



2021-04-14

Planarkitekt  
Fanny Hansson  
0490-25 40 84  
fanny.hansson@vastervik.se

Miljö- och energidepartementet  
103 33 Stockholm

## Förslag till yttrande

# Betänkandet SOU 2020:78 Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd

(Dnr M2020/02032)

Västerviks kommun har erbjudits tillfälle att lämna synpunkter i remissärendet M2020/02032 rörande betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd* (SOU 2020:78).

Kommunstyrelsens förvaltning, Enheten för samhällsbyggnad, har fått i uppdrag att ta fram ett förslag till remissyttrande. Förslaget har skrivits fram i samarbete med Miljö- och byggnadskontoret. Arbetsgruppen har bestått av kompetenser inom samhällsplanering, landsbygdsutveckling, naturvård samt strandskyddslagstiftningen och dess tillämpning.

## Bakgrund

### Västerviks kommun

Västerviks kommun ligger i Kalmar län i Smålands nordöstra hörn, vi gränsar mot fem andra kommuner (Valdemarsvik, Åtvidaberg, Kinda, Vimmerby och Oskarshamn) varav tre ligger i Östergötlands län och två i Kalmar län. Vi är en av de största kommunerna i södra Sverige (3 597 kvm varav 1 874 kvm är land och 1724 kvm är vatten) och har en befolkning på lite drygt 36 650 invånare. Vi brukar marknadsföra oss med att vi har 500 sjöar, 5000 öar och 55 mil kust.

Västerviks kommun karaktäriseras av stad, tätorter och landsbygd med nära koppling till vattendrag, sjöar, hav och skärgård. För kommunen är de strandnära lägena är en viktig tillgång som ger förutsättningar att skapa attraktiva lägen för boende, verksamheter, rekreation och friluftsliv som bidrar till kommunens utveckling. Kopplingen till vatten är en central del i kommunens identitet och utgör en viktig kvalitetsfaktor för kommunen, dess invånare, besökare och företag.

Västerviks kommuns förutsättningar gör sammantaget att strandskyddsfrågan får stor betydelse för kommunens utvecklingsmöjligheter.



## Betänkandet

Den 4 juli 2019 bemyndigade regeringen chefen för Miljödepartementet att ge en särskild utredare i uppdrag att se över strandskyddet. Uppdraget bestod i att:

*"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 exploateringsstryck.*

*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 exploateringsstryck.*

*Förslagen ska också syfta till att bibehålla eller förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden."*

En särskild utredare förordnades tillsammans med en utvald grupp experter som genomfört utredningen och överlämnat betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd* (SOU 2020:78).

## Sammanfattning

Västerviks kommun anser att ansatsen i betänkandet lovar mer än vad som blir utkomsten av betänkandets förslag. Västerviks kommun konstaterar att det krävs ett större grepp för att åstadkomma uppdragets mål.

Västerviks kommun anser att det är en betydande brist att skärgårdsfrågan inte har hanterats i tillräcklig utsträckning och att det är otydligt vad som ska gälla för skärgården enligt förslaget. Västerviks kommun föreslår att begreppet kärnöar arbetas in i förslaget till författningsändring och jämförelse med landsbygdsområden.

Västerviks kommun anser att de länsvisa undantagen måste upphävas för att skapa nationellt likställda strandskyddsvillkor.

Västerviks kommun ser positivt på förslagen som syftar till att öka kommunens inflytande i strandskyddsfrågor och att effektivisera processerna. Kommunen vill dock särskilt betona behovet av samsyn mellan länsstyrelse och kommun samt att länsstyrelsen tilldelas resurser att arbeta med ett mer differentierat strandskydd med hänsyn till kommunernas lokala förutsättningar.

Västerviks kommun är positiva till tillägget av möjligheten att ansöka direkt till länsstyrelsen om upphävande av strandskydd inom landsbygdsområden. Detta blir en betydligt effektivare process för kommunen än att arbeta med utpekanden i översiktsplanen.

Västerviks kommun ställer sig positiva till ska-lydelsen kopplat till länsstyrelsens beslut om upphävande av strandskydd som tydligt indikerar att förslaget avser stärka



kommunens roll och ge kommunen större inflytande i frågan om var strandskyddet bör upphävas i våra kommuner utifrån våra lokala förutsättningar.

Västerviks kommun ser positivt på ansatsen att göra lättnader avseende det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. Västerviks kommun tillstyrker förslaget att ta bort det generella strandskyddet för små sjöar och vattendrag, men anser att gränsen på 1 hektar för små sjöar bör höjas. Därtill avstyrker Västerviks kommun de föreslagna beräkningsgrunderna och anser att de behöver redovisas djupare för ett ge en heltäckande bild av förslagets konsekvenser.

Västerviks kommun ser positivt på och tillstyrker förslaget att ta bort strandskyddet vid anlagda vatten efter 1975.

Västerviks kommun är positiva till ansatsen att åstadkomma en bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller.

Västerviks kommun tillstyrker förslaget att länsstyrelsen ska få upphäva tidigare förordnanden om upphävande av strandskydd.

Västerviks kommun tillstyrker det föreslagna tillägget i *10 a § i lag om införande av miljöbalken* och instämmer i SKR:s yttrande.

Västerviks kommun instämmer i bedömningen att det finns ett behov av att vidare utreda undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna. Västerviks kommun anser att särskilda undantag bör gälla för turismen som kompletterande verksamhet till de areella näringarna och instämmer i SKR:s yttrande.

Västerviks kommun anser att det utvidgade strandskyddet bör omprövas utifrån lokala förutsättningar och instämmer huvudsakligen i SKR:s yttrande.

Västerviks kommun anser att begreppet landsbygdsområde bör bytas ut och instämmer i SKR:s yttrande kopplat till de föreslagna två alternativa sätten att underlätta byggandet inom landsbygdsområden.

Västerviks kommun anser att föreslagna kriterier för landsbygdsområden kan fungera, men understryker att det kräver en samsyn mellan länsstyrelse och kommun. Det förutsätter att det finns en tydlig vägledning för hur tolkningar ska göras samt att kommunens bedömning utifrån lokalkännedom väger tungt i prövningen. I övrigt instämmer Västerviks kommun i SKR:s yttrande.

Västerviks kommun anser inte att kopplingen till landsbygdsutveckling ska tas bort, utan att den snarare bör omtolkas för en ändamålsenlig tillämpning kopplat till landsbygdsutveckling. I övriga synpunkter instämmer Västerviks kommun i SKR:s yttrande.

Västerviks kommun avstyrker förslaget om att de särskilda skälen för dispens och upphävande vid detaljplanering ska tillämpas särskilt restriktivt i vissa områden, då det skulle innebära omotiverade skärpningar för områden som saknar betydelse för



strandskyddets syften. Västerviks kommun vill särskilt understryka de negativa konsekvenser förslaget skulle få på kommunens möjligheter till tätortsutveckling i strandnära lägen. Västerviks kommun instämmer i SKR:s yttrande.

Västerviks kommun tillstyrker att klimatanpassningsåtgärder ska kunna utgöra ett särskilt skäl för upphävande eller dispens från strandskyddet. Kommunen anser däremot inte att föreslagen formulering av 7 kap 18 c § MB är tillräckligt tydlig och instämmer i SKR:s yttrande.

Västerviks kommun anser att fokus i nuläget i första hand bör ligga på att få till stånd en strandskyddslagstiftning som är begriplig och tillämpas i kombination med en fungerande vägledning. Kommunen vill också lyfta behovet av resurser för hantering av den tillsynsskuld som ålagts kommunerna att hantera sedan tillsynsansvaret överfördes 2009. Västerviks kommun instämmer i SKR:s yttrande.

Västerviks kommun ser positivt på förslaget om att skapa en tydligare statistik kring dispensbeslut. Kommunen vill även lyfta behovet av förtydliganden kring hur strandskyddstillämpningen ska ske praktiskt från det att förändringarna trätt i kraft, till dess att vägledningar och tolkningsunderlag finns framtagna. Västerviks kommun instämmer i SKR:s yttrande.



## Generella synpunkter

### En förändring "i grunden" kräver ett större omtag

Uppdraget för betänkandet har varit att:

*"föreslå de 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 också syfta till att bibehålla eller förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden."*

Västerviks kommun anser att ansatsen lovar mer än vad som blir utkomsten av betänkandets förslag. Förslagen blir snarare modifieringar inom nuvarande ramar och inte en systemförändring i grunden som ansatsen antyder. Västerviks kommun konstaterar att det krävs ett större grepp för att åstadkomma uppdragets mål.

### Kust- och skärgårdsutveckling

Västerviks kommun anser att det är en betydande brist att skärgårdsfrågan inte har hanterats i tillräcklig utsträckning och att det är otydligt vad som ska gälla för skärgården enligt förslaget. Västerviks kommun föreslår att begreppet kärnöar arbetas in i förslaget till författningsändring och jämföras med landsbygdsområden.

Det som betänkandet ska beröra enligt uppdragsbeskrivningen är strandnära landsbygdsområden generellt. Fokus i utredningen och de mer konkreta förslagen till åtgärder ligger tydligt på inlandet. I en skärgårdskommun som Västervik är det dock givet att skärgården räknas in som landsbygdsområden och att även skärgårdsöarna behandlas på samma detaljnivå som landsbygdsområden i inlandet.

På sida 254–255 för utredningen ett kort resonemang om skärgårdarnas behov av att skapa förutsättningar för en levande skärgård. Västerviks kommun tolkar det dock som att betänkandet varken föreslår förbättringar eller försämringar för skärgården och ser en risk att förslagen som läggs fram kan innebära försämrade förutsättningar för skärgården, särskilt som förslaget innehåller dubbla budskap. Å ena sidan beskrivs att det ska gå att peka ut landsbygdsområden i skärgården, å andra sidan läggs det fram att utpekanden ska ske särskilt restriktivt i områden med utökat strandskydd och riksintressen. Västerviks skärgård och kuststräcka omfattas till stor del av både utökat strandskydd och riksintressen, varför möjligheten att peka ut landsbygdsområden i skärgården bedöms bli ytterst begränsad. Västerviks kommun anser inte att det gjorts en tillräcklig analys av förslagets konsekvenser och inneboende motsättningar.

Västerviks kommun vill se ett förslag som ger förutsättningar för en levande skärgård. Ett sätt att åstadkomma det är att göra det möjligt att peka ut landsbygdsområden i skärgården utifrån lämplighet och koppling till en strategisk översiktlig planering. Praktiska exempel på ett sådant tillvägagångssätt finns etablerat i



Stockholms skärgård, där man jobbat med begreppet kärnöar för att skapa en strukturbild för skärgården. Konceptet bygger på att en utvald andel befintliga exploaterade öar med verksamheter och bostäder pekats ut som utvecklingsområden för skärgården. Inom dessa utpekade områden ges särskilda förutsättningar för utveckling, medan oexploaterade öar får en tydligare inriktning mot bibehållande av natur- och rekreationsvärden. På så sätt kan kommunen genom sin strategiska planering skapa en övergripande strukturbild för skärgården utifrån ett helhetsperspektiv som främjar en levande skärgård ur ett brett perspektiv.

