

Enköpings kommuns synpunkter på betänkandet "Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd" SOU 2020:708

Enköpings kommun har fått betänkandet "Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd" på remiss. Enköpings kommun är en av cirka 70 remitterade kommuner och totalt 235 remissinstanser. Remissen har besvarats av samhällsbyggnadsförvaltningen i samverkan med miljö- och byggnadsförvaltningen. I den här skrivelsen sammanfattas utredningens förslag kort och sedan följer förvaltningens bedömningar och synpunkter på förslaget.

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att föreslå 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, liksom befolkningstäthet och 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, besöks-näring 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.

Allmänna synpunkterHur påverkas Enköpings kommun?

Förvaltningen konstaterar att det är något svårbedömt hur förutsättningarna för utpekande av landsbygdsområden ser ut inom de delar av kommunen där det råder strandskydd, främst kring Mälaren. Kommunen ligger storstadsnära med goda pendlingsmöjligheter till arbetsmarknader vilket innebär att det råder ett högt exploateringsstryck i huvudorten, i kommunens kransorter och även på kommunens landsbygd. Där det historiskt funnits möjligheter för exploatering i Mälarnära lägen såsom inom äldre planlagda områden har exploateringsstrycket varit stort och all tillgänglig bygggrätt inom fritidshusområden eller andra planlagda områden har snabbt utnyttjats.

Kommunen har pekat ut ett tiotal LIS-områden som inte har medfört någon nybyggnation i nämnvärd omfattning. Om dessa redan utpekade LIS-områden kan omvandlas till landsbygdsområden, så som föreslås i utredningen så skulle dessa områden få generösare dispensmöjligheter än tidigare. Detta kommer sannolikt på sikt att medföra att ett antal nya bostadshus tillkommer inom område där dagens strandskyddsregler inte tillåter detta. Taktiken i en sådan eventuell utbyggnad beror av många oförutsägbara faktorer där markägarens vilja att exploatera sin mark bedöms vara den väsentligaste.

Det ska tilläggas att möjligheten att i en översiktsplan omvandla befintliga LIS-områden till landsbygdsområden gäller under förutsättning att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande bedömer att kommunens redovisning är förenlig med de befintliga villkoren för utpekande av LIS-områden. Antalet möjliga nya bostadshus inom de i nu gällande översiktsplan utpekade LIS-områdena är dock sannolikt få i förhållande till den nyproduktion av enbostadshus som ändå kommer att ske på kommunens landsbygd oavsett närheten till Mälaren eller andra strandmiljöer.

Om och när föreslagna förändringar av lagstiftningen är genomförd ser förvaltningen ett behov av förtydliganden. Förvaltningen önskar en skyndsamt framtagen vägledning från Boverket och Naturvårdsverket, liknande den tidigare skriften "Strandskydd – en vägledning för planering och prövning". I utredningen nämns dock endast behovet av vägledning för strandskyddstillsynen inte för själva tillämpningen av de föreslagna lagändringarna.

Uppfylls syftet?

I de delar av landet där villkoren är uppfyllda för att kunna peka ut landsbygdsområden är det högst sannolikt att det kommer att öppnas upp stora områden för exploatering vid hav, sjöar och vattendrag, områden där strandskyddet idag hindrar exploatering. På så sätt är det troligt att författningsförändringarna uppfyller syftet i utredningsuppdraget.

Påverkan på strandskyddets syften

Hur detta kommer att påverka strandskyddets dubbla syften att bevara oexploaterad strandmiljö för friluftsliv och naturvärden beror av en mängd förutsättningar. Väsentligt är förstås hur förutsättningarna för nybyggnation vad gäller marknadens efterfrågan på boende och fritidshus i strandnära läge och bankernas lånevilja ser ut i respektive kommun och del av landet. Om det kommer att råda stor efterfrågan på nybyggnation i dessa strandområden finns uppenbara risker för negativ påverkan på strandskyddets syften. Utredningen hade kunnat utvecklas avseende långsiktiga konsekvenser för strandskyddets syften.

