

Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd– (SOU2020:78)

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) konstaterar att förslagen i betänkandet inte innebär någon förändring av strandskyddet i grunden. För en reell förändring av strandskyddet behövs ett större grepp.

SKR 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.

SKR tillstyrker att det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort men avstyrker att beräkningsgrunder ska meddelas genom föreskrifter på föreslaget sätt.

SKR tillstyrker förslaget om att strandskydd inte ska gälla vid anlagda vatten men avstyrker däremot tidsgränsen från år 1975. Förbundet anser att inga anlagda vatten, oavsett tillkomstår, ska omfattas av strandskydd.

SKR avstyrker bestämt förslaget att länsstyrelsen ska få upphäva tidigare förordnanden om upphävande av strandskydd.

SKR tillstyrker i princip förslaget om landsbygdsområden.

SKR anser att det måste vara kommunens bedömning av de lokala förutsättningarna som avgör vad som är ett landsbygdsområde. Utvidgat strandskydd får inte per definition innebära att ett område inte kan ingå i ett landsbygdsområde.

SKR ser det som helt uteslutet för ett fungerande system att länsstyrelsen ska få upphäva redan fattade beslut om att upphäva strandskyddet inom landsbygdsområden.

SKR anser att det är orimligt att kommunen ska behöva vänta ett år på beslut från länsstyrelsen, i ett ärende som ska ha utretts och bedömts av kommunen innan det lämnas in. Tidsgränsen för länsstyrelsens beslut måste kortas avsevärt.

SKR avstyrker förslaget om att de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering ska tillämpas särskilt restriktivt i vissa områden, då gällande regelverk redan innehåller bättre balanserade bestämmelser för detta syfte. Förslaget skulle innebära en omotiverad skärpning för områden som saknar betydelse för strandskyddets syften.

SKR tillstyrker att klimatanpassningsåtgärder ska kunna utgöra ett särskilt skäl i fråga om upphävande eller dispens från strandskyddet.

Generella synpunkter

En förändring ”i grunden” kräver ett större omtag

Strandskyddet har funnits i Sverige sedan 1950-talet. Under den tiden har både systematik och materiellt innehåll i systemet förändrats vid ett stort antal tillfällen. Idag är strandskyddsregelverket, som en konsekvens av olika årtiondens olika regler, en snårskog av dispenser, undantag, äldre beslut och principer som enbart framgår av rättspraxis. I och med länsstyrelsernas roll har det också både genom beslutsfattande och rättstillämpning skapats ett strandskydd som i betydande avseenden skiljer sig åt mellan olika län.

Det är ett system som både för allmänhet, förtroendevalda och förvaltning är oöverblickbart, inkonsekvent och svårarbetat. Därför är det vällovligt att staten vill göra en förändring av strandskyddet. Strandskyddet ska förändras ”i grunden” enligt utredningens direktiv. Samtidigt låser direktiven utredningen till vissa begränsade frågor. Även om de förslag som presenteras i betänkandet är delvis positiva utgör de därför inte annat än ytterligare justeringar av nuvarande system.

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. Regelverket kommer inte att kunna förändras ”i grunden” om det inte också ifrågasätts i grunden.

Direktiven ger heller inte utredningen utrymme att ifrågasätta de olika aktörernas roller i strandskyddssystemet. Även med den ordning som föreslås i betänkandet ska kommunen ansöka hos länsstyrelsen, medan länsstyrelsen beslutar. Kommunen har utredningsansvaret kopplat till ansökan och kommunen ska utföra noggranna utredningar för att stödja sina bedömningar. Länsstyrelsen föreslås å sin sida kunna upphäva redan fattade beslut med långtgående följder för både kommun och enskilda – och detta utan ens krav på samråd med berörda parter.

Systematiken andas ett stort misstroende mot den lokalpolitiska nivåns förmåga att göra ansvarsfulla bedömningar. Inte heller är det den rikspolitiska nivån som gör några bedömningar. Besluten i systemet ligger på förvaltningsnivå hos länsstyrelserna, och i förlängningen även i de domstolar som dömer i det stora antal rättsprocesser som blir följden av ett snårigt och obegripligt system.

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.

Att strandskyddsreglernas utveckling mot mer precisering och mindre lokalt tolkningsutrymme drivits på av såväl statliga myndigheter som intresseorganisationer med brist på kunskap och förståelse för den kommunala självstyrelsen påtalas i betänkandets konsekvensanalys.

