



Kommunförvaltningen

Mikael Pulkkinen
mikael.pulkkinen@hellefors.se
0591-64108

Hällefors kommuns yttrande kring Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd– (SOU2020:78)

Sammanfattning

Hällefors kommun ser en förändring i nu gällande strandskydd och regelverket för utveckling i strandnära läge som ytterst positivt. Det kan konstateras att utan en förändring i maktbalansen mellan kommun och Länsstyrelse så kommer inte den föreslagna förändringen att ge någon skillnad i möjlig utveckling på landsbygden.

Det framkom med all tydlighet från föregående förändring 2009 när LIS infördes att lagstiftaren såg större möjligheter till utveckling i strandnära lägen kring städer snarare än i landsbygden. Det som skedde kan beskrivas som att man offrade landsbygden för stadens utveckling. Då Länsstyrelsen agerar å statens vägnar kan därför en differentiering komma att bedömas så att en utveckling trots allt blir svår, om utgångspunkten fortfarande är att strandskyddet i dess grund står kvar. Även hur lagstiftaren väljer att formulera de nya lagändringarna kommer ha en direkt inverkan på hur Länsstyrelsen väljer att tolka lagen.

Yttrande

Maktbalans

Hällefors kommun ser den föreslagna förändringen som positiv. När förändringen kom 2009 med Landsbygdsutveckling i strandnära läge fanns det stor potential för en kommun som Hällefors att få den utveckling som kommunen behöver både då det gäller etablering av företag samt möjligheten till attraktiva bostäder och fritidshus. Tyvärr kan konstateras att kommunernas viljeriktning inte gick hand i hand med Länsstyrelsernas. Vid flera tillfällen kunde konstateras att där kommunen såg utvecklingsmöjligheter såg länsstyrelsen hinder och med det omöjliggjorde någon form av förändring av strandskyddet.

Med den föreslagna förändringen i Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd– (SOU2020:78) finns stor potential till en starkare utveckling i landsbygd, dock så måste maktbalansen ändras mellan kommun och länsstyrelse. Länsstyrelsen har, som det är idag:

- Svårt att se sin roll då de hämmar utveckling i landsbygd till förmån till staden
- för stor tolkningsrätt i sitt uppdrag, ger sig rätt att sätta egen agenda
- Sätter egna värden före kommunen
- Obalansen mellan att kunna etablera mindre områden för bebyggelse och att skydda naturområden är stark.

Utan en tydlig förändring i makten kring kommunens egna beslut kommer ingen förändring att uppnås.

Som exempel kan anges att Hällefors kommun med totalt närmre 650-700 sjöar och vattendrag vid den senaste LIS processen fick inskränkningar i samtliga av de 14 utsedda områdena av Länsstyrelsen Örebro län. Om det inte finns en större möjlighet att på förhand kunna förutse var det kan vara möjligt med en etablering av landsbygdsområden ens när kommunen har en otroligt stor yta strandlinjer, samt att det är möjligt för kommunen att själv avgöra när och var det behöver föregås av en detaljplan så ser inte Hällefors kommun att föreslaget regelverk kommer ge någon skillnad.

I och med att Länsstyrelsen genom betänkandet föreslås få ytterligare verktyg för att återinföra strandskydd, upphäva tidigare förordnanden och så vidare finns en överhängande risk att förståelsen för strandskyddet ytterligare försämras. Att det uppstår en större osäkerhet för bebyggande och i förlängningen att utvecklingen av landsbygden stagnerar än mer.

Långsiktig hållbarhet

I arbetet med att implementera agenda 2030 och miljömålen i Sverige bör en eftertänksamhet finnas i att människor behöver kunna leva och verka på landsbygden för att skogsbruk, lantbruk och andra viktiga verksamheter för landet som helhet kan upprätthållas. Stora delar av den svenska exportindustrin gällande stål och trä finns i dag i det som till stora delar kan definieras som landsbygd. Finns inte möjlighet att bygga bostäder där människor vill bo, kommer rekrytering till dessa näringar att försvåras ytterligare.