Det är viktigt att hänsyn tas till de som bor och verkar i skärgården under hela året, särskilt då de är en förutsättning för att en levande skärgård ska bestå och kunna utvecklas. Skärgårdslivet har sina särskilda villkor och utmaningar som också kräver sina praktiska förutsättningar. Ett tydligt exempel på det är behovet av förtöjningsplatser och båthus; ska man bo på en ö krävs, utöver platsen för bostadshuset, också att två stränder tas i anspråk. Man måste helt enkelt kunna förtöja sin båt både på ön och på fastlandet. Ska man dessutom bo *permanent* på en ö räcker det inte med en bryggplats vid en delad brygga utan man behöver ofta det utökade skyddet för båten som ett båthus ger. Strandskyddet kan inte regleras på ett sådant vis att de som bor och verkar i skärgården inte ges förutsättningar för, eller till och med förhindras, bedriva sina verksamheter och leva i skärgården.

## Betänkandets förslag

### De länsvisa undantagen

**Västerviks kommun anser att de länsvisa undantagen måste upphävas för att skapa nationellt likställda strandskyddsvillkor.**

Västerviks kommun anser att det är en allvarlig brist att betänkandet varken lyfter eller hanterar den centrala frågan om de länsvisa undantagen. Detta trots att det är en fråga som är avgörande för att åstadkomma likvärdiga nationella grundförutsättningar i strandskyddsfrågan.

I dagsläget har 11 av 21 län egna bestämmelser om var strandskydd råder. I de resterande 10 länen råder strandskydd vid allt vatten. Det här skapar en grundläggande orättvisa i de olika länens strandskydd som är så djup att den omöjligt kan accepteras. Nedanstående bild är ett tydligt exempel på det här, den är hämtad ur Strandskyddsdelegationens slutbetänkande SOU 2015:18.

Bilden visar ett kartutsnitt från Nässjö kommun där gröna och blå områden illustrerar var strandskydd gäller under rådande undantagsbestämmelse i Jönköpings län medan de grå områdena (tillsammans med de gröna och blå) visar var strandskyddet skulle gälla enligt lagstiftningens nuvarande lydelse, eller, om man så vill, hur strandskyddet gäller i Västerviks kommun (ca 17 mil från Nässjö).

Det är Västerviks kommuns bestämda uppfattning att det här tydligt illustrerar hur mycket mer förutseende och progressiv länsstyrelsen i Jönköping var under sent 70-tal jämfört med sin granne i öster, länsstyrelsen i Kalmar. Där länsstyrelsen i Jönköping undantog vatten från strandskydd och skapade möjligheter på landsbygden utökade

istället länsstyrelsen i Kalmar strandskyddet, främst i skärgården men också längs kusten och vid vissa insjöar.

Det är helt orimligt att ens försöka närma sig tanken på en likvärdig strandskyddstillämpning om dessa länsvisa undantag tillåts finnas kvar!

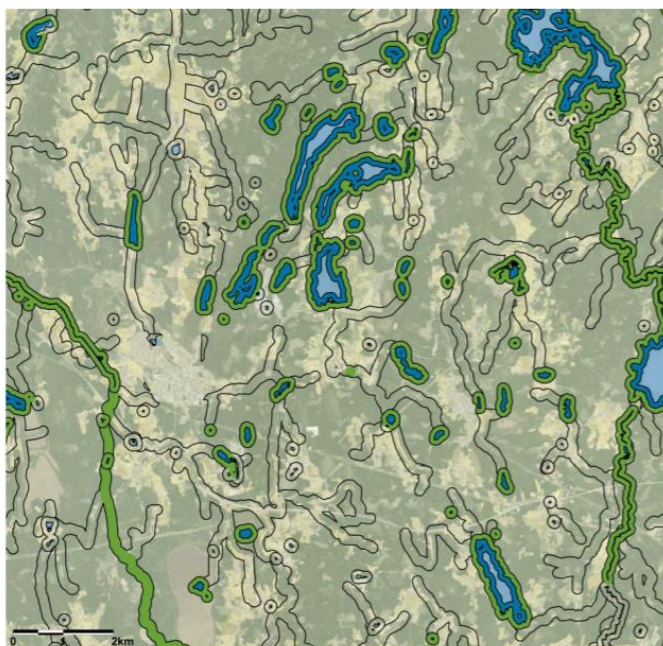
Västerviks kommun inser förstås att de län som haft dessa undantag till viss del kommer drabbas eftersom ett upphävande av de länsvisa undantagen leder till att strandskydd återinträder i varierande omfattning beroende på hur just det länets undantagsbeslut utformats. Men omvänt kan man också ställa sig frågan vilken skada de 10 län som sedan 70-talet saknat dessa undantag lidit och vilken utvecklingspotential som kvävts på grund av dessa länsstyrelser ovilja att fatta motsvarande beslut. Hur ska *den* skadan värderas? Till viss del kompenseras utredningens förslag om att helt upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag en del av de här länsvisa undantagen men så länge undantagsbesluten tillåts fortleva kvarstår ändå den grundläggande ojämlikheten.

### Likabehandlingsprincipen och länsstyrelserna

De länsvisa undantagen sätter också fingret på ett problem som under lång tid funnits i den svenska rättstillämpningen kring strandskyddet, nämligen länsstyrelsernas olika tolkningar och tillämpningar av lagstiftningen. Vissa länsstyrelser har genom hela den moderna historien tolkat strandskyddet särskilt restriktivt medan andra använt lagstiftningen för att skapa lättnader och öppningar där man sett sådana möjligheter. Se tidigare jämförelse mellan länsstyrelserna i Jönköping och Kalmar som exempel. Det här behöver adresseras från regeringens sida, länsstyrelserna är statens förlängda arm ute i landet och då ska samtliga länsstyrelser tolka lagen lika. Här behövs tydlig vägledning och styrning.

Figur 5.1 Exempelbild, undantag i praktiken

I bilden visas ett område i Nässjö kommun. De gröna och blå linjerna visar var strandskydd gäller på land och i vatten. De med grått inritade områdena visar var strandskydd enligt huvudregeln skulle gälla om det inte funnits ett länsvist undantag



Källa: SCB, 2015.



## **Den kommunala självbestämmanderätten - kommunens inflytande i strandskyddsfrågor**

Västerviks kommun ser positivt på förslagen som syftar till att öka kommunens inflytande i strandskyddsfrågor och att effektivisera processerna. Kommunen vill dock särskilt betona behovet av samsyn mellan länsstyrelse och kommun samt att länsstyrelsen tilldelas resurser att arbeta med ett mer differentierat strandskydd med hänsyn till kommunernas lokala förutsättningar.

Betänkandet beskriver avsikten att öka kommunernas inflytande i strandskyddsfrågan. Exempelvis föreslås fler skäl för kommunen att hävda för att motivera upphävande av strandskydd och det öppnas för en alternativ väg att peka ut landsbygdsområden genom att direkt ansöka till Länsstyrelsen om upphävande av strandskyddet inom ett eller flera områden. Länsstyrelsen ska då enligt betänkandet upphäva strandskyddet förutsatt att landsbygdsområdet uppfyller kriterierna och att särskilda skäl för upphävande föreligger.

**Västerviks kommun är positiva till tillägget av möjligheten att ansöka direkt till länsstyrelsen om upphävande av strandskydd inom landsbygdsområden. Detta blir en betydligt effektivare process för kommunen än att arbeta med utpekanden i översiktsplanen. Kommunen ställer sig också positiva till ska-lydelsen som tydligt indikerar att förslaget avser stärka kommunens roll och ge kommunen större inflytande i frågan om var strandskyddet bör upphävas i våra kommuner utifrån våra lokala förutsättningar.**

Västerviks kommun ser dock en risk att avsikten att öka kommunens inflytande genom ska-lydelsen inte kommer att få det genomslag som avses. Kommunen ges starkare och fler medel att motivera upphävande av strandskydd, men det är ingen garanti för att få igenom fler strandskyddsärenden. Ska-lydelsen kopplat till länsstyrelsens prövning riskerar att bli uddlös, då det enda som krävs för avslag är att länsstyrelsen gör en annan bedömning än kommunen. Kommunen befarar att nuvarande situation kommer att kvarstå, där Länsstyrelsen i Kalmar län förhållit sig restriktiva kring upphävande av strandskydd ända sedan 70-talet. Erfarenheterna hos kommunen lokalt inom det egna länet är att det inte råder en samsyn mellan kommunerna och länsstyrelsen i strandskyddsfrågan och att kommunens bedömningar utifrån lokalkännedom inte får tillräckligt gehör hos länsstyrelsen.

Ska-lydelsen visar på en god intention om ökat kommunalt inflytande, men förutsätter också ett omfattande arbete med att skapa samspel och samsyn mellan kommunerna och länsstyrelserna. Annars finns en överhängande risk att kommunen lägger stora resurser på beslutsunderlag som ändå i slutändan förkastas av länsstyrelsen som bedömer frågan annorlunda.

Ett ökat inflytande hos kommunerna kräver en mer omfattande differentiering av strandskyddet som tar hänsyn till lokala förutsättningar. Länsstyrelsen behöver ges resurser i sin prövning för att i större utsträckning inta det platsspecifika perspektivet som idag saknas i flertalet bedömningar enligt kommunens uppfattning. Det kan inte vara centraliserade beslut i de här frågorna, det måste finnas en lokalkännedom för att kunna fatta de strategiska besluten kring kommunens utveckling. Det måste också ges ett tydligt





direktiv från staten om att länsstyrelserna ska ta stor hänsyn till kommunernas lokalkännedom i sin prövning.

Förutsättningarna kan skilja sig åt mycket inom ett och samma län, exempelvis mellan Västerviks kommun och Ölands kommuner, där kuststräckorna ser helt olika ut och också behöver bedömas därefter. Strandskydd om 300 meter i Tjust skärgårds kuperade terräng upplevs på ett helt annat sätt än i Ölands långsträckta flacka landskap.

Västerviks kommuns bestämda uppfattning är att kommunens reella inflytande måste öka om vi ska kunna uppnå en fungerande differentiering av strandskyddet där hänsyn tas till varje kommuns särskilda förutsättningar.

### **Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort**

**Västerviks kommun ser positivt på ansatsen att göra lättnader avseende det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. Västerviks kommun tillstyrker förslaget att ta bort det generella strandskyddet för små sjöar och vattendrag, men anser att gränsen på 1 hektar för små sjöar bör höjas. Därtill avstyrker Västerviks kommun de föreslagna beräkningsgrunderna och anser att de behöver redovisas djupare för ett ge en heltäckande bild av förslagets konsekvenser.**

Borttagandet av det generella strandskyddet för små vattendrag med en maximal bredd på 2 meter är positivt för Västerviks kommun. Förslaget bedöms kunna ge goda effekter i aktuella strandskyddsärenden och kunna bidra till landsbygdsutveckling i kommunen utifrån kända ärenden och efterfrågan. Det bedöms också leda till en förenklad bygglovsprövning på landsbygden eftersom det blir tydligare för bygglovshandläggarna var strandskydd råder och inte.

Gällande borttagandet av det generella strandskyddet för sjöar mindre än 1 hektar uteblir effekterna i stor utsträckning. Västerviks kommun har låtit ta fram en GIS-analys som visar de sjöar och strandområden som skulle beröras av förslaget och konstaterar att gränsen på 1 hektar inte ger önskat utfall. 1 hektar är i sammanhanget en väldigt begränsad areal för sjöar som på sin höjd kan omfatta vattensamlingar i paritet med gölar, det vill säga små vatten som i praktiken inte uppfattas som sjöar. Det innebär i sin tur att dessa små vatten inte utgör det attraktiva läge som särskilt kan uppmuntra byggnation och verksamheter på landsbygden, vilket får tolkas vara förslagets avsikt. Västerviks kommun är av uppfattningen att intentionen med borttagandet är god, men att gränsen på 1 hektar behöver höjas för att det ska ge någon betydande effekt för kommunens landsbygdsutveckling.