Det ligger helt i kommunernas intresse att genom väl avvägda beslut balansera både byggande, friluftsliv, allemansrättslig tillgång till stränder och bevarande av goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Ett välfungerande strandskyddssystem skulle behöva genomsyras av tilltro till denna förmåga.

Länsstyrelserna skulle dessutom behöva ta ansvar för att göra bedömningar ur ett sammanvägt statligt perspektiv, där utvecklingsfrågor ses som en helhet i samverkan med skydd av djur- och växtliv.

SKR konstaterar att förslagen i betänkandet inte innebär någon förändring av strandskyddet i grunden. För att en reell förändring av strandskyddet ska komma till stånd, behövs ett större grepp där det nuvarande systemet analyseras noggrant, ifrågasätts och omarbetas.

SKR 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.

Rätt instrument ska användas i rätt syfte

Det är inte enbart strandskyddet som skyddar livsvillkoren för djur- och växtliv nära vatten. Det finns en rad skyddsformer för skyddsvärda miljöer, samt växt- och djurarter, från nationalparker till biotopskydd. Utredningen har inte gjort någon genomgång av möjligheterna med andra skydd än strandskyddet, vilket får ses som en brist i analysen.

Det är heller inte strandskyddet som ensamt avgör om bebyggelse ska komma till stånd på en plats eller inte. Prövning enligt PBL undersöker åtgärdens lämplighet med avseende på mark- och vattenanvändning, oavsett om strandskydd råder eller inte. Detta faktum, och överhuvudtaget PBL-instrumentens funktion och förhållande till strandskyddet, är heller inte belysta.

Att ovanstående inte är en del av utredningen medför brister i förslaget och leder också till felaktiga slutsatser, där strandskyddet kan förefalla vara det enda skydd som finns mot en allmän överexploatering av landets stränder.

SKR anser att regeringen i fortsatt arbete med strandskyddet behöver initiera en översyn av vilka skyddsformer för natur- och friluftsliv som är relevanta i olika situationer, hur de används på bästa sätt och hur en överlagring av olika skyddsformer kan undvikas för att underlätta efterföljande planering.

Betänkandets förslag

Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

SKR tillstyrker att det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort. Förslaget rör sjöar mindre än en hektar och vattendrag med mindre än två meters bredd. Att få ett tydliggörande kring den nedre gränsen för vilka vattendrag och sjöar som ska omfattas av strandskydd är positivt.

SKR avstyrker däremot att beräkningsgrunderna för vad som ska betraktas som små sjöar och vattendrag ska meddelas genom föreskrifter på föreslaget sätt. Konsekvenserna av bemyndigandet är svåra att överblicka. Det är svårt att se hur sådana föreskrifter ska utformas för att kunna vara till hjälp i en bedömningsituation. Risken är stor att det blir en teoretisk uträkning istället för en situationsanpassad bedömning av en specifik plats.

Förslaget om att ta bort det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag hänger tätt samman med förslaget om att länsstyrelserna ska kunna upphäva äldre förordnanden om strandskyddets omfattning, det vill säga de länsvisa undantagen. Elva län har redan upphävt strandskyddet för små sjöar och vattendrag och i vissa av länen undantas vattendrag med större bredd än två meter. För dessa län skulle det därmed få stora negativa konsekvenser om undantaget kom att gälla enbart för vattendrag under två meter. Det skulle innebära en avsevärd utökning av strandskyddet jämfört med dagens läge, vilket är helt motstridigt utredningens direktiv.

SKR anser att en förutsättning för att förslaget gällande små sjöar och vattendrag inte ska få negativa konsekvenser är att de länsvisa undantagen inte upphävs.

Att ta bort de länsvisa undantagen skulle leda till att lokala bedömningar som redan är gjorda ändras. De negativa konsekvenserna skulle bli oöverskådliga, inte minst för enskilda. I första hand för fastighetsägare men även för arrendatorer, hyresgäster och andra med nyttjanderätt till fast egendom belägen inom områden som helt plötsligt skulle omfattas av strandskydd. Frågan om de länsvisa undantagen behandlas ytterligare under rubriken Enklare att ändra gamla förordnanden om strandskyddets omfattning.

Strandskydd vid anlagda vatten

SKR tillstyrker förslaget om att strandskydd inte ska gälla vid anlagda vatten. SKR avstyrker däremot tidsgränsen och anser att inga anlagda vatten, oavsett tillkomstår, ska omfattas av strandskydd.

