

Kommunstyrelsens förvaltning

Datum
2021-03-29Dnr
KS/2021:66/01Sida
1 (7)Samhällsplanerare
Eric LarssonMiljödepartementet
M2020/02032
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se**Kommunstyrelsens yttrande-Tillgängliga stränder – ett mer
differentierat strandskydd**

Idag finns ingen eller ytterst begränsad utveckling i strandnäralägen i Gagnefs kommun. Strandskyddet har lagt en dödhand över samtliga av kommunens strandnäralägen.

Dagens strandskyddslagstiftning begränsar kommunens möjligheter till utveckling i enlighet med den demokratiska viljan och genom inskränkningar i planmonopolet begränsar den även kommunens möjligheter att ta sitt lokala ansvar. Lagstiftningen undergräver också den enskildes äganderätt. Syfte med lagstiftning var initialt god men lagstiftning har genom hård praxis och en för liten tilltro till de lokals kompetens urholkat rättssäkerheten.

Gagnefs kommuns uppfattning är att det i Gagnefs kommun egentligen inte finns något skäl att upprätthålla ett generellt strandskydd, utan att de områden som bör omfattas av strandskydd skulle kunna definieras i kommunens översiktsplan.

Det finns många skäl för att kunna skydda stränder från olika former av exploatering, vilket redogörs för i utredningen, men på samma sätt som utredningen föreslår att kommunerna ska kunna definiera områden som ska undantas från strandskyddet borde det omvända förfarandet kunna tillämpas.

Det grundläggande syftet med den här utredningen av strandskyddet och den tänkta reformen 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. Det är därför av högsta vikt att det inte är ett scenario som ännu en gång återupprepar sig.



Gagnefskommuns samtliga tätorter ligger i anslutning till älvarna Öster- och Västerdalälven som möts i Djurås och bildar Dalälven, kommunen ser med stor entusiasm fram emot en förändring av lagstiftningen i grunden. Vad finns det för mening med tillgång till stränder om det hindrar kommuninvånarna att bo och leva där?

Vid granskning av förslaget framgår flertalet större förändringar i lagstiftningen, förändringar vilka är tänkta att underlätta byggnation vid strandnärlägen inom landsbygdsområden om vissa kriterier uppnås. Förslagen är bra och bör kunna möjliggöra syftet. Vi ser positivt till att förslagen möjliggör att avvägningarna i PBL får större kraft. Där alla specifika faktorer i det enskilda fallet kan utvärderas, vägas och motiveras.

Men så var även syftet med nuvarande lagstiftning, att förenkla processen och därmed legitimera lagstiftningen för medborgarna vilket inte har uppnåtts, snarare tvärtom. Det finns en påtaglig risk att via praxis, snäva bedömningar och definitioner återigen tillskapa dagens problematik som inte möjliggör differentierad rättssäker bedömning i det enskilda fallet. Därför är det viktigt att differentieringen inte begränsas och försvåras på sådant sätt att syftet med förändringarna ånyo resulterar i motsatsen. Nedan har några av förslagen lyfts upp med synpunkter samt förslag och även exempel på problem som kommunen brottats med i dag.

Synpunkter på specifika förändringar i lagstiftningen

6.1 Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort. Strandskyddet tas bort vid insjöar med en vattenyta som uppgår till 1 hektar eller mindre, och vattendrag som är 2 meter eller smalare. Länsstyrelsen får i det enskilda fallet införa strandskydd om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften. (Naturvårdsverket) får meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas.

Gagnefs kommun ser positivt på detta då det i dagsläget är långdragna tungrodda processer för att möjliggöra ett upphävande. Dessa mindre vattendrag/sjöar saknar ofta skyddsskäl efter granskning och är ett stort hinder vid exploatering. Se exempel nedan från planläggningsärende. Vidare anses detta kunna appliceras vid större arealer som bedöms av kommunen i det enskilda fallet.

6.2 Strandskydd vid anlagda vatten

En positiv åtgärd för att underlätta byggnation. Idag finns flertalet vattendrag som tillskapats för exploatering, som nu motverkar den. Dock kan det uppstå problem när detta bara gäller anlagda vatten tillskapade efter 1975. Hur ska detta årtal bevisas? Många av åtgärderna vara inte lovpliktiga förr i tiden. Vid till exempel anläggning av mindre damm, större diken eller andra schaktarbeten finns inte alltid dokumentation .

