

Miljödepartementet

Yttrande över Miljödepartementets betänkande: Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU2020:78).

Fysisk planering

Det grundläggande nytänkande som behövs för att strandskyddssystemet ska kunna bli en integrerad del av den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen (PBL) med utrymme för anpassning till lokala förhållanden, god balans mellan exploatering och bevarande och hänsyn till total samhällsnytta, saknas fortfarande. Den fysiska planeringen enligt PBL som ska möta strandskyddsreglerna är å sin sida uppbyggd på avvägningar och bedömningar, i sökandet efter den lämpliga mark- och vattenanvändningen på en given plats. Besluten om framtida markanvändning enligt PBL fattas av den lokala demokratiska nivån, genom avvägningar mellan olika intressen utifrån gällande rätt och det lokalpolitiska handlingsutrymmet. Där, likväl som i andra frågor om markanvändning, är det sedan länge etablerat och lagfäst att det är kommunen som bär det primära ansvaret och som har bäst förutsättningar att göra bedömningar i frågor som gäller lokala överväganden. Region Gotland vill understryka att ett enklare strandsskyddssystem, med tydligt lokalpolitiskt ansvar och tillit till den kommunala beslutsnivån, inte skulle vara någon motsättning till ett välfungerande strandskydd. Tvärtom skulle det ge utrymme att utifrån varje kommuns egna förutsättningar använda marken till det mest lämpliga. Sverige är avlångt och ser mycket olika ut i de olika landsändarna oaktat om det är landsbygder eller tätorter.

Strandskydd vid mindre sjöar och vattendrag

Förslagen om att undanta mindre sjöar och vattendrag, från strandskydd är bra, huvudförslaget bör dock vara att strandskydd inte gäller, annat än där det införts, istället för att som nu gälla överallt utom där det upphävts. Gränsen på ett hektar som nedre gräns för vilka sjöar som ska omfattas av strandskydd är inte övertygande motiverad, och bör anpassas till Region Gotlands huvudförslag eller utökas, det är andra kriterier än storleken på vattenytan som avgör om ett område behöver strandskydd, som områdets natur- och

friluftsvården. Även den föreslagna bredden 2 meter som nedre gräns för vilka vattendrag som ska omfattas av strandskydd bör med samma motivering som för de små sjöarna utgå eller så bör den föreslagna bredden utökas.

Förslaget att undanta mindre sjöar och vattendrag från strandskydd bedöms för Gotlands del likna den situation som funnits tidigare med de generella undantagen från strandskyddet, men inte fullt ut. Det utgör ändå ett efterlängtat förtydligande. Länsstyrelsen i Gotlands län var tidig med att införa generella undantag från strandskyddet för stora delar av Gotlands inlandsvatten redan 1976, strax efter strandskyddet tillkom i dåvarande naturvårdslagen samt med förnyat beslut under 1993. När miljöbalken trädde ikraft krävde övergångsbestämmelserna att gamla generella undantag från strandskyddet omprövades vilket medförde att strandskyddet i stort återinfördes på Gotland. I dagsläget medför den svåra hanteringen av rättspraxis att många åtgärder i befintliga bebyggelsemiljöer behöver prövas mot strandskyddsbestämmelserna och att det krävs en noggrann utredning i de enskilda fallen om berörda vattendrag är naturliga eller tillskapade markavvattningsdiken. Detta sker bland annat genom att studera äldre historiska flygbilder, profilkartor i dikningsföretag, eller fältbesök på platsen, vilket sammantaget kräver mycket resurser.

I sen tid har osäkerheten kring redovisning av strandskyddet i kartor medfört att många ärenden inkommit till regionen som efter dialog med sökanden avskrivits efter återkallande eller avvisats då det bedömts röra sig om vattendrag som inte omfattas av strandskydd. Ofta har det då rört sig om sådana markavvattningsdiken som även omfattas av det generella biotopskyddet i 7 kap. 11 § miljöbalken. Vidare har Länsstyrelsen i Gotlands län tagit fram riktlinjer för hantering av grävda dammar som i stort går i linje med utredningens författningsförslag, t.ex. att strandskydd inte anses gälla för små grävda dammar under ett hektar. Ett förtydligande kring strandskyddets utbredning för denna typ av vattenförekomster direkt i lagtext är välkommet.