Det är viktigt att det inte ställs för höga krav på att påvisa att ett vatten är anlagt. Det är sannolikt inte vanligt att det finns dokumentation kring schakt- och grävarbeten för mindre anlagda vatten, särskilt inte från många år tillbaka i tiden.

Enligt förslaget gäller bestämmelsen för anlagda vatten som tillkommit efter år 1975. Det är svårt att se att det skulle vara av någon avgörande betydelse för strandskyddets syften vilket årtal arbetena för ett anlagt vatten påbörjats eller avslutats. Undantagen bör gälla alla anlagda vatten, oaktat när de tillkommit. Ett tydligt exempel på problemen med dagens ordning är Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2020:5 där frågan huruvida en konstgjord badsjö omfattades av strandskydd prövades. Det är inte rimligt att samhällsbyggnadsprocessen i onödan ska tyngas och fördröjas på det sätt som skedde i det avgörandet.

Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller

Det är viktigt för legitimiteten och förtroendet för reglerna att det är möjligt att på ett enkelt och tydligt sätt få veta var strandskyddet gäller. SKR instämmer i att en digitalisering av underlag över var strandskydd råder och inte, bör göras skyndsamt. Länsstyrelserna måste tillföras tillräckliga resurser för att utföra arbetet med digitaliseringen, så att inte ordinarie handläggning påverkas med längre handläggningstider som följd.

Samtidigt kan det konstateras att det är en grannliga uppgift att digitalisera äldre dokument och beslut. I analoga dokument finns så gott som alltid ett utrymme för tolkning, vilket gör att en digital version kommer ge ett skenbart intryck av exakthet. Det är viktigt att detta uppmärksammas och inte blir ytterligare en komplikation för tolkningen av strandskyddets omfattning.

Enklare att ändra gamla förordnanden om strandskyddets omfattning

I betänkandet föreslås att länsstyrelsen ska få upphäva tidigare förordnanden om upphävande av strandskydd. Det innebär att länsstyrelsen skulle kunna fatta beslut som gör att strandskyddet ökar markant, eller till och med införs på platser som inte tidigare omfattats av strandskydd. Förslaget är varken tillfredsställande analyserat eller konsekvensbeskrivet. Detta samtidigt som förslaget skulle kunna få långtgående negativa konsekvenser för den kommunala planeringen, och för den enskilde. Det faktum att förutsättningarna skiljer sig åt mellan länen kan inte vara tillräckligt skäl till att ge länsstyrelserna denna rätt att ta tillbaka redan fattade beslut. Det skulle kunna få potentiellt förödande konsekvenser – dels för den enskilde i form av ekonomiska förluster och dels för kommunen i form av kullkastade planeringsförutsättningar.

SKR avstyrker bestämt förslaget att länsstyrelsen ska få upphäva tidigare förordnanden om upphävande av strandskydd.

SKR konstaterar vidare att det som framförs i betänkandet gör att det finns starka skäl att i det fortsatta lagstiftningsarbetet analysera rättsenligheten av de upphävanden som redan har skett, se regeringens beslut 2016-11-24 i ärende nr M2016/02012/Me.

Strandskydd och äldre planer

SKR tillstyrker det föreslagna tillägget i 10 a § i lag om införande av miljöbalken.

Förslaget syftar till att förtydliga situationer då strandskydd inte ska återinträda vid upphävande av en detaljplan eller ny detaljplaneläggning, för att länsstyrelsen redan beslutat om upphävande av strandskyddet.

Undantaget för de areella näringarna

SKR instämmer i bedömningen att det finns ett behov av att vidare utreda undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna.

De areella näringarna har genomgått stora förändringar under den tid som strandskyddsbestämmelserna funnits. Många näringsidkare bedriver idag samtidigt ett flertal olika verksamheter som sträcker sig från areella näringar till turism och annan näringsverksamhet. En levande landsbygd kräver att detta är möjligt, och att lagstiftningen stöder detta sätt att bedriva verksamhet.

Utvidgning av strandskyddet

SKR delar inte utredningens bedömning när det gäller fortsatt utredning av utvidgningarna av strandskyddet. SKR anser tvärtom att det finns ett stort behov av att utreda och ompröva utvidgningarna i syfte att minska den strandskyddade arealen.

Utvidgningarna av strandskyddet har ofta gjorts utan hänsyn till lokala förhållanden, och utan proportionalitet vad gäller utvidgningens omfattning. 100 eller 300 meter har använts mer eller mindre som de enda två alternativen. I flera fall har också utvidgningar av strandskyddsområdet skett över befintliga verksamheter som i ett slag fått helt förändrade förutsättningar för fortsatt drift och utveckling, utan att området ifråga haft någon nämnvärd betydelse för strandskyddets syften. Detta innebär att många av de beslut om utvidgning som fattats är oproportionerliga vilket bidrar till att urholka strandskyddets legitimitet.