Västerviks kommun ser, i likhet med SKR, risker och svårigheter i att beräkningsgrunderna för vad som betraktas som små sjöar och vattendrag ska meddelas genom föreskrifter på förslaget sätt. Det bedöms som svårt att få en uppfattning om konsekvenserna och kommunen ser en risk för att det blir teoretiska beräkningar som avgör, istället för situationsanpassade plats specifika bedömningar. Det är viktigt att den metod som föreslås ges förutsättningar för en likvärdig tillämpning över hela landet.



## **Strandskydd vid anlagda vatten**

**Västerviks kommun ser positivt på och tillstyrker förslaget att ta bort strandskyddet vid anlagda vatten efter 1975.**

Västerviks kommun ser positivt på förslaget att ta bort strandskyddet vid anlagda vatten efter 1975. Vid tillämpningen av ett sådant förslag är det av vikt att det definieras vad som ska räknas som ett anlagt vatten. Det är också relevant för att göra det möjligt att bedöma konsekvenserna av förslaget.

Västerviks kommun instämmer i bedömningen att det behöver finnas en bortre gräns från vilken det generella borttagandet av strandskyddet vid anlagda vatten ska gälla. Ju längre tillbaka i tiden ett vatten har uppkommit, desto svårare är det att göra bedömningen om det ska kategoriseras som anlagt eller inte. Genom tidsgränsen blir förslaget genomförbart och tillämpligt i praktiken. 1975 är ett etablerat årtal inom strandskyddslagstiftningen och bedöms vara en motiverad tidsgräns i sammanhanget.

Västerviks kommun noterar också att förslaget om att upphäva strandskyddet för små sjöar och vattendrag till stor del kan tolkas innefatta dessa anlagda vatten och att aktuell lättnad i strandskyddet i sådana fall tillgodoses även via en sådan ändring i strandskyddslagen.

Västerviks kommun ser borttagandet av strandskyddet vid anlagda vatten som en avgörande fråga för att de areella näringarna ska våga satsa på åtgärder kopplade till vatten utan oro för omotiverade skydd. Anlagda vatten är en naturlig del av de areella näringarnas verksamheter och miljöanpassningsarbete och bör inte begränsas av strandskydd. Det är av vikt att strandskyddet inte hindrar verksamheternas utveckling, särskilt då de är en central del av Västerviks kommuns landsbygd och landsbygdsutveckling.

## **Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller**

**Västerviks kommun är positiva till ansatsen att åstadkomma en bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller.**

En tydlig och transparent redovisning av var strandskydd gäller och inte är viktig för att strandskyddet ska få sin legitimitet. Förslaget enligt betänkandet förutsätter att länsstyrelsen får tillräckliga resurser för att genomföra arbetet med digitaliseringen. Det är av stor vikt att en och samma metod för bestämmandet av strandskyddets omfattning och geografiska utbredningsområde används och utgår fram samma typ av underlagsmaterial och kartinformation för att få en likvärdig bedömning i landets alla län.

Västerviks kommun ser dock att den stora utmaningen i redovisningen av strandskyddets omfattning ligger i att tolka avgränsningarna för de länsvisa undantagen. Västerviks kommuns ståndpunkt är att de länsvisa undantagen bör upphävas, vilket också skulle innebära att en stor del av problematiken i tolkningen av gamla beslut om strandskydd skulle försvinna med dem.



## **Enklare att ändra gamla förordnanden om strandskyddets omfattning**

**Västerviks kommun tillstyrker förslaget att länsstyrelsen ska få upphäva tidigare förordnanden om upphävande av strandskydd.**

Västerviks kommun ser att detta förslag är direkt kopplat till frågan om de länsvisa undantagen. Västerviks kommuns ståndpunkt är att de länsvisa undantagen ska upphävas och kommunen ser därför positivt på att länsstyrelsen ska kunna upphäva tidigare förordnanden om upphävande av strandskydd. För vidare argumentation, se svar under rubriken *De länsvisa undantagen*.

## **Strandskydd och äldre planer**

**Västerviks kommun tillstyrker det föreslagna tillägget i 10 a § i lag om införande av miljöbalken och instämmer i SKR:s yttrande:**

*“SKR tillstyrker det föreslagna tillägget i 10 a § i lag om införande av miljöbalken.*

*Förslaget syftar till att förtydliga situationer då strandskydd inte ska återinträda vid upphävande av en detaljplan eller ny detaljplaneläggning, för att länsstyrelsen redan beslutat om upphävande av strandskyddet.”*

Västerviks kommun är mycket positiva till förslaget att strandskyddet inte automatiskt ska återinträda vid upphävande av en detaljplan eller vid ny planläggning. Västerviks kommun förutsätter att förslaget gäller för alla tidigare planlagda områden där strandskyddet varit upphävt, inte bara dem där det finns ett specifikt beslut om upphävande.

Västerviks kommun har i flera planprocesser som berör befintliga bebyggelsemiljöer och verksamheter upplevt att lagstiftningen och länsstyrelsen är restriktiv när det kommer till denna typ av områden och strandskyddsfrågor. Nedan ges två exempel på detaljplaneärenden där områdena planlades före 1975 och strandskydd aldrig inträtt. I och med ny planläggning återinträder strandskyddet inom dessa områden automatiskt och kommunen behöver motivera ett upphävande genom de särskilda skälen. Om betänkandets förslag varit gällande hade dessa ärenden inte blivit aktuella avseende strandskyddsfrågan.

Det första exemplet rör ett detaljplaneärende för den befintliga campingen *Hallmare havsbad camping* i Loftahammar. Kommunen hävdade särskilda skäl för upphävande av strandskyddet inom delar av planområdet, men länsstyrelsen valde att överpröva detaljplanen och beslutade att upphäva densamma då de inte såg skäl att upphäva strandskyddet i den omfattning som kommunen föreslagit. Specifikt rörde länsstyrelsen argumentation att ett antal befintliga campingtomter ska tas bort för att till skapa en fri passage som idag inte finns längs stranden inom ett område som idag är planlagt för camping. Västerviks kommun har överklagat beslutet till Regeringen som ska avgöra ärendet. Om detaljplanen upphävs innebär det att utvecklingsmöjligheterna för en befintlig campingverksamhet som varit planlagd och funnits på platsen sedan 60-talet kommer att begränsas avsevärt.



Det andra exemplet rör framtagandet av en ny detaljplan för Amerikaområdet i Västervik där två planlagda avstyckade bostadstomter som ännu inte bebyggts (lucktomter), ska planläggas för bostäder på nytt. Planprocessen pågår och planen har varit föremål för samråd. Kommunen har hävdats särskilda skäl för upphävande av strandskyddet, medan Länsstyrelsen menar att det saknas särskilda skäl för ett upphävande. Om strandskyddet inte kan upphävas för de aktuella lucktomterna innebär det att avstyckade tomter för bostadsändamål inte kommer att kunna bebyggas. Detta trots att tomterna är en tydlig del av tomtstrukturen som omfattar över 200 bebyggda fastigheter, att planera för områdets utbyggnad funnits under lång tid och att avstyckning skett därefter.

Västerviks kommun anser att det är orimligt att strandskyddet ska återinträda i områden som exemplifierats enligt ovan, där markanvändningen är densamma i den nya detaljplanen och området är en del av en pågående verksamhet eller etablerad bebyggelsestruktur sedan många år tillbaka. Med betänkandets förslag hade dessa planärenden inte blivit föremål för strandskyddsfrågan.

### **Undantaget för de areella näringarna**

**Västerviks kommun instämmer i bedömningen att det finns ett behov av att vidare utreda undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna. Västerviks kommun anser att särskilda undantag bör gälla för turismen som kompletterande verksamhet till de areella näringarna och instämmer i SKR:s yttrande:**

*“SKR instämmer i bedömningen att det finns ett behov av att vidare utreda undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna.*

*De areella näringarna har genomgått stora förändringar under den tid som strandskyddsbestämmelserna funnits. Många näringsidkare bedriver idag samtidigt ett flertal olika verksamheter som sträcker sig från areella näringar till turism och annan näringsverksamhet. En levande landsbygd kräver att detta är möjligt, och att lagstiftningen stöder detta sätt att bedriva verksamhet.”*

Västerviks kommun anser att särskilda undantag bör gälla för turismen som kompletterande verksamhet till de areella näringarna. Som SKR beskriver har en bredd utvecklats inom denna näring som innebär att besöksnäringen på ett eller flera sätt inkluderas eller kombineras med de mer traditionella areella näringarna. Verksamheter för turismen är en del i att tillgängliggöra våra landsbygdsmiljöer i strandnära läge, såväl i inlandet som längs kusten, exempelvis uthyrningsstugor, outdoorverksamheter med mera. Denna fråga är särskilt viktig för Västerviks kommun där besöksnäringen är en stor del i kommunens sysselsättningsgrad som sätter viktiga ekonomiska förutsättningar för såväl kommunen som en betydande andel privata aktörer.



## Utvidgning av strandskyddet

Västerviks kommun anser att det utvidgade strandskyddet bör omprövas utifrån lokala förutsättningar och instämmer huvudsakligen i SKR:s yttrande:

*“SKR delar inte utredningens bedömning när det gäller fortsatt utredning av utvidgningarna av strandskyddet. SKR anser tvärtom att det finns ett stort behov av att utreda och ompröva utvidgningarna i syfte att minska den strandskyddade arealen. “*

I Västerviks kommun råder utökat strandskydd i skärgården, längs kusten och vid 5 sjöar. Generellt råder 300 meter på skärgårdens öar med vissa undantag vid bymiljöer och cirka 200 meter längs kusten, dock anpassat efter naturliga avgränsningar som till exempel vägar, järnvägar och mer samlad bebyggelse. Vid de fem insjöarna styrs utökningen av lokala förhållanden på respektive plats.

I Västerviks skärgård och längs kusten finns höga värden både för friluftsliv och rena naturvärden, stora delar är också utpekade som riksintresse för flera olika saker. Men det finns också delar av kusten och skärgården som till stor del saknar särskilda naturvärden och som inte heller pekats ut som riksintressen men som ändå fått ett utökat strandskydd av länsstyrelsen. Det tydligaste exemplet i Västervik är havsviken Syrsan som sträcker sig mellan Loftahammar och Helgenäs och som har ett strandskydd på ungefär 200 meter längs stranden. Här finns ett tydligt behov av att göra en förnyad granskning av länsstyrelsens beslut om utökat strandskydd.

Både i skärgården och längs kusten behöver också större vikt läggas vid befintlig bebyggelse. Ett tydligt exempel är Lilla Helgsjö gård där gårdscentrum med befintliga byggnader ligger cirka 220 meter från strandlinjen men helt inom utökat strandskydd. På gården bedrivs ett aktivt jordbruk och man ville bygga ytterligare ett bostadshus för att möjliggöra ett generationsskifte. Den lämpligaste platsen att bebygga var i direkt anslutning till de befintliga husen men eftersom det skulle privatisera obebyggd mark upphävdes kommunens dispens av länsstyrelsen. I gårdsmiljön finns inga särskilda värden med bäring på strandskyddets syften påvisade. Vidare finns på gårdens marker endast en mycket liten bit som inte omfattas av strandskydd, den biten är dock istället brukningsvärd åkermark som skyddas av Miljöbalken 3 kapitel § 4. Hade platsen inte omfattats av utökat strandskydd hade generationsskiftet varit helt oproblematiskt.

