

Förslag till ett förnyat strandskydd (Ds 2005:23)

Remiss från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Remisstid 11 oktober 2005

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som stadens svar på Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementets remiss av förslag till ändring av strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken (1998:808), i lagen om införande av miljöbalken (1998:811), samt förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (1998:1252), hänvisas till vad som anförs i denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Kersti Py Börjeson anför följande.

Sammanfattning

I en skrivelse utarbetad av Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet lämnas förslag till förnyat strandskydd. Förslaget föreslår skärpningar för att förbättra tillämpningen och särskilt värna om de från strandskyddssynpunkt generellt sett mest värdefulla områdena. Bl.a. föreslås strandskyddets syften förtydligas, att länsstyrelsen inte ska delegera dispensbeslut inom vissa typer av områden samt att länsstyrelsen får viss möjlighet att överpröva kommunala dispensbeslut. De lättnader som föreslås inriktar sig mot att skapa tydliga ramar för när strandskyddet ska kunna upphävas vid planläggning och att ange villkoren för ett differentierat strandskydd. Dessutom föreslås ökad möjlighet att undanta åtgärder inom tomtplatser från dispenskrav. För att ge ökad legitimitet till strandskyddet föreslås kommunerna delas in i två grupper, de med god tillgång till oexploaterade stränder och ett lågt bebyggelsetryck samt kommuner med hög grad av exploatering och ett högt bebyggelsetryck. Stockholms stad är utpekad som en kommun som inte anses ha god tillgång till inlandsstränder.

Förslaget Ett förnyat strandskydd kan läsas i sin helhet på <http://www.regeringen.se/sb/d/3770>

Remisser

Ärendet har remitterats till marknämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsledningskontoret. Förvaltningarna har inkommit med kontorsutlåtanden på grund av kort remisstid.

Markkontoret är positivt till att strandskyddets syften tydliggörs på det sätt som föreslås.

Någon exakt tidsangivelse för vad som bör betraktas som långsiktigt anges inte i skrivelsen. Detta är olyckligt inte minst mot bakgrund av att långsiktigheten ska var utgångspunkt i beslut som rör såväl utvidgning, inskränkning av strandskyddsområden

som vid dispensgivning. Att länsstyrelsen ges möjlighet att vidta en översyn av befintliga förordnanden om utvidgat strandskydd ser markkontoret som positivt.

Miljöförvaltningen ser positivt på att förändringar och tydliggöranden i lagen bidrar till att särskilt stärka strandskyddets roll i storstadsregioner. Tillgång till strandnära rekreatiomsområden i och kring Stockholm är av mycket stor betydelse för Stockholms stads invånare.

Miljöförvaltningen anser att det underlättar tillämpningen att föra in förtydliganden om särskilda skäl direkt i lagtexten vad gäller upphävande av strandskydd vid planläggning. Miljöförvaltningen anser dock att det är risk att avsikten med differentieringen av strandskyddet kan gå förlorad. För skälet om att tillgodose angelägna allmänna intressen, vilket kan vara tätortsutveckling, görs i lagtexten inte någon skillnad mellan kommuner i glesbygden (god tillgång) och kommuner i expansiva regioner (låg tillgång). Avsikten om differentiering bör framkomma i lagtexten även för skälet allmänna intressen eller också bör allmänna råd tydliggöra att skälet ska tillämpas mycket restriktivt i kommuner som inte har god tillgång till inlandsstränder. Miljöförvaltningen är även positiv till att särskilda skäl specificeras direkt i lagtexten vad avser dispensgivning. Utökningen av dispensgrunderna riskerar dock leda till att ett kortsiktigt perspektiv tar överhand, vilket står i motsats till det nya syftet med strandskyddet, där behovet av långsiktighet vid bedömning tydliggörs.

Stadsbyggnadskontoret anser att förslaget till ändrade strandskyddsbestämmelser fortfarande brister vad gäller synen på stadsbyggande. Att hävda att det alltid hädanefter ska vara 100 meter naturmark mellan bebyggelsen och vattnet, även när man utökar tätorter och bygger städer, ger inte förutsättningar för en god stadsbyggnad.