Två alternativa sätt att underlätta byggandet inom landsbygdsområden

SKR tillstyrker i princip förslaget om landsbygdsområden. Begreppet ”landsbygdsområde” är däremot inte ändamålsenligt, eftersom det inte anknyter till det strandnära läget. Det är även ett begrepp som används i andra sammanhang för att beskriva områden på landsbygden, utan koppling till just strandskyddet. Risken för missförstånd blir därför stor.

SKR anser att ett annat begrepp än ”landsbygdsområde” bör användas för att få en tydlig koppling till strandskyddet.

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.

SKR anser att det är orimligt att kommunen ska behöva vänta ett år på beslut från länsstyrelsen, i ett ärende som ska ha utretts och bedömts av kommunen innan det lämnas in. Tidsgränsen för länsstyrelsens beslut måste kortas avsevärt.

I betänkandet anges att ”noggranna utredningar” ska föregå beslut om upphävande av strandskydd. Självklart behöver frågorna belysas, men det måste poängteras att om systemet ska vara användbart och ekonomiskt görligt för kommuner med begränsade resurser, så kan inte ribban för vad som är att betrakta som ”noggranna utredningar” sätts för högt.

I betänkandet beskrivs att länsstyrelsen bör, men inte ska, ange det upphävda områdets avgränsning på karta. Det går stick i stäv med ambitionen att digitalisera informationen om var strandskydd råder. SKR anser att nya beslut som fattas ska presenteras i på karta, i format som stödjer de principer om digital planinformation som tas fram inom ramen för Lantmäteriets och Boverkets uppdrag avseende digital samhällsbyggnadsprocess.

Enligt förslaget får länsstyrelsen rätt att besluta att upphäva ett beslut om upphävande av strandskyddet i ett landsbygdsområde, om ett område inte längre uppfyller kriterierna. Detta utan några särskilda förfaranderegler eller ens krav på samråd med den kommun eller de enskilda som berörs. Den påverkansmöjlighet som kommunen har genom att kunna peka ut landsbygdsområden kan därmed ifrågasättas av länsstyrelsen utan möjlighet till överprövning.

SKR ser det som helt uteslutet för ett fungerande system att länsstyrelsen ska få upphäva redan fattade beslut om att upphäva strandskyddet inom landsbygdsområden. Det skulle leda till mycket stora osäkerheter för både kommuner och enskilda. Ett beslut om att upphäva strandskyddet inom ett landsbygdsområde måste gå att lita på, inte minst för att kommunen ska kunna göra exempelvis infrastrukturella investeringar i områden man anser är lämpliga att utveckla.

Om förhållandena i ett landsbygdsområde ändrats, ska det istället uppmärksammas av länsstyrelsen i samband med kommunens löpande översiktsplanarbete, och därmed bli föremål för dialog mellan stat och kommun.

Kriterier för landsbygdsområden

Förslaget om kriterier för landsbygdsområden är otydligt formulerat. Föreslagen författningstext inleds med ”Med landsbygdsområde avses ett strandskyddat område”. Därefter följer de tre kriterierna - att tillgången på obebyggd mark ska vara god, att efterfrågan på mark för bebyggelse ska vara liten och att området inte ska vara av särskild betydelse för strandskyddets syften. Frågan är om betänkandets förslag är att ett landsbygdsområde är liktydigt med strandskyddat område, det vill säga en zon runt strandlinjen, eller om landsbygdsområdet i likhet med tidigare LIS-områden (MB 7 kap 18 e §), är större än så, vilket övrig text tyder på.

SKR anser att det måste förtydligas att ett landsbygdsområde inte är liktydigt med ett strandskyddat område.

I betänkandet görs försök att ringa in och avgränsa hur kriterierna ska tolkas. SKR kan inte se att det finns vare sig behov eller möjlighet att på ett nationellt heltäckande sätt beskriva vad som är god tillgång på obebyggd mark eller stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Detta är bedömningar som dagligen görs av kommunerna, inte minst i den fysiska planeringen i enlighet med PBL. I det kommunala planeringsansvaret enligt PBL ligger redan att ha en uppfattning om detta och att ta ett ansvar för det. SKR anser att det måste vara kommunens bedömning av de lokala förutsättningarna som avgör vad som är ett landsbygdsområde.

