot äldre lagöverträdelser.

Det är enligt nuvarande praxis enligt 26 kap. 12 § miljöbalken ofta relativt svårt för tillsynsmyndigheten att framgångsrikt rikta ett föreläggande mot en ny ägare (jämför till exempel Mark- och miljööverdomstolens dom från den 19 april 2017, mål nr 3186–16, samt dom från den 22 oktober 2012, mål nr M 9474–11). Som praxis har utvecklats ska det i bedömningen beaktas om det finns något som tyder på att överlåtelsen av fastigheten skett i syfte att kringgå strandskyddet eller om den nya ägaren haft anledning att misstänka att dispens saknas. Detta är något som har visat sig svårt att göra i praktiken och gör tillsynsarbetet komplicerat och tidskrävande.

En sådan justerad bestämmelse som Naturvårdsverket föreslår här skulle inte utesluta möjligheten till dispensprövning i efterhand. Bestämmelsen skulle innebära en starkare presumtion för att det är skäligt att förelägga en ny förvärvare om rättelse. Situationer där det förelegat praktiska svårigheter för en köpare att kontrollera lagligheten av bebyggelse på fastigheten, eller där denna t.o.m. blivit vilseledd av säljaren, blir dock inte köparens ansvar. Det kan finnas även andra situationer där det finns särskilda skäl som talar emot att förelägga en förvärvare, och förslaget innehåller en ventil för det i andra stycket. Bestämmelsen skulle påverka säljare, köpare och även mäklare att ta ett större ansvar för att sätta sig in i strandskyddsreglerna.

Förslag till justering i 26 kap. 12 § miljöbalken (1998:808)

Naturvårdsverket föreslår ett nytt stycke i 26 kap. 12 § miljöbalken enligt följande.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Har tidigare ägare av en fastighet eller tidigare tomträttshavare i denna egenskap kunnat föreläggas att avhjälpa skada eller olägenhet som uppstått vid deras användning av en fastighet eller en byggnad, anläggning eller anordning på annans mark enligt 7, 8, 11 eller 12 kap., får en tillsynsmyndighet ge ett sådant föreläggande mot en ny ägare eller tomträttshavare, om det är skäligt.	Har tidigare ägare av en fastighet eller tidigare tomträttshavare i denna egenskap kunnat föreläggas att avhjälpa skada eller olägenhet som uppstått vid deras användning av en fastighet eller en byggnad, anläggning eller anordning på annans mark enligt 7, 8, 11 eller 12 kap., får en tillsynsmyndighet ge ett sådant föreläggande mot en ny ägare eller tomträttshavare, om det är skäligt. <i>Om inte särskilda skäl talar emot ska ett föreläggande enligt första stycket alltid anses vara skäligt om det grundas på att en byggnad, anläggning eller åtgärd uppförts, ändrats eller utförts i strid med 7 kap. 15 § miljöbalken och riktas mot en ny ägare, och om ägaren vid förvärvet kände till eller då borde ha upptäckt detta förhållande. Med förvärv av fastighet likställs förvärv av tomträtt.</i>

Kartering, digitalisering och redovisning av strandskyddet

Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning att en bra digital redovisning av var strandskyddet gäller i respektive län är av stor nytta. Däremot är Naturvårdsverkets bedömning att detta är en komplex uppgift som utifrån tillgängliga geografiska data inte går att genomföra med den noggrannhet som efterfrågas. En genomförandeperiod på två år är inte heller realistisk för ett sådant arbete, även med mindre noggrannhet än efterfrågad. Naturvårdsverket bedömer vidare att Lantmäteriet bör ingå i detta arbete. Naturvårdsverket avstyrker därför ett uppdrag om digitalisering med den utformning som beskrivs i kapitel 6.3.

Naturvårdsverket föreslår istället att länsstyrelserna, i samråd med Lantmäteriet och Naturvårdsverket, får i uppdrag att samordna arbetet med att ta fram och tillgängliggöra följande digitala underlag, vilket är det som Naturvårdsverket bedömer är möjligt att ta fram:

1. Ett underlag där strandlinjen med stor sannolikhet är korrekt i Lantmäteriets grundläggande geografiska data. Detta kan användas som utgångspunkt för att beskriva ”områden där generellt strandskydd med stor sannolikhet gäller”.
2. Ett underlag som redovisar att ”här kan generellt strandskydd gälla men för att veta säkert behöver kommunen/prövningsmyndigheten kontaktas”.
3. Ett underlag som redovisar myndigheternas beslut om upphävt eller utvidgat strandskydd.

För att skapa dessa digitala underlag bedömer Naturvårdsverket att följande tillvägagångssätt är möjliga (numreringen korrelerar med den i stycket ovan):

1. Detta underlag kan baseras på Lantmäteriets grundläggande geografiska data med (säker) strandlinje. Det behövs en beskrivning hur uppdateringar av grundläggande geografiska data ska påverka denna information.
2. Detta underlag kan tas fram baserat på Lantmäteriets grundläggande geografiska data med osäker strandlinje, vattenytor som beräknas till mindre än en hektar och vattendrag < 6 meter (dvs. enkeldrag i kartan). Som stöd i detta behövs vägledning/föreskrifter hur en bedömning ska göras för att avgöra om ett vattendrag är smalare än 2 meter, en sjö är mindre än en hektar eller om det är ett anlagt vatten.
3. De 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.

