

Remissvar på utredningen ”Tillgängliga stränder- ett mer differentierat strandskydd” (SOU 2020:78)

Holmön Byamäns Samfällighetsförening har tagit del av utredningens förslag och har följande synpunkter:

Innehåll

Sammanfattning	2
En ökad differentiering undantar stora glesbebyggda områden	2
Förbättringar för bostäder och näringsverksamhet, men utvecklingsmöjligheterna tas bort	3
Hållbar utveckling.....	4
Agenda 2030.....	4
Talerätt	4
Inget behov av att förstärka strandskyddet	4
Större lokalt inflytande behövs	5
Författningsändringar – ta bort nyföretagarförbudet i skärgårdarna	5
Den nuvarande strandskyddslagstiftningens saknar legitimitet	5
De areella näringarna	6
Vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet	6
Övrigt.....	6
Inrätta en ny delegation (Strandskyddsdelegation 2.0)	6
Termen landsbygdsområde.....	7
Definition av exploateringstryck behöver arbetas om.....	7
Övrig kommentar - Utvidgning i vattnet	7

Sammanfattning

- Utredningens huvudförslag, att lättnader i strandskyddet inte ska gälla områden med utvidgat strandskydd, anser vi fel och avstyrks bestämt. Samma regler måste gälla överallt.
- Ett nytt särskilt skäl för dispens anser vi ska införas, som generellt medger att nya verksamheter kan etableras. Vi föreslår att utredningens förslag till formulering i § 18 d läggs till som ett generellt särskilt skäl.
- Vi anser att det inte finns något behov av större restriktivitet beträffande strandskyddsdispens.
- Naturreservat och liknande skyddsåtgärder innebär ofta inskränkningar för boende i närliggande samhällen då de inte kan nyttja sin mark inne i reservatet. I skärgården finns det anledning att lätta på restriktiviteten i strandskyddet i närområdet utanför reservaten för att möjliggöra utveckling av skärgårdssamhällena och underlätta företagande i reservatens närområde.
- Skärgårdens föreningar bör få talerätt enligt MB 16 kap då dessa är engagerade i miljö och hållbarhet i skärgårdarna.
- Vår uppfattning är att det saknas legitimitet för hur strandskyddslagstiftningen tillämpas. Det behövs ett förnyat uppdrag att se över och minska det utvidgade strandskyddet. En utredningsgrupp, som besitter andra och bredare kompetenser än naturskydd behövs för detta uppdrag.
- Det kommunala och regionala inflytandet behöver stärkas. Vi anser att det är kommunerna som ska ha mandat att besluta i strandskyddsfrågor och att regionerna, som svarar för utvecklingsfrågor, måste få en roll.
- En ny delegation (Strandskyddsdelegationen 2.0) bör inrättas med en bred representation av myndigheter med olika kompetenser. Den ska ha till uppgift att utfärda rekommendationer och anvisningar och ha överinseende på att intentionerna i strandskyddslagstiftningen följs.

En ökad differentiering undantar stora glesbebyggda områden

Med Januariavtalet kom partierna överens om att tillsätta en utredning som skulle se över och föreslå hur strandskyddet kan göras om i grunden. Syftet var att det ska bli betydligt enklare att bygga strandnära i områden med låg befolkningstäthet och exploateringsstryck. Förslaget skulle också leda till att förbättrade förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringsstryck.

Holmön Byamäns samfällighetsförening kan konstatera att utredningen inte har lyckats med detta uppdrag. Man har skruvat lite på regelverket och lagt förslag om vissa marginella lättnader. Samtidigt, för att "balansera", föreslår man ytterligare orimliga skärpningar i ett redan strikt regelverk.

Förslaget om hur ett landsbygdsområde ska kunna formas ställer vi oss bakom. Att man samtidigt gör förslaget oanvändbart för större delen av våra kust och skärgårdsområden, genom att förutsätta att områden med utvidgat strandskydd ska undantas, är orimligt. Vi anser att man inte kan göra ett generellt undantag för områden med utvidgat strandskydd även om det uppfyller kriterierna i övrigt. Samma kriterier bör gälla överallt om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

Det utvidgade strandskyddet om 300 m är utlagt över mycket stora geografiska områden. Enligt Naturvårdsverkets analys från 2014 handlar det om ca 5 100 kvadratkilometer, utanför det lagstadgade strandskyddet om 100 meter.