## Två alternativa sätt att underlätta byggandet inom landsbygdsområden

Västerviks kommun anser att begreppet landsbygdsområde bör bytas ut och instämmer i SKR:s yttrande kopplat till de föreslagna två alternativa sätten att underlätta byggandet inom landsbygdsområden:

*“SKR tillstyrker i princip förslaget om landsbygdsområden. Begreppet ”landsbygdsområde” är däremot inte ändamålsenligt, eftersom det inte anknyter till det strandnära läget. Det är även ett begrepp som används i andra sammanhang för att beskriva områden på landsbygden, utan koppling till just strandskyddet. Risken för missförstånd blir därför stor.*



*SKR anser att ett annat begrepp än "landsbygdsområde" bör användas för att få en tydlig koppling till strandskyddet.*

*Enligt förslaget ska länsstyrelsen meddela sitt beslut om upphävande av strandskydd inom ett landsbygdsområde inom tolv månader. Det är positivt att det införs en tidsgräns för när länsstyrelsen ska meddela sitt beslut. Tolv månader är däremot en alldeles för lång tid. Den står inte i någon som helst proportion till de handläggningstider som krävs av kommunen gällande exempelvis bygglov, där ytterst komplexa projekt förväntas kunna utredas och beslutas av kommunen inom tio veckor.*

*SKR anser att det är orimligt att kommunen ska behöva vänta ett år på beslut från länsstyrelsen, i ett ärende som ska ha utretts och bedömts av kommunen innan det lämnas in. Tidsgränsen för länsstyrelsens beslut måste kortas avsevärt.*

*I betänkandet anges att "noggranna utredningar" ska föregå beslut om upphävande av strandskydd. Självklart behöver frågorna belysas, men det måste poängteras att om systemet ska vara användbart och ekonomiskt görligt för kommuner med begränsade resurser, så kan inte ribban för vad som är att betrakta som "noggranna utredningar" sätts för högt.*

*I betänkandet beskrivs att länsstyrelsen bör, men inte ska, ange det upphävda områdets avgränsning på karta. Det går stick i stäv med ambitionen att digitalisera informationen om var strandskydd råder. SKR anser att nya beslut som fattas ska presenteras i på karta, i format som stödjer de principer om digital planinformation som tas fram inom ramen för Lantmäteriets och Boverkets uppdrag avseende digital samhällsbyggnadsprocess.*

*Enligt förslaget får länsstyrelsen rätt att besluta att upphäva ett beslut om upphävande av strandskyddet i ett landsbygdsområde, om ett område inte längre uppfyller kriterierna. Detta utan några särskilda förfaranderegler eller ens krav på samråd med den kommun eller de enskilda som berörs. Den påverkansmöjlighet som kommunen har genom att kunna peka ut landsbygdsområden kan därmed ifrågasättas av länsstyrelsen utan möjlighet till överprövning.*

*SKR ser det som helt uteslutet för ett fungerande system att länsstyrelsen ska få upphäva redan fattade beslut om att upphäva strandskyddet inom landsbygdsområden. Det skulle leda till mycket stora osäkerheter för både kommuner och enskilda. Ett beslut om att upphäva strandskyddet inom ett landsbygdsområde måste gå att lita på, inte minst för att kommunen ska kunna göra exempelvis infrastrukturella investeringar i områden man anser är lämpliga att utveckla.*

*Om förhållandena i ett landsbygdsområde ändrats, ska det istället uppmärksammas av länsstyrelsen i samband med kommunens löpande översiktsplanarbete, och därmed bli föremål för dialog mellan stat och kommun."*



## Kriterier för landsbygdsområden

Västerviks kommun anser att föreslagna kriterier för landsbygdsområden kan fungera, men understryker att det kräver en samsyn mellan länsstyrelse och kommun. Det förutsätter att det finns en tydlig vägledning för hur tolkningar ska göras samt att kommunens bedömning utifrån lokalkännedom väger tungt i prövningen. I övrigt instämmer Västerviks kommun i SKR:s yttrande:

*“Förslaget om kriterier för landsbygdsområden är otydligt formulerat. Föreslagen författningstext inleds med ”Med landsbygdsområde avses ett strandskyddat område”. Därefter följer de tre kriterierna - att tillgången på obebyggd mark ska vara god, att efterfrågan på mark för bebyggelse ska vara liten och att området inte ska vara av särskild betydelse för strandskyddets syften. Frågan är om betänkandets förslag är att ett landsbygdsområde är liktydigt med strandskyddat område, det vill säga en zon runt strandlinjen, eller om landsbygdsområdet i likhet med tidigare LIS-områden (MB 7 kap 18 e §), är större än så, vilket övrig text tyder på.*

*SKR anser att det måste förtydligas att ett landsbygdsområde inte är liktydigt med ett strandskyddat område.*

*I betänkandet görs försök att ringa in och avgränsa hur kriterierna ska tolkas. SKR kan inte se att det finns vare sig behov eller möjlighet att på ett nationellt heltäckande sätt beskriva vad som är god tillgång på obebyggd mark eller stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Detta är bedömningar som dagligen görs av kommunerna, inte minst i den fysiska planeringen i enlighet med PBL. I det kommunala planeringsansvaret enligt PBL ligger redan att ha en uppfattning om detta och att ta ett ansvar för det. SKR anser att det måste vara kommunens bedömning av de lokala förutsättningarna som avgör vad som är ett landsbygdsområde.*

*I betänkandet beskrivs att områden av särskild betydelse för friluftslivet eller djur- och växtlivet inte bör kunna ingå i ett landsbygdsområde. Bland annat framgår att områden där länsstyrelsen beslutat att utvidga strandskyddet bör anses vara områden av särskild betydelse för strandskyddets syfte som därför inte bör kunna ingå i ett landsbygdsområde. Inför fortsatt lagstiftningsarbete måste det understrykas att detta inte kan vara ett generellt ställningstagande, då det i praktiken skulle kunna leda till att kommunens möjlighet att peka ut landsbygdsområden och arbeta proaktivt och strukturerat med strandskyddet kraftigt beskärs i vissa län. Kommunernas möjligheter att arbeta med instrumentet landsbygdsområde skulle därmed bli olika beroende på vilket län man tillhör. Det skulle kunna få stora negativa konsekvenser både i inlandet och i skärgårds- och kustområden.*

*SKR anser att det måste vara kommunens bedömning av de lokala förutsättningarna som avgör vad som är ett landsbygdsområde. Utvidgat strandskydd får inte per definition innebära att ett område inte kan ingå i ett landsbygdsområde.”*

Utöver SKR:s synpunkter och kommentarerna under rubrikerna *Kust- och skärgårdsutveckling*, *Den kommunala självbestämmanderätten - kommunens inflytande i strandskyddsfrågor* samt *Särskilda skäl till dispens i landsbygdsområden* vill Västerviks



kommun även lyfta och ifrågasätta upplägget och funktionaliteten i tillämpningen av kriterierna för landsbygdsområden.

Kriterierna är direkt kopplade till en bedömningsfråga om vad som ska tolkas vara stor eller liten efterfrågan på mark. Betänkandet redovisar inte på ett tydligt sätt hur tolkningen ska ske, varför förslaget konsekvenser blir svårbedömda. Att kriteriet bygger på att efterfrågan ska vara begränsad blir problematiskt då efterfrågan och attraktivitet i ett exploateringsområde på landsbygden är den viktigaste förutsättningen för att ge ekonomiska incitament och praktiska förutsättningar att satsa på bostäder och verksamheter på landsbygden. Västerviks kommun ser en risk att förslaget kan förhindra landsbygdsutveckling beroende på hur hårt kriterierna tolkas.

Enligt Västerviks kommuns bedömning kan det här sättet att arbeta med kriterier vara funktionellt, men återigen kräver det en samsyn mellan länsstyrelse och kommun. Eftersom länsstyrelsen i Kalmar hittills varit restriktiv förordar kommunen att en tydlig vägledning tas fram för hur kriterierna ska tolkas samt att det tydliggörs att kommunens bedömning utifrån bättre lokalkännedom ska väga tungt i prövningen.

### **Särskilda skäl till dispens i landsbygdsområden**

**Västerviks kommun anser inte att kopplingen till landsbygdsutveckling ska tas bort, utan att den snarare bör omtolkas för en ändamålsenlig tillämpning kopplat till landsbygdsutveckling. I övriga synpunkter instämmer Västerviks kommun i SKR:s yttrande:**

*”I betänkandet finns förslag på särskilda skäl som endast ska kunna tillämpas vid prövningen av en fråga om upphävande eller dispens inom ett landsbygdsområde.*

*SKR tillstyrker förslaget som kan ge en god balans mellan strandskyddets syften och behovet av bebyggelse vid stränder vid upphävande eller dispensgivning.*

*Det är särskilt positivt att kravet på närhet till befintligt bostadshus, kopplingen till landsbygdsutveckling och kravet på alternativ lokalisering tas bort. De har alla varit svårtillämpade.*

*Förbundet noterar att författningstexten i föreslagna 7 kap. 18 d § MB förutsätter stöd i översiktsplan för tillämpning av de ytterligare särskilda skälen. I författningskommentaren anges dock motsatsen.”*

Västerviks kommun instämmer i att den praktiska tolkningen och tillämpningen av skrivningen om koppling till landsbygdsutveckling inte fungerar idag. Västerviks kommun anser dock inte att kopplingen nödvändigtvis bör tas bort, utan att den istället bör omtolkas/förtydligas för att önskad effekt ska nås. Det är av vikt att landsbygdsutvecklingen finns med som en central parameter när strandskyddsfrågor ska behandlas och bedömas, då det ger ett särskilt stöd i den strategiska planeringen av landsbygdens utveckling.





## Stärkt skydd i vissa områden

Västerviks kommun avstyrker förslaget om att de särskilda skälen för dispens och upphävande vid detaljplanering ska tillämpas särskilt restriktivt i vissa områden, då det skulle innebära omotiverade skärpningar för områden som saknar betydelse för strandskyddets syften. Västerviks kommun vill särskilt understryka de negativa konsekvenser förslaget skulle få på kommunens möjligheter till tätortsutveckling i strandnära lägen. Västerviks kommun instämmer i SKR:s yttrande:

*“Betänkandet föreslår att de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering ska tillämpas särskilt restriktivt i vissa områden.*

*Förslagen gäller områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor samt i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Syftet med förslaget är att begränsa ytterligare exploatering i tätbebyggda strandnära områden.*

*Strandskyddsregelverket har redan idag en inbyggd restriktivitet när det gäller högexploaterade områden (7 kap 26 § MB). Det är därmed inte möjligt att ge dispenser som strider mot strandskyddets syften. Även vid upphävande av strandskydd genom bestämmelse i detaljplan krävs en motsvarande avvägning (4 kap 17 § PBL).*

*Så som förslaget är formulerat innebär det dessutom att man i ett område som redan är ianspråktaget och inte har någon betydelse för strandskyddets syften ändå ska tillämpa de särskilda skälen särskilt restriktivt. Att vattennära områden som redan är bebyggda och ianspråktaga inte ska få fortsätta utvecklas, är inte rimligt.*

*Strand är inte samma sak överallt. Det är exempelvis mycket stor skillnad på redan ianspråktagen mark i form av ett tätbebyggt område nära en stadskärna eller i form av befintlig bebyggelse i skärgårdens glesbygd. Däremot kan tillkomsten av vissa former av bebyggelse, om än av helt olika slag, i båda fallen vara av stor vikt för områdets utveckling. I staden kan det gälla exempelvis ökad tillgänglighet till stränder genom anläggande av strandpromenader. I skärgården finns områden där bryggor och båthus utgör en del av karaktären och funktionen både för boende och näringsverksamhet, och som måste kunna utvecklas tillsammans med samhället. För att strandskyddet verkligen ska differentieras lokalt, måste den enskilda situationen få stort genomslag.*

