

PM 2013:214 RIII (Dnr 001-1598/2013)

**Naturvårdsverkets och Boverkets redovisning av
regeringsuppdraget att göra en utvärdering och översyn av
utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna**

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid den 1 januari 2014

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Naturvårdsverkets och Boverkets redovisning av
regeringsuppdraget att göra en utvärdering och översyn av utfall och tillämpning
av de nya strandskyddsreglerna” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Regina Kevius anför följande.

Ärendet

Den 1 juli 2009 trädde nya strandskyddsregler i kraft, vilka syftade till att göra strandskyddet mer ändamålsenligt och bättre ta hänsyn till behovet av utveckling i hela Sverige. Kommunerna fick huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande av och dispens från strandskyddet.

Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för år 2012 att det fanns indikationer som tydde på att de nya strandskyddsreglerna inte hade fyllt sitt syfte. Regeringen har därför gett Naturvårdsverket och Boverket i uppdrag att gemensamt göra en utvärdering av tillämpning och utfall av det nya regelverket och att vid behov föreslå ändringar.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, idrottsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden, Farsta stadsdelsnämnd, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd samt till Stockholms Stadshus AB.

Exploateringskontoret, idrottsförvaltningen, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning samt Skärholmens stadsdelsförvaltning har svarat med kontorsyttranden. Miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret har svarat med ett gemensamt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret konstaterar att den redovisade rapporten har en tyngdpunkt på regelverkets konsekvenser för lands- och glesbygder. Kontoret vill understryka att

behovet av att skydda naturområden generellt måste vägas mot behovet av ökat bostadsbyggande i Stockholm.

Exploateringskontoret konstaterar att de nya strandsskyddsreglerna har inneburit att flera projekt i Stockholms stad fått läggas ner eller begränsats i sin omfattning. Kontoret vill därför särskilt lyfta fram bebyggelseutvecklingen i Stockholms stad som ett synnerligen angeläget allmänt intresse, såväl ur ett regionalt som nationellt perspektiv.

Fastighetsnämnden anser att en ökad samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken är positiv, men anser att individuella prövningar av strandskyddet i varje enskilt fall är att föredra.

Idrottsförvaltningen anser att det liggande förslaget i liten eller ingen utsträckning kommer att påverka förvaltningens uppdrag, men påminner om att när det gäller fiskefrågor kan förslaget komma att få en viss negativ inverkan inom berörda insjöar.

Miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret anser att det finns starka miljöskäl för att bygga bostäder i kollektivtrafikhärlägen i Stockholm och där kan även strandområden med viss betydelse för strandskyddets syfte behöva tas i anspråk. Likaså kan strandområden med relativt höga värden bli aktuella för byggande av t.ex. skolor och förskolor.

Farsta stadsdelsnämnd anser att de lokala och regionala skillnaderna i tillämpningen är något som behöver rättas till. Bristen på vägledning för kommuner och länsstyrelser verkar vara en orsak till varför tillämpningen är olika i landet och nämnden anser att detta skulle kunna åtgärdas exempelvis genom att en kunskapsbank med typfall skapas.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning anser att det är attraktivt med nya bostäder i strandnärlägen och nämner den pågående planeringen av en skola och förskola vid sjön Trekanten där ett upphävande av strandskyddet kommer att prövas utifrån ett av de särskilda skäl som anges i miljöbalken som rör allmänt intresse.

Skärholmens stadsdelsförvaltning anser att förslagen på åtgärder verkar rimliga. Förvaltningen anser också att förslaget att ändra Miljöbalken 7 kapitlet 18 § så att det blir enklare att upphäva strandskyddet längs mindre sjöar och vattendrag i områden med lägre exploateringsgrad och som har liten betydelse för strandskyddets syften verkar rimligt.

Stockholms Stadshus AB anser att alla förändringar som ökar förutsägbarhet och tydlighet vad avser planbestämmelser och regelverk för byggandet av nya bostäder är positiva. Koncernledningen är emot sådan tillämpning av strandskyddsbestämmelserna som kan riskera att begränsa stadens utvecklingsmöjligheter.

Mina synpunkter

De bestämmelser kring strandskyddet som kom år 2009 och år 2010, vars tillämpning Naturvårdsverket och Boverket nu har granskat, syftade bland annat till att främja utvecklingen i landsbygdsområden med tillgång till stränder. Syftet var också att öka det regionala inflytandet och effektivisera en prövning genom samordning mellan miljöbalken och plan- och bygglagen.

Tyvärr har också den nya strandskyddslagen, där strandskyddet automatiskt återinträder när detaljplaner ändras, för Stockholms del fått som konsekvens att strandnärlägen exploateringar och byggande av andra anläggningar som tidigare varit

möjliga att bygga, riskerar att begränsas. Bebyggelseutvecklingen i Stockholms stad behöver därför börja betraktas som ett synnerligen angeläget allmänt intresse, såväl ur ett regionalt som ur ett nationellt perspektiv.

