

Datum
2021-04-13

Miljödepartementet

Dnr M2020/02032

Remiss av betänkande Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd, SOU 2020:78

Sammanfattning

I syfte att ge ett ”Dalslandsperspektiv” har Åmål, Mellerud, Dals-Ed, Färgelanda, Bengtsfors, Vänersborg och Årjängs kommuner beslutat att gå samman och lämna ett gemensamt yttrande avseende betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd, SOU 2020:78.

- Dalslandskommunerna tillstyrker att det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort.
- Dalslandskommunerna tillstyrker att strandskyddet vid anlagda vatten tas bort.
- Dalslandskommunerna delar betänkandets bedömning att det inte föreligger något behov av utvidgning av strandskyddet - Dalslandskommunerna efterfrågar dock en bestämmelse som möjliggör för kommunerna att begära en översyn av enskilda områden med utvidgat strandskydd.
- Dalslandskommunerna motsätter sig kraftigt utredningens förslag till förändring av de särskilda skälen i 7 kap 18c§ MB som skulle innebära en ökad restriktivitet och stärkt skydd i vissa områden.
- Dalslandskommunerna ser positivt på att få till stånd en ökad och mer effektiv tillsyn för att säkerställa att lagstiftningen efterlevs vilket är viktigt för legitimiteten och förtroendet för lagstiftningen.
- Dalslandskommunerna ser positivt på att kommunen ges två olika alternativ att hantera strandskyddet (landsbygdsområde).
- Dalslandskommunerna delar inte utredningens bedömning att områden med utvidgat strandskydd bör undantas från möjligheten att omfattas av landsbygdsområden
- Dalslandskommunerna instämmer i bedömningen att det finns ett stort behov av att vidare utreda undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna.

Datum
2021-04-13

Inledning

Dalsland – *Ett Sverige i miniatyr*. För den som bor, verkar eller någon gång besökt Dalsland är det inte svårt att förstå hur begreppet en gång uppstod. Naturen i Dalsland är otroligt vacker och på många sätt speciell, inte minst landskapets otaliga sjöar och vattendrag. Ett pärlband av stora och små sjöar breder ut sig och tillsammans med cirka 12 kilometer grävd kanal bildar de den 250 kilometer långa Dalslands kanal som sträcker sig från Vänern upp till norska gränsen. Dalslands natur bjuder på ett stort spektra, här finns allt från fjäll, orörd vildmark och djupa skogar till otaliga insjöar, vidsträckta öppna landskap och Vänerns kust.

Dalsland har högst sjötäthet i Sverige till yta räknat, 25 % är täckt av vatten. Med så mycket vatten följer även att en betydande del av landskapets land- och vattenareal omfattas av strandskydd.

Dalsland är beläget i norra delen av Västsverige med Norge och Bohuslän som grannar i väst och Vänern i öst. Åker du bil från Göteborg eller Oslo befinner du dig mitt i den avkopplande naturen på mindre än två timmar. Men läget och närheten till storstadsregioner till trots så är hela Dalsland att betrakta som landsbygd. Dalsland tampas, precis som så många andra områden med mycket landsbygd, med den problematik som ofta följer, bl a sjunkande befolkning och en befolkningssammansättning med ökande andel äldre och minskande andel yngre och medelålders, svaga bostadspriser mm.

Från politiskt håll, på såväl nationell som regional och lokal nivå, råder en tydlig enighet - *hela Sverige ska leva* och en levande landsbygd är en otroligt viktig del i detta. En levande landsbygd kräver goda förutsättningar för människor att kunna bo, leva och verka på platsen och ett livskraftigt näringsliv som har möjligheter att utvecklas.

Att jobba för att stärka möjligheter till utveckling är centralt. I ett område som Dalsland med så mycket strandskyddat område är strandskyddslagstiftningen och hur denna är utformad och hur den tillämpas något som påverkar Dalsland i väldigt stor utsträckning och har stor inverkan på möjligheterna till utveckling i området. En omarbetning av strandskyddslagstiftningen är därför en mycket angelägen fråga för ett landskap som Dalsland.

I syfte att ge ett "Dalslandsperspektiv" har Åmål, Mellerud, Dals-Ed, Färgelanda, Bengtsfors, Vänersborg och Årjängs kommuner beslutat att gå samman och lämna ett gemensamt yttrande . Ovan nämnda kommuner benämns som "Dalslandskommunerna" i yttrandet.