Stadsledningskontoret anser i likhet med övriga remissinstanser att det är positivt att strandskyddets tillämpning och syften ses över. Strandskyddslagen innebär ofta en svår avvägning mellan olika intressekonflikter i planeringen, speciellt i storstadsområden som Stockholm där marktillgången är begränsad.

Mina synpunkter

Jag delar stadsledningskontorets synpunkter. Det är positivt att tillämpningen och syftet med strandskyddet ses över. Stockholm är en stad som består av den täta innerstaden som är byggd på ett antal öar där Mälaren möter Saltsjön och på så sätt har en stor del av Stockholms charm och attraktionskraft skapats. För Stockholms del är det därför viktigt att behovet av tätortsutveckling utgör en grund för att ge dispens från strandskyddet, även om det är omgärdat av restriktioner och avvägningar. Den strandnära exploatering som nu sker i Stockholm, sker idag i huvudsak på redan exploaterad mark. Idag vill vi hålla strandområdena öppna och tillgängliga för alla, eftersom det finns ett starkt tryck från allmänheten och detta går att förena så att vi får en långsiktigt hållbar stadsmiljö.

Lika viktigt som det är att värna möjligheten att utnyttja redan exploaterad mark vid vatten, är det att värna tidigare icke exploaterade områden i syfte att bevara den ekologiska mångfalden och ge möjlighet till storstadsnära rekreation och naturupplevelser.

Det är viktigt att de oexploaterade strandområdena bevaras. Staden ska alltid eftersträva ett avstånd mellan bebyggelse och vatten som säkerställer allas möjlighet att komma åt vattenlinjen. Stockholms stränder kommer att beröras av lagändringen, både kring Mälaren, Saltsjön och våra insjöar och vattendrag. Hänsyn ska tas till sjöarna och vattendragen så att deras tillstånd inte försämras.

Remissen andas en vilja om att minska det kommunala självstyret genom ett antal åtgärder. Förslaget om att begränsa ny bebyggelse på redan exploaterad mark upp till 100 meter från stranden är en kraftig begränsning i kommunens handlingsfrihet. Det finns inget motsatsförhållande till att bygga strandnära i tätort och dessutom säkra allmänhetens tillgång till vatten där det är möjligt. Förslagsvis ska andra regler gälla för tätortsområden.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som stadens svar på Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementets remiss av förslag till ändring av strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken (1998:808), i lagen om införande av miljöbalken (1998:811), samt förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (1998:1252), hänvisas till vad som anförs i denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 14 oktober 2005

KERSTI PY BÖRJESON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. delvis godkänna föredragande borgarråds förslag till beslut
2. därutöver anföra

Vi delar borgarrådets oro över den nya strandskyddslagstiftningen. Departementets nya förslag till strandskydd går bland annat ut på att ge länsstyrelserna ett ökat inflytande över strandskyddet, dels genom ett ökat inflytande över strandskyddet, dels genom att länsstyrelserna får viss möjlighet att överpröva kommunala dispensbeslut. I områden där strandskyddet redan är upphävt, som till exempel hamnar eller industriområden, föreslås omprövning av strandskyddet i de fall som marken planläggs för annan användning.

Att hävda att det alltid ska vara 100 meter naturmark mellan bebyggelse och vatten även när man utökar tätorter och bygger städer ger inte förutsättningar för en god stadsbyggnad. Förslaget innebär en kraftig begränsning i Stockholms stads handlingsfrihet.

På lång sikt kan dessa skärpningar av strandskyddet få konsekvenser för stadens bostadsförsörjning. I Stockholm planeras det för flera stora bostadsområden i sjönära lägen på platser som för närvarande klassificeras som hamn eller industriområden. Ett exempel på ett sådant område som skulle beröras vid en lagändring är Södra Värtahamnen.

Vi har svårt att förstå hur ett förbud mot att exploatera industrimark eller hamnar med bostäder skulle leda till bättre miljö. Förutom möjligheten till fler bostäder i attraktiva lägen, föranleder bostadsexploateringen på tidigare industrimark marksanering och andra åtgärder som väsentligt förbättrar miljön. Dessutom ökar medborgarnas möjligheter till sjökontakt när bostadsområdena är färdigställda.