Av intresse är att Naturvårdsverket konstaterar att strandens viktigaste del ur natursynpunkt är de 30 metrarna närmast sjön, där de strandunika växterna och djuren återfinns. Uppe på land, 300 meter från vattnet, hittar man inte några strandlevande växter och djur.

Som direktiven fastslår varierar tillgången till sjöar och stränder kraftigt i landet. Även befolkningstäthet och exploateringsstryck samt förutsättningar för djur- och växtliv varierar över landet. Somliga kuststräckor, exempelvis i flera av norrlandslänen samt i Småland, Östergötland och Sörmland är mycket glest bebyggda och befolkade. Här har utvidgat strandskydd lagts ut i motsats till intentionerna i lagen.

Vi kan se att motiveringarna för utvidgat strandskydd är svepande och olika för olika länsstyrelser. Att ett område är utsett som riksintresse har varit tungt vägande, även om riksintressen inte ska utgöra hinder för utveckling, om det inte medför en skada på riksintresset. Ett enskilt hus eller brygga kan knappast utgöra en påtaglig skada på ett geografiskt omfattande riksintresse.

Förbättringar för bostäder och näringsverksamhet, men utvecklingsmöjligheterna tas bort

Utredningens förslag har förutsättningar/potential att underlätta möjligheten för bostäder och näringsverksamhet, främst för småföretagare, samt för besöksnäring och gröna näringar i områden i utpekade och godkända "landsbygdsområden". Däremot blir det fel när utredningen på s 247 markerar att det inte ingår i strandskyddets syften att främja utveckling och därför vill ändra på termen LIS-område (Landsbygdsutveckling i strandnära område). Det finns inget som säger att det ligger i strandskyddet att hindra utveckling.

Man behöver, som en grund, ha förståelse för att det förutsättningarna för den som faktiskt bor på och är beroende av livet i skärgården skiljer sig från de som gäller för den som bara uppehåller sig där under sin fritid. Idag är den näringsverksamhet som är dominerande i skärgården småföretagare som arbetar med besöksnäring och service av olika slag, men också jord- och skogsbruk. För att få ekonomin att gå ihop behöver man normalt kombinera flera av dessa verksamheter. Skärgårdsbefolkningen har av tradition varit mångsysslare för att överleva.

En levande skärgård där människor lever och verkar är positivt för samhället ur flera aspekter. Den biologiska mångfalden upprätthålls när det fortfarande finns jordbruk och boende på öarna. Att nyttja markerna behöver inte medföra negativa konsekvenser för den biologiska mångfalden eller friluftslivet. Att bevara och värna om miljö och natur står inte i motsättning till att människor samverkar och bor på samma plan. Friluftslivet och besökare kan då berikas genom att få tillgång till iordningställda aktiviteter, plus logi och mat. Majoriteten av dagens stadsbor efterfrågar det – det ser vi tydligt här på Holmön när besökare kommer ut till våra öar för att få nya upplevelser. Att skärgårdslandskapet hålls öppet med betande djur är också viktigt för besöksnäringens attraktivitet.

När kustområden helt skyddats t ex genom naturreservat e dy, innebär detta oftast stora inskränkningar i vad man får och inte får göra på egen mark, som ligger inom reservatet. Det innebär ofta att utveckling och företagande hämmas. Holmön Byamäns Samhällighetsförening anser att då

bör lättnader i strandskyddet kunna införas utanför reservaten, i närliggande bebodda kustområden för att inte helt stoppa utveckling och hållbart boende.

Det mesta i skärgården sker i närheten av sjön, som man på olika sätt är beroende av. I glest befolkade skärgårdsområden ställer strandskyddet till med problem för de fåtal människor som bor och verkar på öarna. Skärgårdsbefolkningen nekas att uppföra ett nytt generationsboende eller att starta eller utvidga sin näringsverksamhet i närhet till stranden. På öar utan fast landförbindelse utgår allting från hamnen eller bryggan. Det behöver då vara rimliga sträckor att ta sig från båten till hemmet eller annan verksamhet. Därför ligger ofta skärgårdsbebyggelsen samlad kring en byhamn eller bryggor. Att behovet av tillgång till en näraliggande brygga och även båthus under vinterhalvåret är rimligt och legitimt.