Med nu pågående pandemi och klimatförändringar så finns också en stor efterfrågan att kunna bo och verka med sitt företag även på små orter eller i naturen då dagens fiberutbyggnad möjliggör detta.

Förändring i grunden

Förslagen i betänkandet innebär inte att strandskyddet kommer att förändras i grunden. En förändring från grunden skulle kräva ett helhetsgrepp där samtliga bestämmelser ses över.

Förståelse för lagstiftningen

Resonemangen i betänkandet förs främst utifrån kontexten strategisk planering och en nationell nivå. Att lagstiftningen blir enklare att förstå på den nationella nivån behöver inte innebära att den blir enklare för den enskilde handläggaren eller allmänheten. Det saknas djupare analyser om hur förslagen förväntas påverka handläggningen i enskilda dispensärenden. För att få en mer heltäckande bild av vilka konsekvenser ändringarna kan komma att få hade varit önskvärt med djupare analyser även utifrån det perspektivet.

Konsekvensutredning

I direktivet efterfrågas ett mer balanserat strandskydd med ett regelverk som möjliggör hänsyn till lokala förhållanden och förutsättningar. I betänkandet saknas det dock underlag för att kunna dra några slutsatser om huruvida ändringarna kommer att bidra till ett mer balanserat regelverk eller inte.

Dels för att det inte finns någon analys av vilka konsekvenser som de föreslagna lättnaderna i strandskyddet kan tänkas få på lång sikt. Dels saknas det en analys av hur många av dessa områden som omfattas av andra skyddsformer som hindrar eller begränsar byggande eller vidtagandet av andra åtgärder.

Det är av stor vikt att konsekvenserna utreds i erforderlig mån. Detta då för långtgående lättnader skulle kunna leda till att den allemansrättsliga tillgången till stränder minskar kraftigt och att naturvärden går förlorade eftersom det inte finns någon direkt spärr i lagstiftningen (jfr med nuvarande § 18e).

Beroende på hur många områden som omfattas av andra skyddsformer skulle effekterna även kunna bli det motsatta. Nämligen att lättnaderna får en mycket begränsad eller, i likhet med LIS-bestämmelserna, en rent av illusorisk effekt. Utredningen torde därför kompletteras med en utförligare konsekvensbedömning.

Praxisutveckling

Betänkandet saknar även en diskussion i ljuset av den praxisutveckling som skett i fråga om egendomsskyddets koppling till proportionalitetsprincipen (se NJA 2018 s. 753 och MÖD 2020:2 m.fl.). Det vill säga att det inte längre endast är de särskilda skälen som kan ligga till grund för dispens, utan samtliga omständigheter ska beaktas i varje enskilt fall i form av en intresseavvägning enligt 7 kap. 25 § MB.

För att cementera och tydliggöra denna praxisändring bör den även förtydligas i lagtexten, förslagsvis genom att ta bort ordet ”*endast*” från 7 kap. 18 c § 1 st MB. Utöver detta hade varit av intresse med en utredning av om det är lämpligt, alternativt möjligt, att differentiera strandskyddet med stöd av proportionalitetsprincipen.

Motsägelse

Det finns en diskrepans mellan författningstexten och författningskommentaren i relation till 18 d §. I paragrafen anges att vissa särskilda skäl, utöver dem i 18 c §, ska kunna tillämpas inom ett landsbygdsområde ”som redovisats i översiktsplan”.

I författningskommentaren står det dock att det i det enskilda fallet (exempelvis i ett dispensärende) ska vara möjligt att pröva om den ansökta åtgärder ligger inom ett landsbygdsområde. Författningskommentaren går därmed emot kraven i lagtexten och kommentaren bör därför ändras.

Små sjöar och vattendrag

Det finns en risk för ett osäkert rättsläge vad gäller hur man mäter storleken på små sjöar och vattendrag om Naturvårdsverket inte utfärdar föreskrifter i omedelbar anslutning till att bestämmelserna träder ikraft.

I författningsförslaget står det även att *”den myndighet som regeringen bestämmer FÅR meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas”*. Det kommer således inte finnas någon skyldighet att utfärda föreskrifter.

