

2021-04-28

§ 99 2021.148 KS

**Remissvar - Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd
Miljödepartementet (SOU 2020:78)****Ärendebeskrivning**

Alingsås kommun har i remissmissiv från Miljödepartementet den 1 februari 2021, beretts tillfälle att lämna synpunkter över Betänkande av Utredningen om översyn av strandskyddet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd-(SOU2020:78).

Utredningen ska enligt direktiven (dir. 2019:41) 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 exploateringstryck.

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, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringstryck.

Förslagen ska enligt direktiven också syfta till att bibehålla, eller om behov finns, förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden.

Utredaren ska mot den här bakgrunden bland annat:

- identifiera förhållanden utifrån vilka strandskyddsreglerna kan differentieras,
- föreslå åtgärder som ökar lokalt inflytande
- föreslå de författningsändringar som krävs för att den variation av skyddsbehov som finns i landet ska få genomslag
- utvärdera den gällande strandskyddslagstiftning med avseende på hur ändamålsenlig, effektiv och legitim dess tillämpning är i olika delar av Sverige
- vid behov föreslå ytterligare åtgärder för att uppnå syftena med reformen, samt säkerställa ett differentierat, effektivt, ändamålsenligt och legitimt strandskydd

Svar på remiss önskas senast 3 maj 2021.

Beredning

Kommunledningskontoret har i skrivelse den 22 april 2021 lämnat följande yttrande:

Kommunledningskontoret har efter samråd med samhällsbyggnadsförvaltningen sammanställt synpunkter över betänkande av Utredningen om översyn av strandskyddet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd-(SOU2020:78), i bilaga till ärendet.

2021-04-28

AU § 99, forts

Beslut

Arbetsutskottets förslag till kommunstyrelsen för beslut:

Kommunledningskontorets remissvar enligt bilaga till ärendet antas som kommunens yttrande.

Expedieras till

Exp del 1 AU § till Miljödepartementet Regeringskansliet

Bilaga - Remissyttrande över Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd-(SOU2020:78)

Förslaget innebär i korthet att

- Generellt strandskydd tas bort för
 - Små sjöar och vattendrag (max 1 ha, ej bredare än 2 meter)
 - Anlagda vatten efter 1975
- Strandskyddet och äldre planer
 - Förtydligande om att strandskyddet inte återinträder (om redan borttaget)
- Möjlighet att upphäva äldre förordnanden om undantag
- Bättre redovisning av var strandskyddet gäller från Länsstyrelsen/Naturvårdsverket
- Förstärkning av strandskyddet
 - Exploaterade områden med högt bebyggelsetryck, vatten med höga djur/naturvärden
 - Restriktiv tillämpning av dispenser
- Enklare att utföra klimatanpassningsåtgärder
- Ökad tillsyn
 - Resurser bör tillföras Naturvårdsverket, utbildningsinsatser mm.
- Landsbygdsområden – i översiktsplanen
 - Möjlighet att peka ut områden där kommunen ansöker om att strandskyddet ska upphöra, alternativt lättare att få dispens inom
 - Landsbygdsområden:
 - Har god tillgång till på obebyggd mark,
 - Har liten efterfrågan på mark för bebyggelse/inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse
 - Inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften
 - LIS-lagstiftningen upphör men redan utpekade LIS-områden kvarstår

Sammanfattning av remissyttrandet

Alingsås kommun ser överlag positivt på förändringarna mot en differentierad strandskyddslagstiftning. Alingsås kommun ser dock en rad svårigheter i

- Fortsatt otydligt och stort tolkningsutrymme. I synnerhet för Alingsås kommun och de geografiska förutsättningar som råder i gränzonen mellan storstadsregion och landsbygd.
- Stärkt strandskydd i vissa områden med redan exploaterade områden för med sig risker för mindre hållbar samhällsutveckling i stort.
- Minskningen av det generella strandskyddet är positivt
- Ökad utredningsbörda för kommunerna
- Behov av förtydliganden kopplat till ikraftträdande och genomförande.

Alingsås kommuns yttrande

Alingsås kommun ser överlag positivt på förändringarna mot en mer differentierad strandskyddslagstiftning och att det viktiga med strandskyddet värnas, men att det också står i proportion till de lokala förutsättningarna.

Alingsås kommun ligger i utkanten av Göteborgs storstadsregion och är en kommun med många stora som små sjöar och vattendrag. Kommunen är relativt liten till ytan och har en långsmal geografisk utbredning med stora delar landsbygd framförallt i norr men även i sydost. I den södra delen av kommunen, vid Sävån, Mjörn, Gerdsken och Sävälången samt en rad andra mindre sjöar och vattendrag, är befolkningstätheten som störst, detta framför allt koncentrerat i anslutning till Västra stambanan och E20.

