

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se
Diariennr. M2020/02032

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

Sammanfattning

- Lita mer på bedömningar som görs på lokal nivå
- Förslaget behöver ha en bättre balans mellan strandskyddets syften och utveckling av landsbygderna
- Bevisbördan och planeringsunderlag vid upphävande av strandskydd samt utpekande av landsbygdsområden i översiktsplanen behöver göras rimlig och anpassad till små kommuners resurser och förmåga
- Situationsanpassa fri passage
- Undantaget för de areella näringarna ska finnas kvar men behöver anpassas till dagens näringslivsstruktur, ägande- och nyttjandeformer
- Årjängs kommun tillstyrker borttagande av strandskydd från småvatten och anlagda vatten
- Årjängs kommun tillstyrker de föreslagna nya särskilda skälen inom landsbygdsområden
- Avseende kriteriet att landsbygdsområden ”*inte bör vara av särskild betydelse för strandskyddets syften*” – förslaget behöver arbetas om så att områden som omfattas av de områdesskydd som nämns på sidorna 250-252 i utredningen kan ingå
- Om de grunder som förhindrar bildandet av LBO som anges på sidorna 250-252 i utredning blir verklighet skulle det innebära att mer än en tredjedel av alla stränder i Årjängs kommun inte kan användas för strandnära bebyggelse och det går rakt emot utredningens direktiv
- Det utvidgade strandskyddet bör tas bort helt

- Årjängs kommun tillstyrker förslaget avseende klimatanpassningsåtgärder men efterlyser tydligare definition av vad som är att betrakta som sådana
- Boverket bör få i uppdrag att ta fram vägledning för planering och tillämpning av förslaget

Strandskydd – skydd kontra hinder för utveckling

I praktiken har endast några få lättnader kunnat ses utifrån 2000-talets förändringar i miljöbalken, och på många håll har det snarare inneburit att det har blivit ännu svårare att utveckla kommunen på grund av tolkningar vid tillämpningen samt en allt snävare rättspraxis genom prejudicerande domar i MÖD.

Årjängs kommun är i grunden positiv till att strandskyddsreglerna finns upptagna i miljöbalken. Kommunen menar att attraktiva och tillgängliga stränder är en styrka och en kvalitet för både boende och exempelvis besöksnäring. Årjängs kommun anser dock att de hinder för en rimlig och balanserad utveckling av kommunens landsbygder och tätorter som rådande regelverk ställer upp inte är rimligt. Utredningens förslag har en god ansats men det finns betydande risker med den otydlighet som finns i delar av förslagen. En ökad tydlighet och ytterligare lättnader vore inte orimligt i syfte att möjliggöra utveckling utan att strandskyddets syften riskerar att äventyras på ett oacceptabelt sätt.

Generella synpunkter kring strandskydd

Årjängs kommun delar SKR:s analys (styckena nedan) av att systematiken i kedjan av aktörer (kommun, länsstyrelse, domstolar) andas ett stort misstroende mot den lokalpolitiska nivåns förmåga att göra kloka 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 följderna 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.

Årjängs kommun menar i denna anda att överväganden rörande strandskyddet i grunden bör vara en fråga för lokala överväganden och bedömningar – sakfrågemässigt och politiskt. Strandskyddet borde i detta hänseende likställas med andra allmänna intressen inom den fysiska planeringen.