Exploateringsintresset på Gotland är fortsatt högt och strandskyddet är fortfarande viktigt för att bevara den obrutna kustlinjen som omfattas av ett flertal riksintressen enligt miljöbalkens 3:e och 4:e kapitel. För de inlandsvatten med särskilt värde för strandskyddets syften bedöms det rimligt att länsstyrelsen istället får möjligheten att införa strandskydd vid sådana vattendrag och det finns redan idag viss kunskap om skyddsvärdet för många av Gotlands inlandsvatten genom tidigare utförda kartläggningar.

Region Gotland instämmer i utredningens förslag att borttagandet av strandskydd vid mindre sjöar och vattendrag skulle undvika tillämpningsproblem och bidra till ett sammantaget bättre och mer ändamålsenligt strandskydd. Detta förutsätter dock att det införs interimsmålsbestämmelser som ger länsstyrelserna tillräcklig tid att besluta för vilka mindre sjöar och vattendrag som fortsatt ska omfattas av strandskydd, så att olämplig bebyggelse eller annan exploatering i anslutning till sjöar och vattendrag med särskild betydelse för friluftslivet eller djur- och växtlivet inte hinner tillkomma innan nya beslut om införande av strandskydd är på plats.

Utredningen föreslår att den tillämpning som vuxit fram i praxis för om dammar och konstgjorda vattendrag ska omfattas av strandskydd eller inte,

som innebär att en bedömning får göras från fall till fall får ligga kvar för vatten anlagda före 1975 och att sjöar, dammar eller våtmarker anlagda efter 1975 inte ska omfattas av generellt strandskydd. Före och efter ett bestämt årtal är i det här fallet inte det naturligaste kriteriet för att avgöra att för två jämförbara anlagda vatten, det ena anlagt 1974 och det andra 1976, så omfattas det ena av strandskydd men inte det andra. Den entydighet som uppnås i förslaget för vatten anlagda efter 1975 bör även eftersträvas för merparten av de anlagda vatten som anlades före 1975. Utredningens förslag kan i många fall komma att uppfattas som oskäligt.

Landsbygdsområden

Inledningsvis har förslagen till förändringar av lagstiftningen fokuserat på stora bebyggelseprojekt. Det Region Gotland har lyft i svaret tidigare, att förutsättningarna ser olika ut i vårt avlånga land, behöver belysas en gång till i detta sammanhang. Inom Region Gotland är det vanligt att förhandsbesked och strandskyddsdispens söks för enstaka bostadshus utanför detaljplanelagt område. För den typen av byggprojekt finns inga förslag på lättnader, även om kommunen skulle kunna pröva området enligt kriterierna för ett landsbygdsområde, är detta så omfattande arbete att det sällan skulle anses motiverat att använda skattemedel för enstaka bostadshus. Följaktligen blir den enskilde medborgaren även i framtiden hänvisad till samma lagstiftning som idag, enligt utredningens förslag. Utvecklingen på landsbygden sker ofta i små steg, ett i taget, inte i stora språng! De små stegens utveckling möjliggör inte kommunala insatser på samma sätt som de stora sprången gör. Denna omständighet bör beaktas vid utformningen av lagförslaget.

Av förslaget framgår att landsbygdsområden antingen kan pekats ut i översiktsplanen, som förberedelse för dispensprövning eller upphävande av strandskyddet enligt särskilda skäl i 7 kap. 18 c och 18 d §§, eller att området kan prövas direkt mot de stadgade kriterierna för vad som kan anses vara ett landsbygdsområde i en prövning om upphävande av strandskyddet. Bedömningen är att ett område som ska exploateras, oavsett om en förutsättning är att det finns ett strandskydd som behöver upphävas eller inte, är att den planerade exploateringen har stöd i översiktsplanen. Det innebär att även om ett område inte är utpekade som landsbygdsområde bör en ändrad markanvändning av området ha föregåtts av någon form av utpekande i översiktsplanen. Det framstår enligt lagförslaget som enklare att få strandskyddet upphävt för ett område som uppfyller kriterierna för ett landsbygdsområde men som inte redovisas i översiktsplanen eftersom ett sådant upphävande inte behöver ha stöd i de särskilda skälen i 18 c och 18 d §§, utan att det i ett sådant fall räcker med att uppfylla definitionen av landsbygdsområde enligt den föreslagna 7 kap. 17 a §.

