

Regeringskansliet

Yttrande över Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd (SOU2020:78), M2020/02032

Sammanfattning

Med ansvar för det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet i Kalmar län ser Region Kalmar län positivt på utredningens uppdrag att göra om strandskyddet i grunden genom en ökad differentiering. Betänkandets förslag innebär enligt Region Kalmar län dessvärre att det inte kan anses vara fråga om att strandskyddet görs om i grunden, även om viktiga steg tas i rätt riktning för att underlätta byggandet i strandnära lägen på några av våra landsbygder.

Föreslagna förtydliganden och ställningstaganden om var strandskydd ska gälla, exempelvis att det inte längre ska gälla vid mindre sjöar och vattendrag samt vid anlagda vatten, är enligt Region Kalmar län mycket efterlängtade. Därmed tas omotiverat strandskydd bort samtidigt som arbetsbördan för enskilda och kommuner minskar.

Tanken med landsbygdsområdena som föreslås ersätta områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS) är god. De utökade möjligheterna till lättnader som föreslås jämfört med dagens LIS-regler kan komma att göra skillnad för utvecklingen i stora delar av Kalmar läns inland.

Region Kalmar län ifrågasätter emellertid varför så många hinder sätts upp för att kunna peka ut kust- och skärgårdsområden som landsbygdsområden. Region Kalmar läns bestämda uppfattning är att det finns stora delar av vår kust och skärgård som har en så låg exploateringsgrad, en så låg befolkningstäthet och ett så lågt exploateringsstryck att de borde kunna vara lämpliga som landsbygdsområden utan att strandskyddets syften hotas.

Strandskyddets inverkan på regional utveckling och tillväxt i Kalmar län

Kalmar län

Kalmar län har den längsta kuststräckan av samtliga län i landet, vilken tillsammans med våra sjöar och vattendrag, är en oerhörd tillgång och konkurrensfördel. Samtidigt har vårt län haft den minst gynnsamma befolkningsutvecklingen av samtliga län i Sverige sedan 1880. Faktum är att

vår befolkning så sent som 2019 översteg den från 1880. Länet är beroende av inflyttning för att inte minska i befolkningsmängd. Nya länsinvånare har därför en avgörande betydelse för länets utveckling och tillväxt, exempelvis för att klara försörjningskvoter och kompetensförsörjning.

För att attrahera inflyttare är attraktiva boendemiljöer, gärna strandnära, en nyckelfråga. Region Kalmar län ser att många kommuner och bygder i Kalmar län nu vittar om att många med sommarhus har valt att stanna kvar i dem över vintern, vilket i hög grad möjliggjorts av det digitala hemarbetet i spåren av pandemin. Blir det digitala hemarbetet bestående, finns en potential i att locka hit fler länsinvånare. Då gäller det att det finns en strandskyddslagstiftning som också möjliggör både boende och verksamheter i strandnära lägen. Detta oavsett om det är vid en sjö, ett vattendrag, längs kusten eller i skärgården. En stor regional utmaning är dessutom att produktionskostnaderna för nya bostäder överstiger marknadsvärdet i en övervägande del av länet, så även utmed kusten. En faktor som kan få kalkylen att gå ihop, eller i vart fall förbättra den, är att bygga strandnära. Strandskyddet är med andra ord en viktig regional utvecklings- och tillväxtfråga.

I kapitel fem, *Befolkningsutveckling och exploatering av stränderna*, redovisas ett antal kartor över bland annat; befolkningstäthet, exploateringsgrad, de största tätorterna, byggbehov, bebyggelsestryck och förväntat exploateringstryck. Här sticker södra Östersjöns kust ut genom att det är glest mellan både byggnader och människor. Region Kalmar län delar därför inte den bild som betänkanet målar upp, där landet delas upp i söder och norr samt i storstad och glesbygd. Det ger helt enkelt en alltför förenklad bild av landet och Kalmar län. På många av dessa kartor framgår ett mönster, som snarare visar att södra Östersjöns kust har mer gemensamt med Norrlandskusten än den i södra Sverige. De mer vidsträckta lättnader i strandskyddet som betänkanet föreslår i norra Sverige borde därför även vara tillämpbara i Kalmar län.

Kartläggning över strandskyddets inverkan på regional utveckling och tillväxt

Som en effekt av Naturvårdsverkets uppdrag från regeringen under 2017 att se över reglerna för LIS, valde dåvarande Regionförbundet i Kalmar län att under 2018 med hjälp utav länets 12 kommuner kartlägga strandskyddets inverkan på regional utveckling och tillväxt. Länsstyrelsen i Kalmar län deltog inte i denna kartläggning, men besvarade senare Naturvårdsverkets skrivelse och framförde bland annat; "Kalmar läns kust och skärgård har områden med tillgång till stränder där det bör vara möjligt att tillämpa LIS".

