

Vårt diarienummer: KS.2021.39
Handläggare: Bengt-Göran Ericsson

Remiss Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd

Miljödepartementet har översänt utredningen Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU2020:78) för yttrande. Utredningens uppdrag har varit att föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som medför att strandskyddet i miljöbalken görs om i grunden.

Det ska ske genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, till befolkningstäthet och till exploateringsstryck. Det ska bli enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Förslagen ska på det sättet syfta till att förbättra förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringsstryck. Förslagen ska också syfta till att bibehålla eller förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden.

Utredningen har presenterat ett förslag som tar bort strandskyddet för små sjöar och vattendrag. Vidare så föreslår utredningen att landsbygdsområden införs där antingen strandskyddet upphävs eller genom att hantering i översiktsplanen, ges större möjlighet till dispens. Landsbygdsområden utgörs av områden där det är god tillgång på obebyggd mark, har liten efterfrågan på mark för bebyggelse och inte utgör ett område med särskild betydelse för strandskyddets syften.

Sammanfattning av kommunens synpunkter

- Vi är generellt positiva till förslaget inriktning som vi bedömer ge positiva effekter för boende och verksamheter i landsbygdsområden.
- Vi instämmer i att besluten kring strandskyddet bör fattas på så lokal nivå som möjligt men anser att förslaget inte uppfyller denna ambition.
- Vi delar uppfattningen att mindre sjöar och vattendrag inte generellt ska omfattas av strandskydd. De bestämmelser som föreslås att ge möjligheter för länsstyrelsen att införa strandskydd även för små vatten bör regleras så att de hanteras för det enskilda fallet, inte generellt.

- Länsstyrelsens möjlighet att upphäva äldre beslut om var strandskydd råder kan riskera att direkt motverka utredningens uppdrag och avstyrks.
- Vid ett återinförande av strandskydd i områden där strandskyddet idag är upphävt bör starka krav ställas på länsstyrelsens utredningsansvar samt att kommuner ska medverka i bedömningarna.
- Hur kommunens bedömningar när det gäller tillgång på obebyggd mark och liten/inte stor efterfrågan på mark för bebyggelse tolkas av länsstyrelsen är avgörande för möjligheterna att utse landsbygdsområden tätortsnära. För landsbygdskommuner med mindre tätorter kan just dessa sjönära områden vara avgörande för viljan att bosätta sig på orten.
- Processerna som leder fram till ett utpekande av landsbygdsområden eller införande av strandskydd i särskilda områden behöver vara transparenta och tydliga för alla berörda.
- Landsbygdsområden ska kunna utses i områden som idag är har utvidgat strandskydd eller är riksintresse för det rörliga friluftslivet.
- Att inte godkänna upphävande av strandskydd inom tidigare LIS-områden kan få betydande konsekvenser för kommunens samlade planering kring övrig infrastruktur.
- För att uppnå en ambition om verkligt lokalt inflytande bör ett framtida strandskydd hanteras på kommunal beslutsnivå.

Allmänna synpunkter på förslaget

Vi är i huvudsak positiva till de författningsändringar och andra åtgärder som föreslås. Framförallt kommer förslagen medföra positiva effekter för företag och enskilda i landsbygdsområden. Förslagen bedöms bland annat ge betydande möjligheter att starta verksamheter för besöksnäringen i attraktiva lägen.

Vi delar även uppfattningen om att en differentiering av strandskyddet som tar hänsyn till variationerna både nationellt, regionalt och kommunalt är en viktig förutsättning för en mer av allmänheten accepterad reglering. Därutöver instämmer vi också i att besluten kring strandskyddet måste kunna fattas på så lokal nivå som möjligt. Vi anser att förslaget inte uppfyller denna ambition. Utredningens förslag innehåller också i delar oklarheter och problem som belyses nedan.

Förändringar i strandskyddets omfattning

Strandskyddsutredningen föreslår att strandskyddet tas bort vid sjöar som är 1 hektar eller mindre och vid vattendrag som är 2 meter eller smalare. Utredningen föreslår vidare att strandskydd inte ska gälla vid vatten anlagda efter 1975. Länsstyrelsen får också möjlighet att införa strandskydd vid mindre sjöar och vattendrag om det krävs för att uppnå strandskyddets

syften samt att upphäva tidigare förordnanden om var strandskydd gäller och där ge möjlighet att införa strandskydd.