Det kommer också att påverka Länsstyrelsens digitaliseringsuppdrag då de kommer behöva invänta föreskrifterna för att skapa ett korrekt underlag.

Kommunen ställer sig också funderande till om ett digitaliserat strandskydd över tid verkligen kommer öka förståelsen i och med att strandlinjer är föränderliga.

Anlagda vatten

Det är bra att betänkandet föreslår att anlagda vatten inte ska omfattas av strandskyddet. Detta kan resultera i att fler väljer att anlägga områden med vattenspegel eller utveckla våtmarker.

Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller

En digitalisering av var strandskyddet gäller, respektive inte gäller kommer att bidra till en effektiviserad handläggning, samt öka förutsebarheten för allmänheten.

Det bedöms däremot krävas två redovisningar av strandskyddet. Det första som visar var strandskyddet gäller idag, samt var strandskyddet är upphävt genom lag. Exempelvis mindre sjöar och vattendrag samt anlagda vatten. Genom detta ökar förståelsen kopplat till exempelvis ett nytt detaljplanearbete där strandskyddet på nytt behöver upphävas.

Den andra redovisningen ska visa var strandskyddet är upphävt av Länsstyrelsen eller kommunen, genom till exempel landsbygdsområden, detaljplan, bygglov eller liknande.

För att effektivisera tillsynen skulle det även behövas information om när strandskyddet inträdde på platsen. Detta eftersom en åtgärds tillåtlighet i regel avgörs genom den lagstiftning som gällde vid tidpunkten för åtgärdens vidtagande.

Enklare att ändra gamla förordnanden om strandskyddets omfattning

Förslaget om att Länsstyrelserna ska ha möjlighet att upphäva äldre förordnanden om strandskyddets omfattning kan komma att få oöverskådliga konsekvenser på grund av den eventuellt drastiska ökningen av strandskyddade områden.

Stärk skydd i högexploaterade områden

Förslaget om stärkt skydd i högexploaterade områden avviker från lagens tidigare systematik i och med att det har placerats i anslutning till de särskilda skälen i 18 c § och inte anslutning till 25 eller 26 §§ i vilka avvägningen mot strandskyddets syften görs.

Detta är en positiv ändring av den tidigare systematiken då lagtillämpningen generellt sett underlättas när bestämmelser som påverkar varandra ligger i nära anslutning till varandra. Det är också ett effektivt sätt att motverka den

lapptäckeseffekt som uppstår när bestämmelser som är beroende av varandra finns på olika ställen i lagstiftningen.

Det finns dock en osäkerhet kring den faktiska effekten av de föreslagna bestämmelserna. Detta eftersom det finns en inneboende svårighet i att tillämpa flertalet av de särskilda skälen i 18 c restriktivt. Särskilt vad gäller områden som redan är ianspråktagna på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften och bryggor som för sin funktions skull alltid kommer att behöva ligga vid vatten.

Förslaget saknar även en analys i ljuset av proportionalitetsprincipen. Det är viktigt att beakta att egendomsskyddet är grundlagsskyddat och det går därför att ifrågasätta om sådana långtgående inskränkningar i vissa avseenden är grundlagsenliga. Särskilt vad gäller redan ianspråktagna tomter.

På samma sätt som det finns en risk för att landsbygdsområden tolkas olika utifrån de allmänt formulerade kriterierna så finns en överhängande risk att kriterierna för högexploaterade områden tolkas olika.

Landsbygdsområden

Kommunen ser positivt på en förändring av LIS-områden till Landsbygdsområden. Det är också positivt att det möjliggörs för två olika val av tillvägagångssätt. Det ökar kommunens möjlighet till att kunna bedriva en strategisk och attraktiv landsbygdsplanering.

Kriterierna för landsbygdsområden är dock endast allmänt formulerade. Vilket innebär en risk för att olika tolkningar görs i olika delar av landet. Det innebär också en stor osäkerhet kring hur Länsstyrelserna kommer att tolka kriterierna.