Hållbar utveckling

Skärgårdarna erbjuder rekreationsmöjligheter och bidrar till ett samhälle där människor kan leva ett gott liv med god hälsa. Förutom att upprätthålla den biologiska mångfalden medför verksamheterna i skärgården positiva konsekvenser för den ekonomiska och sociala hållbarheten i skärgårdsområdet. Skärgårdsbefolkningen lever upp till miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Det är inte skärgårdsbefolkningen som smutsar ner havet eller orsakar utfiskningen, men får ta konsekvenserna av övergödda vatten utan fisk och sjöfågel.

Agenda 2030

Vår skärgårdsbefolkning lever dagligen i samklang med några av målen i Agenda 2030 - Mål 3 God hälsa och välbefinnande, Mål 14 Hav och marina resurser och Mål 15 Ekosystem och biologisk mångfald. Däremot anser vi att Mål 16 Fredliga och inkluderande samhällen inte omfattar oss i skärgården när det gäller strandskyddet. Mål 16 anger att *"Alla människor är lika inför lagen och ska ha lika tillgång till rättvisa samt ska ha möjlighet att utöva inflytande och ansvarsutkrävande över beslutsfattande. God samhällsstyrning och rättsstatens principer är grundläggande mål och medel för utveckling."* Holmöns Byamäns Samfällighetsförening anser att vår bestämmanderätt över resurser och möjligheter till utveckling har satt ur spel för de bofasta genom de genomgripande regleringar som lagt över våra skärgårdsområden.

Talerätt

Vi anser att våra föreningar i skärgårdarna bör ha talerätt i Miljöbalksfrågor i enlighet med Århuskonventionen på samma sätt som miljö- och fritidsorganisationer. Vi organiserar ett stort antal människor och är direkt berörda sakägare. Skärgårdsborna är naturligt engagerade i natur- och miljöfrågor eftersom vi i vår vardag lever mitt i naturen. Föreningarna har vanligen inskrivit i sina föreningsstadgar att de ska verka för en god miljö och hållbarhet i skärgårdarna.

Inget behov av att förstärka strandskyddet

Vi anser inte att det finns behov av att ytterligare förstärka strandskyddet, inte ens i starkt exploaterade områden. Möjlighet till dispens är idag mycket restriktiv. Strandskyddet stärktes i förra lagändringen 2009 och är delvis för starkt, som det nu är. Även där bebyggelse redan finns behöver människor ha möjlighet att utveckla sitt boende eller sina verksamheter, så som utredningen också påpekar. I PBL och MB finns redan de verktyg som behövs för att reglera detta.

Större lokalt inflytande behövs

Enligt direktiven ska utredningen föreslå åtgärder som ökar det lokala inflytandet. Det kan vi inte se att man har gjort. Förlaget är att en kommun, på samma sätt som idag för LIS-områden, får föreslå ett "landsbygdsområde" i sin översiktsplan, men att det fortfarande i förslaget är länsstyrelsen som slutligen avgör om man kan godkänna kommunens önskemål.

Kommunerna ska ta fram utredningsmaterial och vår erfarenhet är att kraven på underlag kan växa på ett orimligt sätt. Principer för hur mycket utredningar och vad de ska innehålla behöver utvecklas för att styra upp den verksamheten. Det har i LIS-hanteringen framgått att olika länsstyrelser gör olika bedömningar. De ställer även olika krav beroende på olika interna kulturer och förhållningssätt.

Holmön Byamäns Samfällighetsförening anser att kommunerna ska ha mandat att själva besluta över vilka områden som ska kunna få lätnader i strandskyddet. Det är kommunerna som har detaljkännedom om de lokala förhållandena och kan bäst avgöra vad som är till kommuninnevånarnas bästa. Man måste ha förtroende för att de kommunala företrädarna önskar en bra miljöstatus i sina kommuner och att innevånarna ska ha bra tillgång till kommunernas stränder. Vi saknar också en diskussion och förslag på regionernas roll. De har ju ansvar för utvecklingsfrågorna i sin region och bör ha en påverkansmöjlighet även i frågor om strandskydd.

Författningsändringar – ta bort nyföretagarförbudet i skärgårdarna

Av de författningsändringar som föreslås anser vi att den föreslagna § 18 c ska tas bort och att § 18 d ska införas som ett generellt skäl för dispens. Den föreslagna formuleringen av § 18 d, *särskilt skäl för dispens att det behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som är nödvändiga för en verksamhet, om verksamheten har en fördel av ett strandnära läge*, vill vi kraftfullt stödja. Ett sådant särskilt skäl behövs och är efterfrågat sedan länge. Det behöver också införas generellt och inte bara i landsbygdsområden. Det har inte efter den senaste ändringen i strandskyddslagen 2009 varit möjligt att få dispens för att starta en **ny** verksamhet inom ett strandskyddsområde. Det nyföretagarförbud, som därmed tillämpas, anser Holmöns Byamäns Samfällighetsförening strida mot rättsstatens principer och utgör en negativ särbehandling av de människor som bor och verkar inom ett strandskyddat område.