De båda myndigheterna föreslår att det ska bli enklare att införa lättnader i strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag för att få en mer likvärdig tillämpning av gällande regler, men definitionen av sjö och vattendrag är oklar. Stockholms stad satsar ofta på öppna dagvattenlösningar i form av diken och mindre dammar. Dessa måste undantas från strandskyddet för att inte försvåra långsiktigt hållbara tekniska lösningar och för att inte hindra angelägna förtätningar av bebyggelsen eller komplicera skötselåtgärder.

Det finns starka miljöskäl för att bygga bostäder i kollektivtrafiknära lägen i Stockholm och där kan strandområden med viss betydelse för strandskyddets syfte behöva tas i anspråk. Det behövs också vägledningar och tolkningar som kan medge goda helhetslösningar, där exempelvis en sliten, bullerstörd allmänt tillgänglig yta utan ekologiska värden kan ersättas med en ny väl utformad park på annan plats i närheten.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Naturvårdsverkets och Boverkets redovisning av regeringsuppdraget att göra en utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna” hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 4 december 2013

REGINA KEVIUS

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remissen ”Naturvårdsverkets och Boverkets redovisning av regeringsuppdraget att göra en utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna”, sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Karin Wanngård, Roger Mogert och Tomas Rudin (alla S) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta

1. Att delvis bifalla borgarrådets förslag till beslut
2. Att därtill anföra

Ett växande Stockholm ställer oss inför många utmaningar. Möjligheten till natur och vatten på nära håll är en unik och enastående kvalitet för Stockholm. Detta är något som ska beaktas i utbyggnaden av staden.

Utgångspunkten för de regelförändringar som Boverket och Naturskyddsföreningen nu föreslår har varit att skapa en mer likvärdig tillämpning för gällande regler. Man föreslår

därför en lagändring som ska göra det enklare för länsstyrelsen att upphäva strandskyddet i områden med mindre sjöar och vattendrag.

Ett av syftena med de regelförändringar som utredningen nu föreslår har varit att göra det enklare att främja utvecklingen i landsbygdsområden med tillgång till vattendrag. Detta är viktigt. Men i en storstad som Stockholm innebär ett försvagat strandskydd att Stockholms finaste tomter kommer att vara till salu. Ett svagare strandskydd riskerar att leda till en privatisering av de områden som så många stockholmare idag uppskattar och njuter av. Även mindre vattendrag och sjöar har värde för natur och allemansrätten, vi ställer oss därför skeptiska till de förändringar som utredningen nu föreslår.

Stockholm står inför stora utmaningar och har ett stort behov av nya bostäder. Bostads- och stadsbyggnadspolitiken behöver emellertid alltid ta sin utgångspunkt i såväl omsorg om hälsa och miljö som behov av bostadsbyggande i regionen.

Reservation anfördes av borgarrådet Daniel Helldén (MP) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta

1. att som svar på remissen anförda följande

I en växande storstad ställs extra stora krav på att skydda gemensamma möjligheter att nå stranden, oavsett om det är vid en liten sjö, stor sjö eller ett innanhav. År 2009 luckrades strandskyddet upp betydligt. Av bakgrundsrapporten från WSP framgår att 85 procent av de 682 granskade dispensbesluten från kommuner inte var korrekta. Regeringens politik har inte lett till uppstramning av strandskyddsförvirringen. Tvärtom har de tre storstadsnära kommunerna Värmdö, Norrtälje och Österåker gett flest dispenser förra året. I rapporten anges att besluten generellt sett upplevs omogna och att det ofta saknas grundläggande underlag, handläggning och beslutsformulering.

Vi avstyrker förslaget att Länsstyrelserna ska få möjlighet att helt undanta små sjöar och vattendrag som idag är skyddade från exploatering. Undantaget gäller upp till tre meter breda vattendrag och en hektar stora sjöar. Även mindre vattendrag och sjöar har värde för natur och allemansrätt, därför ska de inte undantas från strandskyddsregler. Detta är extra viktigt i storstad och väl förankrat hos storstadsbor, vilket senast tydliggjordes i samband med den föreslagna exploateringen vid Råstasjön i Solna. Vi noterar att den föreslagna lagändringen inte är begränsad till glesbygd. För många är små sjöar, åar och bäckar själva favoritplatserna i naturen.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Karin Wanngård, Tomas Rudin Maria Östberg Svanelind (alla S) med hänvisning till reservationen av (S) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av Åsa Jernberg och Stefan Nilsson (båda MP) och Ann-Margarethe Livh (V) med hänvisning till reservationen av (MP) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Den 1 juli 2009 trädde nya strandskyddsregler i kraft, vilka syftade till att göra strandskyddet mer ändamålsenligt och bättre ta hänsyn till behovet av utveckling i hela Sverige. Kommunerna fick huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande av och dispens från strandskyddet.

Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för år 2012 att det fanns indikationer som tydde på att de nya strandskyddsreglerna inte hade fyllt sitt syfte. Regeringen har därför gett Naturvårdsverket och Boverket i uppdrag att gemensamt göra en utvärdering av tillämpning och utfall av det nya regelverket och att vid behov föreslå ändringar.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, idrottsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden, Farsta stadsdelsnämnd, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd samt till Stockholms Stadshus AB.

Exploateringskontoret, idrottsförvaltningen, Hägersten-Liljeholmenens stadsdelsförvaltning samt Skärholmens stadsdelsförvaltning har svarat med kontorsyttranden. Miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret har svarat med ett gemensamt kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 november 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att det i Stockholm är viktigt att värna om vissa strandområden för att bevara den ekologiska mångfalden och ge möjlighet till storstadnära rekreation och naturupplevelser. Detta värnande görs inom Stockholm stads kommungräns på delar av södra och norra Djurgården där det också råder utvidgat strandskydd. Kontoret vill understryka att behovet av att skydda naturområden generellt dock måste vägas mot behovet av ökat bostadsbyggande i Stockholm.

Stadsledningskontoret konstaterar att den redovisade rapporten har en tyngdpunkt på regelverkets konsekvenser för lands- och glesbygder. Kontoret anser att det är viktigt att det sker en likvärdig tillämpning av strandskyddsreglerna i hela Sverige. Emellertid kan Naturvårdsverkets och Boverkets förslag att generella förordnanden om undantag ska upphöra att gälla innebära sämre tillväxtförutsättningar i landet; speciellt för lands- och glesbygder. Förslaget att det ska bli enklare att införa lättnader vid mindre sjöar och vattendrag är bra men i ett vidare perspektiv anser kontoret att flera alternativa förslag behövs för att öppna möjligheter för byggande.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 november 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Kontoret konstaterar inledningsvis att de delar i remissen som handlar om landsbygdsutveckling och glesbygder i storstadsnära lägen inte berör Stockholms stad.

Kontoret ställer sig även frågande till om förslaget till författningsändring av miljöbalken 7 kap. 18 §, att det bör bli enklare att upphäva strandskyddet längs mindre sjöar och vattendrag främst i områden med lägre exploateringsgrad, i någon större utsträckning kommer att beröra Stockholms stad.

Upphävande av strandskydd i detaljplan

När strandskyddet infördes 1975 undantogs stränder inom redan detaljplanlagda områden. Det gjorde det möjligt att i Stockholms stad bebygga områden närmare än 100 meter från stranden. I och med att en detaljplan funnits har frågan om strandskydd redan ansetts prövad. Strandskyddet har med andra ord inte tidigare varit ett hinder för att pröva ny bebyggelse i strandnära lägen. Stränder utanför detaljplanlagda områden kom däremot att omfattas av ett starkt strandskydd.

För områden som tidigare varit planlagda och där strandskyddet tidigare varit upphävt gäller strandskyddet åter, i och med den nya strandskyddslagen som trädde i kraft 1 juli 2009, om området upphör att omfattas av detaljplanen eller om detaljplanen ersätts med en ny detaljplan. Ändringarna innebär att beslutsbefogenheterna när det gäller både upphävande av strandskydd kopplat till detaljplan och dispens från strandskyddet, som huvudregel, flyttades från länsstyrelsen till kommunerna. Länsstyrelsen har dock kvar beslutanderätten över dispensgivning och upphävande i detaljplan i vissa fall.

Förändringarna av strandsskyddslagstiftningen innebär bland annat att det i lagen preciserades vad som kan anses vara särskilda skäl för att bevilja dispens från eller upphäva strandskyddet med koppling till detaljplan. De särskilda skälen framgår av 7 kap. 18 c § miljöbalken som lyder:

Som särskilda skäl vid prövning av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta endast om det område som upphävandet eller dispensen avser

- 1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,*
- 2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,*
- 3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,*
- 4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,*
- 5. behövs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller*
- 6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.*

Med anledning av de nya strandsskyddsreglerna har flera projekt i Stockholms stad fått läggas ner eller begränsats i sin omfattning. Det finns ytterligare exempel på framtida exploateringar som sannolikt inte kommer att kunna genomföras med anledning av de nya strandsskyddsreglerna.

I och med de nya strandsskyddsreglerna har en osäkerhet uppstått när det gäller hur de särskilda skälen ska tolkas. Kontoret instämmer därför i Naturvårdsverkets och Boverkets slutsatser att det behövs ytterligare vägledning när det gäller tolkning och tillämpning av de särskilda skälen.