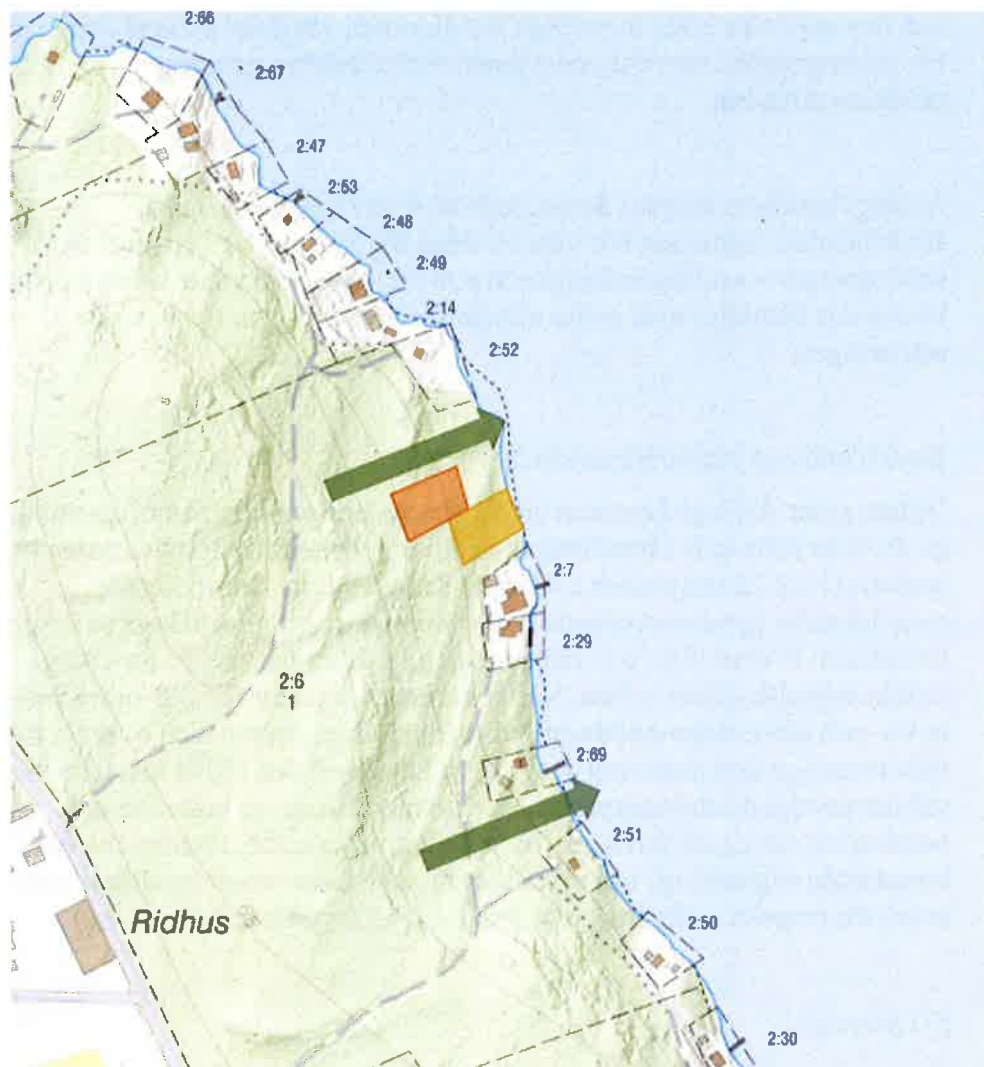
Bevisbörda och planeringsunderlag

Vidare anser Årjängs kommun att frågan om bevisbördan vid tillämpningen av de olika förslagen i utredningen behöver preciseras och snävas ned. I samband med Länsstyrelsen i Värmlands översyn av det utvidgade strandskyddet gjordes svepande beskrivningar av kilometerlånga sträckor strand som översiktligt (och ibland utan faktastöd) beskrevs som viktiga utifrån strandskyddets syften. När kommunen planerar för LIS-områden har bevis- och planeringsunderlagsbördan från Länsstyrelsen ökat över tid till att vida överstiga den planeringsinsats som Länsstyrelsen själva mäktade med vid det utvidgade strandskyddet. Med detta vill Årjängs kommun med bestämdhet hävda att förslaget (både författningstexten, förarbetena samt kommande vägledning) blir mycket tydliga i vilken utredningsbörda som avses för respektive åtgärd (upphävande, landsbygdsområden m. m.).

