

Miljödepartementet

Yttrande, tillgängliga stränder, ett mer differentierat strandskydd, (SOU 2020:78)

Örnsköldsviks kommun lämnar härmed följande yttrande avseende förslagen i Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78).

Kommunens synpunkter:

Örnsköldsviks kommun anser att syftet med översynen av lagstiftningen kring strandskydd är bra, men att det kräver ytterligare justeringar och bearbetning. Så som förslaget är utformat idag skulle negativa konsekvenser kunna uppstå i form av svårare att samlokalisera bebyggelse samt byggande på landsbygden.

Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort och strandskydd ska inte gälla vid vissa anlagda vatten (s 180 och 189)

För att öka legitimiteten samt underlätta byggande på landsbygden föreslår utredningen att det generella strandskyddet vid små sjöar (1 ha eller mindre) och vattendrag (2 m breda eller smalare) ska tas bort. Som en motvikt till detta föreslås att länsstyrelsen ska kunna besluta att strandskydd ska gälla om området har *särskild betydelse* för något av strandskyddets syften.

Örnsköldsviks kommun ställer sig positiva till att ta bort strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, eller i alla fall minska denna till cirka 30 meter då de viktigaste biologiska värdena i normalfallet finns inom dessa 30 meter från strandlinjen. Att behålla en fri passage för allmänheten och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet vid upphävanden av strandskyddet i landsbygdsområden anser kommunen vara positivt.

Strandzoner har generellt höga värden för växt- och djurliv samt upprätthåller många viktiga ekologiska funktioner. Även en liten bäck, en källa eller en tjärn kan ha stor betydelse för såväl växt- och

djurlivet som för friluftslivet. Små sjöar och vattendrag kan vara känsligare för påverkan än stora, just på grund av sin ringa storlek. Förändringar högt upp i ett avrinningsområde, där vattendragen i allmänhet är små, kan även medföra konsekvenser nedströms, i form av till exempel förändrad hydrologi eller ökad risk för grumling och förorening. Nästan 300 rödlistade strand- och vattenlevande arter förekommer i och vid småvatten, småbäckar och källmiljöer.

För en levande landsbygd är denna fråga av stor vikt då trycket generellt för bosättning finns just vid strandnära lägen. Att ta bort eller minska strandskyddet kring små sjöar och vattendrag är bra ur ett näringslivsperspektiv då kommunen upplever att närheten till mindre vatten blir begränsande vid utveckling av befintliga eller nya verksamheter. Kommunen ser också att turismen är en ökande näring där närhet till vatten är viktigt för att skapa attraktiva miljöer.

Kommunen ser positivt på att ta bort strandskyddet för anlagda vatten efter 1975. Det är dock inte sannolikt att det finns lättillgänglig dokumentation angående detta, vilket gör det viktigt att allt för höga krav kring en sådan utredning inte ställs.

Länsstyrelsen kan införa strandskydd i den mån det behövs, enligt förslaget. Örnsköldsviks kommun upplever att länsstyrelsens resurser avseende strandskydd är knappa idag och befarar att det kan leda till dels att det inte kommer att införas strandskydd i den mån det behövs, dels att det kanske inte hinner införas innan byggnationer eller andra åtgärder redan har påbörjats, vilket sätter kommunerna i en knepig situation. Detta bör tas i beaktande.

Det generella strandskyddets syfte att bevara stränderna avser inte bara livsmiljöer för känsliga och hotade arter, utan är också förebyggande och framtidsytande. Strandskyddet har ett långsiktigt perspektiv som innebär att områden som för tillfället verkar vara av begränsat värde kan bli betydelsefulla i framtiden. Det ska bland annat finnas en fungerande grön infrastruktur så att fragmentering av populationer och livsmiljöer inte sker. Förslaget bedöms försämra förutsättningarna att leva upp till nationella miljö- och friluftsmål samt internationella åtaganden (EU:s vattendirektiv och Agenda 2030).

Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller (s 195)

Länsstyrelserna ska få i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län och att skapa ett digitalt kartverktyg med uppgifterna. En digital karta med aktuella uppgifter om vart strandskyddet gäller skulle uppskattas och förenkla för såväl sökande som prövande myndighet.

Detta kan dock skapa tillämpningsproblem innan dess att denna digitala karta tas fram i och med risken att länsstyrelsen och nämnder gör olika bedömningar.

Det finns också risk för missförstånd och feltolkningar efter den digitala kartan är upprättad, och detta eftersom en karta ibland inte speglar verkligheten till fullo. En digital version kan komma att ge intrycket av exakthet vilket kan skapa problem vid tolkningen av strandskyddets omfattning.