Stockholm behöver mindre byråkrati och en lagstiftning som på ett mer flexibelt sätt väger samman fördelar med nackdelar med ökad exploatering, inte fler extrema förbud som omöjliggör Stockholms möjligheter att växa.

Plan- och bygglagen bygger på det kommunala självstyret där det är kommunens ansvar att bestämma användningen av sina mark och vatten tillgångar. Det kan därför synas märkligt att just

när det gäller strandskyddet så är det länsstyrelserna som är beslutande enligt miljöbalken, om de inte delegerat beslutanderätten till kommunerna, och att det är Naturvårdsverket som är tillsynsmyndighet. När nu plan- och bygglagen genomgår en översyn hade det varit lämpligt att ge strandskyddet en behandling som liknar övrig mark och att det kommunala självstyret fått råda även här. Det skulle innebära att länsstyrelserna blev tillsynsmyndighet medan kommunerna gavs beslutanderätten.

ÄRENDET

I en skrivelse utarbetad av Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet lämnas förslag till förnyat strandskydd. Förslaget föreslår skärpningar för att förbättra tillämpningen och särskilt värna om de från strandskyddssynpunkt generellt sett mest värdefulla områdena. Bl. a. föreslås strandskyddets syften förtydligas, att länsstyrelsen inte ska delegera dispensbeslut inom vissa typer av områden, samt att länsstyrelsen får viss möjlighet att överpröva kommunala dispensbeslut. De lättnader som föreslås inriktar sig mot att skapa tydliga ramar för när strandskyddet ska kunna upphävas vid planläggning och att ange villkoren för ett differentierat strandskydd. Dessutom föreslås ökad möjlighet att undanta åtgärder inom tomtplatser från dispenskrav. För att ge ökad legitimitet till strandskyddet föreslås kommunerna delas in i två grupper, de med god tillgång till oexploaterade stränder och ett lågt bebyggelsetryck samt kommuner med hög grad av exploatering och ett högt bebyggelsetryck. Stockholms stad är utpekad som en kommun som inte anses ha god tillgång till inlandsstränder.

Förslaget Ett förnyat strandskydd kan läsas i sin helhet på <http://www.regeringen.se/sb/d/3770>

REMISSER

Ärendet har remitterats till marknämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsledningskontoret. Förvaltningarna har inkommit med kontorsutlåtanden på grund av kort remisstid.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 28 september 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Övriga remissinstansers synpunkter

Markkontoret

Markkontoret är positivt till att strandskyddets syften tydliggörs på det sätt som föreslås.

Någon exakt tidsangivelse för vad som bör betraktas som långsiktigt anges inte i skrivelsen. Detta är olyckligt inte minst mot bakgrund av att långsiktigheten ska var utgångspunkt i beslut som rör såväl utvidgning, inskränkning av strandskyddsområden som vid dispensgivning. Att länsstyrelsen ges möjlighet att vidta en översyn av befintliga förordnanden om utvidgat strandskydd ser markkontoret som positivt. Markkontoret anser även att tydliggörandet och preciseringen direkt i lagtexten av vad som kan anses utgöra skäl för upphävande av strandskydd är angelägen inte minst för att undanröja nuvarande oklarheter. När det gäller strandskyddsdispenser anser markkontoret att det är viktigt för stadens framtida utveckling att kommunens behov av tätortsutveckling kan vara en grund för att ge dispens. I 10 § lagen (1999:911) föreslås en ändring som innebär att strandskydd inträder automatiskt när planer som antagits innan strandskyddsbestämmelserna trädde i kraft den 30 juni 1975, ändras, ersätts eller upphör. Dessa fall täcks alltså inte in av bestämmelsen i 7 kap. 15 § andra stycket MB om återinträde av strandskydd. Markkontoret är mycket tveksam till den föreslagna ändringen. Förslaget bör enligt kontorets mening utgå eller i vart fall ges en realistisk utformning.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningen ser positivt på att förändringar och tydliggöranden i lagen bidrar till att särskilt stärka strandskyddets roll i storstadsregioner. Tillgång till strandnära rekreationsområden i och kring Stockholm är av mycket stor betydelse för Stockholm stads invånare.