Fri passage

Årjängs kommun har vid tillämpningen av rådande strandskyddslagstiftning kunnat notera att begreppet fri passage bidrar till att en minskad legitimitet för strandskyddsregelverket. I grunden är förslaget om en fri passage bra, då det syftar till att tillgängliggöra strandlinjen för en bredare allmänhet samt ger möjlighet för i vissa fall känslig flora att frodas närmast stranden. Det finns dock tillfällen där kravet på fri passage inte är logiskt eller nödvändigt.

Årjängs kommun föreslår därför att en situationsanpassning av begreppet fri passage görs samt kompletteras med en annan sorts tillgänglighet.



Grön pil: möjlighet att nå stranden mellan befintlig bebyggelsestruktur betydligt mer viktigt än fri passage

Orange markering: nödvändigt tomläge utifrån rådande lagstiftning där fri passage många gånger helt saknar betydelse eller logik

Gul markering: möjligt tomläge och logiskt tomläge inom påvisad bebyggelse- och fastighetsbildningsstruktur



Grön pil: möjlighet att nyttja området längs stranden (fri passage) – tydlig nytta och logik

Orange markering: olämpligt läge för ny bostadstomt (tomtplatsavgränsning)

Gul markering: lämpligt läge med fri passage för ny bostadstomt (tomtplatsavgränsning)

Undantag för de areella näringarna

Årjängs kommun anser att det är bra att de areella näringarnas ställning i relation till strandskyddsreglerna vidmakthålls, och att undantag från bestämmelserna fortsatt föreslås gälla. Det finns dock ett behov av att utreda detta närmare, då bland annat näringsstrukturen, boende- och livssituationen bland människor verksamma inom de areella näringarna ser betydligt mer annorlunda ut idag jämfört med på 1970- och 80-talen.

Det är viktigt att fler småskaliga aktörer inom jord- och skogsbruk i kommunen får möjlighet att utveckla sina verksamheter, som många gånger bygger på mindre produktionsenheter i kombination med fler- och mångsyssleri. Att ge tuffare förutsättningar för de näringsidkarna inom de areella näringarna kopplade till bland annat förädling, besöksnäring eller

tillverkning än för renodlade storskaliga jordbruk vore kontraproduktivt för en levande landsbygd och kulturmiljöer. Ett exempel på sådana förändringar som behöver göras är det nuvarande kravet om ”betydande inkomst” från en näring.

Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

Årjängs kommun är positiv till förslaget om att det generella strandskyddet runt små sjöar och vattendrag tas bort, liksom invid anlagda vatten. Det kan dock övervägas om gränsen för anlagda vatten behöver gå vid år 1975, liksom om de mätbara variablerna (mindre än 1 ha vatten eller upp till två meters bredd på vattendrag) ska gälla. Detta riskerar att dra en teoretisk gräns som riskerar att bli illegitim och hindrar en situationsanpassad bedömning.

Landsbygdsområden – upphävande eller utpekande i översiktsplanen

Utredningen föreslår två olika sätt för kommunerna att främja byggande och utveckling inom så kallade landsbygdsområden.

Årjängs kommun anser att möjligheten att peka ut landsbygdsområden i översiktsplanen skulle kunna vara betydligt mer användbart än nuvarande LIS-områden, då ingen begränsning föreslås i antal och storlek. Det finns dock flera tolkningsfrågor som riskerar att underminera förslagets intentioner. Årjängs kommun menar att de tre kriterierna som föreslås behöver tydliggöras och testas i verkligheten i olika kommuner i olika delar av landet. Det finns så som det är formulerat stora risker med att ”*god tillgång till obebyggd mark*” och ”*låg efterfrågan på mark för bebyggelse*” gör att möjligheterna att peka ut stora, sammanhängande landsbygdsområden omöjliggörs. Denna bedömning behöver bli otvetydigt formulerad att det är kommunens bedömning att göra.