Generella synpunkter

Direktiv - Strandskyddet görs om i grunden: Direktivets "portalmening" anger att utredningen ska föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som medför att strandskyddet i miljöbalken görs om i grunden. Det är en tydlig diskrepans mellan utredningens direktiv och den faktiska effekten som betänkandets förslag innebär för Dalsland. Föreslagna lättnader och ändringar får i praktiken ingen effekt för Dalsland.

För att få till stånd att strandskyddet görs om i grunden krävs mer långtgående förändringar . Dalslandskommunerna anser t ex att vägledande material för tolkning och tillämpning av de särskilda skälen i 7 kap. 18 c § MB behöver omarbetas för att ge en sundare tolkning. Se exempelvis rättspraxis för MÖD

Datum
2021-04-13

M 5811-16 samt MOM M 1449-17 kring den begränsade tolkningen av befintliga särskilda skäl för ianspråktagen tomt och avskiljande väg. Dalslandskommunerna efterfrågar också en bestämmelse som möjliggör för kommunerna att begära en översyn av enskilda områden med utvidgat strandskydd.

Betänkandets förslag till författningsändringar och lättnader bedöms inte uppfylla direktivet att strandskyddet görs om i grunden.

Direktiv - Ökat lokalt inflytande: Direktivet anger att det **lokala inflytandet ska öka**. Betänkandets förslag till ansvarsfördelning mellan länsstyrelse och kommun där länsstyrelserna fortsatt ges en dominerande roll i tolkningen av strandskyddet får tolkas som att tilltron till kommunernas förmåga att göra lokala bedömningar är låg. Föreslagen ansvarsfördelning bedöms inte uppfylla direktivet att det lokala inflytandet ska öka.

Miljö kvalitetsnormer och vattendirektivet: Utredningen tar inte hänsyn till EU:s vattendirektiv, i vilket det framgår att miljöstatusen för ytvatten inte får försämrats. Vad ett förändrat strandskydd med tänkbar ökad bebyggelse där det tidigare inte exploaterats kan ha för konsekvenser på sjöar och vattendrag saknas i utredningen. Miljö kvalitetsnormerna är juridiskt bindande för kommunerna. Det innebär till exempel att verksamheter som riskerar att försämra vattnets status inte ska få tillstånd från kommunen att genomföra sin verksamhet. En diskussion om hur ett mer differentierat strandskydd skulle påverka arbetet med att uppnå miljö kvalitetsnormerna saknas i utredningen.

Påverkan på naturmiljön: Författarna skriver att ”med en varsam tillämpning (...) samt skarpare tillsyn bör den negativa påverkan på miljön som en följd av lättnaderna i bestämmelserna bli begränsad”. Riktlinjer för hur den varsamma tillämpningen skulle gå till beskrivs inte i utredningen. Vi vet att sjöar och vattendrag redan nu påverkas starkt och dess funktion och ekosystem utsätts för stor påfrestning i och med de klimatförändringar vi ser. Strandzoner är viktiga för dämpning av flöde vid skyfall och vattenkvaliteten påverkas åt det negativa hållet under torrperioder. Vi kan utgå ifrån att påfrestningar och därav vikten av fungerande ekosystem inte kommer att minska i framtiden. Det är av största vikt att utreda hur ett förändrat strandskyddsregelverk kommer att påverka vattendragens ekologiska funktioner.

Helhetssyn med utgångspunkt i att de ekologiska förutsättningarna sätter ramarna för andra hållbarhetsperspektiv: För att värna livsvillkor för djur och växtarter bör man undvika exploatering av jungfrulig mark. Sådan exploatering för med sig påverkan i form av ny infrastruktur, avlopp, krav på service, störning i form av buller osv. Om det är social eller ekonomisk hållbarhet man vill sträva efter genom att förändra strandskyddsregelverket bör man istället göra det lättare att få kompletteringsåtgärder på redan ianspråktagen mark där inte ekologiska värden riskeras.

Datum
2021-04-13

Betänkandets förslag

Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

Dalslandskommunerna tillstyrker att det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort.

Dalsland omfattas redan av länsvisa undantag och mindre sjöar och vattendrag är därmed redan undantagna från strandskydd – förslaget innebär därmed ingen förändring eller ytterligare lättnad för Dalsland.