Det är i grunden positivt att mindre vattendrag och anlagda vatten inte ska omfattas av strandskyddet. Mindre vattendrag är oftast inte intressanta ur det rörliga friluftslivets perspektiv eller utgör attraktivitetsgrund för ett intresse att exploatera vid. De kan däremot hysa höga naturvärden och vara viktiga för biologisk mångfald. Samtidigt kan man konstatera att i Jönköpings län råder regionala bestämmelser som redan idag undantar mindre vattendrag från strandskyddet samt att en del påverkan på mindre vattendrag också är kopplade till verksamheter som är undantagna strandskyddet.

Utredningen menar att det finns god kunskap om naturvärden och andra typer av skyddsmekanismer för dessa mindre vatten. Så bedömer vi inte generellt vara fallet utan att det finns en stor variation på underlag och skydd. Många kommuner och län riskerar att sakna sådan data och information eftersom inventeringar, utredningar och kartläggningar inte har genomförts. Det är därför av stor vikt att kunskapsuppbyggnaden kring naturvärden i små vatten stärks.

Länsstyrelsens möjlighet att återinföra strandskydd vid insjöar som är 1 hektar och mindre samt vattendrag som är 2 meter och smalare bör regleras tydligt så att utgångspunkten i realiteten blir hantering av enskilda fall och inte att det regleras generellt.

Kommunen ser också en fara med att äldre förordnanden upphävs regelmässigt. I Jönköpings län, som i flera andra, gäller äldre förordnanden som avgränsar var strandskydd råder. Ett allmänt införande av strandskydd i de fall som idag är undantagna i länet skulle enligt vår mening ha en direkt motsatt effekt till vad utredningens uppdrag har varit och förslaget avstyrks därför.

När det gäller införande av strandskydd vid små sjöar och vattendrag bör det ställas krav på länsstyrelsen att utreda förutsättningarna för att belägga ett område med strandskydd som motsvarar kravet som ställs på kommunen att utreda förutsättningarna för landsbygdsområden. Kommunerna bör ges inflytande över bedömningen om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften, alternativt att beslutanderätten i frågan läggs på kommunerna.

Det bör vidare vara tydligt för vad som gäller mindre sjöar (under 1 ha) som endast genom kortare sammankopplingar med mindre vattendrag åtskiljer från större eller andra mindre sjöar.

Utredningen föreslår också att en översyn av definitionen av areella näringar görs i framtiden då det idag finns oklarheter kring vilka verksamheter som betraktats som areella näringar. Vi anser precis som utredningen att det är en angelägen fråga om exempelvis fisketurism ingår i den areella näringen fiske.

Ett differentierat strandskydd

Utredningen föreslår att istället för nuvarande LIS-områden ska landsbygdsområden införas. I dessa kan strandskyddet upphävas av länsstyrelsen på ansökan av kommunen eller genom att kommunen pekar ut landsbygdsområden i översiktsplanen vilket medför att särskilda skäl för

landsbygdsutveckling kan åberopas som skäl för dispens. Nuvarande LIS-områden ska betraktas landsbygdsområden. För att ett område ska kunna utpekats som landsbygdsområde krävs att följande kriterier uppfylls:

1. Har god tillgång på obebyggd mark,
2. har liten efterfrågan på mark för bebyggelse/inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse,
3. och inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Kriterierna definieras inte i mer detalj och bygger på att lokala avvägningar ska göras. I dagsläget är förslaget till kriterier svåra att överblicka vilket riskerar att leda till liknande problem som med LIS-systemet. För landsbygdsorter som Gislaved med flera krans- och småorter kan förslaget i värsta fall innebära blir det ännu svårare att ge strandskyddsdispens tätortsnära.

Därför är det av vikt att kommunernas bedömning om hur definitionen på bebyggelsestryck och god tillgång på obebyggd mark, efterfrågan m.m. tolkas av länsstyrelsen och andra överprövande myndigheter. Bebyggelsestrycket i en kommun som Gislaved är knappast jämförbart med bebyggelsestryck i och omkring de mest befolkningstäta kommunerna. Utredningen menar att vägledning till denna bedömning kan hämtas i nuvarande PBL:s förarbeten till bland annat 4 kap 2 § PBL. Som exempel vid mindre orter nämns här områden utmed tätortens tillväxtriktning och utmed tillfartsvägen. För landsbygdskommuner med mindre tätorter kan just dessa sjönära områden vara avgörande för viljan att bosätta sig på orten.