Mot denna bakgrund vill kontoret därför särskilt lyfta fram bebyggelseutvecklingen i Stockholms stad som ett synnerligen angeläget allmänt intresse, såväl ur ett regionalt som nationellt perspektiv. I Stockholm handlar det inte längre om att välja mellan olika platser utan att tillvarata alla möjligheter som finns för att få till stånd fler bostäder. Det finns synnerligen starka miljöskäl för att bygga bostäder i kollektivtrafiknära lägen och där kan

även strandområden med viss betydelse för strandskyddets syfte behöva tas i anspråk.

I de fall stränderna tagits i anspråk har detta inneburit att områden längs stränderna gjorts tillgängliga för allmänheten genom exempelvis strandpromenader, kajer, bryggor och andra gemensamhetsanläggningar. Oftast har utgifterna för anläggningarna kunnat motiveras i projekten bland annat därför att projekten gett intäkter i form av tomträttsavgifter och mark

försäljningsinkomster. Finansieringen av åtgärder för att tillgängliggöra stränder som är förenliga med den nya strandskyddslagen, kan därför komma att behöva ske på annat sätt.

Lättnader för mindre sjöar och vattendrag

I rapporten föreslås att lättnader i strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag införs genom att länsstyrelserna ges resurser och uppdrag att inventera och med stöd av en ny formulering i miljöbalken upphäva strandskyddet i områden som har liten eller ingen betydelse för strandskyddets syften. I princip stödjer kontoret förslaget, men vill samtidigt påpeka att det kommer att medföra vissa merkostnader för kommunerna eftersom kommunerna ofta bistår länsstyrelsen med olika typer av underlag.

Vidare anser kontoret att definitionen av sjö och vattendrag är otydlig. Stockholms stad satsar ofta på öppna dagvattenlösningar i form av diken och mindre dammar. Dessa bör undantas från strandskyddet, för att inte försvåra långsiktigt hållbara tekniska lösningar och för att inte hindra angelägna förtätningar av bebyggelsen eller komplicera skötselåtgärder.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den nya strandskyddslagen, där strandskyddet automatiskt återinträder när detaljplaner ändras, för Stockholms del i praktiken får som konsekvens att strandnära exploateringar och byggande av andra anläggningar som tidigare varit möjliga att bygga, riskerar att begränsas.

Fastighetsnämnden

Fastighetsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 19 november 2013 att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen samt att omedelbart justera paragrafen.

Reservation anfördes av Ewa Larsson m.fl. (MP) och Sebastian Wiklund (V), *bilaga 1*.

Reservation anfördes av Sonja Pagrotsky m.fl. (S), *bilaga 1*.

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 28 oktober 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Fastighetskontoret har i egenskap av stor fastighetsägare i Stockholm, tagit del av utredningen. Förutom att äga och förvalta ett stort antal fastigheter, varav en del ligger i strandnära lägen, deltar också kontoret i stadsutvecklingen. Som remissinstans och deltagare i samrådsprocessen vid framtagning av nya detaljplaner till exempel, berörs kontoret av det förslag som förs fram i utredningen.

I Stockholms län finns också områden som berörs av vad som i utredningen anförts om landsbygdsutveckling i strandnära områden. Vad som anges om strandskyddsbestämmelsernas konsekvenser för glesbygd i storstadnära lägen, gäller till exempel delar av Stockholms skärgård.

Kontoret håller med utredningen att generella undantag är mindre bra och svårare att konsekvensöverblicka inför framtiden. Staden har en kraftig befolkningsinflyttning, vilket ställer stora krav på bostadsproduktionen. Att individuellt pröva strandskyddet i varje enskilt fall är också något som kontoret föredrar framför ett generellt undantag. Att till exempel

kunna frigöra mark för en strandpromenad närmast en strand, kan vara en viktig åtgärd för att främja det rörliga friluftslivet.

Kontoret har i tidigare remissammanhang yttrat sig positivt över en ökad samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken. Att effektivisera en prövning av strandskyddsreglerna genom samordningen mellan miljöbalken och plan- och bygglagen ligger också i linje med fastighetskontorets uppfattning.

Kontoret föreslår att fastighetskontoret efter direktjustering överlämnar detta tjänsteutlåtande som svar på remissen till stadsbyggnads- och idrottsroteln.

Idrottsförvaltningen

Idrottsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 18 november 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Idrottsförvaltningen har granskat remissen utifrån uppdraget att ansvara för friluftsliv, båtsport och fiskefrågor. När det gäller de två förstnämnda ser förvaltningen att det liggande förslaget till justering av strandskyddsreglerna i liten eller ingen utsträckning kommer att påverka förvaltningens uppdrag. När det gäller fiskefrågor så kan förslaget komma att få en viss negativ inverkan inom berörda insjöar. Det är dock i dag inte möjligt att göra någon mer djupgående konsekvensanalys då varje sjö och eventuell påverkan av ett upphävt strandskydd inte går att överblicka generellt.

