

Miljödepartement

m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Miljödepartementets dnr M2020/02032

2021-04-27

LM2021/002787

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

Sammanfattning

Lantmäteriet delar utredningens bedömning att det kommer att bli lättare att genomföra lantmåteriförrättningar inom de områden där strandskyddet tas bort. Lantmäteriet ser en stor samhällsnytta med en digital, tydlig och entydig redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller, inte minst vid handläggningen av lantmåteriförrättningar. Det är dock svårt att lägga Lantmäteriets kartor till grund för en noggrann redovisning av strandskyddet. Om strandskyddet inte kommer att kunna redovisas på ett tydligt och entydigt sätt kan utredningens förslag medföra att handläggningen av lantmåteriförrättningar i vissa fall kan komma att försvåras och fördras. Strandskydd bör vid en digitalisering följa de regelverk som tas fram inom regeringsuppdraget "Uppdrag att etablera en nationell digital infrastruktur för standardiserade dataset i samhällsbyggnadsprocessen". En heltäckande nationell digital strandskyddsredovisning bör kunna leda till att redovisningen av strandskydd på sikt kan lyftas ur fastighetsregistret.

Vår bedömning är att även om utredningens förslag medför att det kommer att bli enklare att få uppföra ett bostadshus inom strandskydd om det ligger inom ett landsbygdsområde, kommer det många gånger inte att bli enklare att få stycka av och sälja huset. Enligt Lantmäteriets mening bör förslaget justeras så att det också blir enklare att få dispens för t.ex. trädgårdsrabatter, bersåer, flaggstänger och staket inom landsbygdsområde.

Lantmäteriet tror att det kommer att uppfattas som orättvist och rättsosäkert att reglerna utformas så att hästgårdar kommer att vara möjliga att bilda inom de landsbygdsområden där strandskyddet upphävs, men inte inom de landsbygdsområden som pekas ut i kommunernas översiktsplaner.

Förutom de ytterligare utredningar som föreslås när det gäller undantaget för de areella näringarna, behövs det också vidare utredningar kring om hästfastigheter ska vara tillåtna inom strandskydd och om reglerna för att bestämma hävdad tomtplats kan förenklas.

Lantmäteriets överväganden

DET GENERELLA STRANDSKYDDET VID SMÅ SJÖAR OCH VATTENDRAG TAS BORT

Lantmäteriet gör bedömningen både att fastighetsbildning kommer att bli tillåtet i fler fall och att handläggningen av lantmåteriförrättningar kommer att gå snabbare och bli billigare inom de områden där strandskyddet tas bort.

BÄTTRE REDOVISNING AV STRANDSKYDDETS OMFATTNING OCH VAR DET GÄLLER

Lantmäteriet delar utredningens syn att strandskyddet är svåröverskådligt. I dagsläget finns det ingen möjlighet att samlat ta del av var strandskyddet gäller i landet. Det är stora skillnader mellan länen och hur de olika besluten är utformade. I många fall är grunden för besluten äldre tryckta kartor, med ibland svårtolkat innehåll. Även strandskyddsdelegationen identifierade svårigheter med en nationellt enhetlig kartredovisning av strandskyddet och samordning mellan dispensprövning och fastighetsbildning. Det är angeläget att redovisningen av strandskyddets utbredning finns lättillgänglig för såväl myndigheter som enskilda medborgare.

Lantmäteriet stödjer tanken att länsstyrelserna bör få i uppdrag att klarlägga och fastställa var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län. En heltäckande nationell digital strandskyddsredovisning skulle vara till nytta för ett flertal viktiga samhällsfunktioner, inte minst vid handläggningen av lantmåteriförrättningar. Ju tydligare och mer entydig redovisningen är, desto större bedöms effektivitetsvinsten bli. Strandskydd är en av de datamängder som identifierats i Lantmäteriets arbete för en obruten digital samhällsbyggnadsprocess, vilka behöver nationellt standardiseras och tillgängliggöras. Strandskydd bör därför vid en digitalisering följa de regelverk som tas fram inom regeringsuppdraget "Uppdrag att etablera en nationell digital infrastruktur för standardiserade dataset i samhällsbyggnadsprocessen". Ramverket för datamängder grundas även i det Ramverk för grunddata som tas fram inom regeringsuppdraget "Uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata" under ledning av Myndigheten för digitalisering, där strandskydd även föreslås utgöra ett grunddata och Lantmäteriet föreslås vara grunddatadomänansvarig myndighet för domänen geografisk information och fastighetsinformation. Datamängden bör även publiceras och tillgängliggöras i den tillgängliggörandelösning som Lantmäteriet etablerar inom regeringsuppdraget.