Utredningsförslag: Upphävande av strandskyddet vid små sjöar, vattendrag och anlagda vatten

Förslaget innebär att strandskyddet tas bort vid mindre sjöar och vattendrag samt vid anlagda vatten som anlagts efter 1975. Ursprungligen gällde strandskyddet vid samtliga insjöar och vattendrag oavsett storlek. Olika typer av undantag har dock beslutats i ett antal län.

Förvaltningens bedömning

Viktigt att påpeka är att Enköpings kommun, liksom flertalet kommuner i Uppsala län sedan tidigare har ett undantag från ett tidigare mer omfattande strandskydd. Områden som omfattas av strandskydd är utpekade genom ett förordnande, beslutat

av Länsstyrelsen 1994.

Förordnandet från 1994 fastställde strandskyddet till att gälla vid stränder och öar vid Mälarens samt kring det fåtal mindre sjöar och de delar av de större åarna i kommunen. Runt Mälarens stränder gäller i huvudsak utökad strandskydd om 300 meter utom vid vissa delsträckor där det generella strandskyddet om 100 meter gäller eller planlagda områden där strandskyddet kan var upphävt.

Förordnandet innebär att småvatten, våtmarker, diken, bäckar, våra mindre åar och våra större åars övre del saknar strandskydd. För många kommuner och tiotalet län i landet finns inga sådana begränsningar av strandskyddets omfattning.

Enköpings kommun har förutom Mälaren ett fåtal sjöar och relativt få vattendragssträckor som omfattas av strandskydd. I övrigt är de geografiska och ekologiska förutsättningarna i kommunen sådana att det finns begränsat med småvatten som har sådana rekreativa och ekologiska värden där det samtidigt finns ett exploateringstryck och där strandskyddets syften skulle behöva värnas i större utsträckning. Det kan se annorlunda ut där det finns andra geografiska förutsättningarna, exempelvis där det finnas ekologiskt mer värdefulla vatten såsom små vattendrag viktiga för lekvandrande fisk eller småsjöar med såväl höga rekreativa som ekologiska värden.

Utredningsförslag: Införande av landsbygdsområden

Denna del är utredningens huvudfokus och genom detta avser man uppnå den genomgripande förändringen av strandskyddslagstiftningen som skall medge generösare utbyggnadsmöjligheter i strandnära lägen. Utredningen föreslår att LIS-områden utgår och ersätts av så kallade landsbygdsområden. Syftet är att öka det lokala inflytandet och att ta bort kravet på att strandnära byggande i områden med lågt exploateringstryck ska bidra till landsbygdsutveckling. Inom landsbygdsområden ska det vara lättare att bygga i strandnära läge. För att ett strandskyddat område ska kunna anses vara ett landsbygdsområde bör enligt förslaget samtliga följande kriterier vara uppfyllda.

Det strandskyddade området i fråga bör

- ha god tillgång på obebyggd mark,
- inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse, samt
- inte vara av särskild betydelse för strandskyddets syften.

Lättnader kan införas antingen genom att kommunen ansöker om att ett strandskyddsområde upphävs eller genom att det pekats ut i översiktsplanen och att det ska vara lättare att utfärda dispens inom detta område. Länsstyrelserna ska vid granskning av översiktsplanen yttra sig om de utpekade landsbygdsområdena inte är förenligt med miljöbalken.

Särskilda skäl till dispens från strandskyddet i landsbygdsområden införs. Dessa är generösare än de dispens skäl som gällde för LIS-områden.

Genom införande av ändringar i förordningen om områdesskydd föreslås att upphävande av strandskydd i landsbygdsområden ska innehålla karta och underlag som visar att kriterierna för landsbygdsområden enligt miljöbalken ska vara uppfyllda. Bestämmelsen om fri passage som är kopplad till LIS-bestämmelserna (miljöbalken 7 kap 18 f §) är enligt utredningen grundläggande och syns i det nya förslaget genom att strandskyddet helt eller delvis kan upphävas. I 18 e § punkt 3 finns idag restriktioner för att peka ut LIS-områden i tätortsnära lägen, stora delar av kusten och vid de större sjöarna, så som Mälaren. Inga geografiska avgränsningar anges i det nya förslaget. Vid upphävande av strandskyddet ska samråd ske.