*Vattenområden av särskild betydelse för växt- och djurlivet, exempelvis grunda mjukbottenar som tas upp på ett flertal ställen i betänkandet, kan och bör skyddas på andra sätt än genom strandskydd. Förslagsvis kan det ske genom biotopskydd som är avsett och utformat just för det ändamålet.*

*SKR avstyrker förslaget om att de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering ska tillämpas särskilt restriktivt i vissa områden, då gällande regelverk redan innehåller bättre balanserade bestämmelser för detta syfte. Förslaget skulle dessutom innebära en omotiverad skärpning för områden som saknar betydelse för strandskyddets syften. SKR menar mot denna bakgrund att förslaget inte tillför något i sak utan endast leder till ytterligare svårigheter när det gäller förståelse och tillämpning av regelverket.”*



### Tätortsutveckling

Västerviks kommun instämmer i SKR:s bedömning att förslaget skulle innebära en omotiverad skräpning för områden som saknar betydelse för strandskyddets syften och ser en risk för hämmande av kommunens tätortsutveckling i strandnära lägen. Flera av kommunens tätorter ligger i koppling till stränder och det strandnära läget ger förutsättningar för skapandet av attraktiva boende- och vistelsemiljöer som kan bidra till tätortutvecklingen och en positiv befolkningsutveckling. En stor del av tätortsutvecklingen består i omvandling, upprustning och utveckling av områden som varit ianspråktaga sedan tidigare och saknar betydelse för strandskyddets syften. Detta gäller exempelvis tidigare industriområden som omvandlas till funktionsblandad stadsbebyggelse med rekreativmiljöer och tillhörande strandpromenader. I dessa områden kan en tätortsutveckling öka allmänhetens tillgänglighet till strandområdet och således ge positiva effekter kopplat till strandskyddets syften. Att skärpa skyddet i dessa områden, trots att de saknar betydelse för strandskyddets syften och att utvecklingen kan bidra till positiva effekter för strandskyddets syften, bedöms varken lämpligt eller motiverat och skulle få betydande negativa konsekvenser för tätortsutvecklingen i Västerviks kommun.

Se även kommentarer under rubriken *Kust- och skärgårdsutveckling*.

Västerviks kommun anser att förslaget om stärkt skydd för vissa områden är onödigt då skyddet redan finns där genom befintliga bestämmelser. Att det beviljas fler dispenser i redan mer exploaterade områden beror i stor utsträckning på att det rör komplementåtgärder inom redan ianspråktaget område. Det kan av förklarliga skäl också bero på att det finns mer avskiljande exploatering än i mer obebyggda områden. Risken med förslaget är att det endast blir svårare att göra bedömningen vid en prövning med mer osäkerhet och otydlighet som följd. Det blir även något missriktat då det kan uppfattas som att strandskyddet inte ska betraktas med någon särskild restriktivitet vid andra, mindre exploaterade områden.

### Enklare att vidta klimatanpassningsåtgärder

**Västerviks kommun tillstyrker att klimatanpassningsåtgärder ska kunna utgöra ett särskilt skäl för upphävande eller dispens från strandskyddet. Kommunen anser däremot inte att föreslagen formulering av 7 kap 18 c § MB är tillräckligt tydlig och instämmer i SKR:s yttrande:**

*"I betänkandet förslås att skälet gäller om området behöver tas i anspråk för att skydda miljön, människors liv och hälsa, infrastruktur och egendom vid befintlig bebyggelse (klimatanpassnings-åtgärder). Det är oklart hur "vid befintlig bebyggelse" ska tolkas. I författningskommentarerna anges att bestämmelsen handlar om åtgärder som ska kunna vidtas för att skydda samhällsviktiga funktioner som exempelvis vattenförsörjning, avloppssystem, elförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenleder, vägar och järnvägar, bebyggelse och byggnader och de areella näringarna. Av dessa uppräknade samhällsfunktioner är det stora flertalet inte bebyggelse enligt gängse terminologi. De finns heller inte alltid i direkt närhet till den bebyggelse de försörjer. Det som behöver styras med klimatanpassningsåtgärder, till exempel att hindra översvämningar eller öka markens stabilitet, är inte heller sådant som alltid kan eller behöver utföras i direkt anslutning till bebyggelse.*



*SKR tillstyrker att klimatanpassningsåtgärder ska kunna utgöra ett särskilt skäl för upphävande eller dispens från strandskyddet. SKR anser däremot inte att föreslagen formulering av 7 kap 18 c § MB är tillräckligt tydlig.”*

Västerviks kommun instämmer i SKR:s yttrande, men är också av uppfattningen att det redan med gällande lagstiftning finns utrymme att upphäva strandskyddet eller bevilja dispenser för klimatanpassningsåtgärder. Om ansatsen att förenkla vidtagandet av klimatanpassningsåtgärder ska uppnås måste formuleringen av 7 kap 18 c § MB förtydligas.

### **Ökad och mer effektiv tillsyn**

**Västerviks kommun anser att fokus i nuläget i första hand bör ligga på att få till stånd en strandskyddslagstiftning som är begriplig och tillämpas i kombination med en fungerande vägledning. Kommunen vill också lyfta behovet av resurser för hantering av den tillsynsskuld som ålagts kommunerna att hantera sedan tillsynsansvaret överfördes 2009. Västerviks kommun instämmer i SKR:s yttrande:**

*“Enligt betänkandet bör Naturvårdsverket få ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser.*

*SKR anser däremot att fokus just nu i första hand bör ligga på att få till stånd en strandskyddslagstiftning som är begriplig och tillämpbar, och en fungerande vägledning kopplad till lagen. Därefter kan en satsning på tillsyn över systemet vara lämplig.”*

Västerviks kommun vill dock lägga till en sak som fortfarande ligger som en begränsning på kommunen. När strandskyddsprövningen överfördes från länsstyrelsen till kommunen 2009 överfördes också tillsynsansvaret. Det som dock inte reglerades i den överföringen var den tillsynsskuld som följde med mellan myndigheterna. Under många år innan lagändringen kom tillämpade länsstyrelsen uteslutande klagomålsstyrd tillsyn hos oss; det gjordes nästan ingen egeninitierad eller på annat sätt operativ tillsyn inom kommunens gränser utifrån strandskyddsbestämmelserna. I vår skärgård har strandskydd gällt med stöd av särskilda förordnanden sedan 1950-talet. Under åren har det skiftat vad som varit förbjudet och inte men det kan konstateras att en hel del byggnader antingen uppförts eller fått sin användning ändrad på ett sätt som skulle krävt en dispensprövning, men som inte uppmärksammats av myndigheterna.

I sak är det inget problem att finansiera *befogat* tillsynsarbete med handläggningsavgifter. Dock är det vanskligt att nyanställa personal för att arbeta med tillsyn utifrån ett uppskattat eller gissat behov. Här skulle staten behöva gå in och tilldela resurser till kommunerna för att vi ska kunna komma till rätta med den skuld som staten lämnat efter sig inom tillsynsområdet.

### **Ikraftträdande och genomförande**

**Västerviks kommun ser positivt på förslaget om att skapa en tydligare statistik kring dispensbeslut. Kommunen vill även lyfta behovet av förtydliganden kring hur strandskyddstillämpningen ska ske praktiskt från det att förändringarna trätt i kraft, till dess att vägledningar och tolkningsunderlag finns framtagna. Västerviks kommun instämmer i SKR:s yttrande:**



*“SKR ser det som positivt att Naturvårdsverkets uppföljning av dispensbeslut även ska omfatta var dispenser söks och beviljas, samt om åtgärderna avser komplementbyggnader.*

*Det är viktigt att ha en tydlig statistik som visar vad det faktiskt är som dispenserna avser. I avsaknad av bra statistik är det lätt att överväganden och beslut styrs av subjektiva uppfattningar snarare än fakta.”*

Utredningen föreslår att länsstyrelsen får i uppdrag att klarlägga och fastställa var strandskydd råder inom respektive län. Resultatet ska digitaliseras, vilket ska vara slutfört senast två år efter det att förändringarna trätt i kraft. Det framgår dock inte riktigt av utredningen hur strandskyddstillämpningen ska ske rent praktiskt under tiden. Att själva digitaliseringen tar längre tid är i sig ett mindre problem. Det är dock rimligt att anta att det också kommer dröja innan länsstyrelsen hinner utreda och fastställa var strandskydd råder. Hur ska kommunerna i sin dagliga handläggning av strandskyddsärenden under den tiden avgöra var strandskydd råder, då främst med avseende på mindre sjöar och vattendrag? Detta lämnar ett ganska stort utrymme för olika tolkningar i den praktiska tillämpningen och skulle behöva förtydligas.

## Övriga synpunkter

Utöver de frågor som utredningen djupar i vill Västerviks kommun också framföra ytterligare några synpunkter på dagens strandskyddslagstiftning.

## Ytterligare särskilda skäl

Det saknas idag möjlighet att väga in om en åtgärd *gynnar* strandskyddet syften när en dispens prövas. Det finns byggnationer som är dispenspliktiga men som tydligt skulle kunna tillföra något till det strandskyddade området utan att inkräkta på strandskyddets syften. Särskilt tydligt blir det här i fallet med olika byggnationer som är till för allmänheten, exempelvis strandnära vindskydd längs med vandringsleder, toaletter och omklädningsrum på badplatser och liknande. Västerviks kommun skulle gärna se ett särskilt skäl liknande:

*“åtgärden syftar till att öka allmänhetens tillgänglighet till det strandskyddade området”*

## Rättspraxis kring campingplatser

I strandskyddsprövningen är praxis från högsta instans tydlig när det gäller campingplatser; det är en avhållande verksamhet som skadar strandskyddets syften. I Västerviks kommun har vi en annan erfarenhet, våra campingplatser är också populära badplatser och rekreationsområden. De besöks i stor utsträckning av allmänheten för bad utan någon annan koppling till själva campingen än att badandet och campandet sker på samma geografiska plats. Flera av campingplatserna används också som utgångspunkt för friluftsliv på havet i olika former, till exempel sjösätts kajaker och sportfiskebåtar där. Vår erfarenhet är att campingplatserna snarare ökar allmänhetens tillgång till vissa strandområden än verkar avhållande för icke-campinggäster. Det är också vår erfarenhet att det här är gynnsamt även för campingägarna då fler besökare leder till ökad försäljning av mat och dryck. Vi är dock



helt beroende av de campingar som redan finns inom kommunens gränser. Med nuvarande strandskyddslagstiftning bedöms det som uteslutet att starta nya campingverksamheter, åtminstone längs kusten eller i skärgården.

Västerviks kommun anser att rättspraxis kring campingverksamheterna behöver nyanseras i strandskyddstillämpningen så att även campingarnas positiva bidrag och funktion kan vägas in i prövningen.

## **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen beslutar

- att anta kommunstyrelsens förvaltnings förslag till yttrande 14 april 2021 som sitt eget och expediera det till Regeringskansliet, Miljö- och energidepartementet.

## **Kommunstyrelsen förvaltning**

Fanny Hansson  
Planarkitekt

Daniel Niklasson  
Samhällsbyggnadschef

Marcus Åberg  
Planarkitekt

Ulf Kullin  
Förvaltningsledare

*Bilaga: SKR:s remissyttrande*

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

### Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) konstaterar att förslagen i betänkandet inte innebär någon förändring av strandskyddet i grunden. För en reell förändring av strandskyddet behövs ett större grepp.

SKR vill understryka att ett enklare strandsskyddssystem, med tydligt lokalpolitiskt ansvar och tillit till den kommunala beslutsnivån, inte skulle vara någon motsättning till ett välfungerande strandskydd.

