

Jonna Lidström
Näringsliv och samhällsbyggnad, Regionala
utvecklingsförvaltningen

Remissvar slutbetänkande ”Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd”

Region Västerbotten har bjudits in att svara på slutbetänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*. Nedan följer de synpunkter som Region Västerbotten, i samråd med länets kommuner, önskar lämna.

Generellt

Enligt direktivet skulle utredningen ”...föreslå författningsändringar och andra åtgärder som medför att strandskyddet görs om i grunden genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringstryck.”

Region Västerbotten anser att initiativet att differentiera strandskyddet är bra, men att betänkandet inte möter de behov som finns i länet samt att vissa negativa konsekvenser kan uppstå till följd av det. Först och främst upplevs inte betänkandet presentera en förändring av strandskyddet i grunden. Det handlar snarare om justeringar i befintlig lagstiftning. Vidare innebär det att regelverket blir svårt att förstå, både i teorin och vad det skulle innebära för kommunerna i Västerbotten i praktiken.

Direktivet lyfte även fram att det behöver bli enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Detta är en viktig fråga för kommunerna i Västerbotten eftersom det strandnära läget ofta är en viktig faktor för de som vill bygga hus i områden där marknadspriset troligtvis är mindre än den faktiska byggkostnaden. För att det ska vara attraktivt att bosätta sig i glesbygdskommuner måste det därför vara enkelt att bygga strandnära i landsbygdsområden. De åtgärder som föreslås i betänkandet upplevs dock av Region Västerbotten vara otillräckliga. Risken finns att det inte blir någon större skillnad mot nuvarande lagstiftning.

I och med ovanstående vill Region Västerbotten betona vikten av införandet av ett enklare och mer begripligt strandskyddssystem som utgår från ett lokalpolitiskt ansvar och tillit till den kommunala beslutsnivån. För en reell förändring av strandskyddet behövs ett större grepp med utgångspunkt i just det som efterfrågades i direktivet - en förändring av strandskyddet i grunden.

Strandskydd vid små sjöar och vattendrag

Det generella strandskyddet föreslås tas bort vid små sjöar och vattendrag. För Västerbottens del är många av dessa redan undantagna i det avgränsningsbeslut som finns i länet. Troligtvis blir lättningen därför inte särskilt märkbar. I vissa kommuner bedöms inte heller intresset av att exploatera vid dessa mindre vatten särskilt stort.

Upphävande av äldre förordnanden

Utredningen föreslår att Länsstyrelsen ska kunna upphäva tidigare läns- och kommunvisa förordnanden om strandskyddets omfattning. Region Västerbotten avstyrker detta och önskar en mer utförlig konsekvensbeskrivning av förslaget. I Västerbotten finns ett avgränsningsbeslut som är större än det som nu föreslås för små sjöar och vattendrag. Om detta upphävs kommer länets

kommuner påverkas negativt, eftersom det skulle öka den strandskyddade arealen. För flera av kommunerna i Västerbotten är det väldigt viktigt att nu gällande avgränsningsbeslut kvarstår.

Bättre redovisning av strandskyddets omfattning

Förslaget om att Länsstyrelserna får i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller i respektive län är enligt Region Västerbotten positivt eftersom det skulle underlätta kommunernas planering. Det finns dock en risk för missförstånd och feltolkningar, varför det är viktigt att kartläggningen innehåller tydlig metadata.

Strandskydd i relation till äldre planer

I utredningen föreslås ett tydliggörande om att strandskydd inte automatisk återinträder, till följd av upphävande av eller upprättande av planer, i områden där strandskyddet upphävts. Detta är positivt eftersom det underlättar planeringen i flera av kommunerna i Västerbotten.

Ökad och mer effektiv tillsyn

Utredningen presenterar förslag för att få till en ökad och mer effektiv tillsyn. Å ena sidan är det positivt med förslaget om att Naturvårdsverket får i uppdrag att arbeta med tillsynsvägledning och utbildningsinsatser. Å andra sidan är det svårt för glesbygdskommunerna att utöka tillsynen utan tillgång till mer resurser, eftersom de har svårt att hinna med den tillsyn som redan idag ska göras. Införande av preskriberingstid är en åtgärd som skulle kunna underlätta tillsynsörden.

Införande av system med landsbygdsområden

Istället för LIS föreslås ett system med landsbygdsområden, vilka ska uppfylla vissa kriterier. Landsbygdsområden ska då utses på två sätt, antingen genom att kommunen ansöker hos Länsstyrelsen om att upphäva strandskyddet inom ett område eller att kommunen pekar ut landsbygdsområden i sin översiktsplanering.