Areella näringar behandlas kort och ingår enligt utredningen inte i uppdraget. Utökade möjligheter till näringsverksamhet i strandnära läge finns dock genom det föreslagna särskilda skälet om verksamheter som har fördel av strandnära läge.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen anser att det behöver förtydligas vad som anses vara god tillgång på obebyggd mark och låg efterfrågan på mark då dessa begrepp ger stort utrymme till tolkningar. Utifrån kommunens expansiva utveckling, tolkar förvaltningen det som att kommunen har begränsade förutsättningar för att peka ut helt nya landsbygdsområden. Däremot föreslår utredningen att redan utpekade LIS-områden ska kunna omvandlas till landsbygdsområden med generösare dispensmöjligheter. Att det under senare år inte har varit stor efterfrågan på mark inom strandskyddat område beror i huvudsak på att det endast funnits möjlighet att pröva helt ny bebyggelse inom utpekade LIS-områden. Enstaka ärenden har berört våra LIS-områden men dispensmöjligheterna inom LIS-områden har tillämpats restriktivt. Vårt geografiska läge är sådant att det sker en nyproduktion av bostadshus i kommunens olika landsbygder. Av denna anledning kan man förvänta sig en stor efterfrågan på bostadsmark inom strandskyddat område efter en regeländring. Sedvanlig lokaliseringssprövning enligt PBL och annan lagstiftning gäller oavsett utpekande av landsbygdsområde.

Förslag till författningstext använder ordet *ska* medan bakgrundstexten (förarbetet till lagförslaget) använder ordet *bör*. Förvaltningen bedömer att detta kan medföra oklarheter vid framtida tolkning.

Utredningen nämner olika underlag som stöd för utpekande av landsbygdsområden, däribland miljömålen. Förvaltningen ställer sig frågande till hur miljömålen skulle kunna vara vägledande. Miljömålen eller de regionala miljömålen är knappast uppbyggda för att kunna ge någon tydlig vägledning.

Många kommuner saknar natur- och friluftplaner, för en del kommuner är den bästa sammanställningen fortfarande länsstyrelsernas naturvårdsprogram från 1980-talet. I många fall är de regionala handlingsplanerna för grön infrastruktur av så schematisk karaktär att inte heller de är särskilt användbara för att analysera tillgången till strandområden. Även här finns ett behov av en bättre vägledning, förmodligen behöver centrala myndigheten Naturvårdsverket ta fram en vägledning.

Erfarenheten från de delsträckor i kommunen där strandskyddet är upphävt och där sjötomter har etablerats ned till strandlinjen har hela långa strandsträckor omvandlats från naturstrand till kraftigt påverkad strand där förutsättningarna för växt- och djurliv i mycket stor utsträckning har förändrats. Bibehållna krav på fri passage är därför väsentligt för att nå delar av strandskyddets syften. Fri passage medger dock endast en smalare zon för strandskyddets dubbla syften (som skall behållas i lagtexten): 1. trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strand-områden, och 2. bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

Stärka tillsynen

Enligt utredningen är tillsynen för efterlevnaden av strandskyddsbestämmelserna bristfällig och endast 37 procent av kommunerna har en tillsynsplan för strandskyddstillsyn. Enligt utredningen föreslås naturvårdsverket tillföras resurser för tillsynsvägledning. Syftet med en sådan satsning bör vara att få kommunala tillsynsmyndigheter att i större utsträckning än i dag genomföra tillsyn. Med en effektiv tillsyn kan resurserna enligt utredningens uppfattning också räcka till mer tillsyn. Exempelvis nämner utredningen vikten av planerad strandskyddstillsyn framför händelsestyrd tillsyn. Mycket tid kan gå åt till tillsynsärenden som skapats efter tips från exempelvis allmänhet. En aktivt planerad strandskyddstillsyn med exempelvis tillsynskampanjer bedöms vara effektivt enligt de utvärderingar som gjorts.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen anser att det är positivt om Naturvårdsverket får ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser, vilket förvaltningen bedömer är nödvändigt efter en ändring av lagstiftning. Tillsynsmyndigheten har ett omfattande tillsynsuppdrag och det är viktigt att tillsynsmyndigheten får tillräckligt med resurser för en systematisk tillsyn av strandskyddet. Utredningen beskriver att länsstyrelsen får förelägga en kommun som inte fullgör de skyldigheter som följer av kommunens tillsynsuppdrag att avhjälpa bristen. Det är viktigt att länsstyrelsen som tillsynsvägledande myndighet med en regional överblick ges resurser för utbildning och tillsynsvägledning för att kommunerna ska kunna arbeta inventerande utifrån geografiska områden med en aktiv operativ tillsyn.