Dalslandskommunerna vill framföra att ett borttagande av det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag bör omgärdas av en helhetssyn där man inte enbart ser till att förslaget ska medföra lättnader utan även ser till naturmiljön och de ekologiska förutsättningarna. Se utveckling av dessa synpunkter under rubriken generella synpunkter - avsnitten *Miljö kvalitetsnormer och vattendirektivet, Påverkan på naturmiljön och Helhetssyn med utgångspunkt i att de ekologiska förutsättningarna sätter ramarna för andra hållbarhetsperspektiv.*

Strandskydd vid anlagda vatten

Dalslandskommunerna tillstyrker att strandskyddet vid anlagda vatten som tillkommit efter 1975 tas bort.

Färgelanda och Åmåls kommun framför särskilt att man ställer sig positiva till förslaget, men anser att förslaget bör innefatta samtliga anlagda vatten oavsett tillkomstår.

Undantaget för de areella näringarna

Dalslandskommunerna instämmer i bedömningen att det finns ett stort behov av att vidare utreda undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna. Idag exkluderas många mindre areella näringsidkare på grund av omsättningskravet och bedömningsgrunderna är otydliga, vilket leder till olika bedömningar i kommunerna samt bidrar till en mer restriktiv tillämpning. Även små verksamheter som drivs på hobbybasis blir allt viktigare för att hålla vårt landskap och våra stränder öppna och fria från igenväxning genom bland annat beteshävd.

Utvidgning av strandskyddet

Den senaste översynen av det utvidgade strandskyddet genomfördes 2009 - 2014. Utredarens bedömning är att det inte föreligger något behov av ändring av bestämmelserna om utvidgning av strandskyddet eller andra åtgärder för en förnyad översyn av utvidgade strandskydd.

Det är dock mycket otillfredsställande att bestämmelserna om utvidgat strandskydd har tillämpats så olika av olika länsstyrelser, vilket lett till helt olika strandskydd i olika län och olika kommuner. Här hänvisar Dalslandskommunerna till länsstyrelserna i Värmland och Västra Götalands läns olika beslut om utvidgat strandskydd runt sjöarna Stora Le, Lelång och Västra Silen, där effekterna blir särskilt tydliga runt de sjöar som berör båda länen. De orättvisa förutsättningar som drabbar enskilda boende och kommuner på olika sidor om länsgränsen är inte acceptabel. Det finns inga sakliga skäl för olika tolkningar hos olika länsstyrelser.

Datum
2021-04-13

Dalslandskommunerna efterfrågar en bestämmelse som möjliggör för kommunerna att begära en översyn av enskilda områden med utvidgat strandskydd av Länsstyrelsen. En sådan bestämmelse skulle säkerställa att alla beslut fortsatt vore anpassade efter aktuella förhållanden och möjliggöra en löpande uppföljning av de utvidgade områdena. Utredningen lyfter att det i framtiden kan bli aktuellt med en ny nationell översyn då förutsättningarna med tiden kommer förändras. Genom att möjliggöra för kommunerna att begära översyn av enskilda områden skulle behovet av en framtida nationell översyn sannolikt minska då översynen istället skulle ske kontinuerligt i dialog mellan kommun och länsstyrelse. Vid en översyn behöver kriterierna för vad som ett utvidgat strandskydd ska omfatta ses över.

Landsbygdsområden – definition, kriterier, särskilda skäl

Dalslandskommunerna ser positivt på att kommunen ges två olika alternativ att hantera strandskyddet. Dels upphävt strandskydd i utpekade landsbygdsområden, dels möjlighet att redovisa landsbygdsområden i kommunens översiktsplan utan någon begränsning i yta. Det är vidare bra att befintliga LIS-områden fortsättningsvis ska gälla som landsbygdsområden – bedömningsgrunden för om befintliga LIS-områden fortsatt ska gälla som landsbygdsområden ska dock vara huruvida de följer ny lagstiftning och inte värderas utifrån tidigare lagstiftning och krav på landsbygdsutveckling.

Dalslandskommunerna ställer sig positiva till de föreslagna särskilda skäl som kan tillämpas inom landsbygdsområden.

Dalslandskommunerna anser dock att man även i icke-utpekade områden i ÖP bör kunna pröva dispens genom de särskilda skälen för landsbygdsområden förutsatt att de uppfyller kriterierna för landsbygdsområden. På så vis underlättas möjligheten för kommuner att pröva förfrågningar som uppstår och som kan bidra till en utveckling av landsbygderna även i mer begränsad omfattning än vid upphävning av strandskyddet.

