Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2021-04-28

RS 2021-0127

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

Föredragande regionråd: Gustav Hemming

Ärendebeskrivning

Miljödepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig gällande betänkandet ”Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd” (SOU 2020:78).

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över betänkandet ”Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd” (SOU 2020:78).

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionrådsberedningens motivering

Regionrådsberedningen instämmer i regiondirektörens tjänsteutlåtande och vill i övrigt anföra följande:

Stockholmsregionen är idag en av Europas mest attraktiva storstadsregioner och har en befolkningsmängd som stadigt ökar i takt för att enligt prognosen ligga på 3,4 miljoner människor år 2050. Samtidigt råder för tillfället en bostadsbrist som kan bli förödande för regionens tillväxt och konkurrenskraft. Regionrådsberedningen välkomnar utredningar med syfte att vända utvecklingen.

I Stockholmsregionen är enigheten bred, och går över de traditionella blockgränserna, om att det måste bli enklare att bygga nya bostäder, lokaler och bryggor på de i RUFS 2050 utpekade kärnöarna i Stockholms skärgård. Stockholms skärgård har en glesbygdsproblematik och bräckliga utvecklingsförutsättningar. Region Stockholm bedömer att förutsättningarna för långsiktigt livskraftiga lokalsamhällen i Stockholms skärgård är starkt avhängig möjligheten till utveckling på kärnöarna. Detta framgår bland annat i den landsbygds-och skärgårdsstrategi som antogs av

en bred majoritet i Regionfullmäktige 2018. Kärnöarna i Stockholms skärgård är ankare för lokalsamhällena, de omgivande öarna och för utvecklingen i hela skärgården. Deras roll och ställning behöver stärkas och nya bostäder och verksamheter måste få komma till. I den regionala utvecklingsplanen (RUFS 2050) framgår tydligt att skärgården måste utvecklas för att skapa attraktiva och livskraftiga miljöer, där man samtidigt främjar det lokala näringslivet.

Utredningens intention att öka möjligheterna till utveckling i lågt exploaterad landsbygd är tilltalande, men förslagets åtstramningar i möjligheten att bygga i landsbygd med högre grad av exploatering riskerar i praktiken att kraftigt försvåra den form av bebyggelseutveckling som både är mest efterfrågad och bäst anpassad till kultur- och naturlandskapet, nämligen komplettering av befintlig bebyggelse.

Självklart är det viktigt att även bevara den biologiska mångfalden och våra naturvärden. När grönområden tas i anspråk av ny bebyggelse behövs kompensatoriska åtgärder som exempelvis naturbroar, gröna väggar och tak, biodlingar och andra ekosystemtjänster. På så sätt kan bostadsbyggande, tillväxt och naturskydd gå hand i hand.

Det är av yttersta vikt att strandskyddet anpassas till skärgårdens förutsättningar. Region Stockholm vill uppmana regeringen att säkerställa att skärgårdssamhällena i Stockholms län, en av Sveriges mest utpräglade glesbygdsmiljöer i Sveriges tredje största landsbygdslän, vid en reform av strandskyddet får förbättrade, inte försämrade förutsättningar till långsiktig och hållbar livskraft.

Beslutsunderlag
Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av betänkandet”Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd” (SOU 2020:78)
Tillväxt- och regionplanenämndens yttrande den 18 mars 2021

Irene Svenonius Gustav Hemming

Regionstyrelsen
Regionledningskontoret
Maria Lingner

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-04-12

RS 2021-0127

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

Ärendebeskrivning
Miljödepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig gällande betänkandet ”Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd” (SOU 2020:78).

Beslutsunderlag
Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av betänkandet”Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd” (SOU 2020:78)
Tillväxt- och regionplanenämndens yttrande den 18 mars 2021

Förslag till beslut
Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över betänkandet ”Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd” (SOU 2020:78).

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionledningskontorets förslag och motivering
Sammanfattning
Miljödepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig gällande betänkandet ”Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd” (SOU 2020:78).

Strandskyddsutredningen har till regeringen lämnat ett antal förslag om författningsändringar och andra åtgärder som medför att strandskyddet i miljöbalken görs om i grunden. Det ska ske genom 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 förutsättningarna 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.

Yttrandet utgår från ett samlat regionalt utvecklingsperspektiv utifrån Region Stockholms ansvar för regional fysisk planering och regional utveckling. Region Stockholm arbetar aktivt med de frågor som Strandskyddsutredningen syftar till att belysa. I RUFS 2050 beräknas länets invånarantal öka från 2,3 miljoner 2019 till 3,4 miljoner invånare år 2050. Bostadsbeståndet behöver till följd av detta öka från dagens drygt 1 miljon bostäder till cirka 1,6 miljoner bostäder. Närheten till vatten och stränder är en viktig attraktivitetsfaktor för Stockholmsregionen som helhet. Utifrån Region Stockholms specifika förutsättningar och uppdrag har Region Stockholm synpunkter enligt nedan.

Region Stockholm ser positivt på att strandskyddslagens intentioner förtydligas och att regelverket ändras för ett mer anpassat, flexibelt och ändamålsenligt skydd som ökar möjligheten till utveckling. Region Stockholm ser att en varsam exploatering av ekologiskt mindre betydelsefulla miljöer, om den genomförs på rätt sätt, kan öka allmänhetens och friluftslivets tillgänglighet.

Region Stockholm är dock kritisk till att utredningens förslag kan komma att stimulera spridning av bebyggelsen, istället för att komplettera existerande bebyggelse, eftersom det till viss del motverkar intentionerna i RUFS 2050. Region Stockholm motsätter sig utredningens förslag till förändring av de särskilda skälen i 7 kap 18 § som anger att det finns skäl för att kust- och skärgårdsområden kan prövas utifrån kriterierna för landsbygdsområden. Region Stockholm menar att förslaget behöver utvecklas så att det tydligt framgår att kärnöar uppfyller kriterierna för landsbygdsområden. Förändringen skulle innebära en stor reform av strandskyddets nuvarande system och riskera att göra lagen mer långtgående än vad regionen bedömer som lagstiftarens och direktivens syfte.

Region Stockholm bedömer att förslaget att länsstyrelserna får i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län är en godtagbar förändring, men vill anföra att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna behöver vara delaktiga i en sådan process samt att regionplanen ska vara en utgångspunkt och beaktas vid så väl kommunernas som länsstyrelsens bedömningar. Region Stockholm önskar fler förslag för att hantera målkonflikter mellan angelägen markanvändning, påverkan på ekosystem och allmänhetens tillgänglighet till strandnära lägen.