6.3 Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller

Enligt utredningen styrs ett vattendrags bredd av många olika faktorer och varierar kraftigt mellan säsong och år. Man föreslår att Naturvårdsverket ska utfärda föreskrifter för hur vattendragen ska mätas. Gagnefs kommun ser en stor fara i att detta kommer att bli svårtolkat och försvåra bedömningen av om strandskydd råder eller inte. För att lösa ovanstående problem måste en tydlig definition arbetas fram. Digitalisering av strandskyddadeområden är också en förutsättning för korrekt och trovärdig bedömning. Enligt ett förslag ska områdena samlas på en nationell digital plattform. Denna plattform borde inte utgå från den topografiska kartan som inte tar hänsyn till där upphävanden finns. Plattformen bör baseras på data där endast strandskyddet gäller och ska inte innefatta upphävda områden. Eftersom hela samhällsbyggnadsprocessen (i alla fall planprocessen) genom lagstiftning nu kommer att bli digital kan nya områden som upphävts enkelt läggas till genom att synkas med lantmäteriets framtid plandatabas (som kontinuerligt kommer uppdateras).

6.4 Enklare att ändra gamla förordnanden om strandskyddets omfattning

Åtgärden kommer underlätta vid kommunal handläggning då dessa äldre beslut ofta utgörs av otydliga och svårbedömda underlag.

6.5 Strandskydd och äldre planer

En mycket positiv åtgärd. Idag är det en överhängande risk att strandskyddet återinträder och att förändringar är omöjliga att genomföra. Nuvarande bestämmelse hindrar utveckling av äldre planerade områden.

7.2 Fripassage

Det finns många områden som inte är tillgängliga då ska inte en fripassage behövas. Och om det finns behov görs bedömningen bäst av kommunen själv. Gagnefs kommun föreslår också möjlighet till alternativa passager. Passager kan såväl läggas genom eller bakom ett område, och måste således inte alltid gå i omedelbar anslutning till vattenlinjen.

7.3 Två alternativa sätt att underlätta byggandet inom landsbygdsområden Gagnefs kommun ställer sig bakom båda alternativ till att underlätta byggandet inom landsbygdsområden, men inskräper att båda alternativen borde vara fria från länsstyrelsens överprövning. Det finns en påfallande risk att länsstyrelserna behandlar olika kommuner med lika bebyggelsestruktur olika vid ansökan om upphävande. Med konsekvensen att rättssäkerhet går förlorad. Kommunernas handläggare som är bekanta med omgivningen och har bättre lokalkännedom, och oftast har mer erfarna handläggare än länsstyrelsen, har dessutom en bättre bedömningsförmåga, varför den föreslagna förändringen av strandskyddet skulle ha större förutsättningar att nå målsättningen med förändringen genom ett sådant förfarande

7.4 Kriterier för landsbygdsområden

Det finns stora tolkningsproblem med föreslagna kriterier.

Det andra kriteriet styr samhällsutvecklingen mot spridd snarare än sammanhållen bebyggelse, vilket motverkar annan målsättning om hållbar utveckling.

I Gagnefs kommun finns ingen tätort som överstiger 3000 invånare. Ingen del av kommunen kan mot bakgrund av detta anses vara hårt exploaterad i allmän mening. Det måste vara möjligt för en kommun med Gagnefs struktur att utveckla en sammanhållen bebyggelse även i strandnära läge.

Detta för att kunna erbjuda attraktiva boendemiljöer för de som överväger inflyttning och även kunna öka intresset för inflyttning.

För att motverka överexploateringen av storstadsområdena måste kommuner som Gagnef ges förutsättningar att erbjuda attraktiva områden för boende och näringsverksamhet, och inte begränsas av ett strandskydd avsett för högexploaterade områden.

Därför måste det tydliggöras bebyggelsestrycket ska definieras utifrån en nationell nivå, och inte utifrån en relativt tryck i en kommun eller ett län.

Beaktande av bebyggelsestryck måste vara att de inte begränsar tillgång på stränder påtagligt.

Det som pekas ut som områden där strandskyddet är av särskild betydelse riskerar att bli allt för omfattande och begränsa möjligheterna för kommunerna att definiera landsbygdsområdena. Att begränsa möjligheterna i områden som omfattas av nationalparker eller naturreservat må vara en sak, liksom riskerna för skred och omfattande översvämningar. Däremot bör frågan om friluftslivet och allmän rekreation vara något som

kommunerna avgör i översiktsplanen. Med alltför omfattande och tolkningsbara begränsningar för utformandet av landsbyggsområdena riskerar den eftertraktade förändringen av strandskyddet att gå förlorad och det bygger även in risker för olika tillämpning från länsstyrelserna.

7.5 Särskilda skäl för dispens i landsbygdsområden

Det finns ett påtagligt problem med formuleringen ”området inte är av betydelse för något av strandskyddets syften.”, då föreligger en uppenbar risk att överprövande myndighet alltid betraktar att så skulle vara fallet. Den formen av problem får inte byggas in i den förändrade lagstiftningen utan måste elimineras. Områden för frilivsliv och naturvärden ska utgå från kommunens översiktsplan där dessa intressen är utpekade och skyddade. Annars kan dessa värden anropas vid samtliga områden inom kommunen och hindra betänkandets syfte.