Den nuvarande strandskyddslagstiftningens saknar legitimitet

I utredningens uppdrag ingick att utvärdera den nuvarande strandskyddslagstiftningens legitimitet och tillämpning är i olika delar av Sverige. Utredningen har inte gjort något försök till en sådan utvärdering. Bland skärgårdsbefolkningen saknar det utvidgade strandskyddet legitimitet eftersom det lagts ut över så stora områden med mycket svepande skäl. Det framgår tydligt i Naturvårdsverkets utvärdering 2014 att olika länsstyrelser har gjort olika bedömningar och har olika förklaringar på vad man grundar sina beslut på. Många av besluten har överklagats av både enskilda och kommuner, vilket visar på bristen av legitimitet och att det uppfattas som orimligt.

Riksdagen beställde även en översyn 2009 av det utvidgade strandskyddet med avsikten att det skulle tillämpas i enlighet med intentionerna i lagstiftningen – där det behövdes i det enskilda fallet – och i ett uppdrag till länsstyrelserna ingick att det skulle reduceras kraftigt. Så blev dock inte fallet och många av riksdagens ledamöter och partier har uttryckt sin besvikelse eller uppgivenhet över detta.

I de konsekvensbedömningar som utredningen har gjort saknas dessutom en bedömning och analys av konsekvenserna av förslagen för dem som är bofasta och har sin verksamhet i skärgårdarna. På s 254- 255 förs ett kort resonemang om skärgårdarnas behov av att skapa förutsättningar för en levande skärgård. Man gör bedömningen att det *ska* kunna gå att lägga ut landsbygdsområden i skärgårdar, men att större delen av skärgårdarna sannolikt inte uppfyller de föreslagna kriterierna för det, men konsekvenserna av detta berörs inte.

Legitimiteten för strandskyddet är ifrågasatt när skärgårdsbefolkningen nekas att uppföra ett nytt generationsboende eller starta eller utvidga sin näringsverksamhet i strandnära områden. På öar utan fast landförbindelse utgår allting från en hamn eller brygga. Det behöver vara rimliga sträckor att ta sig från båten till hemmet eller annan verksamhet. Därför har skärgårdsbebyggelsen normalt legat samlad kring en byhamn eller bryggor. Att behovet av tillgång till en närliggande brygga och även båthus under vinterhalvåret är rimligt och legitimt.

De areella näringarna

Utredningen för ett resonemang kring de areella näringarna. Det råder idag osäkerhet om vad som gäller beträffande lokalisering av byggnader och av omsättningskravet. Vi anser att de förslag som förts fram är relevanta. I skärgården lever näringsidkarna på mångsyssleri, vilket är nödvändigt för att få ekonomin att gå ihop. Betesdrift på öarna kan man inte försörja sig på, men det kan ge ett viktigt tillskott i ekonomin för den enskilde och är av väsentlig betydelse för samhället och den biologiska mångfalden. Lagstiftningen bör underlätta och inte försvåra för de areella näringarna i skärgården. Eftersom en stor del av företagarna i skärgården har besöksnäring som en viktig inkomstkälla kombinerat med jordbruk borde besöksnäringens verksamhets del i kombination med jordbruk undantas från strandskyddet. Detta gäller även vattenbruk som bör räknas som areell näring på samma sätt som fisket.

Vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet

Mjuka grundbotten täcker mycket stora arealer längs Sveriges kuster och det finns olika typer av mjukbottenar med olika grad av känslighet för växt- och djurliv. Utredningen föreslår att det för grunda mjukbottenar ska råda särskild restriktivitet att ge dispens, men att olika mjukbottenmiljöer måste kunna behandlas olika. Bedömningen av om en mjukbottenmiljö är av särskild betydelse för växt- och djurliv måste ske i varje enskilt fall, utifrån förhållandena och förutsättningarna i området. Vi kan ställa sig bakom den intentionen, men vet av erfarenhet att kommuner och länsstyrelser inte har resurser att undersöka botten i det enskilda fallet, utan för säkerhets skull nekas dispens. Därför bör en sådan skrivning inte införas, utan värdefulla mjukbottenar bör i stället få särskilt utpekat biotopskydd efter att kvalitativa inventeringar har genomförts och motiverar ett skydd.