Bakgrund
Miljödepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig gällande betänkandet ”Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd” (SOU 2020:78). Svaret ska vara Miljödepartementet tillhanda senast den 3 maj 2021.

Utredningens uppdrag har varit att föreslå författningsändringar och andra åtgärder som medför att strandskyddet görs om i grunden genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringstryck.

Strandskyddsutredningen har till regeringen lämnat ett antal förslag om författningsändringar och andra åtgärder som medför att strandskyddet i miljöbalken görs om i grunden. Det ska ske genom 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 förutsättningarna 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.

Överväganden
Region Stockholms yttrande utgår från ett samlat regionalt utvecklingsperspektiv utifrån region Stockholms ansvar för regional fysisk planering och regional utveckling. Det tar sin utgångspunkt i Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFS 2050, som är regionplan och regional utvecklingsstrategi för länet, samt i stockholmsregionens Landsbygds- och skärgårdsstrategi. I RUFS 2050 beräknas länets invånarantal öka från 2,3 miljoner 2019 till 3,4 miljoner invånare 2050. Bostadsbeståndet behöver till följd av detta öka från dagens drygt 1

miljonbostäder till cirka 1,6 miljoner bostäder. Närheten till vatten och stränder är en viktig attraktivitetsfaktor för Stockholmsregionen som helhet. Den regionala rumsliga strukturen i RUFS 2050 ska bidra till ökad regional tillgänglighet, minskad klimatpåverkan och lokal miljöpåverkan, samt minskad trängsel. Bebyggelseutvecklingen bör ske i kollektivtrafiknära lägen bland annat för att motverka spridd bebyggelse i regionen. Dessa lägen är generellt inte lokaliserade inom vad som idag är strandskyddade områden.

Region Stockholms egna strukturanalyser, som ligger till grund för RUFS 2050 med plankarta, visar att den strategiska bostadsutvecklingen fram till år 2050 inte hindras av nuvarande strandskyddsbestämmelser. Tillkommande bostadsbebyggelse inom strandskyddat område kan dock vara aktuellt för landsbygds- och skärgårdsutveckling eller vid komplettering av bebyggelse i tätort. Det är dock viktigt att ekologiska värden inte äventyras och allmänhetens tillgänglighet till strandnära lägen inte försvåras.

Förutsättningarna och behovet av bebyggelseutveckling i strandnära lägen skiljer sig åt i olika delar av regionen. De unika natur- och kulturmiljöerna i skärgården och på landsbygden är en mycket viktig attraktivitetsfaktor för regionen. För att både bevara de värden som gör skärgården och landsbygden unik och samtidigt möjliggöra utveckling, som kan samla service och funktioner och stärka lokalsamhällen, prioriteras samlad bebyggelse i strategiska lägen på kärnöar samt bebyggelsenoder.

Region Stockholm ser positivt på att strandskyddslagens intentioner förtydligas och att regelverket ändras för ett mer anpassat, flexibelt och ändamålsenligt skydd som ökar möjligheten till utveckling. Landsbygd och skärgård är en resurs för alla invånare i Stockholms län, för boende, besökare och turister. Stockholms län har drygt 160 000 invånare utanför tätorterna och utgör därmed landets tredje största landsbygdslän.
Ett stärkt strandskydd behövs enligt utredningen i områden där den allemansrättsliga tillgången till strandområden är eller börjar bli begränsad och utrymmet för djur och växter minskar. Detta är ett bra ingångsvärde, samtidigt som det behöver tas hänsyn till de olika behov som finns regionalt och lokalt. Idag är många stränder otillgängliga för allmänhet och friluftsliv, vilket i många fall är välkommet utifrån växt- och djurlivets behov av ostörda biotoper. Region Stockholm anser att en varsam exploatering av ekologiskt mindre betydelsefulla miljöer, om den genomförs på rätt sätt, kan öka allmänhetens och friluftslivets tillgänglighet.

Region Stockholm är dock kritisk till att utredningens förslag till viss del kan riskera att motverka intentionerna i RUFS 2050 genom att försvåra landsbygds- och skärgårdsutveckling i anslutning till befintlig bebyggelse. Region Stockholm ser att utredningens förslag kan komma att stimulera spridning av bebyggelsen, istället för att komplettera existerande bebyggelse. Detta gäller t ex kärnöarna i skärgården som bedöms ha förutsättningar för ett utbud av samhällsservice och infrastruktur, vilket säkrar grundläggande förutsättningar för fastboende och näringslivsutveckling. I RUFS 2050 framgår det att det ska lokaliseras ny permanent bebyggelse på kärnöar till byar och samhällen med en samlad bebyggelse, vilket också utrycks i Region Stockholms specifika Landsbygds- och skärgårdsstrategi. Region Stockholm ser positivt på att utredningen nämner kärnöar, men uppfattar samtidigt att det är otydligt om dessa ingår bland de områden som får lättnader i strandskyddet.

Region Stockholm motsätter sig utredningens förslag till förändring av särskilda skälen i 17 kap 18 c § som anger att det i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor samt i vattenområden av särskild betydelse för djur- och vattenliv ska de särskilda skälen för dispens och upphörande av strandskyddet vid detaljplanering enligt 7 kap. 18 c § tillämpas särskilt restriktivt. Region Stockholm menar att förslaget behöver utvecklas så att det tydligt framgår att kärnöar uppfyller kriterierna samt anser att lagtexten behöver utformas så att detta inte blir en fråga för tolkning. Förändringen skulle innebära en stor reform av strandskyddets nuvarande system och riskera att göra lagen mer långtgående än vad regionen bedömer som lagstiftarens och direktivens syfte.

Region Stockholm välkomnar att utredningen ger möjlighet att kommuner antingen kan ansöka hos länsstyrelsen om att strandskyddet upphävs i landsbygdsområden eller redovisa landsbygdsområden i översiktsplan där det ska vara enklare att få dispens när kriterierna för landsbygdsområden är uppfyllda. Förslaget att länsstyrelserna får i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län bedöms som en godtagbar förändring. Region Stockholm vill anföra att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna behöver vara delaktiga i en sådan process samt att regionplanen ska vara en utgångspunkt vid så väl kommunernas som länsstyrelsens bedömningar, exempelvis avseende bebyggelsestruktur och grönstruktur men också mål för den regionala utvecklingen i stort. Region Stockholm hade också av utredningen önskat fler förslag för att hantera målkonflikter mellan angelägen markanvändning, påverkan på ekosystem och allmänhetens tillgänglighet till strandnära lägen.