Miljöförvaltningen anser att det underlättar tillämpningen att föra in förtydliganden om särskilda skäl direkt i lagtexten vad gäller upphävande av strandskydd vid planläggning. De anser dock att det är risk att avsikten med differentieringen av strandskyddet kan gå förlorad. För skälet om att tillgodose angelägna allmänna intressen, vilket kan vara tätortsutveckling, görs i lagtexten inte någon skillnad mellan kommuner i glesbygden (god tillgång) och kommuner i expansiva regioner (låg tillgång). Avsikten om differentiering bör framkomma i lagtexten även för skälet allmänna intressen eller så bör allmänna råd tydliggöra att skälet ska tillämpas mycket restriktivt i kommuner som inte har god tillgång till inlandsstränder. Miljöförvaltningen är även positiv till att särskilda skäl specificeras direkt i lagtexten vad avser dispensgivning. Utökningen av dispensgrunderna riskerar dock leda till att ett kortsiktigt perspektiv tar överhand, vilket står i motsats till det nya syftet med strandskyddet där behovet av långsiktighet vid bedömning tydliggörs.

Miljöförvaltningens tolkning är att de nya förutsättningarna för inrättande av utökat strandskydd bör medföra att fler områden i tätortsregioner kan omfattas av utökat strandskydd. Tätortsnära strövområden och ekologiskt särskilt känsliga områden framhålls i remissen som exempel på områden som kan komma att omfattas av utökat strandskydd. Detta blir särskilt viktigt i tätorter där många av dessa områden var planlagda år 1975 då strandskyddet trädde i kraft och därför inte ens kom att omfattas av det generella strandskyddet.

I enlighet med miljöbalkens förarbeten bör man undvika att prövning och tillsyn utförs av samma instans.

Stadsbyggnadskontoret

Förslaget till ändrade strandskyddsbestämmelser har fortfarande brister vad gäller synen på stadsbyggande. Att hävda att det alltid hädanefter ska vara 100 meter naturmark mellan bebyggelsen och vattnet, även när man utökar tätorter och bygger städer, ger inte förutsättningar för en god stadsbyggnad.

Förslaget till ett mer långsiktigt syfte kan för Stockholms stad innebära att ny bebyggelse på tidigare exploaterad mark vid vatten inte kan komma närmare vattnet än 100 meter. Det är en alltför kraftig inskränkning i kommunens handlingsfrihet.

Förslagen om omprövning av gällande beslut om utökat strandskydd innebär en lättnad av strandskyddet. En utökning av strandskyddet i ett område får endast ske om det bedöms vara nödvändigt för att säkerställa strandskyddets långsiktiga syften. I Stockholms stad finns utökat strandskydd endast på delar av södra och norra Djurgården. Det är inte sannolikt eller önskvärt att länsstyrelsen upphäver det utökade skyddet där.

Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontoret tycker i likhet med övriga remissinstanser att det är positivt att strandskyddets tillämpning och syften ses över. Strandskyddslagen innebär ofta en svår avvägning mellan olika intressekonflikter i planeringen, speciellt i storstadsområden som Stockholm där marktillgången är begränsad.

Kontoret anser att det för stadens långsiktigt hållbara utveckling är viktigt att behovet av tätortsutveckling utgör en grund för att ge dispens från strandskyddet, även om detta skäl är omgärdat med starka restriktioner och svåra avvägningar. Det bör framhållas att den strandnära exploatering som nu sker inom Stockholms stad genomförs på redan tidigare exploaterad mark. Stadens utgångspunkt vid strandnära byggnation är vidare att hålla strandområdena tillgängliga och öppna för rekreation.

Förslaget som innebär att strandskydd automatiskt inträder när planer som antagits innan strandskyddsbestämmelserna trädde i kraft år 1975 ändras, ersätts eller upphör, bör omformuleras så att det endast gäller större planändringar som direkt påverkar strandskyddets syfte. Det känns även naturligt att kunna besluta om att strandskydd inte ska inträda i ett område om det t.ex. redan är bebyggt på ett sätt som gör att strandskyddets syfte i viss mån redan spelat ut sin roll, och kommunen därutöver finner det mer lämpligt ur ett långsiktigt perspektiv att t.ex. utveckla och förtäta bebyggelsen.