Vidare ser Årjängs kommun att samt kriteriet ”*inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets system*” är det kriterium som i synnerhet innebär störst risk av alla att förslagets intentioner om ett differentierat, ändamålsenligt och legitimt strandskydd går om intet.

I utredningen lyfts på sidorna 250-252 ett antal områdesskydd och planeringsförutsättningar upp som sådana områden som inte bör eller ska kunna ingå i landsbygdsområden. Sådana aspekter som listas är:

- Reservat
- Regionalt och lokalt preciserade miljömål
- Nationalparker
- Naturvårdsområden
- Biotopskydd
- Djur- och växtskyddsområden
- Natura 2000-områden
- Ras,- skred,- erosions,- och översvänningskänsliga områden

- Värdeetrakter
- Utvidgat strandskydd

Huruvida sådana områden får inrymmas inom landsbygdsområden eller ej blir en fråga för planeringsvägledningen och för rättspraxis. Men för att undvika att de politiska direktiven och önskemålen om som ligger till grund för utredningen (**ett differentierat, ändamålsenligt och legitimt strandskydd**) ska ligga i händerna på mark- och miljööverdomstolen, krävs att utredningen arbetar om förslaget samt tydliggör vad man menar.

Årjängs kommun är av uppfattningen att strandskydd är en av många bedömningsgrunder för anläggningar och byggande inom landsbygder, vid efterkommande prövningssteg (förhandsbesked, bygglov, detaljplan m m) för att kunna bedöma om en åtgärd eller byggnad är lämplig. Därför menar Årjängs kommun att förutsättningar och i vissa fall försiktighet/restriktivitet kring byggnation, inom exempelvis ras- och skredriskområden eller biotopskydd naturligtvis fortsatt gäller, även om de ingår i ett landsbygdsområde.

Årjängs kommun har gjort en analys av vad några av ovan nämnda områdesskydd skulle innebära för begränsningar i utpekande av landsbygdsområden enligt nuvarande förslag.

Årjängs kommun består av 2 034 km strand. Befolkningen utgörs av knappt 10 000 invånare. 54 % av kommunens invånare bor utanför tätort, vilket enligt utredningen är Sveriges sjunde minst urbana kommun.

På nedanstående kartbild redovisas en sammanslagning av följande kartsnitt (med röd linje):

- Biotopskydd
- Djur o växtskydd
- Naturresevat
- Natura 2000 (Habitat och Fågeldirektivet)
- SGU – aktsamhetsområden
SGU – Viss eller pot.hög eroderbarhet
- Översvämningsrisk - Beräknat högsta flöde i Upperudsälven
- Utökat strandskydd

Kartbilden visar att 705 km stränder påverkas, motsvarande ca 35% av alla stränder i kommunen. Dessutom påverkas sjöarna i söder/sydväst mest påtagligt, inom områden där det finns en (lokalt) hög efterfrågan på att bygga strandnära (Foxen, Västra Silen). Detta ska dock inte blandas ihop med ”*hög efterfrågan på mark för bebyggelse*” enligt kriterierna för landsbygdsområden.



Avseende möjligheten att hos Länsstyrelsen begära att upphäva strandskyddet inom landsbygdsområden så anser Årjängs kommun att detta är ett bra förslag men Länsstyrelsens tid för beslut bör kortas ned avsevärt från de föreslagna 12 månaderna. Inte heller återinförande av strandskyddet inom sådana områden bör finnas kvar i den ordalydelse som kan utläsas av förslaget då det kan leda till förvirring och rättsosäkerhet.