Betänkandet saknar en diskussion om vilket genomslag lättnaderna kommer få i förhållande till andra naturskyddsinstrument som kommer att gälla även om strandskyddet upphävs helt eller delvis. En konsekvensbedömning hade varit önskvärd eftersom andra hindrande bestämmelser skulle kunna leda till att lättnaderna i strandskyddet endast får en mycket begränsad effekt.

Det finns även en risk för motsatsen: att lättnaderna leder till en accelererande exploatering. I och med att det saknas direkta spärrar mot detta i lagstiftningen, så skulle detta kunna leda till att bestämmelserna behöver ändras igen för att motverka en sådan utveckling. Detta skulle i sin tur påverka förutsebarheten och försvaga den legitimitet som lagstiftaren efterfrågar. Länsstyrelserna får dock återinföra strandskydd, men det finns ingen skyldighet att göra det.

I de tidigare LIS-områdena ställs ofta höga krav på långa och kostsamma utredningar samt att området nästan alltid behöver detaljplaneläggas innan någonting kan komma att bebyggas i området. Det uppstår därför en oproportionerlig kostnad och tidsåtgång i förhållande till det resultat som ett LIS-område sen kan mynna ut i. Risken finns att detta kvarstår även vid en ändring till Landsbygdsområden. Hur detta knyter an till en mer löpande och levande strategisk planering och skulle behöva problematiseras ytterligare.

Begreppet Landsbygdsområden bedöms däremot som mindre bra, detta då det endast berör en liten del av en större landsbygd vilket kan skapa en förvirring vid förståelsen av strandskyddet. Dessutom kan det missförstås i förhållande till andra myndigheters användning av begreppet landsbygdsområden.

I betänkandet föreslås även att Länsstyrelsen ska få ett år på sig att upphäva strandskyddet för ett område. Ett år bedömer kommunen är allt för lång tid då kommunen ändå behöver redovisa allt underlag som krävs för ett upphävande. Dessutom blir det en orimlig handläggningstid i förhållande till kommunens krav om att svara på ett bygglov inom 10 veckor.

Tillsyn

Tillsynsvägledning och utbildningsinsatser kommer att bidra till ett rättssäkrare tillsynsarbete. Det kommer dock inte att lösa grundproblematiken i tillsynen.

Varje ändring som sker i strandskyddsbestämmelserna riskerar även att försvåra tillsynsarbetet. Detta då en åtgärd måste bedömas utifrån den lagstiftning som gällde vid tillfället för utförandet av åtgärden, ytterligare ändringar innebär alltså ytterligare lager av lagstiftning att ta i beaktning inom tillsynen.

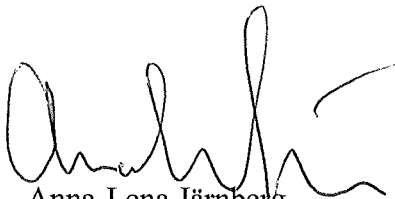
Grundproblematik

Bestämmelserna är komplicerade och därmed också svåra att förankra hos medborgare. Egendomsskyddet förefaller ha en större förankring hos allmänheten än vad strandskyddsbestämmelserna har. Allmänhetens uppfattning om legitimitet påverkas till stor del av detta och det blir särskilt tydligt inom tillsynen. Den allmänna uppfattningen om legitimitet försvagas även ytterligare av att det inte finns någon preskription i förhållande till överträdelser av strandskyddet. Framförallt när denna avsaknad leder till att byggnader som uppfördes för flertalet år sedan behöver rivras.

Brott kontra överträdelse

En annan aspekt som försvagar legitimiteten är det faktum att överträdelser av strandskyddet blir föremål för prövning i två myndigheter. Detta eftersom tillsynsmyndigheten är skyldig att göra åtalsanmälningar vid överträdelser.

Detta leder i de allra flesta fall till vad allmänheten uppfattar som motstridiga beslut, vilket gör det ännu svårare för den enskilde att förstå regelverket. Handläggarna upplever även att polis- och åklagarväsendet har bristande kunskaper om strandskyddsbestämmelserna och gör felaktiga bedömningar i sakfrågan, istället för att fokusera på ansvarsfrågan.



Anna-Lena Järnberg
Kommunstyrelsens ordförande
Hällefors kommun