Stadsledningskontoret anser liktydigt med detta att det är viktigt att värna tidigare icke exploaterade strandområden för att bevara den ekologiska mångfalden och ge möjlighet till storstadsnä-

ra rekreation och naturupplevelser. Vilket görs på delar av södra och norra Djurgården, där det också råder utökat strandskydd.

Det nya strandskyddsförslaget kan för Stockholms stad innebära att ny bebyggelse på tidigare exploaterad mark vid vatten på sikt inte kan komma närmare vattnet än 100 meter. Det är en alltför kraftig inskränkning i kommunens handlingsfrihet. Stadsledningskontoret anser inte heller att det är förenligt med en god stadsbyggnad och en långsiktigt hållbar utveckling att hävda att det hädanefter *alltid* ska vara 100 meter naturmark mellan bebyggelsen och vattnet när man utökar tätorter och bygger städer.

Markförvaltningens tjänsteutlåtande den 15 september 2005 är i huvudsak av följande lydelse.

Föreliggande skrivelse bygger i väsentliga delar på de utgångspunkter som angavs i ett regeringsuppdrag till Naturvårdsverket och det underlag som verket presenterade i rapport 5185 "Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna". Rapporten behandlades av gatu- och fastighetsnämnden 2002-10-011.

I skrivelsen föreslås såväl skärpningar som lättnader i nuvarande strandskyddsbestämmelser. I fråga om skärpningar ligger tyngdpunkten på att förbättra tillämpningen och att särskilt värna de från strandskyddssynpunkt generellt mest värdefulla områdena. De lättnader som föreslås är inriktade mot att skapa tydliga ramar för när strandskyddet ska kunna upphävas vid planläggning, att ange villkoren för ett differentierat strandskydd och att något öka möjligheterna att undanta åtgärder inom tomtplatser från dispenskrav. Vidare möjliggörs en översyn av det utvidgade strandskyddet.

I skrivelsen föreslås att strandskyddets syften förtydligas genom att det direkt i lagtexten, miljöbalken (MB) 7 kap 13 § uttalas att bevarandet av stränderna ska ses *långsiktigt* samt att det även tydliggörs att ett av syftena är att trygga förutsättningarna för den *allemanrättsliga tillgången till stränderna*.

Kontoret är positivt till att strandskyddets syften tydliggörs på det sätt som föreslås.

Någon exakt tidsangivelse för vad som bör betraktas som långsiktigt anges dock inte i skrivelsen. Detta är olyckligt inte minst mot bakgrund av att långsiktigheten ska var utgångspunkt i beslut som rör såväl utvidgning/ inskränkning av strandskyddsområden som vid dispensgivning.

Kontoret inser naturligtvis att det kan vara svårt att ange en exakt tidsangivelse för långsiktigheten. Den föreslagna utgångspunkten för bestämning av vad som betraktas som långsiktigt är enligt vår mening alldeles för vag och kan leda till tillämpningsproblem. Det är möjligt att det sedan strandskyddsbestämmelsernas tillkomst utvecklats en praxis som ger vägledning men någon sådan finns inte redovisad i departementets skrivelse. Vi förutsätter därför att långsiktighetskravet förtydligas genom tillämplighetsanvisningar eller annan vägledning.

Den föreslagna ändringen av förutsättningarna för inrättande av utökat strandskydd, 7 kap. 14 §, är enligt kontoret välgrundad. Att länsstyrelsen ges möjlighet att vidta en översyn av befintliga förordnanden om utvidgat strandskydd som kanske tillkommit utan att skälen är helt klargjorda är positivt.

Vilken betydelse en eventuell översyn av tidigare förordnanden kan ha för stadens del kan kontoret inte bedöma men det är angeläget att kraven för inrättande av utvidgat strandskydd korresponderar med de syften som gäller för "normalt" strandskydd.

I bestämmelsen i 7 kap. 15 § andra stycket införs en bestämmelse om att ett upphävande i samband med planläggning endast får medges om det intresse som tillgodoses genom planen väger tyngre än det allmänna intresset av ett bevarat strandskydd. I lagtexten införs också de särskilda skäl som enligt tidigare praxis motiverat ett upphävande. Dessutom tillförs nya skäl för åtgärder som har sin grund i angelägna allmänna intressen eller innebär en utvidgning av befintlig verksamhet där åtgärderna inte kan genomföras utanför skyddsområdet.