Under det pågående arbetet med uppdraget har flera olika förslag på förändringar av strandskyddet bearbetats och förvaltningen anser att det nu föreliggande förslaget är ett välarbetat förslag som i liten eller ingen utsträckning bör påverka nämndens intresseområden. Detta baserar främst på att lättnader i strandskyddet enbart avser mindre sjöar och vattendrag som inte motverkar strandskyddets syften. Om ett förslag skulle påverka exempelvis fiskebeståndet torde detta i allt väsentligt motverka syftet och därmed inte beviljas vid en prövning.

Miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret

Miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och trafikkontorets gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 12 november 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningarnas synpunkter

Kontoren konstaterar inledningsvis att de delar i remissen som handlar om landsbygdsutveckling och glesbygder i storstadsnära lägen inte berör Stockholms stad.

Upphävande av strandskydd i detaljplan

När de nya strandskyddsreglerna infördes 2009 skapades en enhetlighet i hanteringen av vattennära områden i Stockholm. Långa sträckor av Stockholms obebyggda stränder är detaljplanlagda som parkmark och saknar därför strandskydd. Den tidigare situationen, där planläggning av stränder som saknar detaljplan måste prövas mycket noggrant mot strandskyddets syften medan ett strandområde som varit parkmark i detaljplan kunde planläggas för tät bebyggelse i strandkanten utan hänsyn till strandskyddet, skapade en godtycklighet.

Förändringarna av strandskyddslagstiftningen innebar också att det i lagen preciserades vad som kan anses vara särskilda skäl för att bevilja dispens från eller upphäva strandskyddet med koppling till detaljplan. De särskilda skälen framgår av 7 kap. 18 c § miljöbalken som lyder:

Som särskilda skäl vid prövning av en fråga om upphävande av eller dispens från

strandskyddet får man beakta endast om det område som upphävandet eller dispensen avser

- 1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,*
- 2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,*
- 3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,*
- 4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,*
- 5. behövs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller*
- 6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.*

Ett återinträdande av strandskyddet när detaljplaner upphävs har utgjort en tydlig signal om vikten av allemansrättsligt tillgängliga stränder, samtidigt som kommunens möjlighet att upphäva strandskyddet i en ny plan och preciseringen av de särskilda skälen i lagen har gjort det relativt enkelt för kommunen att bygga i strandområdena om det finns starka skäl därtill. Det omfattande sjönära byggande på tidigare hårdgjorda ytor som nu pågår och planeras i t.ex. Årstadal, Lövholmen, Hammarby sjöstad och Nordvästra Kungsholmen har inte hindrats. Däremot har fyra mindre bostadsprojekt i grönområden i strandnära lägen påverkats av de nya bestämmelserna, men det handlade om relativt få bostäder och i åtminstone ett av projekten har samma mängd bostäder åstadkommits genom en omDispositionering.

Dock har en viss osäkerhet uppstått i vissa fall, bl.a. när det gäller hur de särskilda skälen att området redan har tagits i anspråk samt att området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget eller mycket angeläget allmänt intresse ska tolkas. Det finns starka miljöskäl för att bygga bostäder i kollektivtrafiknära lägen i Stockholm och där kan även strandområden med viss betydelse för strandskyddets syfte behöva tas i anspråk. Likaså kan strandområden med relativt höga värden bli aktuella för byggande av t.ex. skolor och förskolor.

Förvaltningarna instämmer därför i verkens slutsats att det behövs ytterligare vägledning när det gäller tolkning och tillämpning av de särskilda skälen. Förvaltningarna efterfrågar tolkningar som ger utrymme för bra helhetslösningar, där t.ex. en sliten och bullerstörd allmänt tillgänglig yta utan ekologiska värden kan ersättas med en ny väl utformad park på annan plats i närheten.

Lättnader för mindre sjöar och vattendrag

Verken föreslår att lättnader i strandskyddet vid mindre sjöar och vattendrag införs genom att länsstyrelserna ges resurser och uppdrag att inventera och med stöd av en ny formulering i miljöbalken upphäva strandskyddet i områden som har liten eller ingen betydelse för strandskyddets syften. Förvaltningarna stöder detta förslag, men vill påpeka att även kommunerna kommer att få vissa kostnader med denna lösning eftersom kommunerna ofta bistår länsstyrelsen med inventerings- och kunskapsunderlag som biotopkartor, friluftslivskarteringar, m.m.