Positiva aspekter av förslaget är att det ger kommunerna lite bättre förutsättningar att påverka var byggnation kan ske trots att strandskydd råder. De geografiska begränsningarna tas bort för landsbygdsområden och kriterierna förändras. Att kravet om maximalt avstånd om 200 meter till närmaste bebyggelse tas bort, underlättar mycket för kommunerna i Västerbotten, samtidigt som det såklart finns fördelar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv med att ny bebyggelse sker samlat. Lycksele kommun har exempelvis behövt neka dispens i ärenden där byggnation skulle ske mitt inne i en by men med ett avstånd på 300 m till närmaste hus.

Utöver ovan nämnda positiva aspekter bedömer dock Region Västerbotten att införandet av landsbygdsområden inte kommer leda till några större lättnader för länets kommuner.

Kriterierna som ett landsbygdsområde ska uppfylla är otydliga och kan komma att tolkas olika. Vad innebär *"ha god tillgång på obebyggd mark"*, *"inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse"* och *"inte vara av särskild betydelse för strandskyddets syften"*? Om tolkningen av kriterierna blir för hård, riskerar effekterna vad gäller utveckling och byggande bli relativt små. Samsyn mellan kommun och länsstyrelse gällande definitioner behöver således säkerställas.

Vidare är det otydligt vilken typ av utredning som kommer att krävas för att i översiktsplaneringen kunna peka ut landsbygdsområden. I praktiken skulle förslaget i princip kunna innebära att LIS byter namn till landsbygdsområden och att utredningskrav och betungande utredningar fortsatt krävs.

Vid upphävande av eller dispens från strandskyddet i utpekade landsbygdsområden ska särskilda skäl beaktas. Ett av dessa skäl är om området *"behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som är nödvändiga för en verksamhet, om verksamheten har fördel av ett strandnära läge"*. Detta är å ena sidan bra eftersom verksamheter som har nytta av ett strandnära läge ges större möjlighet att utvecklas. Å andra sidan kan formuleringen innebära en begränsning för

verksamheter som inte drar fördel av ett strandnära läge utan har andra skäl till varför de önskar vidta åtgärder inom strandskyddat område. Som exempel har Vilhelmina kommun erfarenhet av en förening som ville utveckla sin verksamhet. På grund av bl.a. topografi och tillgänglighet var det mest lämpligt att göra detta inom strandskyddat område. Med föreslagen förändring hade det varit svårt att bevilja dem dispens.

Gällande upphävande av strandskydd inom landsbygdsområden står det i betänkande att de "...måste föregås av noggranna utredningar", vilket skulle kunna innebära problem i de kommuner där möjligheten för upphävande torde vara som störst. Små glesbygdskommuner mäktar nämligen sällan med betungande utredningsarbete. De har ofta sämre ekonomiska förutsättningar och saknar tillgång till den expertis som behövs för utredningsarbetet.

Utredningen anger vidare att "Kommuner som har erfarenhet av LIS borde ha lättare att förhållandevis snabbt bestämma sig för vilka områden som kan vara aktuella för att ansöka om upphävande av strandskydd inom landsbygdsområden". Detta stämmer dock inte för kommuner som haft svårigheter att med LIS på förhand avgöra var det finns intresse för att bygga.

För kommunerna i Västerbotten har LIS varit ett tidsmässigt och ekonomiskt ineffektivt arbetssätt. Västerbottens kommuner är generellt stora till ytan och ofta glesbebyggda. Att försöka förutse var intresse för byggande kan finnas i framtiden är som ett lotteri. I glesbebyggda områden står därför arbetet som krävs för att peka ut områden (vare sig det handlar om nuvarande LIS eller föreslagna landsbygdsområden) inte i proportion mot nyttan av dem. Samtidigt kan ett enda nytt hus ofta vara av enorm betydelse för den by och den kommun som det byggs i. I flera kommuner har mycket arbete och resurser lagts ner på att peka ut LIS-områden som det sedan inte funnits något intresse av att bygga inom. I många fall har istället dispens senare önskats på andra platser i strandnära läge. Platser som hade haft goda möjligheter att uppfylla kraven, men som av resursskäl eller begränsningar av antal LIS-områden i en kommun inte kunnat pekas ut. Att bygga vidare på idén om i förväg utpekade områden kan därför inte anses ändamålsenligt.