Det är angeläget att den process som leder fram till utpekande av landsbygdsområden såväl som beslut om eventuella särskilda införanden av strandskydd görs i en form som är transparent och tydlig för alla berörda. Den nuvarande strandskyddslagsstiftningen är trots sin generella inriktning differentierad och skiljer sig idag både var och hur den gäller och hur bestämmelserna tillämpas. Nu föreslås ett system som ska byggas från lokala förhållanden, vilket i grunden är positivt, som kommer att medföra ökad differentiering på lokalnivå. Om detta inte förklaras tydligt och förankras på rätt sätt kan strandskyddet komma att upplevas som ännu otydligare och krångligt.

Förslaget innebär att LIS-områden enligt övergångsbestämmelserna ska betraktas som landsbygdsområden om länsstyrelsens granskningsyttrande över översiktsplanen stöder detta. Utredningens förslag är otydlig när det gäller förutsättningarna för detta. Vi förutsätter att det avser granskningsyttrande som gäller befintlig gällande översiktsplan, inte att befintliga LIS-områden ska genomgå en ny granskningsprocess.

Vi förutsätter därför att detta även omfattar områden som inte uppfylls enligt de nya kriterierna och där länsstyrelsen tidigare har godkänt utpekandet i sitt granskningsyttrande. Detta kan exempelvis röra LIS-områden som ligger inom utvidgat strandskydd. Vi anser i detta sammanhang att man ska kunna peka ut landsbygdsområden även vid vatten som exempelvis har ett utökat strandskydd eller utgör riksintresse för det rörliga friluftslivet. Det är skyddsmotivet i det enskilda fallet för dessa områden som ska avgöra om ett

landsbygdsområde kan utpekas vid ett vatten oavsett om det råder utökat strandskydd eller inte.

Av kommentarerna till 17 a § pkt 1 framgår att en ansökan om upphävande inom ett tidigare LIS-område kan leda till att kriterierna enligt utredningsförslaget inte uppfylls och ansökan avslås. Området får inte heller då redovisas som landsbygdsområde i översiktsplanen. I dessa fall kommer den nya lagstiftningen ersätta den gamla på ett konkret sätt vilket får betydande konsekvenser för kommunens samlade planering kring övrig infrastruktur m.m. Därmed saknas incitament för kommunen att tillämpa upphävande av strandskydd inom dessa LIS-områden. Vi anser att denna typ av hantering mellan stat och kommun kan påverka trovärdigheten för lagstiftningen. Konsekvenserna blir vidare att varje ärende ska dispensprövas vilket inte innebär en regelförenkling för den enskilde fastighetsägaren.

Lokalt inflytande

I direktivet till utredningen anges att man ska föreslå åtgärder som ökar lokalt inflytande. Innebär förslaget att det lokala inflytande ökar? Ja, i den mening att man lokalt får möjlighet att ge förslag till var man kan ge lätnader i strandskyddet och ta hänsyn till lokala förhållanden. Men nej, inte när det gäller lokalt inflytande över beslut i samband med strandskydd. Länsstyrelsernas inflytande ökar däremot då de till stor del beslutar om både var och hur strandskydd gäller och om landsbygdsområden. Därmed så anser vi att ambitionen att skapa ett strandskydd som tar hänsyn till variationen i förutsättningar i olika delar av landet och ökar det lokala inflytandet, inte uppnås. Vi menar att också beslutsnivåerna bör göras lokala. Det är kommunerna som har kompetensen och erfarenheten att bedöma lokal tillgång och efterfrågan på mark. Det ligger både i kommunernas allmänna intresse och i det kommunala ansvaret för den fysiska planeringen att göra balanserade avvägningar mellan behovet av lokal utveckling och skyddet för friluftsliv och biologisk mångfald. Att det framtida strandskyddet även beslutsmässigt hanteras på kommunal nivå ser vi som ett sätt att uppnå verkligt lokalt inflytande.