Region Stockholm ser positivt på förslaget om en modernisering av strandskyddet genom anpassning till de nya förutsättningar som ett förändrat klimat innebär. Region Stockholm vill dock framhålla att klimatperspektivet bör genomsyra hela utredningens förslag och utgöra en grund för strandskyddsbestämmelserna som helhet. Det ska inte enbart begränsas till att vidtas för att skydda samhällsviktiga funktioner.

Region Stockholm menar att förslaget till att ta bort det generella strandskyddet vid sjöar mindre än en hektar och vattendrag mindre än två meter medför flexibilitet. I de fall insjöar och vattendrag har särskilt viktiga ekologiska värden bör de kunna omhändertas av kommunerna eller länsstyrelsen genom andra former av skydd.

Ekonomiska konsekvenser
Ett beslut att godkänna yttrandet betänkandet ”Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd” (SOU 2020:78) bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Anton Västberg
Utvecklingsdirektör

Beslutsexpediering:
Akt
Regionledningskontoret Analys och utveckling
Miljödepartementet

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2021-04-12

Sammanfattning

Vårt uppdrag 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.

Uppdraget ska ses mot bakgrund av de utvärderingar av lagstiftningen som har skett under det senaste årtiondet. Strandskyddet har utvärderats grundligt med avseende bland annat på hur effektivt de reformer som genomfördes 2009/2010 har bidragit till landsbygdsutveckling. De så kallade LIS-reglerna har utvärderats gemensamt av Naturvårdsverket och Boverket. Även Boverkets uppföljning av tillämpningen av plan- och byggnadslagstiftningen som genomfördes 2015 behandlade landsbygdsutveckling i strandnära läge.

Strandskyddsdelegationen hade i uppdrag att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats när det gäller frågor som berör tillämpningen av strandskyddsreglerna. Delegationen konstaterade 2015 att den intention som låg bakom förändringen 2009 inte hade fått full effekt. Den innebar bland annat fortsatt restriktivitet i exploaterade områden och lättnader i skyddet där det fanns god tillgång på oexploaterade strandområden. Delegationen identifierade en rad problemområden som utformningen av skälen för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet. Strandskyddsdelegationen identifierade också svårigheter som rör en nationellt enhetlig

kartredovisning av strandskyddet och samordning mellan dispensprövning och fastighetsbildning. Delegationen beskrev dessa problemområden mer i detalj och pekade på behovet av en översyn av reglerna.

I direktiven till vår utredning har regeringen angett att en differentiering av strandskyddet som tar hänsyn till variationer i landet och inom en kommun är en förutsättning för en tillförlitlig och förståelig reglering. Vi ska analysera behovet av kunskapsunderlag om lokala förhållanden som har betydelse för ett differentierat, effektivt, ändamålsenligt och legitimt strandskydd och kan uppfylla strandskyddets syften. Vi ska lämna förslag om hur detta behov kan tillgodoses.

Dagens reglering i miljöbalken behöver ändras eller kompletteras så att olika områdens varierande skyddsbehov får genomslag. För att balansera de olika intressen som berörs behövs enligt direktivet en väl avvägd differentiering med fortsatt starkt strandskydd i områden som redan är starkt exploaterade. Vi ska analysera hur effektivt olika typer av regleringar bidrar till berörda intressen och ökar det lokala inflytandet, utan att strandskyddets syften riskeras.

Vad är strandskydd?

Strandskydd är nära förknippat med den svenska allemansrätten, som numera är stadfäst i våra grundlagar. Strandskyddslagstiftningen har sitt ursprung från 1950-talet och syftade till att trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv vid hav, insjöar och vattendrag för allmänheten. I förarbetena till strandlagen framhölls bland annat att rätt till ökad semester gjorde att fler utnyttjade allemansrätten. Strandskyddet infördes som ett skydd för allemansrätten, för att de som inte ägde någon strandfastighet skulle kunna nyttja strandområdena.

Enligt strandlagen gällde strandskyddet inte överallt i Sverige. Länsstyrelsen fick utse områden där strandskydd skulle gälla. Områdena fick omfatta land- och vattenområden högst 300 meter från strandlinjen. Områden som ingick i fastställda planer kunde inte omfattas av strandskydd. Inom strandskyddade områden rådde förbud mot nybyggnad, ändring av byggnad samt grävnings- eller andra förberedelsearbeten. Tillstånd (dispens) till bebyggelse kunde läm-

nas. Förbuden gällde inte bebyggelse som behövdes för försvaret, de areella näringarna eller den allmänna samfärdseln.

Strandlagen ersattes 1965 av naturvårdslagen. Under 1960-talet och början av 1970-talet skedde en omfattande expansion av fritidshusbebyggelse, framför allt i tätortsnära stränder längs kusterna. Strandskyddade områden hade inte kommit till stånd i tillräcklig omfattning för att bevara värdefulla stränder för allmänheten. Dispens hade lämnats i förhållandevis stor utsträckning. Det bidrog till att strandskyddet skärptes 1975 och började gälla i hela Sverige. Det blev generellt.

Av naturvårdslagen framgick att strandskyddet gällde vid havet, insjöar och vattendrag för att åt allmänheten trygga tillgången till platser för bad och friluftsliv. Skyddet skulle nu som huvudregel gälla 100 meter från strandlinjen, med möjlighet för länsstyrelsen att utöka det upp till 300 meter. Skyddet gällde såväl på land som i vattnet. En annan ändring var att strandskyddet även skulle gälla inom nya planområden, men det infördes samtidigt en möjlighet att upphäva skyddet i planerna.

Strandområden som ingick i äldre, redan fastställda planer skulle inte omfattas av strandskydd enligt den nya lagen. Denna bestämmelse överfördes i huvudsak oförändrad till miljöbalken vid dess tillkomst 1999.

Förbuden inom strandområden utvidgades till att avse även anläggning eller anordning där mark tas i anspråk som hindrade eller var avhållande för allmänheten. Förbudet kom då även att omfatta exempelvis vägar, anläggningar för camping och sport med mera. Dispens kunde lämnas om det fanns särskilda skäl. Dagens motsvarighet till tomtplatsbestämning infördes, det vill säga att vid dispensgivning skulle det bestämmas i vilken utsträckning mark fick tas i anspråk för en fastighet. Undantagen från förbuden avskaffades för försvarets och den allmänna samfärdselns anläggningar.

Strandskyddet är i dag differentierat när det gäller omfattning, vilka åtgärder som omfattas av förbuden inom strandskyddsområde och förutsättningarna för dispens. När strandskyddet blev generellt fick länsstyrelsen bestämma att strandområde som uppenbarligen saknade betydelse för bad och friluftsliv inte skulle omfattas av strandskydd. Genom den möjligheten kunde strandskyddets omfattning differentieras.