Region Västerbotten anser, som även uttryckt under de generella synpunkterna, att det vore bättre att införa ett system där kommunerna själva använder kriterierna för landsbygdsområden som bedömningsunderlag vid varje enskilt ärende. Detta skulle spara kommunerna tid och resurser samtidigt som det också skulle stärka deras egna beslutfattande och tilliten till det.

Det förslag som finns i betänkandet om att Länsstyrelsen ska få tolv månader på sig innan de meddelar sitt beslut om upphävande av strandskydd inom ett landsbygdsområde är, enligt Region Västerbotten, en orimlig tidsram för den enskilde byggaren. Det står inte heller i proportion med övriga krav på handläggningstider som krävs av kommunen enligt Plan- och bygglagen, där även de svåraste och mest komplexa byggprojekt ska utredas och beslutas av kommunen inom tio veckor.

Gällande begreppet *landsbygdsområden* vill Region Västerbotten lyfta frågan om huruvida det i sammanhanget är det mest lämpade. Landsbygd finns även utanför det som är strandskyddat och begreppet *landsbygdsområden* används redan i andra sammanhang. Det finns således en risk för missförstånd och förvirring. En annan möjlig konsekvens är irritation hos medborgare som inte förstår att kommunerna utpekar landsbygdsområden endast inom strandskyddet.

Stärkt skydd

Gällande förslaget om en särskilt restriktiv hållning till upphävande av strandskydd i områden med hög exploateringsgrad menar Region Västerbotten å ena sidan att ett stärkt skydd kan vara motiverat i vissa områden. Å andra sidan har regelverket redan en inbyggd restriktivitet när det gäller högexploaterade områden. Nämnvärt är även att det råder stora skillnader i skyddsvärdet mellan olika områden som är hårt exploaterade, något som förslaget inte tar hänsyn till. Utredningens förslag innebär alltså ett stärkt skydd, inte bara av skyddsvärda områden, utan även av områden som redan är ianspråktaga och saknar betydelse för strandskyddets syften.

Region Västerbotten anser inte heller att förslaget beaktar andra viktiga klimat- och miljöaspekter som kan vara av betydelse vid en exploatering inom strandskyddet. Många tillväxtkommuner har en planeringsinriktning om förtätning som bygger på bebyggelsekoncentration och närhetsprincip. Detta innebär att befintlig infrastruktur kan användas, miljövänliga transportsätt främjas, den täta blandstadens fördelar åstadkommas samtidigt som exploatering av orörd mark vid tätortsbebyggelse kan minimeras och resursförbrukning begränsas i takt med befolkningstillväxt och bebyggelseutveckling.

En striktare tillämpning av skälen riskerar att reducera en sådan avvägd hållbar helhetstanke. Det kan exempelvis leda till att värdefulla naturområden strax utanför tätortsgräns eller att parkområden strax utanför strandskyddsgräns behöver tas i anspråk som ett alternativ med sämre hållbar utveckling som följd. Ett upphävande av strandskydd med givna hållbara förtecken i ett helhetsperspektiv kan vara avgörande för att säkerställa trygga och välfungerande stadsdelar i en tillväxtort.

Även en striktare tillämpning vid exempelvis en kommuns högexploaterade havskust skulle försvåra åtgärder på avvägda platser vars syfte i grunden är besöksmålsutveckling och underlätta allmänhetens tillgänglighet.

För att strandskyddet verkligen ska differentieras lokalt, vill Region Västerbotten återigen betona vikten av införandet av ett system där den enskilda situationen får stort genomslag.

Vidare innebär förslaget om stärkt skydd att det landar ett ansvar på kommunerna att ha den kompetens som krävs för att bedöma både exploateringstryck och naturvärden i vattenområden. Detta förutsätter att kommunen har tillgång till nödvändig expertis och faktaunderlag, något som Region Västerbotten bedömer kan vara svårt för små kommuner.

Övrigt

Slutligen vill Region Västerbotten framföra några övriga synpunkter:

En ändring av strandskyddet i grunden, med en differentiering som utgår från kommunernas lokalpolitiska ansvar, bör inte påverka Sveriges möjligheter att uppnå relevanta miljö- och klimatmål.

För att säkerställa rättvisa bedömningar över hela landet behövs förtydliganden av vad länsstyrelsen ska titta på vid överprövning.

Det är beklagligt att utredningen inte föreslår någon förändring utifrån Länsstyrelsens vetorätt i överprövning av dispenser kontra saknad klagorätt för kommunerna. Så länge som detta kvarstår torde det lokala inflytandet inte öka i någon betydelsefull mening.