Utredning bör ske av undantaget för areella näringar (s 211)

Örnsköldsviks kommun välkomnar förslaget att utreda om det finns behov av författningsändringar vad gäller undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken. En sådan utredning vore bra för att anpassa lagstiftningen till utformningen av näringar idag utifrån till exempel att areella näringar drivs på deltid samt en möjlighet att ta bort eller anpassa inkomstkravet.

Två alternativa sätt att underlätta byggandet inom landsbygdsområden och kriterier för landsbygdsområden (s 227 och 242)

Utredningen föreslår att kommuner ska få möjlighet att införa landsbygdsområden utifrån ett antal kriterier. Om kriterierna är uppfyllda ska kommunen endera kunna peka ut områden i översiktsplan där åtgärder ska kunna ges dispens utifrån särskilda skäl som endast gäller landsbygdsområden, alternativt ansöka hos länsstyrelsen om att upphäva strandskyddet.

Kommunledningsförvaltningen anser att det är otydligt vilken typ av utredning och vilka resurser som kommer krävas i utpekande av landsbygdsområden i översiktsplanen samt upphävande, utredningarna

synes dock vara resurskrävande och svåra. Att lägga dessa resurser på utredningar inom områden där intresset för etablering är lågt tycks ta onödiga resurser från kommunen i anspråk. För att utpekande av landsbygdsområden, eller ansökan om upphävande hos länsstyrelsen, ska vara ekonomiskt görligt så kan inte ribban för dessa utredningar sättas alltför högt. Är utredningarna för resurskrävande påverkar detta möjliga etableringar på landsbygden. Kommunens bedömning av de lokala förutsättningarna bör vägas tungt i utredningarna. Kommunen anser också att ett område med utvidgat strandskydd per definition inte bör innebära att det inte kan ingå i ett landsbygdsområde.

Kriterierna som ett landsbygdsområde ska uppfylla är otydliga och kan komma att tolkas olika. ”*Ha god tillgång på obebyggd mark*”, ”*inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse*” och ”*inte vara av särskild betydelse för strandskyddets syften*” är breda i sin tolkning. Samsyn mellan kommun och länsstyrelse gällande tolkningar behöver säkerställas. Gränsdragningen mellan landsbygd och tätbebyggt område kommer vara svåra att dra.

När en kommun har lämnat in en ansökan till länsstyrelsen om att upphäva strandskyddet förutsätts det att underlaget i huvudsak är klart. Då utredningsbördan ligger på kommunerna kan tyckas att handläggningstiden hos Länsstyrelsen kan kortas ner.

Örnsköldsviks kommun ställer sig också frågande till huruvida det kommer vara möjligt att peka ut landsbygdsområden, där åtgärder ska kunna ges dispens utifrån särskilda skäl, utanför arbetet med en översiktsplan? Processen att ta fram en översiktsplan är lång och då förutsättningarna för att peka ut landsbygdsområden under denna tid kan förändras torde denna möjlighet finnas.

Länsstyrelsen får besluta att helt eller delvis upphäva ett beslut om upphävande av strandskyddet i ett landsbygdsområde, om ett område inte längre uppfyller kriterierna för landsbygdsområden och länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla vid insjöar som är 1 hektar eller mindre samt vattendrag som är 2 meter och smalare, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften (s 180 och 227)

Om regleringen införs oförändrad från förslaget ser Örnsköldsviks kommun en risk att länsstyrelsen inte kommer att hinna genomföra de

utredningar som krävs för att veta var strandskydd behöver införas i länet innan lagstiftningen träder i kraft om ett knappt år. Det blir ett glapp där exploatering kan ske utifrån att strandskydd inte råder innan länsstyrelsen kan införa strandskydd.

Örnsköldsviks kommun förstår intentionerna med att länsstyrelsen ska få återinföra strandskydd vid små sjöar och vattendrag samt landsbygdsområden, men då dessa förslag skapar en sådan stor pass osäkerhet hos kommuner och enskilda så kan Örnsköldsviks kommun inte ställa sig bakom detta förslag. Kommuner kan i detta skede redan har gjort investeringar, till exempel i form av infrastruktur, i områden man anser lämpliga att utveckla. Örnsköldsviks kommun kan inte se att detta är lämpligt eftersom en kommun måste kunna planera långsiktigt, vilket nuvarande förslag stävjar.