Alingsås kommuns läge är alltså i en gränsszon mellan det mer rent rurala och det urbana. På nationell nivå är differentieringen av strandskyddslagstiftningen enkel att förstå där det i stora delar av landet blir otvetydigt enklare att få dispens från strandskyddet för att bygga i strandnära lägen. Detta är helt i enlighet med syftet med utredningen och vad som kommunicerats. För Alingsås kommun, med det geografiska läge och förutsättningar som här finns, innebär förslaget till tyvärr inte att det blir enklare att förstå strandskyddslagstiftningen eller för den delen att det blir enklare att få dispens för byggnation i strandnära lägen, utan en risk för att det blir svårare.

Fortsatt otydligt och stort tolkningsutrymme

I utredningens direktiv anges att det ska bli lättare att bygga i strandnära lägen inom landsbygdsområden. Detta inom områden med lågt exploateringsstryck. Utredningens förslag om kriterier för landsbygdsområden och hur dessa prövas lämnar ett fortsatt stort tolkningsutrymme och en otydlighet i förutsättningarna för Alingsås kommun.

I avsnitt 7.4 Kriterier för landsbygdsområden ges förslag om att landsbygdsområden ska vara områden som

1. har god tillgång på obebyggd mark,
2. har liten efterfrågan på mark för bebyggelse/inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse, och
3. inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

I utredningen har övervägts om en fastlagd gräns för vad som är god tillgång till mark men kommit fram till att detta måste bedömas från fall till fall. I fråga om efterfrågan på mark för bebyggelse ges som exempel att det bland annat i storstadsregionerna och i större tätorters så kallade randzoner kan antas ha en hög efterfrågan. Men även områden på ett betydande avstånd från dessa randzoner till följd av pendlingsmöjligheter kan vara områden som betraktas ha en hög efterfrågan.

Vad detta i praktiken betyder för Alingsås kommun är otydligt då utrymmet för tolkning av vad som är god tillgång på obebyggd mark och efterfrågan på mark för bebyggelse är fortsatt mycket stor.

Utredningen lämnar också förslag på ett stärkt strandskydd i vissa områden. Två alternativ har övervägts

- Alternativ 1 – Redovisa starkt exploaterade områden med begränsad möjlighet till dispens
- Alternativ 2 – Ökad restriktivitet vid prövning av dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering i vissa områden

Utredningen har valt att föreslå alternativ 2 mot bakgrund av att svårigheter i alternativ 1 att ytterligare en områdestyp skulle behöva redovisas samt att fördelarna med detta inte överväger de tids- och kostnadsmässiga nackdelarna. Därmed föreslås alltså alternativ 2, vilket innebär att det är först vid den enskilda prövningen som besked kan lämnas om platsen i fråga ligger inom ett område ligger inom ett område där särskild restriktivitet gäller. Vidare i utredningen beskrivs i utredningens förslag att:

*”Regleringen bör ske i 7 kap. 18 c §, så att det redan vid tillämpningen av de särskilda skälen ska ske en bedömning av områdets exploateringsgrad och exploateringsstryck. Exploateringsgraden och exploateringsstrycket bör bedömas utifrån ett område omkring den plats som dispensen eller upphävandet avser, **om en till tre kilometers radie**. Förslaget är inte avsett att ersätta den bedömning av om en dispens är förenlig med strandskyddets syften som ska ske enligt 7 kap. 26 § MB.” (s.275)*

Det angivna intervallet ”en till tre kilometers radie” är ett väldigt stort intervall, vilket för en kommun som Alingsås ger väldigt stor skillnad beroende på om man utgår från bebyggelsestrycket den närmsta kilometern, eller om inom tre kilometer.

Sammantaget innebär förslaget till kriterier för landsbygdsområden samt förslaget om stärkt strandskydd i vissa områden att det för Alingsås kommun innebär ett ovisst utfall av förslag till förändring av lagstiftningen. En inte osannolik konsekvens är att det i stora delar av kommunen kommer vara ovisst och mycket svårt att förutse vad som gäller kring strandskyddet och att det generellt kommer att bli svårare att få dispens från strandskyddet även i områden som uppfattas som landsbygd.

Otydligheten och tolkningsutrymmet gör det svårare att på förhand veta hur platsen kommer att bedömas. Detta gäller i den kommunala handläggningen av strandskyddet, men framför allt för kommuninvånaren som inte har så stor kännedom om strandskyddet i övrigt.

Vidare är Alingsås kommuns bedömningen att utredningens förslag kring framför allt stärkt strandskydd kommer ha en negativ påverkan på möjligheterna att kunna anta detaljplaner som ska göras inom strandskyddat område och i redan högt exploaterade områden. Kommunen, och i förlängningen Länsstyrelsen, kommer behöva ha en restriktivare tolkning enligt förslaget. Hur mer restriktivare den kommer bli är svårt att bedöma och vilka delar av kommunen som har ett högt exploateringsstryck enligt remissen är svårt att bedöma.

Utredningen väljer i remissen att lägga ett stort ansvar på den enskilda kommunen att ta fram underlag för att säkerställa skyddet för stränderna och medger även själva att högt exploaterade områden inte kan definieras förrän det prövas i det enskilda fallet. Prövningen kommer behövas tas i detaljplaneskedet, och det ger en mer osäker planeringssituation för kommunen, risker i att resurser försvinner när processer stannas upp, en fortsatt lång detaljplaneprocess och mer prövningar i planeringen på alla nivåer.