Lantmäteriet kommer sannolikt att bli inblandat i det digitaliseringsarbete som länsstyrelsen enligt förslaget ska genomföra. Redan genomförda översiktliga studier inom Lantmäteriet har visat att det kan vara mycket svårt att med befintliga kartor och flygbilder avgöra om ett vattendrags bredd är större eller mindre än två meter. Lantmäteriets kartor har en indelning som visar skillnaden mellan ett vattendrag som är smalare än sex meter (enkeldragen redovisning) eller bredare än sex meter (dubbeldragen linje). Kartorna kan av den anledningen inte ligga till grund för redovisningen av strandskyddets omfattning kring vattendrag smalare än sex meter. Även när det gäller redovisningen av sjöars strandlinje är redovisningen på Lantmäteriets kartor svåra att lägga till grund för en noggrann redovisning av strandskyddet. Den strandlinje som redovisas i kartorna är till sin natur en konstruerad gräns, grundad på en bedömning huvudsakligen från flygbilder. Bilderna visar aktuellt vattenstånd vid fotograferingstillfället och ger ingen vägledning kring hur

vattenståndet i flygbilden är i förhållande till normalt medelvattenstånd. Även om det finns ett bra underlag ska man därför vara medveten om att det finns påtagliga svårigheter att redovisa strandskyddet annat än schematiskt på en karta. För att verkligen se var gränsen för strandskyddet går, behövs i många fall en bedömning på aktuell plats inkluderande en avståndsmätning. Detta innebär att det skulle krävas en mycket stor arbetsinsats för att åstadkomma en redovisning av strandskyddet ens med meternoggrannhet. Med tanke på dessa förutsättningar gör Lantmäteriet bedömningen att utredningens förslag kan medföra att handläggningen av lantmäteriförrättningar i vissa fall kan komma att försvåras och fördyras, i synnerhet innan Naturvårdsverket meddelat forskrifter kring hur bredden på ett vattendrag ska bestämmas.

Strandskyddet ska enligt gällande författning redovisas i fastighetsregistret. Eftersom kvaliteten på redovisningen av strandskyddet är mycket varierande, pågår nu i samarbete med respektive länsstyrelse ett landsomfattande arbete kring redovisningen i fastighetsregistret. När samma typ av information redovisas på olika ställen finns alltid en risk att innehållet skiljer sig åt. Lantmäteriet anser att en heltäckande nationell digital strandskyddsredovisning på sikt bör lyftas ur fastighetsregistret och en annan lösning hittas genom samverkan mellan berörda myndigheter enligt utredningens förslag.

BEGRÄNSNINGAR FÖR FASTIGHETSILDNING I LANDSBYGDSONRÅDEN

I utredningens förslag till författningskommentar anges att trädgårdsrabatter och andra planteringar, bersåer, flaggstänger och staket inte hör till sådana åtgärder som hör till bostadsbyggnaden enligt 7 kap. 18 d § i förslaget till lag om ändring i miljöbalken. Dispens för sådana anläggningar ska i stället prövas enligt de generella dispensgrunderna i 7 kap. 18 c §.

Enligt reglerna i 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen (FBL) får inte fastighetsbildning ske i strid med strandskyddets syfte. Utgångspunkten är att mark inom strandskyddsområde inte får ingå i en ny- eller ombildad bostadsfastighet, eftersom det då finns risk att marken privatiseras så att allmänheten utestängs från fastigheten. Enligt reglerna i 3 kap. 1 § FBL ska alla nybildade eller ombildade fastigheter vara lämpliga för sitt ändamål. Det är inte lämpligt att lägga sådan mark som inte får användas för bostadsändamål/tomt, till en renodlad bostadsfastighet. Detta medför att det i en ny- eller ombildad bostadsfastighet endast får ingå mark som kan anses som ianspråktagen som tomt innan strandskydd infördes på platsen, eller som pekats ut som tomt vid en dispens. Med andra ord måste lantmäterimyndigheten följa tomtplatsavgränsningen då en bostadsfastighet bildas inom strandskyddat område.

För att en bostadsfastighet ska anses vara lämplig för sitt ändamål krävs också att den är utformad så att normala tomtplatsfunktioner ryms inom fastighetens område. Ledning i vad detta innebär tas från de krav som ställs på tomter enligt 8 kap. 9–11 §§ PBL. Typiskt sett har fastighetsägaren rätt att inhägnat sin bostadsfastighet med staket och att inom denna anlägga gräsmatta, trädgårdsrabatter, bärbuskar, bersåer och flaggstänger. Fastighetsägaren har även rätt att avhysa allmänheten därifrån.