Utifrån både utpekande av landsbygdsområden i översiktsplanen och vid begäran om upphävande av strandskydd till Länsstyrelsen, anser Årjängs kommun återigen att frågan om framtagande av planeringsunderlag och bevisbördan behöver göras rimlig och anpassad. De flesta av landets kommuner har begränsade resurser för att både utreda, planera och analysera komplexa planeringsutmaningar. I utredningen anges att "noggranna utredningar" ska föregå beslut om upphävande av strandskydd. Detta behöver tydliggöras samt också anpassas till kommunernas möjligheter och resurser om någon effekt av förslaget avseende denna del ska kunna uppnås.

Särskilda skäl till dispens inom landsbygdsområden

Årjängs kommun tillstyrker de föreslagna särskilda skälen i utredningen.

Det ska dock enligt utredningen vara möjligt att tillämpa 18 d § även i områden som inte pekats ut som landsbygdsområden i ÖP. Utifrån en liknande skrivning i strandskyddshandboken från Naturvårdsverket (Handbok 2009:4) har det dock visat sig att detta inte var möjligt. Årjängs kommun anser att möjligheten att åberopa ett område som ett landsbygdsområde, även om det inte har pekats ut som ett sådant i översiktsplanen, måste finnas kvar och tydliggöras. Detta under förutsättning att kommunen genom sin revidering av översiktsplanen har pekats ut landsbygdsområden i översiktsplanen minst en gång.

Utvidgat strandskydd

Årjängs kommun delar inte utredningens slutsats att ingen förändring ska ske med det utvidgade strandskyddet. Enligt utredningen finns huvuddelen av de naturvärden som är direkt strandanknutna inom en 30-meterszon från strandlinjen. Även friluftsvärden finns representerade i området närmast stranden. Utifrån en ökad legitimitet för strandskyddet och hur det utvidgade strandskyddet tillkom anser kommunen att det utvidgade strandskyddet bör förändras enligt följande:

- 1) Ta bort samtliga utvidgade strandskydd
- 2) Om utvidgat strandskydd ska finnas ska det vara en möjlighet för kommunen att i sin översiktsplan peka ut sådana områden
- 3) Om utvidgat strandskydd ska finnas och det fortsatt är Länsstyrelsen som ska inrätta sådana områden så bör samtliga utvidgade strandskydd "nollställas" och Länsstyrelserna få i uppdrag att göra en ny översyn

För både alternativ 2 och 3 ovan anser Årjängs kommun att detta behöver göras utifrån en tydlig och faktabaserad analys och bedömning, att man utgår ifrån de direkt strandanknutna natur- och friluftsvärdena som behöver ett utvidgat skydd samt att man endast gör detta om andra skyddsformer saknas.

Ett differentierat strandskydd – stärk skyddet i områden med hög exploateringsgrad och hög efterfrågan på mark

Årjängs kommun anser att strandskyddsregelverket redan idag har en inbyggd restriktivitet när det gäller högexploaterade områden (7 kap 26 § MB). Inom Årjängs kommun bedöms sådana områden som avses inte finnas representerade men kommunen är tveksam till om det behövs något stärkt skydd i sådana områden som avses.

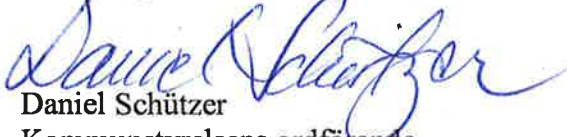
Ett differentierat strandskydd – klimatanpassningsåtgärder

Årjängs kommun tillstyrker förslaget men efterlyser tydligare definition av vad som är att betrakta som klimatanpassningsåtgärder.

Effektivare tillsyn inom strandskyddade områden

Årjängs kommun anser att Naturvårdsverket inte bör få ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser. Årjängs kommun föreslår istället att Boverket bör få i uppdrag att ta fram vägledning för planering och tillsyn.

Boverkets uppdrag ligger mer i linje med vad planering handlar om – avvägningar mellan intressen och bedömningar utifrån detta.



Daniel Schützer
Kommunstyrelsens ordförande
Årjängs kommun