Då utpekandet av landsbygdsområde där strandskyddet önskas upphävas ska föregås av ett omfattande utredningsansvar där kommunerna ska visa att området uppfyller kriterierna anser Dalslandskommunerna att det är **orimligt** att kommunerna ska behöva vänta ett år på beslut från länsstyrelsen. Tidsgränsen för länsstyrelsens beslut måste kortas avsevärt.

Dalslandskommunerna delar inte utredningens bedömning att områden där länsstyrelsen tidigare har beslutat att utvidga strandskyddet bör undantas från möjligheten att omfattas av landsbygdsområden. Vid en hård tolkning skulle detta utesluta stora delar av strandskyddat område i landet. Utvidgat strandskydd får inte per definition innebära att ett område inte kan ingå i ett landsbygdsområde. Syftet med de områden som enligt utredningen inte bör kunna ingå har i de flesta fall inte varit att utgöra formella inskränkningar i markanvändningen utan snarare att anse som ett inventeringsunderlag för den generella hänsynen. Dalslandskommunerna anser att det bör vara upp till kommunerna och länsstyrelserna att göra den lokala bedömningen. Förslaget riskerar annars att inte uppfylla direktivens önskemål om att det ska bli betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden och förbättra förutsättningarna för bostäder och näringsverksamhet i områden med lågt exploateringstryck. Dalslandskommunerna bedömer vidare att det skulle

Datum
2021-04-13

äventyra strandskyddets legitimitet om inte landsbygdsområden kan tillämpas i Dalsland.

Det utvidgade strandskyddet är i Dalsland utlagt med 200 meter (för Vänern 300 meter) generellt runt de sjöar som omfattas av utvidgningsbeslutet. Det medför att en stor del av den befintliga bebyggelsen som vuxit fram längs med sjöarna långt före strandskyddet infördes, hamnar inom strandskydd. Det är angeläget att den befintliga bebyggelsen kan utvecklas och kompletteras med ny bebyggelse och nya verksamheter som utvecklar bygden och inte exkluderas på grund av att de är belägna inom utvidgat strandskydd. Dalslands många sjöar innebär både en viktig resurs för utveckling av boende, näringsliv och turism och samtidigt innebär det att utvecklingsmöjligheterna inom stora delar av landskapet är starkt begränsade av strandskyddet som till stora delar är utvidgat. Som rapporten ”Det goda livet i Dalsland, Diskussionsunderlag för en strategi för långsiktig utveckling i Dalsland” (Västra Götalandsregionen, Analys VGR 2020:51) visar finns det stora behov av att vända utvecklingen (se utdrag nedan). Därför är det avgörande att de föreslagna lättnaderna inom landsbygdsområden kan tillämpas även inom områden med utvidgat strandskydd.

Utsnitt ur Analys VGR 2020:51, Det goda livet i Dalsland:

Den långsiktiga samhällsutvecklingen i Dalsland är problematisk. De starka drivkrafter som gynnar mer urbana och befolkningsrika platser har succesivt lett till minskande befolkning, färre jobb, ett högt bidragsberoende i arbetsför ålder, en struktur i näringslivet som avviker från omgivande kommuner i storstadsregionen Västra Götaland och ett något lägre välbefinnande.

Dalsland har betydande resurser. Dalsland är ett sammanhållet landskap som härstammar från 1500-talet med egen historia och med en tydlig identitet. Dalsland har en stark kulturell tradition och ett antal framstående kulturella institutioner och utbildningsinstitutioner. Dalsland har också unika natur och turismupplevelser, delvis outnyttjade, inte minst med koppling till Dalslands kanal, sjösystemen och Vänern. Dalslands ekonomisk-geografiska läge är i grunden starkt med närhet till befolkningsrika och diversifierade regionala arbetsmarknader och kvalificerad regional infrastruktur inom områden som högre utbildning, kvalificerad vård, innovationer och företagsutveckling. Dalsland har också direkt närhet och kopplingar till Norge, den norska marknaden och de norska konsumenterna av varor och tjänster. Dalsland har samtidigt en fastighetsmarknad med mycket låga priser vilken på sikt bör kunna locka än fler investerare och som gör det enklare att leva ett bra liv med relativt sett lägre inkomster. De låga fastighetspriserna är samtidigt ett tydligt tecken på dagens låga attraktivitet. Ingen annan del av Västsverige har motsvarande situation och grannkommunerna bedöms överlag som betydligt mer attraktiva av invånarna.”