¹ Gatu- och fastighetsnämnden 2002-10-01 § 25 (tjänsteutlåtande 2002-09-03).

Kontoret anser att även tydliggörandet och preciseringen direkt i lagtexten av vad som kan anses utgöra skäl för upphävande är angelägen inte minst för att undanröja nuvarande oklarheter.

Som angelägna allmänna intressen anges i skrivelsen t.ex. att kommunens behov av tätortsutveckling inte kan tillgodoses på annat sätt än genom att strandskyddsområde tas i anspråk.

Även om detta skäl är omgärdat med starka restriktioner och svåra avvägningar är det viktigt för stadens framtida utveckling att denna möjlighet kan prövas. Det bör dock framhållas att den strandnära exploatering som nu sker i staden genomförs på redan tidigare exploaterad mark. Tilläggas kan att stadens utgångspunkt vid strandnära byggnation är att hålla strandområdena öppna för rekreation/tillgänglighet. I en storstad som Stockholm är det kanske just de rekreativa värdena man i första hand bör ta hänsyn till.

I en ny bestämmelse 15 b § i MB 7 kap föreslås en reglering av frågan om att strandskyddet återinträder när en detaljplan eller områdesbestämmelse upphör att gälla.

Den nya paragrafen innebär ingen ändring av innebörden i gällande bestämmelse utan endast en teknisk förändring såtillvida att man skiljer bestämmelsen om upphävande och återinträde åt. I sig också ett förtydligande som kan underlätta tillämpningen.

7 kap 18 § om dispensgrunder ändras så att de situationer där särskilda skäl anses föreligga redovisas i lagtexten på samma sätt som skälen för upphävande i 15 § ovan. Dispensskälen är i stort sett likartade de som gäller för upphävande. Förutom skäl som tidigare praxis etablerat införs även i detta fall nya grunder innebärande att dispens ska kunna ges för utvidgning av befintlig verksamhet och för angelägna allmänna intressen för de fall dessa inte kan genomföras utanför strandskyddsområde.

Även detta innebär ett välbehövligt förtydligande av bestämmelserna som bör vara till gagn för tillämpningen. Kontorets bedömning är att dispensreglerna, även efter de föreslagna ändringarna, har mycket ringa betydelse för kontorets uppdrag avseende markexploatering för bostäder och arbetsplatser.

I 10 § lagen (1999:911) föreslås en ändring som innebär att strandskydd inträder automatiskt när planer som antagits före 30 juni 1975, d.v.s. innan strandskyddsbestämmelserna trädde i kraft, ändras, ersätts eller upphör. Dessa fall täcks alltså inte in av bestämmelsen i 7 kap. 15 § andra stycket MB om återinträde av strandskydd.

Kontoret är mycket tveksam till den föreslagna ändringen. Av förslaget framgår t.ex. inte om den föreslagna bestämmelsen ska omfatta alla former av planändringar eller om det bara avser större förändringar. Ändringens karaktär bör spela roll. Om en plan ändras från sju till fem våningar bör rimligtvis inte strandskyddet påverkas. Förslaget bör enligt kontorets mening utgå eller i vart fall ges en realistisk utformning.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande den 9 september 2005 är i huvudsak av följande lydelse.

Förvaltningen tillstyrker i huvudsak remissen. Förvaltningen uppmärksammar dock att det behövs tydlig vägledning i allmänna råd för att de nya förslagen om upphävande av strandskydd i samband med planläggning och utökning av dispensgrunderna inte ska urholka strandskyddet.

Sammanfattning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har från Kommunstyrelsen mottagit rubricerade remiss (3021/2005) för synpunkter senast 2005-09-26. Därefter har framkommit att remisstiden endast var till 12/9. P.g.a. den korta svarstiden har inte nämnden kunnat behandla remissen. Därför svarar förvaltningen på remissen i detta yttrande.

Miljö- och samhällsdepartementet föreslår i föreliggande skrivelse ändringar i strandskyddet.