I betänkandet beskrivs att områden av särskild betydelse för friluftslivet eller djur- och växtlivet inte bör kunna ingå i ett landsbygdsområde. Bland annat framgår att områden där länsstyrelsen beslutat att utvidga strandskyddet bör anses vara områden av särskild betydelse för strandskyddets syfte som därför inte bör kunna ingå i ett landsbygdsområde. Inför fortsatt lagstiftningsarbete måste det understrykas att detta inte kan vara ett generellt ställningstagande, då det i praktiken skulle kunna leda till att kommunens möjlighet att peka ut landsbygdsområden och arbeta proaktivt och strukturerat med strandskyddet kraftigt beskärs i vissa län. Kommunernas möjligheter att arbeta med instrumentet landsbygdsområde skulle därmed bli olika beroende på vilket län man tillhör. Det skulle kunna få stora negativa konsekvenser både i inlandet och i skärgårds- och kustområden.

SKR anser att det måste vara kommunens bedömning av de lokala förutsättningarna som avgör vad som är ett landsbygdsområde. Utvidgat strandskydd får inte per definition innebära att ett område inte kan ingå i ett landsbygdsområde.

Särskilda skäl till dispens i landsbygdsområden

I betänkandet finns förslag på särskilda skäl som endast ska kunna tillämpas vid prövningen av en fråga om upphävande eller dispens inom ett landsbygdsområde.

SKR tillstyrker förslaget som kan ge en god balans mellan strandskyddets syften och behovet av bebyggelse vid stränder vid upphävande eller dispensgivning.

Det är särskilt positivt att kravet på närhet till befintligt bostadshus, kopplingen till landsbygdsutveckling och kravet på alternativ lokalisering tas bort. De har alla varit svårtillämpade.

Förbundet noterar att författningstexten i föreslagna 7 kap. 18 d § MB förutsätter stöd i översiktsplan för tillämpning av de ytterligare särskilda skälen. I författningskommentaren anges dock motsatsen.

Stärkt skydd i vissa områden

Betänkandet föreslår att de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering ska tillämpas särskilt restriktivt i vissa områden.

Förslagen gäller områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor samt i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Syftet med förslaget är att begränsa ytterligare exploatering i tätbebyggda strandnära områden.

Strandskyddsregelverket har redan idag en inbyggd restriktivitet när det gäller högexploaterade områden (7 kap 26 § MB). Det är därmed inte möjligt att ge dispenser som strider mot strandskyddets syften. Även vid upphävande av strandskydd genom bestämmelse i detaljplan krävs en motsvarande avvägning (4 kap 17 § PBL).

Så som förslaget är formulerat innebär det dessutom att man i ett område som redan är ianspråktaget och inte har någon betydelse för strandskyddets syften ändå ska tillämpa de särskilda skälen särskilt restriktivt. Att vattennära områden som redan är bebyggda och ianspråktaga inte ska få fortsätta utvecklas, är inte rimligt.

Strand är inte samma sak överallt. Det är exempelvis mycket stor skillnad på redan ianspråktagen mark i form av ett tätbebyggt område nära en stadskärna eller i form av befintlig bebyggelse i skärgårdens glesbygd. Däremot kan tillkomsten av vissa former av bebyggelse, om än av helt olika slag, i båda fallen vara av stor vikt för områdets utveckling. I staden kan det gälla exempelvis ökad tillgänglighet till stränder genom anläggande av strandpromenader. I skärgården finns områden där bryggor och båthus utgör en del av karaktären och funktionen både för boende och näringsverksamhet, och som måste kunna utvecklas tillsammans med samhället. För att strandskyddet verkligen ska differentieras lokalt, måste den enskilda situationen få stort genomslag.

Vattenområden av särskild betydelse för växt- och djurlivet, exempelvis grunda mjukbottnar som tas upp på ett flertal ställen i betänkandet, kan och bör skyddas på andra sätt än genom strandskydd. Förslagsvis kan det ske genom biotopskydd som är avsett och utformat just för det ändamålet.

SKR avstyrker förslaget om att de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering ska tillämpas särskilt restriktivt i vissa områden, då gällande regelverk redan innehåller bättre balanserade bestämmelser för detta syfte. Förslaget skulle dessutom innebära en omotiverad skärpning för områden som saknar betydelse för strandskyddets syften. SKR menar mot denna bakgrund att förslaget inte tillför något i sak utan endast leder till ytterligare svårigheter när det gäller förståelse och tillämpning av regelverket.