År 1994 fick strandskyddet ytterligare ett syfte. Det tillkom för att bevara goda livsvillkor för växter och djur. Även efter denna ändring fick länsstyrelsen bestämma att ett strandområde som uppenbart saknade betydelse för att tillgodose strandskyddets syften inte skulle omfattas av skyddet. I samband med lagändringen infördes även en bestämmelse som innebar att länsstyrelsen skulle ompröva tidigare förordnanden om områden som inte skulle omfattas av strandskydd utifrån den nya lydelsen.

År 2009 ändrades lagstiftningen och bestämmelserna specificerades så att länsstyrelsen *i det enskilda fallet* får besluta att upphäva strandskyddet i ett område om det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Ändringarna innebar att det inte längre blev möjligt att upphäva strandskyddet genom generella föreskrifter. Samtidigt avskaffades länsstyrelsens möjlighet att meddela föreskrifter om att strandskydd inte skulle gälla. Därmed avskaffades även länsstyrelsens möjlighet att återinföra strandskyddet.

11 av 21 länsstyrelser har med stöd av lagstiftningen beslutat att undanta områden från strandskyddet. Undantagsbesluten som är uppbyggda på olika sätt i de 11 länen, utgör en viktig utgångpunkt för utredningens förslag, eftersom de är en pusselbit för att förstå hur strandskyddsreglerna tillämpas och var strandskydd gäller i dag. Sammanfattningsvis är strandskyddet upphävt för de flesta små sjöar och vattendrag i de 11 län som har undantagit områden från strandskydd. Men det saknas i dag en fullständig digitalisering av besluten, vilket gör det svårt att få en överblick av dess fulla omfattning. Vissa län har digitaliserat strandskyddet där undantagna områden har beaktats. Andra län använder fortfarande respektive karta i dess tryckta version.

De 11 undantagen ger olika förutsättningar mellan länen. Såväl högexploaterade som lågexploaterade län tillämpar dessa undantag. Att undantagen ofta baseras på gamla, tryckta kartor som inte uppdaterats gör också att tillämpningen försvåras och det kan bli otydligt var strandskyddet gäller eller inte.

Sedan 1990-talet har flera utredningar genomförts och förslag lämnats för att differentiera strandskyddet. Förslagen har alla på olika sätt handlat om var i landet som lättnader i strandskyddet skulle kunna gälla. En utmaning har genomgående varit att finna en ändamålsenlig indelning. Olika varianter har övervägts. Det har varit

fråga om glesbygder, vissa län, vissa kommuner och landsbygder. År 2009 infördes också bestämmelser om differentiering av strandskyddet. Ändringarna syftade å ena sidan till att införa lättnader i strandskyddet för att främja utvecklingen av landsbygdsområden med god tillgång till stränder. Å andra sidan var avsikten också att begränsa nybyggnad i övriga delar av landet genom tydligare och stärkta regler och en fortsatt restriktiv tillämpning.

Enligt bestämmelserna om lättnader ska kommunerna redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (så kallade LIS-områden) i översiktsplanen. Där ska vissa lättnader i strandskyddet kunna gälla. Redovisningen ska göras utifrån kriterier i lagtexten. Lättnaderna innebär att nya och fler särskilda skäl kan tillämpas inom LIS-områden. Syftet var att bättre anpassa strandskyddet till lokala förhållanden och förutsättningar. Bestämmelserna ska också främja utvecklingen i landsbygdsområden med god tillgång till stränder och lågt exploateringstryck.

I syfte att uppnå en mer enhetlig och korrekt tillämpning preciserades i lagtext också vad som får beaktas som särskilda skäl i övriga områden. Dessutom infördes förtydliganden när det gäller strandskyddets syften och att en fri passage för allmänheten närmast strandlinjen skulle bibehållas. Kommunerna fick huvudansvaret för att pröva frågor om att upphäva och ge dispens från strandskyddet. Samtidigt fick länsstyrelsen ansvaret att bevaka strandskyddets intressen vid kommunal planläggning och överpröva kommunala beslut om upphävanden och dispenser om det behövs.

Våra utgångspunkter

Riksdagen har angett mål för utvecklingen av Sveriges landsbygder. Dessa har utformats utifrån en långsiktigt hållbar utveckling, i linje med miljömålen. När det gäller den miljömässiga hållbarheten tar beslutet genomgående stöd i de nationella miljökvalitetsmålen och generationsmålet som riksdagen beslutat. Miljökvalitetsmålen inrättades med det generella strandskyddet som en viktig förutsättning. Att de landsbygdspolitiska målen har stöd i miljökvalitetsmålen utgör en viktig utgångspunkt för våra förslag.

I underlaget för riksdagsbeslutet identifieras ett antal utmaningar som den demografiska utvecklingen, geografiska avstånd och finan-

siella förutsättningar för byggande och verksamheter. Näringsliv och företagande, samhällsplanering och bostadsbyggande framhålls som viktiga områden för landsbygdsutvecklingen. Det övergripande målet är en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd.

Statsmakterna har identifierat landsbygden som en tillgång för att ta till vara framtida möjligheter till hållbar tillväxt och för att möta de utmaningar som följer av förändringar i klimatet och behovet av att ställa om till en mer cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi. Landsbygden måste därför ha goda möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd. Förutsättningarna för att bo, leva och verka kan skilja sig åt i glesa respektive täta miljöer, vilket ställer krav på olika lösningar för att hantera exempelvis offentlig service.

Det finns en konflikt mellan olika exploateringsintressen inom strandskyddade områden å ena sidan och miljöhänsyn i form av att bevara orörda stränder å andra sidan, särskilt i högexploaterade områden. Vi har haft i uppdrag att lämna förslag så att det blir betydligt enklare att bygga i strandskyddade områden i landsbygder. Miljökvalitetsmålen inrättades med det generella strandskyddet som en viktig förutsättning. Att de landsbygdspolitiska målen har stöd i miljökvalitetsmålen utgör en viktig utgångspunkt för utredningens förslag. Vår ambition har varit att lämna förslag som underlättar strandnära byggande inom landsbygdsområden samtidigt som strandskyddets syften inte ska äventyras. På så sätt har vi haft för avsikt att söka en balans mellan landsbygdspolitiken och miljö- och friluftsmålen i våra förslag.

En annan viktig ambition har varit att skapa en logisk och välmotiverad uppbyggnad av bestämmelserna för strandskyddet, som är lätt att förstå för inblandade aktörer. Det har också blivit allt tydligare att bestämmelserna måste kunna ge utrymme för lokala anpassningar och dynamiska förändringar.