Förvaltningarna anser också att definitionen av sjö och vattendrag idag är oklar. Stockholms stad satsar ofta på öppna dagvattenlösningar i form av diken och mindre dammar. Dessa bör undantas från strandskyddet, för att inte försvåra sådana långsiktigt hållbara tekniska lösningar samt att inte hindra angelägna förtätningar av bebyggelsen eller komplicera skötselåtgärder.

Farsta stadsdelsnämnd

Farsta stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 19 november 2013 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen samt att omedelbart justera paragrafen.

Reservation anfördes av Mariana Moreira Duarte m.fl. (MP), *bilaga 1*.

Farsta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 1 november 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Inom stadsdelsnämndens geografiska område finns Magelungen, Drevviken och Forsån som omfattas av strandskydd. Skyddet gäller 100 meter upp på land och 100 meter ut i vattnet. I princip är all mark vid våra vattendrag detaljplanlagd, förutom Drevvikens strand från Hökarängsbadet bort mot Runsätra äng och ett mindre markområde nedanför Fagersjöskolan vid Magelungen.

I vårt område är frågor om strandskydd främst aktuella vid planerade exploateringar som Larsboda strand och Högdalen–Farsta. Det är attraktivt med nya bostäder i strandnära lägen och det är ett högt tryck på bostadsbyggandet. Samtidigt gäller det att inbegripa strandskyddets syften vid exploateringar – att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrätten och tillgången till strandområden samt skydda djur- och växtliv på land och i vatten.

I Stockholms stad är det stadsbyggnadsnämnden som beslutar om upphävande av eller dispens från strandskyddet. Vid detaljplanering kan strandskyddet upphävas. För att upphäva skyddet krävs särskilda skäl. Sådana måste anges vid kommande detaljplanering av exempelvis Larsboda strand. För allmänheten finns endast kortfattad information på stadens hemsida om vad strandskydd innebär.

Naturvårdsverkets och Boverkets redovisning pekar på att den nya strandskyddslagen från 2009 och 2010 inte fungerat som förväntat och att den därför behöver revideras på en del punkter. Förslaget att ändra lydelsen i 7 kapitlet 18 § miljöbalken så att det blir enklare att upphäva strandskyddet längs mindre sjöar och vattendrag i områden med lågt exploateringstryck förefaller rimligt.

Att det finns lokala och regionala skillnader i tillämpningen är givetvis något som behöver rättas till. Detsamma gäller att beslut om dispens måste vara av bra skriftlig kvalitet. Besluten bör tydligt redogöra för intresseprövningen, det vill säga hänsynen till enskilda intressen.

Bristen på vägledning för kommuner och länsstyrelser verkar vara en betydelsefull orsak till varför tillämpningen fungerar så olika i landet. Detta kan åtgärdas exempelvis med att en kunskapsbank med typfall skapas.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 12 november 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Lagstiftningen om strandskyddet hanteras av stadsbyggnadsnämnden i Stockholm men påverkar stadsdelsnämndens verksamheter i vissa fall. Dels utifrån sitt verksamhetsansvar, när förskolor ska detaljplanläggas inom strandskyddat område och dels utifrån sitt ansvar för drift, underhåll samt att tillgodose allmänhetens möjligheter till rekreation. Stadsdelsområdet har en lång strandlinje som är högt skattad av allmänheten för rekreation, där det är viktigt att det intresset tas tillvara.

Hela stadsdelsområdets norra och västra gräns berörs av strandskyddet, likaså området runt sjön Trekanten. Skyddet gäller 100 meter upp på land och 100 meter ut i vattnet. All mark inom stadsdelsområdet är detaljplanelagd och frågor om strandskydd har varit aktuella vid planerade exploateringar som Bryggvägen i Gröndal, Nybohovsbacken i Liljeholmen (Trekanten) samt pågående detaljplan för en ny skola och förskola vid sjön Trekanten. Det är attraktivt med nya bostäder i strandnära lägen och det är ett högt tryck på bostadsbyggandet. Samtidigt gäller det att bevaka strandskyddets syften vid exploateringar – att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrätten och tillgången till strandområden samt skydda djur- och växtliv på land och i vatten.

Stadsbyggnadsnämnden beslutar om upphävande av eller dispens från strandskyddet. Vid detaljplanering kan strandskyddet upphävas. För att upphäva skyddet krävs särskilda skäl vilka anges i miljöbalken. Vid planläggningen av nya bostadshus och en förskola vid Nybohovsbacken gavs dispens för den del av förskolans utegård som ligger inom strandskyddat område, men inte för de bostadshus som planerades inom strandskyddsområdet. Vid den planerade nybyggnationen vid Bryggvägen i Gröndal har ett av de planerade bostadshusen tagits bort för att klara strandskyddet. För den pågående planeringen av en skola och förskola vid sjön Trekanten kommer ett upphävande av strandskyddet att prövas utifrån ett av de särskilda skäl som anges i miljöbalken som rör allmänt intresse.