Uppdrag om digitalisering

I utredningen föreslås att länsstyrelserna bör få i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla genom digitalisering. Digitaliseringen bör enligt utredningen vara genomförd senast två år efter att förändringarna har trätt i kraft.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen anser att det här nog är en god ambition men det ser ut att kunna finnas svårigheter att få till ett kvalitetssäkrat sådant underlag. Befintligt liknande digitalt underlag för vår kommun och vårt län är inte fullständigt utan kan endast användas som vägledande skikt. De remitterade länsstyrelserna får själva belysa sin syn på om det går att ta fram ett kvalitetssäkrat sådant underlag. Kommunen ser annars positivt på om länsstyrelsen kan tillhandahålla ett sådant kvalitetssäkrat digitalt underlag.

Särskilda klimatanpassningsåtgärder

Förslaget innebär att ett nytt särskilt skäl införs för klimatanpassningsåtgärder.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen ser inte ett behov av förslaget, utrymmet finns redan i befintlig lagstiftning i och med dispensskälen "angeläget samhällsintresse som inte kan tillgodoses utanför området" och "annat mycket angeläget intresse".

Övriga förvaltningssynpunkter

Utredningen är omfattande och konsekvenserna av om förslagen till författningsförändringarna genomförs i delar eller i sin helhet, är svåra att förutse. Exempelvis är det svårt att tolka hur en kommun på ett relevant och objektiva sätt, vid bedömningen av tillgången på obebyggd mark inom strandskyddade områden, analysera behoven för friluftslivet och för livsvillkoren för djur och växter i det aktuella området.

En generell synpunkt är därför återigen att berörda myndigheter skyndsamt bör ta fram en vägledning för hur en reviderad strandskyddsförfattning ska tillämpas. Oavsett hur författningsförändringarna slutligen kommer att se ut så behövs en sådan vägledning. Enligt samma princip som vid förra översynen av strandskyddsbestämmelserna, där Boverket och Naturvårdsverket gemensamt tog fram vägledningen "Strandskydd – en vägledning för planering och prövning." Av utredningen hittar vi endast förslag om att Naturvårdsverket skall ges resurser för tillsynsvägledning. Förvaltningen menar att det finns risk stora svårigheter om strandskyddstillämpningen ska tolkas av varje kommun. Förvaltningen bedömer att lagtexten som sådan inte är tydlig nog och att ett utskottsbetänkande, ett förarbete är alltför svårtillgängligt för att vara användbar i den dagliga handläggningen. Förvaltningen anser att förarbetena behöver förtydligas i en handbok eller vägledning.

De långsiktiga konsekvenserna av en generösare tillämpning av strandskyddsbestämmelserna behöver belysas. Samhällsplanering är en balansering av många olika motstående intressen. Vid stränder blir konflikten mellan olika intressen påtaglig. Vid övergången mellan olika naturtyper finns ofta högre naturvärden, där finns fler arter, rikare biologisk mångfald och där bidrar naturmarken ofta till ett flertal ekosystemtjänster. Utöver den direkta omvandlingen av natur till tomt så tillkommer annan omvärldspåverkan såsom utbyggd infrastruktur, vägar och ledningar och en påverkan på strandmiljöns sammanhängande gröna infrastruktur. Ökat strandnära byggande riskerar att bidra till negativ påverkan på våra vattens status. Samtidigt finns krav på att miljö kvalitetsnormerna för vatten ska uppnås och på att statusen för våra vattenförekomster inte får försämrats. Utredningen berör inte sådana frågor och särskilt inte långsiktiga konsekvenser av omfattande etablering av bebyggelse i strandnära lägen.

Anna Hallberg

Enhetschef plan-och exploateringsavdelningen

Enköpings kommun

Anders Lindholm

Kommunekolog

Enköpings kommun