Särskilda skäl för dispens i landsbygdsområden (s 257)

Utredningen anger som förslag tre punkter som kan vara särskilda skäl för dispens i ett landsbygdsområde. P. 1 avser när ett område behövs för ett enstaka en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnad samt åtgärder som hör till bostadsbyggnaden, p. 2 att ett område behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av att uppföra eller utveckla sammanhållen bebyggelse och p. 3 att ett område behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som är nödvändiga för en verksamhet, om verksamheten har fördel av ett strandnära läge.

Avseende föreslagen p. 1 anser Örnsköldsviks kommun att det är bra att det understryks att det särskilda skälet även avser komplementbyggnader och åtgärder som hör till bostadsbyggnaden och att de kan tillkomma senare. Kommunen anser dock att det bör framgå i lagtexten att gräsmatta, grillplats, flaggstång och andra liknande anläggningar inte omfattas. Detta för att tydliggöra omfattningen av bestämmelsen för såväl den som handlägger som för den som söker.

Avseende p. 2 har Örnsköldsviks kommun följande synpunkter. Sammanhållen bebyggelse definieras i 1 kap 4 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, som; bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark. Bebyggelse definieras som; en samling av byggnadsverk som inte enbart består av

andra anläggningar än byggnader. I författningskommentaren anges att p. 2 är avsedd att användas för bland annat andra typer av byggnader eller åtgärder än bostadshus (s 359). Enligt föreslagen bestämmelse avser p. 1 enstaka bostadshus och p. 2 när det blir fler än enstaka bostadshus. Vad Örnsköldsviks kommun kan utläsa omfattar därmed inte undantagen enstaka andra byggnader än bostadshus, och inte heller en samling som endast består av andra anläggningar än byggnader. Det synes utifrån författningskommentaren inte ha varit avsikten.

Örnsköldsviks kommun anser att p. 3 i bestämmelsen är väldigt omfattande i och med att den omfattar såväl ideella verksamheter som företag, samt den mängd exempel på verksamheter som angetts kunna ha fördel av ett strandnära läge i författningskommentaren (s 359). Kommunen anser att det är bra att det tydliggörs att det inte ska krävas inkomst av någon viss omfattning och att även nystartade verksamheter och andra som inte uppnått någon större omsättning omfattas av begreppet verksamhet. Det kan till exempel vara så att det är dispensen som krävs för att komma igång med verksamheten och få den lönsam och då är det bra att det möjliggörs. För det fall förslaget går vidare till proposition behöver lagstiftaren vara tydlig i propositionen med vad som avses med *fördel* i bestämmelsen samt vad som ska anses vara en *nödvändig* byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd. Som utformningen av förslaget och utredningen är nu öppnar det för mer eller mindre generösa tillämpningar, vilket riskerar tillämpningsproblem och sämre förutsebarhet för såväl den enskilde som för de som tillämpar bestämmelsen. Örnsköldsviks kommun ser en risk i att tillämpningen till exempel till en början är generös, men senare skärps av praxis och att det då skapar legitimitetsproblem. Detta eftersom lagtexten är densamma men tillämpningen har ändrats, vilket inte alltid är så lätt att förstå för allmänheten, i likhet med vad som blivit fallet för vilka vägar som anses vara avskiljande nog för att medge dispens.

Utredningen har i författningskommentaren angett att en dispens enligt 7 kap. 18 d § MB ska vara förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § MB (s 360). Kombinationen av att lagtexten har ett brett tolkningsutrymme och att författningskommentaren visar på en generös tolkning gör att Örnsköldsviks kommun även avseende detta ser en risk att tolkningen av lagtexten blir olika i olika kommuner och län, och att det lämnas till rättspraxis att utreda när en åtgärd förvisso

omfattas av 7 kap. 18 d § MB, men inte kan tillåtas enligt 7 kap. 26 § MB. Om bestämmelsen kvarstår i sin nuvarande lydelse anser Örnsköldsviks kommun att det är av största vikt att propositionen utvecklar och exemplifierar i vilka fall 7 kap. 26 § MB hindrar ett beviljande enligt 7 kap. 18 d § MB.

Örnsköldsviks kommun noterar att det i författningskommentaren (s 160) är angett att en prövning genom förslagen i 7 kap 18d § MB inte förutsätter att kommunen i översiktsplanen har redovisat landsbygdsområden. I den föreslagna lagtexten anges dock att ett område ska vara utpekade i översiktsplan för att bestämmelsen ska kunna användas.