2021-04-30

IM2021/002787-0002

Enligt utredningens förslag kan en fastighetsägare med stöd av 7 kap. 18 d § 1 p. endast få dispens för att uppföra ett enstaka en- eller tvåbostadshus med kompletteringsbyggnader, utföra förberedelsearbeten och anlägga el- och avloppsanläggning. Lantmäteriet anser att det är oklart hur dispensmyndigheten ska förhålla sig till denna begränsning vid avgränsning av tomtplats som ska ske enligt 7 kap. 18 f § MB vid en dispensprövning.

Som Lantmäteriet uppfattar det, innebär denna begränsning att allmänheten, efter det att bostadsbyggnaden är uppförd, ska ha rätt att vistas i direkt anslutning till huset. Detta skulle i sin tur innebära att lantmäterimyndigheten vid fastighetsbildning i enlighet med dispens, skulle tvingas att placera fastighetsgränsen i huslivet för att avstyckningen inte ska strida mot strandskyddets syfte. Lantmäteriet bedömer att en sådan fastighetsbildning i flertalet fall inte kommer att kunna genomföras, eftersom det vid prövning av en lämplig bostadsfastighet ställs krav på att det ska finnas normala tomtplatsfunktioner inom fastigheten. Normala tomtplatsfunktioner innebär i praktiken att det finns utrymme för lek och utevistelse liksom viss trädgårdsyta och utrymme för parkering.

För att kunna bilda en lämplig fastighet för bostadsändamål inom landsbygdsområde kommer det även fortsättningsvis att krävas dispens för tomtanläggningar enligt nuvarande dispensregler. Detta innebär i sin tur, att även om det kommer att bli enklare att få uppföra ett bostadshus inom strandskydd om det är ett landsbygdsområde, kommer det många gånger inte att bli enklare att få stycka av och sälja huset. Det kan ifrågasättas om utredningen har avsett att förslaget ska få den effekten. Enligt Lantmäteriets mening bör förslaget justeras så att dispensgivning och därmed även fastighetsbildning kan inkludera området närmast huset med de anläggningar som har exemplifierats ovan.

Inom landsbygdsområden där strandskyddet upphävs bedömer Lantmäteriet att bostadsbebyggelse eller tillstånd till sådan kan läggas till grund för fastighetsbildning. Reglerna i 7 kap. 18 f § miljöbalken, som anger att ett beslut om att upphäva strandskyddet inte ska omfatta ett område närmast stranden som behövs för att säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda villkor för djur- och växtlivet, medför dock att en bostadsfastighet i normalfallet inte kommer att kunna sträcka sig ända fram till stranden. Detta gäller även bostadsfastigheter med kombinerat ändamål, ofta kallade hästgårdar.

En hästgård innehåller typiskt sett ett bostadshus, en stallbyggnad och 3-5 ha åker eller betesmark. Tanken är att det ska vara möjligt att kombinera boendet med odling eller djurhållning i mindre skala. Lagstiftarens motiv för detta var att möjliggöra för attraktiva boenden på landsbygden. Enligt nuvarande praxis är det i normalfallet inte tillåtet att bilda hästgårdar inom strandskyddat område, eftersom de i grunden ses som bostadsfastigheter. Trots att hästgårdar taxeras som lantbruksfastigheter bidrar de vanligtvis inte till att ge någon inkomst till fastighetsägaren. Innehåller fastigheten så mycket åker eller bete att fastigheten förväntas ge ägaren intäkter bildas den istället för ändamålet deltidjordbruk. En hästgård ska alltså inte ses som en verksamhet utan som ett attraktivt boende. Lantmäteriet förstår det som att det inte kommer att vara möjligt att få dispens enligt 7 kap. 18 d § 3 p. i utredningens förslag för att få uppföra stall och inhägnade beteshagar till hästgårdar, trots

att djurhållning och betesdrift nämns bland de verksamheter som anges i specialmotiveringen till denna punkt.

Ett av syftena med utredningens förslag är att öka legitimiteten för strandskyddet. Lantmäteriet tror att det kommer att uppfattas som orättvist och rättsosäkert att reglerna utformas så att hästgårdar kommer att vara möjliga att bilda inom de landsbygdsområden där strandskyddet upphävs, men inte inom de landsbygdsområden som pekas ut i kommunernas översiktsplaner.

Lantmäteriet anser att de båda alternativa tillvägagångssätten för att gynna bosättning på landsbygden bör leda till samma resultat avseende möjligheterna att följa upp strandskyddsdispensen med fastighetsbildning. Detta kan uppnås genom att ändra förslaget så att det blir möjligt att lämna dispens för att få uppföra stall och inhägnade beteshagar även om de inte är nödvändiga för en verksamhet.