Tillämpningen av de tre tillkommande särskilda skälen i 7 kap. 18 d § för landsbygdsområden som är utpekade i en översiktsplan bör vara beroende av det avsedda ändamålet med de utpekade landsbygdsområdena i enlighet med vad som framgår av översiktsplanen. Alla tre särskilda skäl för dispens eller upphävande bör därigenom inte alltid kunna vara tillämpliga endast med

hänvisning till att ett område utgör ett utpekade landsbygdsområde i översiktsplanen.

Bedömningen är att det föreslagna regelverket avseende landsbygdsområden är tydligare, enklare och förmodligen mer generöst än det nuvarande regelverket med LIS-områden. Det är positivt att kriterierna för landsbygdsområden anges direkt i lagtext, även om det finns ett visst tolkningsutrymme och det blir upp till varje kommun att argumentera för sina respektive utpekanden. En hårdragen tolkning är att områden som är möjliga att peka ut enligt kriterierna är områden som är glest bebyggda och inte särskilt attraktiva, varken för boende, växter, djur eller vistelse. Bedömningen är att förslaget helt missar möjligheten att komplettera framförallt verksamheter i attraktiva och tätt bebyggda strandområden. Ur ett gotländskt perspektiv är det olyckligt, då det inte finns intresse från vare sig myndigheter eller allmänhet att bebygga ensliga, glest bebyggda områden, som istället ses som särskilt värdefulla att bevara. Inom Region Gotland ser vi att kompletteringar av befintlig bebyggelse är ett bättre sätt att utveckla landsbygderna. Här återknyter vi till fördelarna med att strandskyddsregleringen medger olika lösningar i ett land med så olika förutsättningar.

Enligt förslaget ska länsstyrelsen meddela sitt beslut om upphävande av strandskydd inom ett landsbygdsområde inom tolv månader. Det är positivt att det införs en tidsgräns för när länsstyrelsen ska meddela sitt beslut. Tolv månader är däremot en alldeles för lång tid. Den står inte i någon som helst proportion till de handläggningstider som krävs av kommunen gällande exempelvis bygglov, där ytterst komplexa projekt förväntas kunna utredas och beslutas av kommunen inom tio veckor. Tidsgränsen för länsstyrelsens beslut måste kortas avsevärt.

Från Region Gotlands sida bedöms det svårt att förutse om det innebär en lättnad att peka ut landsbygdsområden i det fall nuvarande kriterier i 7 kap. 18 e § utgår och bedömningen kring ett landsbygdsområdes betydelse för utvecklingen av landsbygden inte längre blir central. De nya föreslagna kriterierna för landsbygdsområden enligt lydelsen i 17 a § begränsar fortfarande utpekandet av landsbygdsområden längsmed Gotlands kustområden som i stort omfattas av såväl naturreservat som ett flertal riksintressen. Kartläggning av värden för strandskyddet längsmed kusten på Gotland har dock utförts inom ramen för pågående översiktsplanearbete och kommer utgöra en grundstomme i arbetet med att peka ut eventuella LIS-områden/landsbygdsområden. Det är dock oklart hur de nya kriterierna för landsbygdsområden i lagförslaget kommer påverka det pågående översiktsplanearbetet på Gotland då det finns väsentliga skillnader i uppfyllelsekriterierna för LIS-områden och landsbygdsområden. Det pågående arbetet utgår ifrån befintlig lagstiftning och de föreslagna övergångsbestämmelserna till de nya lagförslagen tar avstamp i datumet för länsstyrelsens granskningsyttrande och refererar till 7 kap. 18 e § som eventuellt utgått vid antagandet av den nya översiktsplanen varför ett förtydligande efterfrågas i hur hanteringen av en pågående översiktsplaneprocess bör hantera förändringarna i LIS-bestämmelserna.