Örnsköldsviks kommun anser att de särskilda skälen för landsbygdsområden bör kunna användas även utanför utpekade landsbygdsområden. Utredningen belyser att det kan vara svårt att i ett enskilt ärende att ta fram det underlag som behövs. Även här vill Örnsköldsviks kommun påpeka att utredningarnas omfattning av denna anledning inte kan ställas allt för högt.

Det är positivt att kravet på närhet till befintlig bebyggelse tas bort i de särskilda skälen.

Förstärkning av strandskyddet i vissa områden (s 265)

Förslaget föreslår ett stärkt strandskydd i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor och i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Där ska de särskilda skälen 1-6 för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering enligt 7 kap. 18 c § tillämpas särskilt restriktivt.

Örnsköldsviks kommun anser att detta går emot de övergripande riktlinjerna som kommunen planerar utifrån, där kommunen vill koncentrera nybyggnation till redan bebyggda områden. Genom en sammanhållen bebyggelse kan användningen av resurser effektiviseras, och andra viktiga områden bevaras i sin helhet. Örnsköldsviks kommun anser att detta tillägg i lagstiftningen hindrar och försvårar en långsiktig hållbar samhällsplanering och anser att den är lagstiftningen inte bör försvåra nybyggnationer inom områden som

redan tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddet.

En bedömning av vad en hög exploateringsgrad innebär definieras inte i förslaget, vilket kan komma att skapa en otydlighet för kommuner då de ska peka ut landsbygdsområden. I praktiken kommer sannolikt olika bedömningar att göras.

Örnsköldsviks kommun vill här också göra ett medskick avseende åtgärder för att underlätta byggnation i landsbygd. Kommunen skulle gärna se att definitionen av avskiljande väg som skapats i praxis omdefinieras i förarbeten. Tidigare har även mindre vägar än breda asfaltsvägar med hög hastighetsbegränsning och hög årsdygnstrafik ansetts vara avskiljande och ett stort antal dispenser har beviljats i enlighet med detta. Den praxis som skapats innebär att i många kommuner, såsom till exempel Örnsköldsvik, är extremt få vägar avskiljande. Det i sin tur leder till ifrågasättanden av sökande, när till exempel en bekant har fått beviljat dispens genom avskiljande väg, men nu går det inte på tomten bredvid. Örnsköldsviks kommun anser att det bör finnas utrymme för att bedöma vilken sorts väg som är avskiljande utifrån det område en befinner sig i, utifrån vilken sorts väg som gemene man i det aktuella området/orten drar sig för att korsa. Vad som anses vara en stor väg som en inte korsar på landsbygden, jämfört med vad som anses vara en stor väg som en inte korsar i en större stad, menar kommunen kan skilja avsevärt.

Enklare att vidta klimatanpassningsåtgärder (s 276)

Örnsköldsviks kommun tycker det är positivt att ett tydliggörande i lagstiftningen görs angående att dispens ska kunna meddelas för åtgärder som syftar till att skydda miljön, människors liv och hälsa samt egendom genom klimatanpassningsåtgärder.

Ökad och mer effektiv tillsyn (s 281)

För att skapa bättre förutsättningar för mer och effektivare tillsyn föreslås att Naturvårdsverket ska få ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser.

Örnsköldsviks kommun menar att det ofta är en utmaning för kommunerna att bedriva strandskyddstillsyn. Ett ökat stöd från

Naturvårdsverket skulle därför vara välkommet.
Strandskyddsdelegationens arbete var uppskattat och kommunen ser fram emot en ökad tillsynsvägledning liknande ovan nämnda.

Slutligen vill Örnsköldsviks kommun framföra dessa övriga synpunkter:

Det nya begreppet landsbygdsområden används i andra sammanhang såsom i Boverkets ÖP-modell. Detta skapar en otydlighet i begreppet.

Det framgår av förslaget (s.250) att områden med utökat strandskydd inte bör kunna ingå i landsbygdsområden. Örnsköldsviks kommun anser att det inom dessa områden kan finnas intresse av att exploatera och utveckla och att detta borde kunna utredas på lokal nivå.

Örnsköldsviks kommun anser att förslagen på lagändringar är lovvärda men att de kräver justeringar. Med justeringar såsom att särskilda skäl bör kunna användas utanför utpekade landsbygdsområden så anses förslaget underlätta för byggande på landsbygdsområden. Örnsköldsviks kommun tycker också att det är av yttersta vikt att nybyggnation inte ska begränsas vid högre exploaterade områden.

Örnsköldsviks kommun



Per Nylén

Kommunstyrelsens ordförande