Naturvårdsverkets och Boverkets redovisning pekar på att den nya strandskyddslagen från 2009 och 2010 inte fungerat som förväntat och att den därför behöver revideras på en del punkter. Förslaget att ändra lydelsen i 7 kapitlet 18 § miljöbalken så att det blir enklare att upphäva strandskyddet längs mindre sjöar och vattendrag i områden med lågt exploateringstryck där strandskyddets syften har liten betydelse förefaller rimligt.

Att det finns lokala och regionala skillnader i tillämpningen är något som behöver rättas till. Detsamma gäller att beslut om dispens måste vara av bra skriftlig kvalitet. Besluten bör tydligt redogöra för intresseprövningen, det vill säga hänsynen till enskilda intressen.

Bristen på vägledning för kommuner och länsstyrelser verkar vara en betydelsefull orsak till varför tillämpningen fungerar så olika i landet. Detta kan åtgärdas exempelvis med att en kunskapsbank med typfall skapas.

Skärholmens stadsdelsförvaltning

Skärholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 11 november 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Skärholmens stadsdelsområde ligger utmed Mälarens strand. Strandskyddet gäller 100 meter upp på land och 100 meter ut i vattnet. All mark vid våra vattendrag är detaljplanelagd vilket gör att det är detaljplanerna som gäller och inte strandskyddet. I och med det nya förslaget som trädde i kraft 2009 så träder strandskyddet in vid upphävande av en detaljplan. En stor del av strandkanten i Skärholmen ligger i Sätmaskogens naturreservat och är detaljplanelagd som naturreservat.

I Stockholms stad är det stadsbyggnadsnämnden som beslutar om upphävande av eller dispens från strandskyddet. Vid detaljplanering kan strandskyddet upphävas. För att upphäva skyddet finns särskilda skäl. De särskilda skälen framgår av 7 kap. 18 c § miljöbalken som lyder:

Som särskilda skäl vid prövning av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet får man beakta endast om det område som upphävet eller dispensen avser

- 1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,*
- 2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet eller annan exploatering är väl*

- avskilt från området närmast strandlinjen,*
3. *behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,*
 4. *behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,*
 5. *behövs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller*
 6. *behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.*

Förslaget att ändra Miljöbalken 7 kapitlet 18 § så att det blir enklare att upphäva strandskyddet längs mindre sjöar och vattendrag i områden med lägre exploateringsgrad och som har liten betydelse för strandskyddets syften verkar rimligt.

Förslagen på åtgärder verkar också rimliga. Mer stöd och vägledning behövs till länsstyrelser och kommuner, framför allt med tolkning och tillämpning av de enskilda skälen för att få en enhetlig bedömning. Bristen på vägledning verkar vara en stor orsak till varför tolkningen och tillämpningen ser så olika ut.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 11 november 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Underremiss

Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Bolaget har tidigare lämnat yttrande över remiss på förslag till beslut om utvidgat strandskydd för Stockholms stad, beteckning 511-39854-2012. Svenska Bostäder ställde sig kritiska till att ytterligare begränsningar tillkommer i strandskyddsbestämmelserna, som eventuellt kan begränsa stadens utvecklingsmöjligheter.

Det förslag till författningsändring som föreslås i Naturvårdsverkets och Boverkets utvärdering och översyn av de nya strandskyddsreglerna (M2012/3437/Nm), har bolaget inget att invända emot. Svenska Bostäder ägs av Stockholms stad och förvaltar och utvecklar i huvudsak bostäder inom Stockholms kommun. Förslaget till författningsändringen gäller främst områden med lägre exploateringsgrad. Ingen mark inom Stockholms kommungräns bedöms därmed vara aktuell för föreslagen lagändring.

Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Som bostadsproducent och fastighetsägare med produktions- och förvaltningsuppdrag begränsade till Stockholms Stad, har rubricerad remiss marginell giltighet för Familjebostäders operativa uppdrag. Familjebostäder är positiva till alla förändringar som ökar förutsägbarhet och tydlighet vad avser planbestämmelser och regelverk för byggandet av bostäder och förvaltning av fastigheter.

Familjebostäder har därför i sak inget ytterligare att framföra.

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen är positiv till alla förändringar som ökar förutsägbarhet och tydlighet vad avser planbestämmelser och regelverk för byggandet av nya bostäder. Koncernledningen är dock emot eventuella begränsningar och restriktiv tillämpning av strandskyddsbestämmelserna, som eventuellt kan begränsa stadens utvecklingsmöjligheter.

RESERVATIONER M.M.

Fastighetsnämnden

Reservation anfördes av Ewa Larsson m.fl. (MP) och Sebastian Wiklund (V) enligt följande.