Förvaltningen besvarar remissen med utgångspunkt från de lokala förhållandena i staden och tar upp frågeställningar som berör staden.

Förvaltningen anser att förslagen, som i många delar innehåller tydliggöranden direkt i lagtexten, underlättar en korrekt tillämpning av den mycket hårda skyddslag som strandskyddet är. Att klassa kommuner i grupperna god respektive inte god tillgång till inlandsstränder, möjliggör enligt departementets skrivelse en differentiering i tillämpningen av strandskyddet. Stockholm och flera

andra kommuner i Stockholmsregionen är utpekade som kommuner som inte anses ha god tillgång till inlandsstränder. Förvaltningen ser positivt på att förändringar och tydliggöranden i lagen bidrar till att särskilt stärka strandskyddets roll i storstadsregioner. Tillgång till strandnära rekreationsområden i och kring Stockholm är av mycket stor betydelse för Stockholm stads invånare.

Det underlättar tillämpningen att föra in förtydliganden om särskilda skäl direkt i lagtexten vad gäller upphävande av strandskydd vid planläggning. Förvaltningen anser dock att det är risk att avsikten med differentieringen av strandskyddet kan gå förlorad. För skälet om att tillgodose angelägna allmänna intressen, vilket kan vara tätortsutveckling, görs i lagtexten inte någon skillnad mellan kommuner i glesbygden (god tillgång) och kommuner i expansiva regioner (låg tillgång). Avsikten om differentiering bör framkomma i lagtexten även för skälet allmänna intressen eller så bör allmänna råd tydliggöra att skälet ska tillämpas mycket restriktivt i kommuner som inte har god tillgång till inlandsstränder. Förvaltningen är även positiv till att särskilda skäl specificeras direkt i lagtexten vad avser dispensgivning. Utökningen av dispensgrunderna riskerar dock leda till att ett kortsiktigt perspektiv tar överhand, vilket står i motsats till det nya syftet med strandskyddet där behovet av långsiktighet vid bedömning tydliggörs. Det är positivt att syftet med strandskyddet ändras så att behovet av långsiktighet blir tydligare vid prövning enligt strandskyddslagstiftningen.

Förvaltningens tolkning är att de nya förutsättningarna för inrättande av utökat strandskydd bör medföra att fler områden i tätortsregioner kan omfattas av utökat strandskydd. Tätortsnära strövområden och ekologiskt särskilt känsliga områden framhålls i remissen som exempel på områden som kan komma att omfattas av utökat strandskydd. Detta blir särskilt viktigt i tätorter där många av dessa områden var planlagda 1975 då strandskyddet trädde i kraft och därför inte ens kom att omfattas av det generella strandskyddet. Förvaltningen understryker behov av att ge vägledning om vad som kan utgöra grund för utökat strandskydd.

En ny bestämmelse, föreslås införas med innebörden att byggande av vägar eller järnvägar inte skall omfattas av förbuden mot åtgärder i strandskyddsområde. Förbudens syfte skall istället beaktas i samrådet mellan länsstyrelsen och Vägverket eller Banverket. Förvaltningen framhåller att det är angeläget att beaktande av strandskydd kommer in tidigt i processen vid planering av vägar och järnvägar och att rutiner för detta måste utvecklas.

Förvaltningen välkomnar förslaget om ändringar i länsstyrelsens möjlighet att delegera rätten att besluta om dispenser vilket innebär att särskilt värdefulla områden inte kan omfattas av delegation. Länsstyrelsen föreslås genomföra en förnyade prövning av delegation av dispensgivning och tillsyn till kommunerna. Förvaltningen ser ett stort behov av detta och stödjer förslaget. Förvaltningen uppmärksammar behovet av att länsstyrelsen samordnar och genomför utbildning för kommunerna om dispensgivning och tillsyn. Resurser för bättre tillsyn bör tillföras både länsstyrelser och de kommuner som delegerats rätt att besluta om dispens och delegerats tillsynen. För Stockholms del bör organisationen av strandskyddets tillämpning ses över så att tillvägagångssätten harmonierar med hanteringen av övriga skyddade naturområden enligt miljöbalkens 7. kap. I enlighet med miljöbalkens förarbeten bör man undvika att prövning och tillsyn utförs av samma instans.