SKR tillstyrker att det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort men avstyrker att beräkningsgrunder ska meddelas genom föreskrifter på förslaget sätt.

SKR tillstyrker förslaget om att strandskydd inte ska gälla vid anlagda vatten men avstyrker däremot tidsgränsen från år 1975. Förbundet anser att inga anlagda vatten, oavsett tillkomstår, ska omfattas av strandskydd.

SKR avstyrker bestämt förslaget att länsstyrelsen ska få upphäva tidigare förordnanden om upphävande av strandskydd.

SKR tillstyrker i princip förslaget om landsbygdsområden.

SKR anser att det måste vara kommunens bedömning av de lokala förutsättningarna som avgör vad som är ett landsbygdsområde. Utvidgat strandskydd får inte per definition innebära att ett område inte kan ingå i ett landsbygdsområde.

SKR ser det som helt uteslutet för ett fungerande system att länsstyrelsen ska få upphäva redan fattade beslut om att upphäva strandskyddet inom landsbygdsområden.

SKR anser att det är orimligt att kommunen ska behöva vänta ett år på beslut från länsstyrelsen, i ett ärende som ska ha utretts och bedömts av kommunen innan det lämnas in. Tidsgränsen för länsstyrelsens beslut måste kortas avsevärt.

SKR avstyrker förslaget om att de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering ska tillämpas särskilt restriktivt i vissa områden, då gällande regelverk redan innehåller bättre balanserade bestämmelser för detta syfte. Förslaget skulle innebära en omotiverad skärpning för områden som saknar betydelse för strandskyddets syften.

SKR tillstyrker att klimatanpassningsåtgärder ska kunna utgöra ett särskilt skäl i fråga om upphävande eller dispens från strandskyddet.

## Generella synpunkter

### En förändring ”i grunden” kräver ett större omtag

Strandskyddet har funnits i Sverige sedan 1950-talet. Under den tiden har både systematik och materiellt innehåll i systemet förändrats vid ett stort antal tillfällen. Idag är strandskyddsregelverket, som en konsekvens av olika årtiondens olika regler, en snårskog av dispenser, undantag, äldre beslut och principer som enbart framgår av rättspraxis. I och med länsstyrelsernas roll har det också både genom beslutsfattande och rättstillämpning skapats ett strandskydd som i betydande avseenden skiljer sig åt mellan olika län.

Det är ett system som både för allmänhet, förtroendevalda och förvaltning är oöverblickbart, inkonsekvent och svårarbetat. Därför är det vällovligt att staten vill göra en förändring av strandskyddet. Strandskyddet ska förändras ”i grunden” enligt utredningens direktiv. Samtidigt låser direktiven utredningen till vissa begränsade frågor. Även om de förslag som presenteras i betänkandet är delvis positiva utgör de därför inte annat än ytterligare justeringar av nuvarande system.

Det grundläggande nytänkande som behövs för att strandskyddssystemet ska kunna bli en integrerad del av den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen (PBL) med utrymme för anpassning till lokala förhållanden, god balans mellan exploatering och bevarande och hänsyn till total samhällsnytta, saknas fortfarande. Regelverket kommer inte att kunna förändras ”i grunden” om det inte också ifrågasätts i grunden.

Direktiven ger heller inte utredningen utrymme att ifrågasätta de olika aktörernas roller i strandskyddssystemet. Även med den ordning som föreslås i betänkandet ska kommunen ansöka hos länsstyrelsen, medan länsstyrelsen beslutar. Kommunen har utredningsansvaret kopplat till ansökan och kommunen ska utföra noggranna utredningar för att stödja sina bedömningar. Länsstyrelsen föreslås å sin sida kunna upphäva redan fattade beslut med långtgående följder för både kommun och enskilda – och detta utan ens krav på samråd med berörda parter.

Systematiken andas ett stort misstroende mot den lokalpolitiska nivåns förmåga att göra ansvarsfulla 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 följden 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.

Länsstyrelserna skulle dessutom behöva ta ansvar för att göra bedömningar ur ett sammanvägt statligt perspektiv, där utvecklingsfrågor ses som en helhet i samverkan med skydd av djur- och växtliv.

SKR konstaterar att förslagen i betänkandet inte innebär någon förändring av strandskyddet i grunden. För att en reell förändring av strandskyddet ska komma till stånd, behövs ett större grepp där det nuvarande systemet analyseras noggrant, ifrågasätts och omarbetas.

SKR vill understryka att ett enklare strandsskyddssystem, med tydligt lokalpolitiskt ansvar och tillit till den kommunala beslutsnivån, inte skulle vara någon motsättning till ett välfungerande strandskydd.

#### **Rätt instrument ska användas i rätt syfte**

Det är inte enbart strandskyddet som skyddar livsvillkoren för djur- och växtliv nära vatten. Det finns en rad skyddsformer för skyddsvärda miljöer, samt växt- och djurarter, från nationalparker till biotopskydd. Utredningen har inte gjort någon genomgång av möjligheterna med andra skydd än strandskyddet, vilket får ses som en brist i analysen.

Det är heller inte strandskyddet som ensamt avgör om bebyggelse ska komma till stånd på en plats eller inte. Prövning enligt PBL undersöker åtgärdens lämplighet med avseende på mark- och vattenanvändning, oavsett om strandskydd råder eller inte. Detta faktum, och överhuvudtaget PBL-instrumentens funktion och förhållande till strandskyddet, är heller inte belysta.

Att ovanstående inte är en del av utredningen medför brister i förslaget och leder också till felaktiga slutsatser, där strandskyddet kan förefalla vara det enda skydd som finns mot en allmän överexploatering av landets stränder.

SKR anser att regeringen i fortsatt arbete med strandskyddet behöver initiera en översyn av vilka skyddsformer för natur- och friluftsliv som är relevanta i olika situationer, hur de används på bästa sätt och hur en överlagring av olika skyddsformer kan undvikas för att underlätta efterföljande planering.



## Betänkandets förslag

### Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

SKR tillstyrker att det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort. Förslaget rör sjöar mindre än en hektar och vattendrag med mindre än två meters bredd. Att få ett tydliggörande kring den nedre gränsen för vilka vattendrag och sjöar som ska omfattas av strandskydd är positivt.

SKR avstyrker däremot att beräkningsgrunderna för vad som ska betraktas som små sjöar och vattendrag ska meddelas genom föreskrifter på föreslaget sätt. Konsekvenserna av bemyndigandet är svåra att överblicka. Det är svårt att se hur sådana föreskrifter ska utformas för att kunna vara till hjälp i en bedömningsituation. Risken är stor att det blir en teoretisk uträkning istället för en situationsanpassad bedömning av en specifik plats.

Förslaget om att ta bort det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag hänger tätt samman med förslaget om att länsstyrelserna ska kunna upphäva äldre förordnanden om strandskyddets omfattning, det vill säga de länsvisa undantagen. Elva län har redan upphävt strandskyddet för små sjöar och vattendrag och i vissa av länen undantas vattendrag med större bredd än två meter. För dessa län skulle det därmed få stora negativa konsekvenser om undantaget kom att gälla enbart för vattendrag under två meter. Det skulle innebära en avsevärd utökning av strandskyddet jämfört med dagens läge, vilket är helt motstridigt utredningens direktiv.

SKR anser att en förutsättning för att förslaget gällande små sjöar och vattendrag inte ska få negativa konsekvenser är att de länsvisa undantagen inte upphävs.

Att ta bort de länsvisa undantagen skulle leda till att lokala bedömningar som redan är gjorda ändras. De negativa konsekvenserna skulle bli oöverskådliga, inte minst för enskilda. I första hand för fastighetsägare men även för arrendatorer, hyresgäster och andra med nyttjanderätt till fast egendom belägen inom områden som helt plötsligt skulle omfattas av strandskydd. Frågan om de länsvisa undantagen behandlas ytterligare under rubriken Enklare att ändra gamla förordnanden om strandskyddets omfattning.

### Strandskydd vid anlagda vatten

SKR tillstyrker förslaget om att strandskydd inte ska gälla vid anlagda vatten. SKR avstyrker däremot tidsgränsen och anser att inga anlagda vatten, oavsett tillkomstår, ska omfattas av strandskydd.

Det är viktigt att det inte ställs för höga krav på att påvisa att ett vatten är anlagt. Det är sannolikt inte vanligt att det finns dokumentation kring schakt- och grävarbeten för mindre anlagda vatten, särskilt inte från många år tillbaka i tiden.

Enligt förslaget gäller bestämmelsen för anlagda vatten som tillkommit efter år 1975. Det är svårt att se att det skulle vara av någon avgörande betydelse för strandskyddets syften vilket årtal arbetena för ett anlagt vatten påbörjats eller avslutats. Undantagen bör gälla alla anlagda vatten, oaktat när de tillkommit. Ett tydligt exempel på problemen med dagens ordning är Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2020:5 där frågan huruvida en konstgjord badsjö omfattades av strandskydd prövades. Det är inte rimligt att samhällsbyggnadsprocessen i onödan ska tyngas och fördröjas på det sätt som skedde i det avgörandet.

### **Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller**

Det är viktigt för legitimiteten och förtroendet för reglerna att det är möjligt att på ett enkelt och tydligt sätt få veta var strandskyddet gäller. SKR instämmer i att en digitalisering av underlag över var strandskydd råder och inte, bör göras skyndsamt. Länsstyrelserna måste tillföras tillräckliga resurser för att utföra arbetet med digitaliseringen, så att inte ordinarie handläggning påverkas med längre handläggningstider som följd.

Samtidigt kan det konstateras att det är en grannliga uppgift att digitalisera äldre dokument och beslut. I analoga dokument finns så gott som alltid ett utrymme för tolkning, vilket gör att en digital version kommer ge ett skenbart intryck av exakthet. Det är viktigt att detta uppmärksammas och inte blir ytterligare en komplikation för tolkningen av strandskyddets omfattning.

### **Enklare att ändra gamla förordnanden om strandskyddets omfattning**

I betänkandet föreslås att länsstyrelsen ska få upphäva tidigare förordnanden om upphävande av strandskydd. Det innebär att länsstyrelsen skulle kunna fatta beslut som gör att strandskyddet ökar markant, eller till och med införs på platser som inte tidigare omfattats av strandskydd. Förslaget är varken tillfredsställande analyserat eller konsekvensbeskrivet. Detta samtidigt som förslaget skulle kunna få långtgående negativa konsekvenser för den kommunala planeringen, och för den enskilde. Det faktum att förutsättningarna skiljer sig åt mellan länen kan inte vara tillräckligt skäl till att ge länsstyrelserna denna rätt att ta tillbaka redan fattade beslut. Det skulle kunna få potentiellt förödande konsekvenser – dels för den enskilde i form av ekonomiska förluster och dels för kommunen i form av kullkastade planeringsförutsättningar.

SKR avstyrker bestämt förslaget att länsstyrelsen ska få upphäva tidigare förordnanden om upphävande av strandskydd.

SKR konstaterar vidare att det som framförs i betänkandet gör att det finns starka skäl att i det fortsatta lagstiftningsarbetet analysera rättsenligheten av de upphävanden som redan har skett, se regeringens beslut 2016-11-24 i ärende nr M2016/02012/Me.

### **Strandskydd och äldre planer**

SKR tillstyrker det föreslagna tillägget i 10 a § i lag om införande av miljöbalken.

Förslaget syftar till att förtydliga situationer då strandskydd inte ska återinträda vid upphävande av en detaljplan eller ny detaljplaneläggning, för att länsstyrelsen redan beslutat om upphävande av strandskyddet.