8.1 Ökad och mer effektiv tillsyn

I utredningen anges, mycket riktigt, att ”byggnation närmast strandlinjen riskerar att leda till en gradvis privatisering av det området, vilket på sikt försämrar allmänhetens tillgång till den vanligtvis mest attraktiva delen av strandområdet”. Utredningens lösning på det är att fri passage fortsatt ska värnas med en ökad tillsynsinsats. Denna problematik finns idag och med ”landsbygdsområden” och ökad strandnära bebyggelse kommer problematiken och tillsynsbehovet att öka. Dessa tillsynsärenden är svåra att driva då det inte finns någon tydlig gräns för vad man får göra inom strandskyddsområde. Det är viktigt att den föreslagna förändringen inte medför ökade kostnader för kommunerna, utan att staten tar det fulla ekonomiska ansvaret för de kostnader som strandskyddslagstiftningen medför.

Problematik som erfarits av kommunen

Exempel från den kommunala planeringen och bygglovsärenden

Planering

Arealer måste utelämnas vid detaljplanering direkt hundrameters gränsen tangeras trots att allmänhetens tillgång till stranden inte försämras och att naturkunnig inventerat området (där inget av betydelse kunna påträffats). Detta är inte försvarbart, oftast bildas små icke sammanhängande ytor som inte kan nyttjas av någon.

Tid och pengar måste i dagsläget läggas på inventering av människogjorda diken/bäckar och dammar bara de finns med i topografiska kartan. Exempelvis har kommunala resurser fått läggas på ett delvis uttorkad och kulverterat dike, vid ändring utan utvidgning av en befintlig bygggrätt inom plan. Samma ”vattendrag” har också utgjort hinder i ett bygglovsärende där länsstyrelsen endast upphävde delen som berördes i ärendet.

Tillgängligheten för allmänheten skulle vid vissa områden påtagligt kunna förbättras vid planering och naturvärden också skyddas i detaljplan. Med nuvarande lagstiftning utgör detta i stället ett hot mot exempelvis en ny detaljplan. Konsekvensen blir att dessa områden helt borttas från planering på grund av risken för överprövning, samhällsplaneringen blir då osammanhängande.

Dispens för bryggor och båthus

Idag går det att ge dispens för anläggningar som för sin funktion behöver ligga vid vatten. Den hårda rättspraxisen innebär dock att det i princip är omöjligt att ge dispens för en brygga såvida man inte behöver den för att ta sig till sitt hus. Små bryggor har stor betydelse för rekreation, och kan nyttjas av andra än ägaren. Om det är svårt att ta sig i vattnet för bad och för att sjösätta en båt på en mycket sten, vilket är normalfallet i moränområden, så faller en del av vitsen med det strandnära läget. Små bryggor och båthus på landsbygden strider sällan mot strandskyddets syften. *Gagnefs kommun anser att beskrivningarna av dispensskälen måste ses över för att rättspraxis ska ändras. Detta är viktigt för att strandskyddet ska uppfattas som legitimt.*

Dispensskäl avskiljande vägar etcetera

Storlekskravet i rättspraxis, gällande avskiljande vägar som dispensskäl, är så högt satt att det endast finns ett fåtal ställen där det går att tillämpa i Gagnefs kommun, även fast en dispens inte skulle strida mot strandskyddets syften. *Gagnefs kommun anser att beskrivningarna av dispensskälen måste ses över för att rättspraxis ska ändras. Detta är viktigt för att strandskyddet ska uppfattas som legitimt.*

Exempel verksamhet vid Käringforsen

Gagnefs kommun vill slutligen ta ett exempel från kommunen gällande att ge dispens till en verksamhet som är inriktad på besöksnäring och har aktiviteter kopplade till vatten. Miljö och byggnadsnämnden gav dispens vid

Käringforsen för att på en undanskymd plats få ha förvaring. Beslutet upphävdes. Kommunen ser detta som ett exempel på en mycket restriktiv rättspraxis. Ett syfte med utredningen är att underlätta för denna typ av verksamheter genom att man kan peka ut "landsbygdsområden". I detta fall är det dock tveksamt om ett landsbygdsområde kan utpekas då området vid Västerdalälven i sin helhet kan bedömas ha naturvärden och friluftslivsvärden som begränsar förutsättningarna för detta. Det här betyder att förutsättningarna för ett aktivt friluftsliv kan begränsas även av den föreslagna förändringen av lagstiftningen. En större möjlighet för kommunerna att genom sin planläggning och sin myndighetsutövning göra mer relevanta bedömningar skulle kunna motverka detta. Det skulle också ge en större legitimitet åt strandskyddet.

Eric Larsson
Samhällsplanerare