Befolkningstätheten och exploateringen av stränder varierar

Exploatering av stränderna, befolkningstäthet och exploateringstryck varierar i landet mellan länen och mellan kommuner. Även inom kommunerna varierar förhållandena liksom att de varierar

också över tid, inte minst på grund av den pågående urbaniseringen. Med hänsyn till de varierande förhållandena är det varken lämpligt eller möjligt att på nationell nivå bestämma var det ska bli lättare att bygga genom lättnader i strandskyddet eller var strandskyddet ska stärkas. Våra förslag om en ökad differentiering bör därför genomföras lokalt och regionalt och besluten om detta måste också fattas lokalt och regionalt.

På lokal nivå är det kommunerna som ansvarar för den övergripande samhälls- och bebyggelseplaneringen. Kommunerna ansvarar också för prövningar av strandskyddsdispenser. Länsstyrelsen, som är statens företrädare på regional nivå, tillhandahåller underlag för kommunernas planering. Länsstyrelsen ansvarar också för frågor om att upphäva strandskyddet. Kommuner och länsstyrelser har kunskap om de lokala och regionala förhållandena i landet och bör därför vara de aktörer som i praktiken ska genomföra de förslag som utredningen lämnar.

En slutsats som utredningen kan dra är att lättnader i strandskyddet kommer att kunna genomföras i stora delar av norra Sverige, där det överlag är låg exploateringsgrad, låg befolkningstäthet och lågt exploateringstryck. Stora delar kan vara landsbygder, där det ska kunna bli enklare att bygga. Det finns områden främst vid kusten dit bebyggelsen och befolkningen är koncentrerad. Det gäller städerna och några större tätorter. Det finns därför områden i norra Sverige som även har hög exploateringsrad, tät befolkning och ett högt exploateringstryck.

I södra delen av landet är det överlag högre exploateringsgrad, högre befolkningstäthet och högre exploateringstryck. Bebyggelsen täcker större delar av landområdet än i norra Sverige. Bebyggelsetrycket är överlag också högt. Delar av södra Sverige kan vara sådana starkt exploaterade områden, där strandskyddet bör bibehållas eller stärkas. I södra Sverige finns också mindre exploaterade och glest befolkade områden som kan vara landsbygder.

I södra Sverige kommer lättnader att kunna genomföras mer selektivt utifrån de lokala förutsättningarna och påverkan på strandskyddets syften och inte i lika stor utsträckning som i norra Sverige. I områden i landsbygder kan exploateringstrycket vara lågt och produktionskostnaden för en byggnad kan vara högre än marknadsvärdet. Det innebär ett risktagande för både de som vill bygga och för banker i sin långivning. Vi har dragit slutsatsen att lättnader i

strandskyddet i landsbygder inte får medföra risk för överetablering eller att strandskyddets syften äventyras.

Även olika kommuner har olika förhållanden och förutsättningar för lättnader i strandskyddet. Det finns också olika förutsättningar för lättnader i olika delar av kommuner, beroende på vilken exploateringsgrad, befolkningstäthet och exploateringstryck som råder. Exempelvis kommer lättnader i strandskyddet att kunna genomföras i mycket större utsträckning i Jokkmokks kommun som har den lägsta exploateringsgraden av stränderna (1,4 procent) än i Danderyds kommun, som har den högsta (68,9 procent).

Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

Frågan om strandskyddets omfattning vid små insjöar och vattendrag har utretts ett antal gånger. Naturvårdsverket redovisade till exempel 2002 ett uppdrag från regeringen att bland annat utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av vissa lättnader i strandskyddet utanför tätortsnära områden med högt bebyggelsetryck. I den redovisningen lämnade verket förslag om vissa lättnader. De innebar bland annat att strandskyddet för de minsta sjöarna och vattendragen skulle tas bort helt och att det skulle minskas till 50 meter vid vattendrag mellan 1 och 6 meters bredd. Förslaget ledde inte till några lagstiftningsåtgärder.

2012 fick Naturvårdsverket och Boverket ett liknande uppdrag att bland annat analysera och redogöra för konsekvenserna av att införa lättnader i strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag utanför högexploaterade områden. Redovisningen innehöll olika möjligheter att minska strandskyddet. 2014 infördes nya bestämmelser som ger länsstyrelsen möjlighet att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, om området har liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. En liten sjö får ha en vattenyta som uppgår till omkring 1 hektar eller mindre och ett litet vattendrag får ha en bredd på omkring 2 meter eller smalare. Ett av syftena med ändringen var att skapa ökad förståelse och acceptans för strandskyddsregleringen.

Vi föreslår nu att strandskydd inte ska gälla vid insjöar med en vattenyta som uppgår till 1 hektar eller mindre eller vattendrag som

är 2 meter eller smalare. Vi anser att generellt ta bort strandskyddet vid de minsta sjöarna och vattendragen bör leda till en ökad acceptans och mindre tillämpningsproblem och därigenom sammantaget bättre och mer ändamålsenligt skydd. Förslaget har som målsättning att anpassa omfattningen av strandskyddet för att säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt strandskydd som också ger legitimitet.

För att ta tillvara strandskyddets syften behöver det dock finnas möjlighet att införa skydd vid små sjöar och vattendrag som har särskild betydelse för något av de båda syftena. Länsstyrelsen får därför i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla vid insjöar som är 1 hektar och mindre samt vattendrag som är 2 meter och smalare, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas. Strandskydd ska heller inte gälla vid anlagda vatten (sjöar, dammar och våtmarker) som har tillkommit efter 1975.

Ett mer differentierat strandskydd

Strandskyddet är redan i dag differentierat på flera olika sätt. Med det generella strandskyddet som infördes 1975 har det successivt utvecklats en rad undantag, i syfte att åstadkomma en differentiering. Länsstyrelsen får till exempel besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. I vissa områden är därför strandskyddet utvidgat till 300 meter från strandlinjen.

Länsstyrelsen har sedan 1975 också kunnat upphäva strandskyddet i områden som saknar betydelse för strandskyddets syften. Sedan 2014 kan länsstyrelsen som nämnts upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, för att områdenas betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten. Strandskyddet gäller därför inte överallt och det har upphävts i olika omfattning i olika områden. I områden där strandskyddet är upphävt krävs följaktligen ingen dispens.

Det finns ett antal åtgärder som inte omfattas av förbuden inom strandskyddsområden. Sådana åtgärder kräver heller ingen dispens. Ett av undantagen gäller åtgärder för de areella näringarna (jordbruket, fisket, skogsbruket och renskötseln). Undantaget gäller över

hela landet. Ett annat undantag gäller kompletteringsåtgärder, där länsstyrelsen har meddelat föreskrifter. Länsstyrelsen får undanta kompletteringsåtgärder till en huvudbyggnad, som vidtas inom 15 meter från huvudbyggnaden men inte närmare strandlinjen än 25 meter och inom en tomtplats som har angetts i ett beslut om dispens.