Det går även att konstatera att många oexploaterade kuststräckor längs med Gotland har höga värden för turismen, bl.a. på grund av höga natur- och friluftslivsvärden och därmed inte lämpar sig som landsbygdsområden även om bebyggelsestrycket där inte är stort. Stärkningen av strandskyddet som föreslås i sista stycket i 7 kap. 18 c § miljöbalken medför att de områden som har en expansiv pågående bebyggelseutveckling även får en mer restriktiv bedömning av de särskilda skälen för dispens eller upphävande av strandskyddet för att trygga allmänhetens tillgång till stränderna i närheten av bebyggelseområdena. Detta går i linje med de ursprungliga intentionerna bakom strandskyddslagstiftningen, men en förändrad strandskyddslagstiftning bör även innehålla större möjligheter att medge tidsbegränsade strandskyddsdispenser, om än restriktivt, för säsongsanknutna verksamheter på exempelvis badstränder inom områden med tydlig koppling till badturism och anläggningar för ”tillfällig vistelse”.

Betänkandet föreslår ett införande av begreppet *landsbygdsområde* i lagtext och även inom den kommunala översiktsplaneringen. Region Gotland menar att det finns en risk för otydlighet om begreppet används inom översiktsplanering. Eftersom utredningens förslag endast tar sikte på strandnära lägen belägna på landsbygden förespråkas att begreppet ersätts med *strandnära landsbygdsområde*.

Ett slutligt påpekande är att ett landsbygdsområde som får sitt strandskydd upphävt per definitionen i första meningen i den föreslagna 7 kap. 17 a § upphör att vara ett landsbygdsområde om det inte längre är strandskyddat. Lydelsen bör ändras enligt följande exempel eller liknande skrivning: ”Med landsbygdsområde avses ett strandskyddat område, *eller ett tidigare strandskyddat område som fått strandskyddet upphävt*”.

Särskilt skäl för klimatanpassningsåtgärder

Region Gotland ser positivt på tillkomsten av ett särskilt skäl för dispens för klimatanpassningsåtgärder. Även om vissa bedömningsgrunder i plan- och bygglagstiftningen på senare år tillkommit som framgent syftar till att undvika att bebyggelse eller annan exploatering ska riskera att hamna i konflikt med klimatförändringar så är det en realitet att det i dagsläget finns strandnära bebyggelse som hotas av olika effekter av kommande klimatförändringar, t.ex. erosion och höjda havsnivåer. Det är i grunden positivt att lagstiftningen anpassas efter de framtidsscenario som vi ser framför oss.

Återinförande av strandskydd

Länsstyrelsens möjlighet till att återinföra strandskydd i enlighet med den föreslagna 7 kap. 18 f § får anses som helt uteslutet för ett fungerande system. Är strandskyddet upphävt görs investeringar och planering utifrån detta, och att denna viktiga förutsättning ändras av en statlig myndighet är att betrakta som retroaktiv lagstiftning, som vi inte ska ägna oss åt i Sverige.

Angående återinförande av strandskydd när detaljplaner upphävs eller ersätts enligt den föreslagna ändringen i 10 a § i lagen om införande av miljöbalken (1998:811) så tar bestämmelsen fasta på att det i vissa fall tidigare har gjorts

särskilda bedömningar om strandskyddets betydelse på platsen, t.ex. genom förordnandebeslut om upphävande av Länsstyrelsen. Enligt den föreslagna förändringen kan ett områdes betydelse för strandskyddet redan anses vara prövat tidigare om ett sådant upphävandebeslut fattats. I dessa fall skulle strandskyddet inte per automatik återinträda vid ett upphävande eller ersättning av planen. Region Gotland instämmer med utredningens och Länsstyrelsen i Stockholms läns problemformulering i att en förnyad prövning av strandskyddsfrågan i dessa fall skulle vara onödigt resurskrävande. Föreslagen ändring i 10 a § i lagen om införande av miljöbalken (1998:811) kan därmed tillstyrkas.

Regionstyrelsen

Eva Nypelius
ordförande

Peter Lindvall
regiondirektör