Kartläggningen fann att strandskyddslagstiftningen var tillväxthindrande. Länet bedömdes vara glest befolkat med ett förhållandevis lågt exploateringstryck, detta samtidigt som tillgången till stränder och kust ansågs god. Länets kommuner bedömde att de "straffades" av storstädernas höga strand- och kustnära exploateringstryck. Kommunerna uttryckte att det var orimligt mycket strandskydd och att deras attraktionsförmåga och tillväxtpotential bestod i att kunna erbjuda vattennära byggnation för bostäder och verksamheter, men att planerad och önskvärd nyproduktion av bostäder i attraktiva lägen försvårades på ett olyckligt sätt av strandskyddet.

Vidare framförde kommunerna att:

1. Strandskyddsfrågorna tog oproportionerligt mycket tid i anspråk i förhållande till övriga planeringsfrågor
2. Endast ”blå ytor” ska vara föremål för strandskydd
3. Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag borde upphävas
4. Klimatsmarta lösningar förhindrades
5. Det utökade strandskyddet borde användas mer restriktivt.
6. De sex särskilda skälen för dispens från strandskyddet ansågs vara begränsande och för snävt utformade

Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

Små sjöar och vattendrag

Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag har redan idag upphävts av länsstyrelserna i elva av landets län, men inte i Kalmar län. Region Kalmar ser därför positivt på att strandskyddet vid sjöar och vattendrag tas bort, det vill säga vid sjöar om en hektar eller mindre samt vattendrag som är två meter eller smalare. Det är något som länets kommuner efterfrågade i kartläggningen från 2018.

Sedan 2014 är det möjligt att kostnadsfritt ansöka hos länsstyrelsen om att få upphäva strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag. Region Kalmar län ser trots det stora vinster med den i betänkandet föreslagna nyordningen. Detta eftersom arbetsbördan såväl hos kommunerna som hos den enskilde minskar. Den får också anses betydelsefull för att öka acceptansen för ett i övrigt, så som det föreslås i betänkandet, i hög grad bibehållet strandskydd.

Med tanke på att även mindre sjöar och vattendrag kan ha stor betydelse för den allemansrättsliga tillgången till strandområden och för djur- och växtlivet, finner Region Kalmar län det relevant att länsstyrelsen i det enskilda fallet ska återinföra strandskydd om ett område har särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Samtidigt är det rimligtvis kommunerna som med sin lokalkännedom har den bästa kunskapen och som därför borde involveras i detta arbete.

Redan idag uppfattar Region Kalmar län att det kan vara svårt att göra en bedömning av mindre sjöar och vattendrag, inte minst eftersom normalvattenstånd varierar både under året och år emellan. I betänkandet framgår att en ”förnuftigt avvägd bedömning” ska göras när sjöarnas storlek och vattendragens bredd ska fastställas. Trots att Naturvårdsverket i betänkandet föreslås få en tydlig roll i att meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska avgöras, finns det en risk för att dagens osäkerhet vid tillämpning består. Det kommer dessutom att ta ett flertal år tills vi har praxis från domstolarna.

Strandskydd vid anlagda vatten

Betänkandet föreslår att det generella strandskyddet inte ska gälla vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975, vilket exempelvis omfattar anlagda sjöar, våtmarker och kanaler. Uträtade vattendrag föreslås även fortsättningsvis omfattas av det generella strandskyddet. Det här förslaget ser Region Kalmar län skapar en efterlängtd tydlighet i var strandskydd gäller, vilket för närvarande får anses oklart. För ett landsbygds-län utmed

Östersjökusten, är detta förtydligande särskilt viktigt eftersom länet även fortsättningsvis kommer att ha ett stort behov av bevattningsdammar för lantbruket och dammar/ våtmarker för att minska näringsläckaget till Östersjön. Då är det också rimligt att dessa på sikt inte riskerar att omfattas av ett generellt strandskydd.

Ett mer differentierat strandskydd

Betänkandet föreslår att ett nytt system för landsbygdsområden införs som en ersättare till dagens LIS. Ytterliga tre särskilda skäl ska vara tillämpbara för att enklare kunna ge dispens från strandskyddet alternativt för att kunna upphäva strandskyddet i dessa områden. Landsbygdsområden ska pekas ut i kommunernas översiktsplaner alternativt så kan en ansökan göras direkt till länsstyrelsen om att upphäva strandskyddet i ett landsbygdsområde. Kravet på att en åtgärd ska bidra till landsbygdsutveckling slopas, men strandskyddets syften ska fortsatt tillgodoses. Samtliga tre förutsättningar nedan måste vara uppfyllda för att ett område ska kunna pekas ut som landsbygdsområde:

- Ha god tillgång på obebyggd mark
- Ha liten efterfrågan på mark för bebyggelse/ inte ha stor efterfrågan på mark för bebyggelse
- Inte vara av särskild betydelse för något av strandskyddets syften

Region Kalmar län är positiva till att möjligheterna till dispensgivning och upphävandet av strandskyddet därmed förbättras i landsbygdsområden genom att ytterligare tre särskilda skäl blir tillämpbara samt att kravet på att kunna påvisa en konkret landsbygdsutveckling utgår. En tydlig och positiv effekt är att betydligt fler landsbygdsområden kan komma att pekas ut än vad som är möjligt med nuvarande regler för LIS. I betänkandet tydliggörs att landsbygdsområden geografiskt och socialt kan vara uppbyggda på väldigt olika sätt, vilket är positivt. Det finns helt enkelt flera landsbygder och inte en.