### **Undantaget för de areella näringarna**

SKR instämmer i bedömningen att det finns ett behov av att vidare utreda undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna.

De areella näringarna har genomgått stora förändringar under den tid som strandskyddsbestämmelserna funnits. Många näringsidkare bedriver idag samtidigt ett flertal olika verksamheter som sträcker sig från areella näringar till turism och annan näringsverksamhet. En levande landsbygd kräver att detta är möjligt, och att lagstiftningen stöder detta sätt att bedriva verksamhet.

### **Utvidgning av strandskyddet**

SKR delar inte utredningens bedömning när det gäller fortsatt utredning av utvidgningarna av strandskyddet. SKR anser tvärtom att det finns ett stort behov av att utreda och ompröva utvidgningarna i syfte att minska den strandskyddade arealen.

Utvidgningarna av strandskyddet har ofta gjorts utan hänsyn till lokala förhållanden, och utan proportionalitet vad gäller utvidgningens omfattning. 100 eller 300 meter har använts mer eller mindre som de enda två alternativen. I flera fall har också utvidgningar av strandskyddsområdet skett över befintliga verksamheter som i ett slag fått helt förändrade förutsättningar för fortsatt drift och utveckling, utan att området ifråga haft någon nämnvärd betydelse för strandskyddets syften. Detta innebär att många av de beslut om utvidgning som fattats är oproportionerliga vilket bidrar till att urholka strandskyddets legitimitet.

### **Två alternativa sätt att underlätta byggandet inom landsbygdsområden**

SKR tillstyrker i princip förslaget om landsbygdsområden. Begreppet ”landsbygdsområde” är däremot inte ändamålsenligt, eftersom det inte anknyter till det strandnära läget. Det är även ett begrepp som används i andra sammanhang för att beskriva områden på landsbygden, utan koppling till just strandskyddet. Risken för missförstånd blir därför stor.

SKR anser att ett annat begrepp än ”landsbygdsområde” bör användas för att få en tydlig koppling till strandskyddet.

Enligt förslaget ska länsstyrelsen meddela sitt beslut om upphävande av strandskydd inom ett landsbygdsområde inom tolv månader. Det är positivt att det införs en tidsgräns för när länsstyrelsen ska meddela sitt beslut. Tolv månader är däremot en alldeles för lång tid. Den står inte i någon som helst proportion till de handläggningstider som krävs av kommunen gällande exempelvis bygglov, där ytterst komplexa projekt förväntas kunna utredas och beslutas av kommunen inom tio veckor.

SKR anser att det är orimligt att kommunen ska behöva vänta ett år på beslut från länsstyrelsen, i ett ärende som ska ha utretts och bedömts av kommunen innan det lämnas in. Tidsgränsen för länsstyrelsens beslut måste kortas avsevärt.

I betänkandet anges att ”noggranna utredningar” ska föregå beslut om upphävande av strandskydd. Självklart behöver frågorna belysas, men det måste poängteras att om systemet ska vara användbart och ekonomiskt görligt för kommuner med begränsade resurser, så kan inte ribban för vad som är att betrakta som ”noggranna utredningar” sätts för högt.

I betänkandet beskrivs att länsstyrelsen bör, men inte ska, ange det upphävda områdets avgränsning på karta. Det går stick i stäv med ambitionen att digitalisera informationen om var strandskydd råder. SKR anser att nya beslut som fattas ska presenteras i på karta, i format som stödjer de principer om digital planinformation som tas fram inom ramen för Lantmäteriets och Boverkets uppdrag avseende digital samhällsbyggnadsprocess.

Enligt förslaget får länsstyrelsen rätt att besluta att upphäva ett beslut om upphävande av strandskyddet i ett landsbygdsområde, om ett område inte längre uppfyller kriterierna. Detta utan några särskilda förfaranderegler eller ens krav på samråd med den kommun eller de enskilda som berörs. Den påverkansmöjlighet som kommunen har genom att kunna peka ut landsbygdsområden kan därmed ifrågasättas av länsstyrelsen utan möjlighet till överprövning.

SKR ser det som helt uteslutet för ett fungerande system att länsstyrelsen ska få upphäva redan fattade beslut om att upphäva strandskyddet inom landsbygdsområden. Det skulle leda till mycket stora osäkerheter för både kommuner och enskilda. Ett beslut om att upphäva strandskyddet inom ett landsbygdsområde måste gå att lita på, inte minst för att kommunen ska kunna göra exempelvis infrastrukturella investeringar i områden man anser är lämpliga att utveckla.

Om förhållandena i ett landsbygdsområde ändrats, ska det istället uppmärksammas av länsstyrelsen i samband med kommunens löpande översiktsplanarbete, och därmed bli föremål för dialog mellan stat och kommun.

### **Kriterier för landsbygdsområden**

Förslaget om kriterier för landsbygdsområden är otydligt formulerat. Föreslagen författningstext inleds med ”Med landsbygdsområde avses ett strandskyddat område”. Därefter följer de tre kriterierna - att tillgången på obebyggd mark ska vara god, att efterfrågan på mark för bebyggelse ska vara liten och att området inte ska vara av särskild betydelse för strandskyddets syften. Frågan är om betänkandets förslag är att ett landsbygdsområde är liktydigt med strandskyddat område, det vill säga en zon runt strandlinjen, eller om landsbygdsområdet i likhet med tidigare LIS-områden (MB 7 kap 18 e §), är större än så, vilket övrig text tyder på.

SKR anser att det måste förtydligas att ett landsbygdsområde inte är liktydigt med ett strandskyddat område.

I betänkandet görs försök att ringa in och avgränsa hur kriterierna ska tolkas. SKR kan inte se att det finns vare sig behov eller möjlighet att på ett nationellt heltäckande sätt beskriva vad som är god tillgång på obebyggd mark eller stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Detta är bedömningar som dagligen görs av kommunerna, inte minst i den fysiska planeringen i enlighet med PBL. I det kommunala planeringsansvaret enligt PBL ligger redan att ha en uppfattning om detta och att ta ett ansvar för det. SKR anser att det måste vara kommunens bedömning av de lokala förutsättningarna som avgör vad som är ett landsbygdsområde.

I betänkandet beskrivs att områden av särskild betydelse för friluftslivet eller djur- och växtlivet inte bör kunna ingå i ett landsbygdsområde. Bland annat framgår att områden där länsstyrelsen beslutat att utvidga strandskyddet bör anses vara områden av särskild betydelse för strandskyddets syfte som därför inte bör kunna ingå i ett landsbygdsområde. Inför fortsatt lagstiftningsarbete måste det understrykas att detta inte kan vara ett generellt ställningstagande, då det i praktiken skulle kunna leda till att kommunens möjlighet att peka ut landsbygdsområden och arbeta proaktivt och strukturerat med strandskyddet kraftigt beskärs i vissa län. Kommunernas möjligheter att arbeta med instrumentet landsbygdsområde skulle därmed bli olika beroende på vilket län man tillhör. Det skulle kunna få stora negativa konsekvenser både i inlandet och i skärgårds- och kustområden.

SKR anser att det måste vara kommunens bedömning av de lokala förutsättningarna som avgör vad som är ett landsbygdsområde. Utvidgat strandskydd får inte per definition innebära att ett område inte kan ingå i ett landsbygdsområde.

### **Särskilda skäl till dispens i landsbygdsområden**

I betänkandet finns förslag på särskilda skäl som endast ska kunna tillämpas vid prövningen av en fråga om upphävande eller dispens inom ett landsbygdsområde.

SKR tillstyrker förslaget som kan ge en god balans mellan strandskyddets syften och behovet av bebyggelse vid stränder vid upphävande eller dispensgivning.

Det är särskilt positivt att kravet på närhet till befintligt bostadshus, kopplingen till landsbygdsutveckling och kravet på alternativ lokaliseringsprövning tas bort. De har alla varit svårtillämpade.

Förbundet noterar att författningstexten i föreslagna 7 kap. 18 d § MB förutsätter stöd i översiktsplan för tillämpning av de ytterligare särskilda skälen. I författningskommentaren anges dock motsatsen.

### **Stärkt skydd i vissa områden**

Betänkandet föreslår att de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering ska tillämpas särskilt restriktivt i vissa områden.

Förslagen gäller områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor samt i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Syftet med förslaget är att begränsa ytterligare exploatering i tätbebyggda strandnära områden.

Strandskyddsregelverket har redan idag en inbyggd restriktivitet när det gäller högexploaterade områden (7 kap 26 § MB). Det är därmed inte möjligt att ge dispenser som strider mot strandskyddets syften. Även vid upphävande av strandskydd genom bestämmelse i detaljplan krävs en motsvarande avvägning (4 kap 17 § PBL).

Så som förslaget är formulerat innebär det dessutom att man i ett område som redan är ianspråktaget och inte har någon betydelse för strandskyddets syften ändå ska tillämpa de särskilda skälen särskilt restriktivt. Att vattennära områden som redan är bebyggda och ianspråktaga inte ska få fortsätta utvecklas, är inte rimligt.

Strand är inte samma sak överallt. Det är exempelvis mycket stor skillnad på redan ianspråktagen mark i form av ett tätbebyggt område nära en stadskärna eller i form av befintlig bebyggelse i skärgårdens glesbygd. Däremot kan tillkomsten av vissa former av bebyggelse, om än av helt olika slag, i båda fallen vara av stor vikt för områdets utveckling. I staden kan det gälla exempelvis ökad tillgänglighet till stränder genom anläggande av strandpromenader. I skärgården finns områden där bryggor och båthus utgör en del av karaktären och funktionen både för boende och näringsverksamhet, och som måste kunna utvecklas tillsammans med samhället. För att strandskyddet verkligen ska differentieras lokalt, måste den enskilda situationen få stort genomslag.

Vattenområden av särskild betydelse för växt- och djurlivet, exempelvis grunda mjukbottnar som tas upp på ett flertal ställen i betänkandet, kan och bör skyddas på andra sätt än genom strandskydd. Förslagsvis kan det ske genom biotopskydd som är avsett och utformat just för det ändamålet.

SKR avstyrker förslaget om att de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering ska tillämpas särskilt restriktivt i vissa områden, då gällande regelverk redan innehåller bättre balanserade bestämmelser för detta syfte. Förslaget skulle dessutom innebära en omotiverad skärpning för områden som saknar betydelse för strandskyddets syften. SKR menar mot denna bakgrund att förslaget inte tillför något i sak utan endast leder till ytterligare svårigheter när det gäller förståelse och tillämpning av regelverket.

### **Enklare att vidta klimatanpassningsåtgärder**

I betänkandet förslås att skälet gäller om området behöver tas i anspråk för att skydda miljön, människors liv och hälsa, infrastruktur och egendom vid befintlig bebyggelse (klimatanpassningsåtgärder). Det är oklart hur ”vid befintlig bebyggelse” ska tolkas. I författningskommentarerna anges att bestämmelsen handlar om åtgärder som ska kunna vidtas för att skydda samhällsviktiga funktioner som exempelvis

vattenförsörjning, avloppssystem, elförsörjning, elektroniska kommunikationer, vattenleder, vägar och järnvägar, bebyggelse och byggnader och de areella näringarna. Av dessa uppräknade samhällsfunktioner är det stora flertalet inte bebyggelse enligt gängse terminologi. De finns heller inte alltid i direkt närhet till den bebyggelse de försörjer. Det som behöver styras med klimatanpassningsåtgärder, till exempel att hindra översvämningar eller öka markens stabilitet, är inte heller sådant som alltid kan eller behöver utföras i direkt anslutning till bebyggelse.