Dessa karteringar ska tillgängliggöras digitalt i ett format som överensstämmer med de krav som finns för den nationella infrastrukturen för geodata. Lantmäteriet håller på att ta fram.

I genomförandet av ovan nämnda karteringar är det sannolikt värdefullt att även beakta SMHI:s erfarenheter från projektet ”hydrografi i nätverk”, generell kunskap om vattendrags storlek och fluktuationer samt uppgifter om vattenflöden/vattenföringar. Även Lantmäteriets laserscanning och Sveriges Lantbruksuniversitets markfuktighetskartor torde vara ett viktigt underlag som komplement till ortofoton.

Att ta fram och tillgängliggöra ett digitalt underlag enligt ovan och kontinuerligt uppdatera det innebär betydande kostnader, vilket kan kräva särskilda medel.

Utökning av Naturvårdsverkets årliga uppföljning

Naturvårdsverket anser att det är önskvärt att det sker en uppföljning och utvärdering av effekterna av utredningens ändringsförslag om dessa genomförs. Naturvårdsverket kan dock konstatera att den föreslagna utökade uppföljningen är begränsad till att omfatta de fall där dispensprövningar görs. De delar av utredningens förslag som handlar om att upphäva strandskyddet i vissa områden fångas alltså inte upp av en sådan uppföljning. Enligt Naturvårdsverkets mening är effekterna av de delarna av utredningens förslag minst lika viktiga att följa upp, exempelvis i fråga om konsekvenserna för möjligheten att nå miljömålen om strandskyddet vid små sjöar och vattendrag upphävs.

Vad gäller den föreslagna utökade årliga uppföljningen kan Naturvårdsverket konstatera att det är ett stort antal dispensärenden som prövas varje år i landet. Att följa upp dessa inte bara på kommunnivå utan på en mer detaljerad nivå med redovisning av uppgifterna på kartor som löpande uppdateras kräver sannolikt att alla dispensbeslut digitaliseras. Naturvårdsverket bedömer att det kan behöva utredas hur ett sådant system förhåller sig till regler om behandling av personuppgifter (GDPR). Detta innebär vidare en helt annan typ av uppföljning och arbetsinsats jämfört med nuvarande uppföljning. Att i enlighet med förslaget genomföra en utvärdering av materialet innebär också en utvidgning jämfört med Naturvårdsverkets nuvarande uppdrag att rapportera strandskyddsstatistik där någon analys av underlaget inte ingår. Utredningens förslag innebär att arbetet skulle ta betydligt längre tid inte bara för Naturvårdsverket utan även för kommuner och länsstyrelser som tar fram och tillhandahåller materialet. Den årliga redovisningen skulle förlora sin aktualitet då det skulle ta längre tid att sammanställa och publicera föregående års statistik. Naturvårdsverket anser att det noga behöver övervägas om värdet av en sådan detaljerad uppföljning överstiger kostnaden för det arbete det skulle innebära.

Strandskydd och äldre planer

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om ett tillägg i 10 a § lag (1998:811) om införande av miljöbalken för att tydliggöra att strandskydd inte inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan i de fall länsstyrelsen, genom tidigare beslut, har upphävt strandskyddet.

Möjligheten att nå miljömålen

Naturvårdsverket konstaterar att utredningen inte har visat hur möjligheten att nå miljömålen vägts in i förslagen, vilket ingick i direktivet. Enligt Naturvårdsverkets bedömning riskerar utredningens förslag leda till ökade svårigheter att nå ett antal miljömål, såsom Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, och Ett rikt växt- och djurliv, samt friluftslivsmålen.

Risken för spridning av invasiva arter

Flera strandlevande trädgårdsväxter orsakar problem i Sverige men Naturvårdsverket kan inte se att utredningen har behandlat aspekten att ett

strandnära byggande sannolikt innebär en ökad risk för spridning av invasiva arter. Sedan 2015 finns en EU-förordning med en tillhörande förteckning över invasiva främmande arter av unionsbetydelse.

Konsekvenser avseende jämställdhet mellan kvinnor och män, integration samt brottslighet och brottsförebyggande arbete

Naturvårdsverket ifrågasätter bedömningen att utredningens förslag inte har konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för att nå de integrationspolitiska målen och menar att utredningens förslag kan få konsekvenser som påverkar möjligheten till jämställda naturupplevelser negativt. Konsekvensen av utredningens förslag att färre strandmiljöer kommer omfattas av allemansrätten torde kunna leda till minskad möjlighet till rekreation i strandmiljöer för dem som har mindre ekonomiska resurser, vilket generellt kvinnor har jämfört med män och utlandsfödda jämfört med infödda svenskar.

Naturvårdsverket delar inte heller synen på att utredningens förslag skulle minska antalet brott mot strandskyddet till följd av att föreslaget regelverk skulle öka legitimiteten för strandskydd.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Maria Ohlman, föredragande, enhetschef Gunilla Sallhed och handläggarna Malin Almquist, Lisa Forsberg, Egon Enocksson, Jenny Lonnstad och Karin Klingspor.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till: m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se