Att landsbygdsområden bäst hanteras i kommunernas översiktsplaner tillsammans med övriga strategiska mark- och vattenanvändningsfrågor instämmer Region Kalmar län i. På landsbygderna kan utvecklingen ofta inte planeras eftersom den i hög grad är händelsestyrd. Därför är det positivt att möjligheten finns för kommunerna att ansöka om att upphäva strandskyddet i ett landsbygdsområde utan att översiktsplanen måste revideras. Dagens LIS-regler förutsätter en revidering av översiktsplanen för att ett nytt område ska kunna komma i fråga, vilket är mycket tids- och resurskrävande för kommunerna.

Av betänkandet framgår att det inte bara är de tre ovanstående förutsättningarna som ska uppfyllas för landsbygdsområden. Följande områden anses inte kunna redovisas som landsbygdsområden:

- Om de har särskild betydelse för friluftslivet eller djur- och växtlivet
- Om de har ett utvidgat strandskydd
- Ingår i friluftslivsplaner
- Är tillgängliga för vandringar, fågel- eller växtskådning, ankring, tältning, bad, fiske eller för landpassager vid skridskoåkning.

Exempelvis nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden, biotopskyddade områden, djur- och växtskyddsområden eller Natura 2000-områden

- Är ras-, skred-, erosions- och översvänningskänsliga, och det särskilt i kust- och skärgårdsområden
- Är ett flackt område med stor kusterosion

Samtidigt sägs detta om kust- och skärgårdsområden i betänkandet: ”Det kan också finnas områden som inte har sådana skyddsvärden att det är motiverat med ett helt undantag från reglerna om landsbygdsområden. Av dessa skäl bör kust- och skärgårdsområden kunna prövas utifrån kriterierna för landsbygdsområden”.

Region Kalmar län ställer sig frågande till om det utifrån ovan givna förutsättningar överhuvudtaget går att hitta kust- och skärgårdsområden som är lämpliga som landsbygdsområden i Kalmar län, och som därmed kan erhålla lättnader från strandskyddsreglerna. Större delen av länets kust- och skärgårdsområden omfattas exempelvis av ett utökat strandskydd, och södra och mellersta delarna är dessutom översvänningskänsliga. Det vore djupt olyckligt eftersom det finns stora delar av länets kust- och skärgårdsområden som har en låg exploateringsgrad, en låg befolkningstäthet och ett lågt ett exploateringstryck, vilket med all önskvärd tydlighet framgår i betänkandets femte kapitel.

Frågan är också vem som ska avgöra vad som är ett lågt respektive högt bebyggelsestryck och var efterfrågan på mark för bebyggelse är låg. Ordvalen riskerar att föra med sig en subjektiv bedömning som uppfattas godtycklig. Den kanske främsta kritiken mot nuvarande regler för LIS handlar just om att det görs olika tolkningar i landet och att det är ineffektivt. Region Kalmar län befarar fortsatta tillämpningsproblem för landsbygdsområdena och inte minst en risk för att de tillämpas på samma sätt som LIS-områden idag, det vill säga med restriktivitet.

Länsstyrelsens roll

För Region Kalmar län har länsstyrelsen en viktig roll i det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet, vare sig det handlar om att exempelvis analysera den regionala bostadsmarknaden eller som partner i ett projekt eller en process. I betänkandets förslag läggs stora arbetsuppgifter på länsstyrelserna, nämligen att:

- Återinföra strandskydd i områden som har särskild betydelse för strandskyddets syften
- Klarlägga och fastlägga var strandskyddet ska gälla i respektive län
- Inom två år digitalisera allt strandskydd
- Pröva kommunernas ansökningar om upphävande av strandskydd för landsbygdsområden alternativt ta ställning till föreslagna områden i översiktsplanerna.

Region Kalmar län bedömer att flera av ovanstående förslag, om de realiserar, kommer att underlätta arbetet med strandskydd för samtliga berörda aktörer. En uppenbar risk är emellertid om länsstyrelsen inte tillförs tillräckliga resurser för föreslaget arbete. Det handlar dels om att

arbetsuppgifterna ska hinna genomföras, dels om risken för att länsstyrelsen blir en flaskhals när exempelvis strandskyddet ska återinföras eller när ansökningar om landsbygdsområden ska prövas. Lagfästa handläggningstider är enligt Region Kalmar län inte en garant för att handläggningstider hålls.

Den andra risken Region Kalmar län ser är att 21 länsstyrelser riskerar att göra alltför olika bedömningar om vad som exempelvis är ett landsbygdsområde eller en "förnuftigt avvägd bedömning" av storleken på mindre sjöar och vattendrags. Även om utredningens uttalade vilja är att beakta lokala och regionala skillnader, så riskerar alltför stora diskrepanser i länsstyrelsernas bedömningar att fortsatt urholka förtroendet för strandskyddet, vilket inte minst är olyckligt i gränsbygder mellan olika län. Det är något vi tidigare har sett vad gäller det utökade strandskyddet län emellan, vilket var särskilt problematiskt i gemensamma skärgårdsområden.