KOSTNADER OCH ANDRA KONSEKVENSER FÖR LANTMÄTERIET

Utredningen föreslår inte att Lantmäteriet ska få utökade anslag med anledning av utredningens förslag. Om Lantmäteriets medverkan förutsätts i det digitaliseringsarbete som länsstyrelserna kommer att genomföra är det viktigt att detta arbete finansieras genom utökade anslag i motsvarande grad.

BEHOV AV YTTERLIGARE UTREDNING

Lantmäteriet delar utredningens uppfattning att regeringen bör utreda om det finns behov av författningsändringar vad gäller undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken. Bl.a. medför omsättningskravet i miljöbalken en osäkerhet kring om strandskyddsdispens krävs för att uppföra stallbyggnader på fastigheter som enligt fastighetsbildningslagen är lämpliga för deltidjordbruk.

Lantmäteriet ser ett stort behov av en utredning om huruvida det finns behov av författningsändringar av strandskyddsbestämmelserna i MB och bestämmelserna i 3 kap. 2 § FBL och därmed förtydliga förutsättningarna för bildandet av bostadsfastigheter med kombinerat ändamål inom strandskydd, något som utredningen också har övervägt. Av utredningsdirektiven framgår att utredningen ska föreslå de författningsändringar som krävs för att skapa bättre förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet, i huvudsak småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i strandnära lägen i områden med lågt exploateringsstryck. Lantmäteriet uppfattar detta som att det ska bli enklare att till skapa attraktiva boenden i strandnära lägen, i syfte att hålla landsbygdsområden levande. En förutsättning för detta är inte bara ökade möjligheter att bygga strandnära utan att det också är möjligt att stycka av och sälja de bostäder som får byggas. Av denna anledning krävs det ytterligare utredning för att klargöra om det ska vara möjligt att bilda hästgårdar inom strandskydd om fastigheten ligger inom ett landsbygdsområde.

Det bör också utredas om reglerna för att bestämma hävdad tomtplats kan förenklas. Då en avstyckning ska ske inom strandskyddat område av en bostadsbyggnad som är uppförd innan strandskyddets inträde får endast den lagligen ianspråktagna

2021-04-30

LM2021/002787-0002

tomtplatsen ingå i bostadsfastigheten. Lantmäterimyndigheten måste därför göra en omfattande och ofta tidsödande utredning för att komma fram till vad som var ianspråktaget då strandskyddet infördes. Även i de fall då tomplatsavgränsningen till ett äldre dispensbeslut är otydlig, krävs i många fall en omfattande utredning av vilket område som får ingå i en bostadsfastighet. Enklare regler inom detta område skulle medföra kortare handläggningstider och lägre förrättningskostnader.

Nuvarande regler kan dessutom innebära att fastighetsbildning kan nekas trots att en byggnad eller annat ianspråktagande av mark på grund av brister i tidigare tillsyn tillåts till den grad att det inte kan anses rimligt av tillsynsmyndigheten att kräva rättelse. Vill man uppnå en högre acceptans för strandskyddsreglerna bör det utredas om tillsynsreglerna och reglerna som styr fastighetsbildning inom strandskydd bör samordnas på ett bättre sätt än idag.

Det bör samtidigt utredas om reglerna för hur och med vem lantmäterimyndigheten ska samråda vid fastighetsbildning inom strandskydd kan förtydligas. Idag finns det situationer där det är otydligt om samråd ska ske med länsstyrelsen, kommunen eller både länsstyrelsen och kommunen. Olika länsstyrelser, kommuner och lantmäterimyndigheter gör också olika tolkningar kring med vem samråd ska ske.

Lantmäteriets beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Susanne Ås Sivborg. I den slutliga handläggningen av ärendet har också deltagit ställföreträdande generaldirektören Anders Lundquist, verksamhetsområdescheferna Tove Elvelid och Anders Sandin, enhetschefen Catharina Hökby, informationsutvecklaren Björn Gärdevik, teknologie doktor Linda Sabel samt lantmätarna Linda Pantzar och Samuel Norrlin, den sistnämnde föredragande.

För Lantmäteriet



Susanne Ås Sivborg
Generaldirektör



Samuel Norrlin

OM PERSONUPPGIFTER

När Lantmäteriet samlar in personuppgifter ska myndigheten lämna information om den behandling av personuppgifter som görs. Informationen går att hitta på hemsidan <https://www.lantmateriet.se/personuppgifter> eller genom att kontakta Kundcenter på telefonnummer 0771-63 63 63.