Det ligger inte i Dalslandskommunernas intresse att äventyra de stora natur- och friluftsvärden som finns i oexploaterade områdena där det verkligen finns fog för ett utvidgat strandskydd. Det ligger helt i Dalslandskommunernas intresse att genom väl avvägda beslut balansera både byggande, friluftsliv, allemansrättslig tillgång till stränder och bevarande av goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Ett väl fungerande strandskyddssystem skulle behöva genomsyras av tilltro till denna förmåga.

Datum
2021-04-13

Som betänkandet tar upp har LIS-områdena inte fallit ut på det sätt som lagstiftaren avsåg. Lagtexten är otydlig och svårtolkad vilket har lett till en strängare tolkning av lagtexten än vad som avsågs. Dalslandskommunerna befarar att samma situation riskerar att uppstå kring landsbygdsområde och tolkningen av lagtexten om inte denna förtydligas, detta för att få den effekt som lagstiftaren har för avsikt med lagförändringen.

Stärkt skydd i vissa områden

Utredningen föreslår att i områden där exploateringsgraden är hög och där efterfrågan på mark för bebyggelse är stor samt i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet ska de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskydd vid detaljplanering enligt 7 kap. 18 c§ MB tillämpas särskilt restriktivt.

Dalslandskommunerna motsätter sig kraftigt utredningens förslag till förändring av de särskilda skälen i 7 kap 18c§ MB. Områden där efterfrågan på mark för bebyggelse är stor, träffar väldigt många tätorter och städer. Strandskyddslagstiftningen är redan mycket restriktiv och ett sådant förslag skulle innebära stora negativa konsekvenser för möjligheten att utveckla befintliga tätorter och städer. Det skulle innebära att strandskyddslagstiftningen skulle få oproportionerligt stor vikt jämfört med andra intressen, krav och riktlinjer i den avvägning som krävs för att skapa en god bebyggd miljö och uppnå hållbarhetsmålen.

Ökad och mer effektiv tillsyn

För att tillsynsmyndigheterna ska kunna agera med en nationell helhetssyn måste resurserna och utbildningen förstärkas. Vi ser positivt till att Naturvårdsverket får ökade resurser på området och önskar att denna del av utredningen fördjupas ytterligare. För tillsynen är det givetvis viktigt att enkelt kunna kontrollera vad som gäller på en plats. Det är också viktigt för förtroendet för reglerna och möjligheterna att följa dessa. Det behöver därför synliggöras var strandskydd gäller genom att utveckla ett lättillgängligt digitalt kartverktyg. Vid tillsyn är det särskilt viktigt att rättssäkert kunna kontrollera vad som gäller på en plats. Det är också viktigt för legitimiteten och förtroendet för reglerna att det är möjligt att på ett enkelt och tydligt sätt få veta var skyddet gäller eller inte gäller.

För att tillsynen ska vara rättssäker bör utbildningsinsatser ges i alla instanser som arbetar inom strandskyddslagstiftningen så som tillsynsmyndighet, polis och rättsväsendet.

Finansieringen av strandskyddstillsynen bör utredas. Ska tillsynen avgiftsfinansieras helt eller delvis eller ska den helt eller delvis vara skattefinansierad. Den prioritering tillsynen får i kommunerna beror oftast på hur stor finansieringsgrad tillsynen uppbär. Där har strandskyddstillsynen en låg finansieringsgrad.

Datum
2021-04-13

/ Bengtsfors, Dals-Ed, Färgelanda, Mellerud, Vänersborg, Åmål och Årjängs kommuner

Stig Bertilsson

Kommunstyrelsens ordf. Bengtsfors kn

Martin Carling

Kommunstyrelsens ordf. Dals-Eds kn

Tobias Bernhardsson

Kommunstyrelsens ordf. Färgelanda kn

Morgan E. Andersson

Kommunstyrelsens ordf. Melleruds kn

Benny Augustsson

Kommunstyrelsens ordf. Vänersborgs kn

Michael Karlsson

Kommunstyrelsens ordf. Åmåls kn

Daniel Schützer

Kommunstyrelsens ordf. Årjängs kn