LIS-bestämmelserna är en del av de förändringar i lagstiftningen som har genomförts i syfte att differentiera strandskyddet. Bestämmelserna har sedan de infördes utvärderats av Naturvårdsverket och Boverket 2013, av länsstyrelserna 2015, av Strandskyddsdelegationen 2015 och av Naturvårdsverket ännu en gång 2017. Utvärderingarna visar att redovisning av LIS-områden har skapat nya förutsättningar och incitament för planering av landsbygder. Planeringen har engagerat både allmänhet och politiker. Samtidigt har planeringen varit en tids- och resurskrävande process, med ett sämre utfall än förväntat.

Strandskyddsdelegationen noterade 2015 att strandskyddet förefaller vara starkt i glesbygd men svagare i tätbebyggda områden. Detta står i kontrast till avsikten bakom de förändringar som riksdagen beslutade om 2009. Ett av de uttalade syftena var att öka differentieringen och åstadkomma en utveckling som bättre tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder är olika i olika delar av landet. Intentionen med LIS-bestämmelserna var att stärka strandskyddet i exploaterade områden, men samtidigt ge lättnader i skyddet där det fanns god tillgång på oexploaterade strandområden.

Vi har tagit del av tidigare utvärderingar och rapporter av strandskyddsbestämmelserna och studerat rättspraxis på området. Vi har under arbetet genomfört möten med en rad aktörer som berörs av strandskyddsbestämmelserna. Slutsatsen är att LIS-systemet inte är tillräckligt effektivt. Det finns problem som påverkar effektiviteten i alla delar av LIS-systemet.

Det finns svårigheter att avgränsa LIS-områden enligt de begränsningar när det gäller antalet och omfattningen av LIS-områden som anges i miljöbalken. Problemet påverkar bestämmelsernas ändamålsenlighet och effektivitet. Termen landsbygdsutveckling har medfört olika tolkningar mellan kommuner och länsstyrelser. Olika tolkningar påverkar bestämmelsernas effektivitet och rättssäkerhet. Utredningar och redovisningar av LIS-områden är bristfälliga. Även det problemet påverkar bestämmelsernas effektivitet och rättssäkerhet. De materiella reglerna för dispens i LIS-områden är otydliga.

Möjligheterna att få dispens regleras genom de särskilda skälen i miljöbalken. Problemet påverkar bestämmelsernas ändamålsenlighet och effektivitet.

Vi anser nu att kommuner antingen bör kunna ansöka hos länsstyrelsen om att strandskyddet upphävs i landsbygdsområden eller redovisa landsbygdsområden i översiktsplan, där det ska vara enklare att få dispens. Inom sådana områden ska särskilda skäl kunna tillämpas.

Vi föreslår att länsstyrelsen, efter ansökan från en eller flera kommuner, helt eller delvis ska upphäva strandskyddet inom ett landsbygdsområde, om kriterierna för landsbygdsområden är uppfyllda. Länsstyrelsen får helt eller delvis också häva ett tidigare beslut om att upphäva strandskyddet i ett landsbygdsområde, om ett område inte längre uppfyller kriterierna för landsbygdsområden.

Kommuner får redovisa landsbygdsområden i översiktsplan. Inom sådana områden ska särskilda skäl för landsbygdsområden kunna tillämpas. LIS-områden som har redovisats i gällande översiktsplan ska anses vara landsbygdsområden, där det ska vara enklare att få dispens för vissa åtgärder. Gällande bestämmelser om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) avskaffas.

Vi föreslår också kriterier för landsbygdsområden. Det ska vara områden som har god tillgång till obebyggd mark, inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse och inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet inom ett landsbygdsområde föreslår vi att prövningen får beakta några kriterier. De är

- om området behövs för enstaka en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnad samt åtgärder som hör till bostadsbyggnaden,
- om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av att uppföra eller utveckla sammanhållen bebyggelse, eller
- om området behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som är nödvändiga för en verksamhet och verksamheten har fördel av ett strandnära läge.

Vi föreslår ett stärkt strandskydd i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor och i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Där ska de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering tillämpas särskilt restriktivt.

Vi anser dessutom att klimatförändringarna medför behov av klimatanpassningsåtgärder som kan motivera en differentiering av strandskyddet. Det bör därför bli tydligare att dispens ska kunna meddelas för åtgärder som syftar till att skydda miljön, människors liv och hälsa samt egendom genom att samhället anpassas till de konsekvenser som ett förändrat klimat kan medföra.

Strandskyddet bör bli mer förutsägbart och enklare att administrera

Länsstyrelserna bör få i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län. Såväl högexploaterade som lågexploaterade län har undantagit strandskydd i olika utsträckning. Att besluten ibland baseras på gamla, tryckta kartor som inte uppdateras gör också att tillämpningen försvåras och det kan bli otydligt var strandskydd gäller. Problem uppstår framför allt för den enskilde och allmänheten när de vill veta var strandskyddet gäller. En heltäckande digitalisering skulle bidra till att göra strandskyddet mer transparent, förutsägbart och rättssäkert, inte minst för den enskilde.

Gammalt kartmaterial försvårar digitaliseringen av strandskyddet men visar samtidigt att den måste ges högsta prioritet. Uppdraget till länsstyrelserna bör därför vara att i samråd med Naturvårdsverket samordna arbetet med en digitalisering av dessa och andra uppgifter som gäller strandskyddet. Digitaliseringen bör vara genomförd senast två år efter det att förändringana har trätt i kraft

I sammanhanget föreslår vi också att det ska bli enklare att ändra gamla beslut om strandskyddets omfattning. Möjligheten att kunna ändra gamla beslut är viktigt för ett anpassat och dynamiskt strandskydd. Länsstyrelsen ska därför kunna upphäva tidigare beslut om undantag från strandskyddet, om området har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.

Ett tillägg behöver även införas i lagstiftningen för att minska tolkningsutrymmet och undanröja ett hinder för kommunernas detaljplanering. I dag inträder strandskydd när en gammal plan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen. Detta gäller även när en detaljplan upphävs för ett område som tidigare har omfattats av en gammal plan eller ersätts av en ny detaljplan.

Regeringen bör dessutom utreda om det finns behov av författningsändringar när det gäller undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken. Vi anser däremot inte att det föreligger något behov av ändring av bestämmelserna om utvidgning av strandskyddet eller andra åtgärder för en förnyad översyn av utvidgade strandskydd.