Enklare att vidta klimatanpassningsåtgärder

I betänkandet förslås att skälet gäller om området behöver tas i anspråk för att skydda miljön, människors liv och hälsa, infrastruktur och egendom vid befintlig bebyggelse (klimatanpassningsåtgärder). Det är oklart hur ”vid befintlig bebyggelse” ska tolkas. I författningskommentarerna anges att bestämmelsen handlar om åtgärder som ska kunna vidtas för att skydda samhällsviktiga funktioner som exempelvis

vattenförsörjning, avloppssystem, elförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenleder, vägar och järnvägar, bebyggelse och byggnader och de areella näringarna. Av dessa uppräknade samhällsfunktioner är det stora flertalet inte bebyggelse enligt gängse terminologi. De finns heller inte alltid i direkt närhet till den bebyggelse de försörjer. Det som behöver styras med klimatanpassningsåtgärder, till exempel att hindra översvämningar eller öka markens stabilitet, är inte heller sådant som alltid kan eller behöver utföras i direkt anslutning till bebyggelse.

SKR tillstyrker att klimatanpassningsåtgärder ska kunna utgöra ett särskilt skäl för upphävande eller dispens från strandskyddet. SKR anser däremot inte att föreslagen formulering av 7 kap 18 c § MB är tillräckligt tydlig.

Ökad och mer effektiv tillsyn

Enligt betänkandet bör Naturvårdsverket bör få ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser.

SKR anser däremot att fokus just nu i första hand bör ligga på att få till stånd en strandskyddslagstiftning som är begriplig och tillämpbar, och en fungerande vägledning kopplad till lagen. Därefter kan en satsning på tillsyn över systemet vara lämplig.

Ikraftträdande och genomförande

SKR ser det som positivt att Naturvårdsverkets uppföljning av dispensbeslut även ska omfatta var dispenser söks och beviljas, samt om åtgärderna avser komplementbyggnader.

Det är viktigt att ha en tydlig statistik som visar vad det faktiskt är som dispensererna avser. I avsaknad av bra statistik är det lätt att överväganden och beslut styrs av subjektiva uppfattningar snarare än fakta.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
Ordförande

Centerpartiet lämnar särskilt yttrande enligt bilaga 1

Vänsterpartiet lämnar särskilt yttrande enligt bilaga 2

Miljöpartiet lämnar särskilt yttrande enligt bilaga 3

Styrelsen
2021-03-26

Dnr 21/00173

Särskilt yttrande från Centerpartiet

Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU2020:78)

En levande landsbygd där förutsättningarna för att leva, arbeta och utvecklas är goda, oavsett vilken del av Sverige det rör sig om är en grundförutsättning för att hela landet ska utvecklas. Vi ser också att det finns ett ökat intresse för att bo och leva på landsbygden och då behöver det finnas möjligheter att skapa fler boenden och utveckla näringsverksamheter. Landsbygden bör betraktas som en stor tillgång för att ta tillvara på framtida möjligheter till hållbar tillväxt och för att möta de utmaningar som följer av klimatförändringarna och behovet av att ställa om till en mer cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi. Ett reformerat strandskydd är ett viktigt steg i det bredare arbetet.

Det grundläggande syftet med den tänkta reformen av strandskyddet är att det ska bli lättare och enklare att bygga strandnära i områden där exploateringen varit låg och där det inte finns ett högt tryck på att utveckla marken. I praktiken rör detta i första hand den svenska landsbygden där nuvarande strandskyddsregler inneburit en allt för kraftig begränsning i att bland annat kunna bygga nya bostäder och komplementbyggnader samt utveckla näringsverksamheter som bidrar till den lokala tillväxten och sysselsättningen. Tidigare gånger som lagstiftningen setts över och utvecklats så har den snarare lett till ytterligare begränsningar och en mer stelbent tillämpning. Allt som oftast är det landsbygdskommuners utveckling som har fått stå tillbaka.

Vi anser att det är viktigt att betona att förändringarna genomförs i enlighet med utredarens mål och intentioner. Det grundläggande syftet med utredningen och den tänkta reformen är att det ska bli lättare och enklare att bygga strandnära i områden där exploateringen inte är för hög. I praktiken rör detta i första hand den svenska landsbygden där nuvarande strandskyddsregler inneburit en allt för kraftig begränsning för att utveckla näringsverksamheter som bidrar till den lokala tillväxten och sysselsättningen.