Att regler kring dispens inte löses upp

Att generella undantag för strandskydd kvarstår även för mindre sjöar och vattendrag

Att samordning mellan myndigheter sker för effektivare handläggning av strandskydd

Att kommuner ges utbildning att bättre förstår lagstiftaren

I en växande storstad ställs extra stora krav på att skydda gemensamma möjligheter att nå stranden, oavsett om det är vid en liten sjö, stor sjö eller ett innanhav. Det är en allemansrätt att vara stolt över. Regler kring dispens behöver därför förtydligas inte upplösas. Synpunkten stärks av det faktum att 85 procent av de 682 analyserade dispensbesluten från kommuner var inte korrekta (se sid 92). Regeringens politik har inte lett till uppstramning av strandskyddsförvirringen, tvärtom. De tre storstadsnära kommunerna Värmdö, Norrtälje och Österåker gav flest dispenser förra året. Generellt sett upplevs besluten som omogna. Det saknas ofta grundläggande underlag, handläggning och beslutsformulering" (sid 91, rapporten finns utlagd i anslutning till Naturvårdsverkets pressmeddelande).

Länsstyrelserna föreslås få möjlighet att helt undanta strandskyddet från små sjöar och vattendrag som idag är skyddade. Undantaget gäller upp till tre meter breda vattendrag och en hektar stora sjöar. Även mindre vattendrag och sjöar har värde för natur och allemansrätt, därför ska de inte undantas från strandskyddsregler, detta är extra viktigt i storstad och väl förankrat hos storstadsbon, vilket Solna stad fick erfara när de vill exploatera nära liten sjö, Lillsjön.

Att kunna göra undantag för vatten som har mindre betydelse för strandskyddets syfte är ett kortsiktigt tänkande som måste avvisas. För många är små sjöar, åar och bäckar själva favoritplatserna i naturen. Ett mer nyanserat strandskydd i glesbefolkade områden är inte lika komplicerat så länge det inte innebär intrång i värdefulla områden, men lagändringen är inte begränsad till glesbygd.

Reservation anfördes av Sonja Pagrotsky m.fl. (S) enligt följande.

Att delvis bifalla kontorets förslag till beslut

Att därutöver anföra

Ett växande Stockholm ställer oss inför många utmaningar. Möjligheten till natur och vatten på nära håll är en unik och enastående kvalitet för Stockholm. Detta är något som ska beaktas i utbyggnaden av staden.

Utgångspunkten för de regelförändringar som Boverket och Naturskyddsföreningen nu föreslår har varit att skapa en mer likvärdig tillämpning för gällande regler. Man föreslår därför en lagändring som ska göra det enklare för länsstyrelsen att upphäva strandskyddet i områden med mindre sjöar och vattendrag.

Ett av syftena med de regelförändringar som utredningen nu föreslår har varit att göra det enklare att främja utvecklingen i landsbygdsområden med tillgång till vattendrag. Detta är viktigt. Men i en storstad som Stockholm innebär ett försvagat strandskydd att Stockholms finaste tomter kommer att vara till salu. Ett svagare strandskydd riskerar att leda till en privatisering av de områden som så många Stockholmare idag uppskattar och njuter av. Även mindre vattendrag och sjöar har värde för natur och allemansrätten, vi ställer oss därför skeptiska till de förändringar som utredningen nu föreslår.

Stockholm står inför stora utmaningar och har ett stort behov av nya bostäder. Bostads- och stadsbyggnadspolitiken behöver emellertid alltid ta sin utgångspunkt i såväl omsorg om hälsa och miljö som behov av bostadsbyggande i regionen.

Farsta stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Mariana Moreira Duarte m.fl. (MP) enligt följande.

Att stadsdelsnämnden överlämnar följande som svar på remissen.

Stränder har högt rekreativevärde och utgör viktiga biotoper för djur och växtliv. Det är fantastiskt att gå längs en strand och det ger ett stort mervärde att se ut över ett spegelblankt vatten. Det är ett nöje som så många som möjligt ska kunna ta del av, några få husägare ska inte kunna få privatisera denna vy.

Den ursprungliga strandskyddslagen avsåg att skydda dessa områden, nära våra vatten, från exploatering. Egentligen borde inga dispenser alls kunna beviljas men nu ges de alltför lättvindigt. Att förändra kraven för dispenser för att göra dessa mer enhetliga är lovvärt och att uttala att det beviljas ett fåtal, eller inga, dispenser i områden med hög exploateringsgrad är bra.

Vi kan bara hoppas att detta betyder att exploateringarna vid Larsboda strand och Fagersjöviken blir mindre och att man kommer att strängare följa strandskyddslagen så att bebyggelsen inte sträcker sig ner mot vattnet.