Effektivare tillsyn inom strandskyddade områden

En rättvis tillämpning av strandskyddsreglerna och tillsyn av efterlevnaden framhålls i våra direktiv som viktigt för att skyddet ska uppfattas som legitimt. Vi ska utgå från att det fortsatt finns ett behov av en ändamålsenlig och effektiv statlig tillsyn och kontroll av tillämpningen av förändrade strandskyddsregler. Tillsynen ska värna strandskyddets syften och säkerställa ett differentierat och legitimt strandskydd.

Vi anser att Naturvårdsverket bör få ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser för att skapa bättre förutsättningar för mer och effektivare tillsyn. Regeringen bör årligen under en femårsperiod avsätta extra medel till Naturvårdsverket för vägledning och utbildning i strandskyddstillsyn. Efter utgången av den perioden bör verket redovisa hur resurserna har använts med en bedömning av om insatserna har bidragit till mer och planerad strandskydd.

Ikraftträdande och genomförande

Våra förslag om förändringar i lagar och förordningar ska enligt det så kallade Januariavtalet träda i kraft den 1 januari 2022. Äldre bestämmelser gäller för ärenden och mål som har påbörjats före ikraftträdandet. De delar av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden) som omfattas av strandskydd ska

gälla som landsbygdsområden. Det ska gälla under förutsättning att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande har funnit att redovisningen är förenlig med bestämmelserna i dess lydelse vid tidpunkten för länsstyrelsens yttrande.

Vi anser att effekterna av de föreslagna ändringarna bör följas upp årligen och utvärderas av Naturvårdsverket. Den årliga uppföljningen av meddelade dispensbeslut i landet bör även omfatta var dispenser söks och var dispenser beviljas samt om åtgärder som avser komplementbyggnader innebär att ny byggnad uppförs.

Ekonomiska och andra konsekvenser

Vi ska enligt direktiven analysera och redovisa förslagens konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Vi ska också redovisa konsekvenser i några andra avseenden, exempelvis konsekvenser för friluftsliv, för möjligheten att bygga och driva företag på landsbygden samt samhällets motståndskraft mot klimatförändringar.

Vi har anlitat externt stöd för att genomföra delar i konsekvensutredningen. Ett uppdrag till Sweco Strategi AB har varit att bistå oss med att belysa de ekonomiska konsekvenserna för olika aktörer och med en samhällsekonomisk analys. I den delen av arbetet har även Tillväxtverket medverkat. Vi har dessutom med ett annat uppdrag till samma företag belyst effekter av förslagen för miljön och friluftslivet.

Vi bedömer i konsekvensutredningen att våra förslag beräknas få positiva konsekvenser särskilt för små företag och enskilda i landsbygdsområden. Förslagen bedöms även medföra ökad rättssäkerhet, ökad tydlighet och förutsägbarhet samt större legitimitet för strandskyddslagstiftningen.

Lättnader från strandskyddet i landsbygdsområden och vid mindre sjöar och smalare vattendrag kan få negativa konsekvenser för strandskyddets syften och därmed även för miljön. Dock är strandskyddet delvis redan upphävt i många av landets mindre sjöar och smala vattendrag som följd av de olika länsvisa undantagen. Den negativa påverkan på miljön som en följd av lättnader i landsbygdsområden bör bli begränsad, då dessa områden inte ska vara av särskild betydelse för

strandskyddets syften. Det avser dessutom områden med mycket obebyggd mark och låg efterfrågan på byggnation.

Förslagen innebär sammantaget ett ökat lokalt inflytande, eftersom det är kommunerna som ska kunna ansöka om att upphäva strandskydd helt eller delvis i landsbygdsområden. Var dessa områden ska finnas och hur stora de ska vara ska avgöras av de lokala förutsättningarna, vilket underlättar kommunernas planering. Förslagen kommer även att underlätta kommunernas arbete med dispenser. Åtgärdernas bidrag till landsbygdsutveckling behöver inte vägas in i kriterierna för landsbygdsområden eller i de särskilda skälen för dispens.

Det är framförallt länsstyrelsen som kommer att få ökade kostnader som en direkt följd av förslagen under en period på två år. På sikt bedöms länsstyrelsens och kommunernas arbete med strandskyddet kunna underlättas och förbättras som följd av våra förslag.

För att i större utsträckning kunna ta hänsyn till strandskyddets syften har vi lagt fram flera förslag som innebär att det blir möjligt att återinföra strandskydd. Denna möjlighet är viktig för att säkerhetsställa att strandskyddets syften bevaras på lång sikt. Att kunna återinföra strandskyddet är en viktig motvikt till de lättnader som föreslås. Det innebär även förutsättningar för ett mer likvärdigt strandskydd i landet som helhet med hänsyn till strandskyddets syften.

Vi föreslår visserligen olika lättnader från strandskyddet, i landsbygdsområden och vid mindre sjöar och smalare vattendrag. Men det finns det fortfarande även andra naturskyddsinstrument som kan användas och behöver beaktas både när strandskydd upphävs och återinförs och när det byggs i strandnära lägen.

Förslagen medför flera positiva samhällsekonomiska konsekvenser som följd av förenklingar i lagstiftningen, ökad förutsägbarhet och transparens samt ökad möjlighet att bygga i strandnära lägen på landsbygden. De positiva samhällsekonomiska konsekvenserna kommer i huvudsak att tillfalla mindre företag och enskilda på landsbygden.

Region Stockholm

Tillväxt- och regionplanenämnden

YTTRANDE ENLIGT DELEGATION
2021-03-18

TRN 2021–0057

Regionledningskontoret

registrator.rlk@sll.se

Remiss - Slutbetänkandet Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

Tillväxt- och regionplanenämnden har fått Slutbetänkandet Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd, (SOU 2020:78), på remiss. Yttrandet ska vara regionledningskontoret tillhanda senast 2021-03-19. Till följd av den korta svarstiden sker yttrandet via ordförandedelegation.

Tillväxt- och regionplanenämndens yttrande utgår från ett samlat regionalt utvecklingsperspektiv utifrån regionens roll som regionplaneorgan och regionalt utvecklingsansvarig.

Inledning

Nämndens yttrande tar sin utgångspunkt i Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFS 2050, som är regionplan och regional utvecklingsstrategi för länet, samt i stockholmsregionens Landsbygds- och skärgårdsstrategi. Dessutom har överläggningar kring strandskyddsutredningen skett inom ramen för det regionala skärgårdsrådet.