Strandskyddslagstiftningen är redan en svårtolkad lag med osäkra prövningsgrunder för kommunerna i detaljplaneskedet. Med ett ändrat lagförslag enligt remissen riskeras att lagen blir än mer svårtolkad och får mer osäkra prövningsgrunder än i dag då lagförslaget inte definierar exploateringstryck eller vad som innebär särskild betydelse för djur- och växtliv.

Stärkt strandskydd en möjlig risk för mindre hållbar samhällsutveckling

Utredningens förslag om stärkt strandskydd kommer utav identifierade problem kopplat till att dispenser inom högexploaterade områden ges trots bristande grunder. Alingsås kommun ser i sig positivt på att strandnära lägen i mer tätbefolkade områden värnas. Det finns dock en risk kopplad till det breda tolkningsutrymmet och en mer restriktiv bedömning som också görs sent i processen då möjligheterna till avvägning mot andra intressen kraftigt försvåras. Konsekvensen är att områden som omfattas av strandskyddet inte blir möjliga för bebyggelseutveckling, även om alternativa områden som inte omfattas av strandskyddet har ett högre värde för allmänna intressen som jordbruksmark, friluftsliv, naturvärden med mera. Ett försvårande av exploatering inom strandskyddat område i tätortsnära lägen försvårar även för kommunerna att bedriva planering för bostäder då städer av historiska skäl har lagts vid knutpunkter, ofta vid vattnet, platser som också i en vidare mening är lämpliga för att de går i linje med en hållbar bebyggelseutveckling. Alingsås tätort gränsar till flera sjöar och vattendrag. Ska tätorten kunna fortsätta växa som en sammanhållen och hållbar stad med god kollektivtrafik och cykelavstånd måste det delvis ske inom strandskyddat område.

Minskad omfattning av det generella strandskyddet är positivt

Alingsås kommun ser positivt på utredningens förslag att det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort. Undantaget ska gälla för små sjöar < 1 ha och små vattendrag < 2 meter breda. Detta möjliggör en i övrigt hållbar bebyggelseutveckling i attraktiva lägen. De negativa konsekvenserna för djur- och växtliv till följd av föreslagen förändring bör uppvägas av att särskilt viktiga områden omfattas av generella biotop, eller att Länsstyrelsen i de fall där det behövs för att uppfylla strandskyddets syften har möjlighet att återinföra strandskyddet.

Det är även positivt att strandskyddet vid anlagda vatten föreslås tas bort. Detta innefattar våtmarker och dammar anlagda efter 1975 undantas från strandskyddet. Detta har även en positiv effekt i att inte hämma tillkomsten av nödvändiga våtmarker och dammar i syfte att exempelvis minska näringsbelastningen till följd av näringsläckage från jordbruket.

Ökad utredningsbörda på kommunen

Det är mycket positivt att Länsstyrelserna får i uppdrag att förtydliga var strandskyddet ska gälla och att detta blir tydligt markerat och fastställt i digitala kartor och GIS-skikt. Det är av stor vikt för tillämpningen att kunna identifiera vilka sjöar och vattendrag som omfattas av strandskydd eller inte.

Det läggs i övrigt en stor utredningsbörda på kommunen i ÖP och handläggning av dispenser. Här ser Alingsås kommun att det behöver åligga bland annat Länsstyrelsen att med liggande förslag till förändringar i strandskyddslagstiftningen göra insatser för att avlasta kommunerna.

I utredningen anges grunda mjukbottnar som ett restriktivitets-skäl. Annars definieras inte vad som är av särskild betydelse för djur- och växtliv. Alingsås kommun ser därför att kriterier behöver definieras för skyddsvärda sjöar utifrån djur- och växtlivet på ett tydligare sätt. Alingsås kommun ser vidare att Naturvårdsverket tillsammans med Länsstyrelserna tar fram en kartläggning över grunda mjukbottnar i sjöar och hav.

Alingsås ser vidare att det på länsnivå kommer finnas ett behov av att ta fram tydligare kriterier för bedömningsgrunder kring vad som är landsbygdsområden samt vad som utgör områden som är högt exploaterade.

Ikraftträdande och genomförande – behov av förtydliganden

I förslaget anges att äldre bestämmelser gäller vid prövning av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet i ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet. Det är oklart ur tillsynsperspektiv hur kommunen ska tillämpa de nya bestämmelserna när det gäller åtgärder på strandskydd som vidtogs mellan 1975 och 2022 och som bedöms vara olagliga enligt de äldre bestämmelserna dock inte enligt förslaget, till exempel åtgärderna på små sjöar och vattendrag.

Alingsås kommun efterlyser att övergångsbestämmelserna kompletteras med information om vad som gäller för åtgärderna som bedömts vara olagliga enligt de äldre bestämmelserna men inte bedöms så enligt förslaget till ändring och med information om hur kommunerna ska hantera redan påbörjade tillsynsärenden om olovliga åtgärder.