Övrigt

Inrätta en ny delegation (Strandskyddsdelegation 2.0)

När Strandskyddsdelegationen upphörde och överlämnade sin slutrapport 2015 framförde man ett antal förslag och rekommendationer utifrån de erfarenheter man gjort. Delegationen såg ett fortsatt behov av en funktion för nationell kraftsamling om samordning och samverkan. Delegationen föreslog därför en satsning som de kallade *Samverkan Strandskydd*, där relevanta sektorsmyndigheter,

länsstyrelser, kommuner och regionala utvecklingsorgan skulle samlas för att identifiera behov och samordna införandet av stödinsatser för strandskyddsreglernas tillämpning. Inom ramen för *Samverkan Strandskydd* föreslog delegationen att det skulle tillsättas en nationell styrgrupp, samt att en satsning på regionalt stöd till att strandskyddsreglerna tillämpas lika över landet, när förutsättningarna är lika. Delegationen ville därför betona den regionala nivåns betydelse för möjligheterna till en differentierad tillämpning av strandskyddsreglerna.

Strandskyddsdelegationen kom bl a fram till att intentionerna med regeländringarna 2009/2010 inte utfallit som avsett, dvs en differentiering genom restriktivitet i exploaterade områden och lättnader i skyddet där det fanns god tillgång på oexploaterade strandområden. Man konstaterade att det fortsatt blivit tvärtom, trots att en sådan differentiering har ett brett stöd.

Holmön Byamäns Samfällighetsförening anser att en ny delegation (Strandskyddsdelegation 2.0) bör inrättas i enlighet med Strandskyddsdelegationens förslag, med en bred representation av myndigheter med olika kompetenser. De ska ha till uppgift att utfärda rekommendationer och anvisningar och ha överinseende på att intentionerna i strandskyddslagstiftningen följs. Den bör även ha till uppgift att lämna analysrapporter och eventuella rekommendationer till regeringen.

Termen landsbygdsområde

Utredningen kallar de områden där det ska vara lättare att få möjlighet att bygga för "*landsbygdsområde*". Termen leder tanken helt fel. Hela landsbygden är landsbygdsområde – en annan term måste sökas. *LIS Landsbygdsutveckling i strandnära områden* är ett relevant och inarbetat begrepp, som därför bör behållas i stället. Att på detta sätt försöka ladda om ett befintligt begrepp med ett nytt innehåll partiellt skapar förvirring.

Definition av exploateringstryck behöver arbetas om

SCB har på uppdrag av utredningen tagit fram ett sammanvägt förvaltningsindex, utifrån variablerna *folkbokfördbefolkning*, byggnader och taxeringsvärden. Vi anser att detta index är generaliserande och mycket osäkert och kan därför skapa godtycklighet i avvägningarna. Man kan inte bygga en lagstiftning på detta index, utan i stället bör man bygga på sunt förnuft eller någon annan genomtänkt variabel.

Övrig kommentar - Utvidgning i vattnet

Det finns anledning att undra över varför länsstyrelserna har lagt ut så mycket utvidgat strandskydd i vatten. Vanligt är tydligen att man har dåliga kunskaper om hur det ser ut under vattenytan och lägger ut ett skydd som en säkerhetsåtgärd. Några länsstyrelser har haft styrkan att av samma anledning låta bli att utvidga i vatten och hänvisar till att underlag saknas och om behov uppstår kan man utvidga när det visar sig behövas. Det gäller bland andra Halland och Norrbotten som tagit bort ett tidigare utvidgat skydd.

Länsstyrelsen i Värmland bedömer att någon utvidgning i vattenområden inte är nödvändig eftersom exploateringstryck saknas för byggnationer i vattnet utanför 100 meterszonen och eventuella åtgärder är enligt Länsstyrelsens bedömning och erfarenhet är föremål för prövning enligt annan lagstiftning.

För att starta vattenbruk inträder generellt en stor mängd regler även helt utan utvidgat skydd. Vi ser inte motiven till utvidgningarna. Samtidigt tillåts ett storskaligt trålfiske av strömming och skarpsill,

en alltför stor stam av säl och skarv och ett ständigt pågående läckage av övergödningsämnen så att det nästan inte längre finns någon fisk kvar i sjön.