I RUFS 2050 beräknas länets invånarantal öka från 2,3 miljoner till 3,4 miljoner invånare. Bostadsbeståndet behöver till följd av detta öka från dagens drygt 1 miljon bostäder till cirka 1,6 miljoner bostäder 2050. Närheten till vatten och stränder är en viktig attraktivitetsfaktor för Stockholmsregionen som helhet. Den regionala rumsliga strukturen i RUFS 2050 ska bidra till ökad regional tillgänglighet, minskad klimatpåverkan och lokal miljöpåverkan, samt minskad trängsel. Bebyggelseutvecklingen bör ske i kollektivtrafiknära lägen bland annat för att motverka spridd bebyggelse i regionen. Dessa lägen är generellt inte lokaliserade inom vad som idag är strandskyddade områden.

Tillväxt- och regionplaneförvaltningens egna strukturanalyser, som ligger till grund för RUFS 2050 med plankarta, visar att den strategiska bostadsutvecklingen fram till 2050 inte hindras av nuvarande strandskyddsbestämmelser. Tillkommande bostadsbebyggelse inom

Region Stockholm
Tillväxt- och regionplaneförvaltningen
Box 22550
104 22 Stockholm

Telefon: 08-123 130 00
E-post: registrator.trf@sll.se
www.sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016

strandskyddat område kan dock vara aktuellt för landsbygds- och skärgårdsutveckling eller vid komplettering av bebyggelse i tätort Det är dock viktigt att ekologiska värden inte äventyras och allmänhetens tillgänglighet till det strandnära läget inte försvåras.

Förutsättningarna och behovet av bebyggelseutveckling i strandnära läge skiljer sig åt i olika delar av regionen. De unika natur- och kulturmiljöerna i skärgården och på landsbygden är en mycket viktig attraktivitetsfaktor för regionen. För att både bevara de värden som gör skärgården och landsbygden unik och samtidigt möjliggöra utveckling, som kan samla service och funktioner och stärka lokalsamhällen, prioriteras samlad bebyggelse i strategiska lägen på kärnöar samt i landsbygdsnoder.

Synpunkter

Tillväxt- och regionplanenämnden ser positivt på att strandskyddslagens intentioner förtydligas och att regelverket ändras för ett mer anpassat, flexibelt och ändamålsenligt skydd som ökar möjligheten till utveckling. Nämnden konstaterar att miljö- och landsbygdspolitiken är viktiga utgångspunkter vid en förändring av strandskyddet i utredningen. Landsbygd och skärgård är en resurs för alla invånare i Stockholms län, för boende, besökare och turister. Stockholms län har drygt 160 000 invånare utanför tätorterna och utgör därmed landets tredje största landsbygdslän.

Ett stärkt strandskydd behövs enligt utredningen i områden där den allemansrättsliga tillgången till strandområden är eller börjar bli begränsad och utrymmet för djur och växter minskar. Detta är ett bra ingångsvärde, samtidigt som man behöver ta hänsyn till de olika behov som finns regionalt och lokalt Nämnden märker även att utredningens intention är att kommunernas inflytande ska öka. Förslaget att länsstyrelserna får i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län är rimligt, men nämnden vill anföra att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna behöver vara delaktiga i en sådan process. Nämnden hade även av utredningen önskat fler förslag för att hantera målkonflikter mellan angelägen markanvändning, påverkan på ekosystem och allmänhetens tillgänglighet till strandnära lägen.

Nämnden menar att förslaget till att ta bort det generella strandskyddet vid små sjöar mindre än 1 ha och vattendrag mindre än 2 meter medför flexibilitet. I de fall insjöar och vattendrag har särskilt viktiga ekologiska värden bör de kunna omhändertas av kommunerna eller Länsstyrelsen genom andra former av skydd.

Landsbygdsområden
Nämnden vill uppmärksamma att utredningens förslag till viss del kan riskera att motverka intentionerna i RUFS2050 genom att försvåra landsbygds- och skärgårdsutveckling i anslutning till befintlig bebyggelse. Nämnden ser att utredningens förslag kan komma att stimulera spridning av bebyggelsen, istället för att komplettera bebyggelse.

Nämnden välkomnar att utredningen ger möjlighet att kommuner antingen kan ansöka hos länsstyrelsen om att *strandskyddet upphävs* i *landsbygdsområden* eller *redovisa landsbygdsområden i översiktsplan där det ska vara enklare att få dispens* när kriterierna för landsbygdsområden är uppfyllda. Nämnden vill anföra att regionplanen bör beaktas såväl vid kommunernas som Länsstyrelsens bedömningar, exempelvis avseende bebyggelsestruktur och grönstruktur men också mål för den regionala utvecklingen i stort. Vid upphävande av strandskydd måste det enligt tillväxt- och regionplanenämnden säkerställas att allmänheten har tillgång till stränder genom promenadstråk samt att undvika spridd bebyggelse.

Idag är många stränder otillgängliga för allmänhet och friluftsliv, vilket i många fall är välkommet utifrån växt- och djurlivets behov av ostörda biotoper. Däremot anser nämnden att varsam exploatering av ekologiskt mindre betydelsefulla miljöer, om den genomförs på rätt sätt, kan öka allmänhetens och friluftslivets tillgänglighet.

Utveckling av kärnöar måste underlättas och få stöd i lagtext.
Kärnöarna i skärgården bedöms ha förutsättningar för ett utbud av samhällsservice och infrastruktur, vilket möjliggör en långsiktig och robust samhällsstruktur som säkrar grundläggande förutsättningar för fastboende och näringslivsutveckling. I RUFS 2050 står det att man ska lokalisera ny permanent bebyggelse på kärnöar till byar och samhällen med en samlad bebyggelse, vilket även får stöd i Region Stockholms specifika Landsbygd- och skärgårdsstrategi. Nämnden ser positivt på att utredningen nämner kärnöar, men uppfattar samtidigt att det är otydligt om dessa ingår bland de områden som får lättnader i strandskyddet. Nämnden ser försiktigt positivt på att utredningen anger att det finns skäl för att kust- och skärgårdsområden kan prövas utifrån kriterierna för landsbygdsområden men nämnden menar att förslaget behöver utvecklas så att det tydligt framgår att kärnöar uppfyller kriterierna. Nämnden anser att lagtexten måste utformas så att detta inte blir en fråga för tolkning.

Klimatanpassningsåtgärder
Nämnden ser positivt på att förslaget om en modernisering av strandskyddet genom anpassning till de nya förutsättningar som ett förändrat klimat innebär. Nämnden vill dock framhålla att klimatperspektivet bör genomsyra hela utredningens förslag och utgöra en grund för strandskyddsbestämmelserna som helhet. Det ska ej enbart begränsas till att vidtas för att skydda samhällsviktiga funktioner.

Gustav Hemming
Ordförande
Tillväxt- och regionplanenämnden