Vi anser precis som utredningen att det behöver bli ett mer dynamiskt och lokalt anpassat strandskyddsregelverk som är legitimt, transparent och förutsägbart. Framför allt är det positivt att utredningen betonar det lokala inflytandet. Makten över strandskyddet behöver förflyttas närmare människors vardag, till kommunerna. Vi tror att det är möjligt att skapa en positiv utveckling i hela landet samtidigt som känsliga stränder skyddas och goda livsvillkor för djur och växter bevaras.

Kommuner ska enligt utredningen få möjligheter att peka ut landsbygdsområden i sina översiktsplaner och i dessa kunna tillämpa tre nya och generösa skäl för dispens.

Det är viktigt att hålla i beaktande att det även inom högt exploaterade kommuner med stor befolkning finns områden som lämpar sig för dispens från strandskyddsreglerna. Som ett exempel kan nämnas att endast 30 procent av stränderna i hela Stockholms län är bebyggda, vilket öppnar för utveckling av lokala näringsverksamheter och bostadsbyggande parallellt med att ekologiskt värdefulla miljöer fortsätter skyddas

och stränder finns tillgängliga för allmänhet. Här är det extra viktigt att betona vikten av att det måste vara lokalpolitiska bedömningar som ligger till grund för beslut om strandskydd.

Utredningen föreslår att strandskyddet inte ska gälla vid insjöar med en vattenyta som uppgår till en hektar eller mindre samt vattendrag som är två meter eller smalare. Det ska inte heller gälla vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975, vilket rör en hel del konstgjorda sjöar, dammar och våtmarker. Detta kan betraktas som några av utredningens viktigaste förslag och de som i praktiken kommer göra mest skillnad. Historiskt har nuvarande strandskyddsregler utgjort ett stort hinder för personer och näringsverksamheter som vill bygga och utveckla i områden där det kan finnas just ett litet vattendrag, en mindre sjö eller en anlagd våtmark. Många lantbrukare och markägare har tidigare dragit sig för att anlägga en våtmark på grund av oron att det begränsar deras möjligheter att utveckla sin näringsverksamhet eller att bygga ut sitt hus. Nu kommer det bli betydligt enklare att kunna bidra till en ökad lokal artrikedom samt till att förebygga övergödning.

Vi står bakom den grundläggande tanken med ett strandskydd för att värna och skydda naturområden av särskild betydelse för växt- och djurlivet samt den allemansrättsliga tillgången till stränder. Det kan också finnas ett värde i att skydda vissa stränder och vattendrag i ett klimatanpassningssyfte.

SKR tar upp många viktiga aspekter i yttrandet framför allt vikten av ett ökat kommunalt, lokalt inflytande och att mer behöver göras framåt. Dock är det vår mening att propositionen som ska läggas fram efter sommaren ska baseras på utredningens mål och intentioner så att vi tar ett första steg mot ett strandskyddsregelverk som kan skapa tillväxt och utveckling i hela landet.

Carola Gunnarsson (C)

Mari-Louise Wernersson (C)

Styrelsen
2021-03-26

Ärendnr
21/00173

Särskilt yttrande från Vänsterpartiet

Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

Strandskyddet har tjänat Sverige väl. Sverige har, i relation till många andra länder, goda möjligheter till rekreation, friluftsliv och turism i strandnära lägen. Rika växt- och djurmiljöer har kunnat skyddas genom ett strandskydd med lång kontinuitet. Strandskyddet har också gjort oss bättre rustade att möta klimatförändringarna med stigande havsnivåer, skyfall, skred m.m.

Utredningen, Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd, hade i uppdrag att åstadkomma en ökad differentiering i strandskyddet utifrån tillgång till sjöar och stränder, befolkningstäthet och exploateringstryck.

Vi ser att utredarna har fokuserat på möjligheterna att göra lättnader i strandskyddet där exploateringstrycket är lågt men vi saknar förstärkningar i strandskyddet där exploateringstrycket är starkt. Det utvidgade strandskyddet finns nästan uteslutande i områden med högt exploateringstryck och stora frilufts- och rekreationsvärden varför dessa strandmiljöer inte bör vara aktuella som så kallade landsbygdsområden. Att länsstyrelsen ges en möjlighet att påföra strandskyddet igen i områden där exploateringstrycket förändras ser vi är nödvändigt för att kunna upprätthålla strandskyddets syften över tid.

Ett bristfälligt tillsynsarbete har inneburit att stränder privatiserats och naturmiljöer förstörts genom många små förändringar och tillägg. Detta problem har inte utredningen hittat någon tillfredställande lösning på.