SKR tillstyrker att klimatanpassningsåtgärder ska kunna utgöra ett särskilt skäl för upphävande eller dispens från strandskyddet. SKR anser däremot inte att föreslagen formulering av 7 kap 18 c § MB är tillräckligt tydlig.

### **Ökad och mer effektiv tillsyn**

Enligt betänkandet bör Naturvårdsverket bör få ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser.

SKR anser däremot att fokus just nu i första hand bör ligga på att få till stånd en strandskyddslagstiftning som är begriplig och tillämpbar, och en fungerande vägledning kopplad till lagen. Därefter kan en satsning på tillsyn över systemet vara lämplig.

### **Ikraftträdande och genomförande**

SKR ser det som positivt att Naturvårdsverkets uppföljning av dispensbeslut även ska omfatta var dispenser söks och beviljas, samt om åtgärderna avser komplementbyggnader.

Det är viktigt att ha en tydlig statistik som visar vad det faktiskt är som dispensererna avser. I avsaknad av bra statistik är det lätt att överväganden och beslut styrs av subjektiva uppfattningar snarare än fakta.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape  
Ordförande

*Centerpartiet lämnar särskilt yttrande enligt bilaga 1*

*Vänsterpartiet lämnar särskilt yttrande enligt bilaga 2*

*Miljöpartiet lämnar särskilt yttrande enligt bilaga 3*

Styrelsen  
2021-03-26

Dnr 21/00173

### *Särskilt yttrande från Centerpartiet*

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

En levande landsbygd där förutsättningarna för att leva, arbeta och utvecklas är goda, oavsett vilken del av Sverige det rör sig om är en grundförutsättning för att hela landet ska utvecklas. Vi ser också att det finns ett ökat intresse för att bo och leva på landsbygden och då behöver det finnas möjligheter att skapa fler boenden och utveckla näringsverksamheter. Landsbygden bör betraktas som en stor tillgång för att ta tillvara på framtida möjligheter till hållbar tillväxt och för att möta de utmaningar som följer av klimatförändringarna och behovet av att ställa om till en mer cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi. Ett reformerat strandskydd är ett viktigt steg i det bredare arbetet.

Det grundläggande syftet med den tänkta reformen av strandskyddet 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.

Vi anser att det är viktigt att betona att förändringarna genomförs i enlighet med utredarens mål och intentioner. Det grundläggande syftet med utredningen och den tänkta reformen är att det ska bli lättare och enklare att bygga strandnära i områden där exploateringen inte är för hög. I praktiken rör detta i första hand den svenska landsbygden där nuvarande strandskyddsregler inneburit en allt för kraftig begränsning för att utveckla näringsverksamheter som bidrar till den lokala tillväxten och sysselsättningen.

Vi anser precis som utredningen att det behöver bli ett mer dynamiskt och lokalt anpassat strandskyddsregelverk som är legitimt, transparent och förutsägbart. Framför allt är det positivt att utredningen betonar det lokala inflytandet. Makten över strandskyddet behöver förflyttas närmare människors vardag, till kommunerna. Vi tror att det är möjligt att skapa en positiv utveckling i hela landet samtidigt som känsliga stränder skyddas och goda livsvillkor för djur och växter bevaras.

Kommuner ska enligt utredningen få möjligheter att peka ut landsbygdsområden i sina översiktsplaner och i dessa kunna tillämpa tre nya och generösa skäl för dispens.

Det är viktigt att hålla i beaktande att det även inom högt exploaterade kommuner med stor befolkning finns områden som lämpar sig för dispens från strandskyddsreglerna. Som ett exempel kan nämnas att endast 30 procent av stränderna i hela Stockholms län är bebyggda, vilket öppnar för utveckling av lokala näringsverksamheter och bostadsbyggande parallellt med att ekologiskt värdefulla miljöer fortsätter skyddas



och stränder finns tillgängliga för allmänhet. Här är det extra viktigt att betona vikten av att det måste vara lokalpolitiska bedömningar som ligger till grund för beslut om strandskydd.

Utredningen föreslår att strandskyddet inte ska gälla vid insjöar med en vattenyta som uppgår till en hektar eller mindre samt vattendrag som är två meter eller smalare. Det ska inte heller gälla vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975, vilket rör en hel del konstgjorda sjöar, dammar och våtmarker. Detta kan betraktas som några av utredningens viktigaste förslag och de som i praktiken kommer göra mest skillnad. Historiskt har nuvarande strandskyddsregler utgjort ett stort hinder för personer och näringsverksamheter som vill bygga och utveckla i områden där det kan finnas just ett litet vattendrag, en mindre sjö eller en anlagd våtmark. Många lantbrukare och markägare har tidigare dragit sig för att anlägga en våtmark på grund av oron att det begränsar deras möjligheter att utveckla sin näringsverksamhet eller att bygga ut sitt hus. Nu kommer det bli betydligt enklare att kunna bidra till en ökad lokal artrikedom samt till att förebygga övergödning.

Vi står bakom den grundläggande tanken med ett strandskydd för att värna och skydda naturområden av särskild betydelse för växt- och djurlivet samt den allemansrättsliga tillgången till stränder. Det kan också finnas ett värde i att skydda vissa stränder och vattendrag i ett klimatanpassningssyfte.

SKR tar upp många viktiga aspekter i yttrandet framför allt vikten av ett ökat kommunalt, lokalt inflytande och att mer behöver göras framåt. Dock är det vår mening att propositionen som ska läggas fram efter sommaren ska baseras på utredningens mål och intentioner så att vi tar ett första steg mot ett strandskyddsregelverk som kan skapa tillväxt och utveckling i hela landet.

Carola Gunnarsson (C)

Mari-Louise Wernersson (C)

Styrelsen  
2021-03-26

Ärendnr  
21/00173

### *Särskilt yttrande från Vänsterpartiet*

#### **Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)**

Strandskyddet har tjänat Sverige väl. Sverige har, i relation till många andra länder, goda möjligheter till rekreation, friluftsliv och turism i strandnära lägen. Rika växt- och djurmiljöer har kunnat skyddas genom ett strandskydd med lång kontinuitet. Strandskyddet har också gjort oss bättre rustade att möta klimatförändringarna med stigande havsnivåer, skyfall, skred m.m.

Utredningen, Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd, hade i uppdrag att åstadkomma en ökad differentiering i strandskyddet utifrån tillgång till sjöar och stränder, befolkningstäthet och exploateringstryck.

Vi ser att utredarna har fokuserat på möjligheterna att göra lättnader i strandskyddet där exploateringstrycket är lågt men vi saknar förstärkningar i strandskyddet där exploateringstrycket är starkt. Det utvidgade strandskyddet finns nästan uteslutande i områden med högt exploateringstryck och stora frilufts- och rekreationsvärden varför dessa strandmiljöer inte bör vara aktuella som så kallade landsbygdsområden. Att länsstyrelsen ges en möjlighet att påföra strandskyddet igen i områden där exploateringstrycket förändras ser vi är nödvändigt för att kunna upprätthålla strandskyddets syften över tid.

Ett bristfälligt tillsynsarbete har inneburit att stränder privatiserats och naturmiljöer förstörts genom många små förändringar och tillägg. Detta problem har inte utredningen hittat någon tillfredställande lösning på.

Vänsterpartiets ställer sig bakom utredarnas förslag om att göra lättnader i strandskyddet i områden med lågt exploateringstryck, vilket vi ser kan gynna en positiv utveckling i glesbygdsområden. Utpekandet av landsbygdsområden ska göras utan att strandskyddets syften äventyras. Strandskyddet kan också bli tydligare och mer accepterat om mindre vatten och anlagda vatten, som anlagts efter 1975, undantas. SKR anser i sitt yttrande att alla anlagda vatten, oavsett tillkomstår, ska var befriade från strandskydd. Många av våra vatten är kraftigt påverkade av människan genom rätningar och ombyggnationer långt före 1975. Att plocka bort strandskyddet för alla anlagda vatten skulle kunna innebära att strandskyddet skulle försvinna från många värdefulla strandområden. Ta exemplet Göta kanal som då skulle stå helt utan strandskydd.

Vi anser också att det är viktigt att vi får nationella föreskrifter för hur begreppen mindre sjöar och vattendrag ska bedömas. Risken är annars stor att tolkningarna kommer variera stort över landet.

Länsstyrelsen ska få ett år på sig att handlägga landsbygdsområdena. Detta ser vi kommer vara nödvändigt inledningsvis. Denna tid kan kortas betydligt genom att kommunens ansökningar är väl genomarbetade och motiverade.

Vänsterpartiet vill helst se att landsbygdsområden utses i översiktsplanarbetet. En genomarbetad översiktsplan borgar för att övriga nationella miljömål vägs in i planeringen och vi får en hållbar samhällsplanering över tid. Allmänhetens möjligheter att yttra sig över landsbygdsområdena blir också tydligare om ÖP blir verktyget för lättnader i strandskyddet.

Vänsterpartiet

Styrelsen  
2021-03-26

Dnr 21/00173

### *Särskilt yttrande från Miljöpartiet*

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

Miljöpartiet konstaterar att utredningen om ett differentierat strandskydd har stora brister.

Trots att det ingick i direktiven att komma med förslag på stärkt skydd för att värna den allemansrättsliga tillgängligheten i starkt exploaterade områden så saknas sådana förslag.

Det saknas också en långsiktig konsekvensutredning av utredningens förslag, trots att förslagen innebär genomgripande förändringar i lagstiftning som kan påverka tillgång till stränder för friluftsliv och försämra den biologiska mångfalden.

Vi tycker inte heller att utredningen tar tillräcklig hänsyn till behov av anpassning till klimatförändringar som kommer att innebära mer regn och kraftigare skyfall, med risker för jordskred och översvämningar. Strandskyddet kan i vissa fall verka som en klimatanpassningsåtgärd.

Vi konstaterar dock att vissa lättnader behövs när det gäller områden i landsbygd och glesbygd. Nuvarande lagstiftning är problematisk, och lättnader av reglerna är motiverade. En utgångspunkt måste vara att lättnader i strandskydd måste kombineras med krav som undantar områden med höga naturvärden och som är viktiga för den biologiska mångfalden.

Följande av utredningens förslag riskerar att leda till mycket allvarliga försämringar av strandskyddet och de vill vi avstyrka:

- Förslaget om att strandskyddet ska helt eller delvis kunna upphävas i s.k. "landsbygdsområden". Det är oklart vilka kriterier som ska gälla för dessa områden eftersom det saknas begränsningar för omfattningen. Det skulle innebära försämringar för allmänhetens långsiktiga tillgång till stränder, försämringar för strandzonernas växt- och djurliv samt försämrade motståndskraft mot klimatförändringar.
- Skärgård och kust ska kunna avsättas som så kallade landsbygdsområden. Skärgård och kust är redan idag hårt exploaterade och ytterligare undantag från strandskydd skulle hota tillgång till tätortsnära stränder och friluftsliv.
- Slopas generellt strandskydd kring små sjöar och vattendrag. Utredningen tar inte hänsyn till att små vattendrag kan ha lika stor betydelse för biologisk mångfald som stora vattendrag. Det generella strandskyddet har en viktig funktion i att upprätthålla större sammanhängande områden som fungerar som spridningskorridorer för strandzonens liv.

Om utredningens förslag genomförs kommer Sverige att ha mycket svårt att nå upp till de nationella miljömålen "Levande sjöar och vattendrag", "Hav i balans samt levande kust och skärgård", "Myllrande våtmarker" och "Ett rikt växt- och djurliv".

Karin Thomasson  
Miljöpartiet de Gröna