Vänsterpartiets ställer sig bakom utredarnas förslag om att göra lättnader i strandskyddet i områden med lågt exploateringstryck, vilket vi ser kan gynna en positiv utveckling i glesbygdsområden. Utpekandet av landsbygdsområden ska göras utan att strandskyddets syften äventyras. Strandskyddet kan också bli tydligare och mer accepterat om mindre vatten och anlagda vatten, som anlagts efter 1975, undantas. SKR anser i sitt yttrande att alla anlagda vatten, oavsett tillkomstår, ska var befriade från strandskydd. Många av våra vatten är kraftigt påverkade av människan genom rätningar och ombyggnationer långt före 1975. Att plocka bort strandskyddet för alla anlagda vatten skulle kunna innebära att strandskyddet skulle försvinna från många värdefulla strandområden. Ta exemplet Göta kanal som då skulle stå helt utan strandskydd.

Vi anser också att det är viktigt att vi får nationella föreskrifter för hur begreppen mindre sjöar och vattendrag ska bedömas. Risken är annars stor att tolkningarna kommer variera stort över landet.

Länsstyrelsen ska få ett år på sig att handlägga landsbygdsområdena. Detta ser vi kommer vara nödvändigt inledningsvis. Denna tid kan kortas betydligt genom att kommunens ansökningar är väl genomarbetade och motiverade.

Vänsterpartiet vill helst se att landsbygdsområden utses i översiktsplanarbetet. En genomarbetad översiktsplan borgar för att övriga nationella miljömål vägs in i planeringen och vi får en hållbar samhällsplanering över tid. Allmänhetens möjligheter att yttra sig över landsbygdsområdena blir också tydligare om ÖP blir verktyget för lättnader i strandskyddet.

Vänsterpartiet

Styrelsen
2021-03-26

Dnr 21/00173

Särskilt yttrande från Miljöpartiet

Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU2020:78)

Miljöpartiet konstaterar att utredningen om ett differentierat strandskydd har stora brister.

Trots att det ingick i direktiven att komma med förslag på stärkt skydd för att värna den allemansrättsliga tillgängligheten i starkt exploaterade områden så saknas sådana förslag.

Det saknas också en långsiktig konsekvensutredning av utredningens förslag, trots att förslagen innebär genomgripande förändringar i lagstiftning som kan påverka tillgång till stränder för friluftsliv och försämra den biologiska mångfalden.

Vi tycker inte heller att utredningen tar tillräcklig hänsyn till behov av anpassning till klimatförändringar som kommer att innebära mer regn och kraftigare skyfall, med risker för jordskred och översvämningar. Strandskyddet kan i vissa fall verka som en klimatanpassningsåtgärd.

Vi konstaterar dock att vissa lättnader behövs när det gäller områden i landsbygd och glesbygd. Nuvarande lagstiftning är problematisk, och lättnader av reglerna är motiverade. En utgångspunkt måste vara att lättnader i strandskydd måste kombineras med krav som undantar områden med höga naturvärden och som är viktiga för den biologiska mångfalden.

Följande av utredningens förslag riskerar att leda till mycket allvarliga försämringar av strandskyddet och de vill vi avstyrka:

- Förslaget om att strandskyddet ska helt eller delvis kunna upphävas i s.k. "landsbygdsområden". Det är oklart vilka kriterier som ska gälla för dessa områden eftersom det saknas begränsningar för omfattningen. Det skulle innebära försämringar för allmänhetens långsiktiga tillgång till stränder, försämringar för strandzonernas växt- och djurliv samt försämrade motståndskraft mot klimatförändringar.
- Skärgård och kust ska kunna avsättas som så kallade landsbygdsområden. Skärgård och kust är redan idag hårt exploaterade och ytterligare undantag från strandskydd skulle hota tillgång till tätortsnära stränder och friluftsliv.
- Slopas generellt strandskydd kring små sjöar och vattendrag. Utredningen tar inte hänsyn till att små vattendrag kan ha lika stor betydelse för biologisk mångfald som stora vattendrag. Det generella strandskyddet har en viktig funktion i att upprätthålla större sammanhängande områden som fungerar som spridningskorridorer för strandzonens liv.

Om utredningens förslag genomförs kommer Sverige att ha mycket svårt att nå upp till de nationella miljömålen "Levande sjöar och vattendrag", "Hav i balans samt levande kust och skärgård", "Myllrande våtmarker" och "Ett rikt växt- och djurliv".

Karin Thomasson
Miljöpartiet de Gröna