Bakgrund

Strandskydd råder generellt vid hav, sjöar och vattendrag inom land- och vattenområdet 100 meter från strandlinjen. Skyddet kan utökas till 300 meter. Syftet är dels att trygga allmänhetens tillgång till stränderna, dels att bevara goda livsvillkor för växt- och djurlivet. För att syftena skall upprätthållas innehåller bestämmelserna ett förbud mot åtgärder, bl.a. uppförande av byggnader, inom strandskyddsområdet. Dispens får medges om det finns särskilda skäl. I Stockholm skyddas stränderna längs åtta sjöar helt eller delvis av strandskyddslagstiftningen, liksom flera vattendrag och delar av Saltsjöns stränder. Staden kommer att beröras av länsstyrelsens förnyade prövning av delegation av rätten att besluta om dispens och delegation av tillsynen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har från Kommunstyrelsen mottagit rubricerade remiss (3021/2005) för synpunkter senast 2005-09-26. Därefter har framkommit att remisstiden endast var till 12/9. P.g.a den korta svarstiden har inte nämnden kunnat behandla remissen. Därför svarar förvaltningen på remissen i detta yttrande. Ärendet har samtidigt remitterats till Stads-

byggnadsnämnden och Marknämnden. Remissen kommer från Miljö- och samhällsdepartementet och bygger på de utgångspunkter som angavs i regeringsuppdraget till Naturvårdsverket och på det underlag som verket presenterade i rapport 5185 "Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna". I kartläggningen framkom att det finns stora brister i tillämpningen av bestämmelserna. En anledning till detta är att reglerna är komplicerade och svåra att tillämpa och saknar flexibilitet i förhållande till olika regionala skillnader.

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet föreslår ändringar huvudsakligen i 7 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:1252) om områdesskydd, men även i 19 kap. miljöbalken om förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning, och i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Tyngdpunkten i förslaget ligger, i fråga om skärpningar, på att förbättra tillämpningen och att särskilt värna om de från strandskyddssynpunkt generellt sett mest värdefulla områdena. Med anledning av detta föreslås bl.a. att strandskyddets syften förtydligas, att länsstyrelsen inte skall ha möjlighet att delegera dispensbeslut inom särskilt värdefulla områden. Utöver lagändringar är det angeläget att vägledning, utbildning, information och tillsyn förbättras i syfte att ytterligare precisera, förmedla och omsätta bestämmelsernas innebörd. De lättnader som föreslås har inriktningen att skapa tydliga ramar för när strandskyddet skall kunna upphävas vid planläggning, att ange villkoren för ett differentierat strandskydd och att något öka möjligheterna att undanta åtgärder inom tomtplatser från dispenskrav.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden hade "Kartläggning m.m. av strandskyddsbestämmelserna" rapport 5185 på remiss år 2002. Nämnden tillstyrkte remissen med ändringarna att i regioner med högt exploateringsstryck skall gällande strandskydd på 100 meter ligga kvar även för de minsta sjöarna och vattendragen samt att länsstyrelsen redovisar till regeringen vilka strandområden som kräver synnerliga skäl för dispens.

Förslaget att små sjöar och vattendrag inte skulle omfattas av strandskydd har utgått och skrivelsen ligger i detta avseende i linje med Miljö- och hälsoskyddsnämndens synpunkt. Förslaget att länsstyrelsen ges möjlighet att förordna om områden där synnerliga skäl skall gälla för att få bevilja dispens har Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet ansett inte ska genomföras. I stället föreslås en skärpning i administrativt avseende på så vis att beslutanderätten i dispensärenden i vissa, för strandskyddet särskilt värdefulla områden inte får delegeras från länsstyrelse till kommun.

Miljöförvaltningens synpunkter

Nedan anges förslag och motiveringar i remissen. Förvaltningen besvarar remissen med utgångspunkt från de lokala förhållandena i Stockholm och tar upp frågeställningar som berör staden.

Strandskyddet syfte

<i>Departementets förslag</i> Bestämmelsen om strandskyddets syfte ändras. Ändringen består av två förtydliganden. Det uttalas direkt i lagtext att bevarandet av stränderna skall ses långsiktigt. Det tydliggörs även att ett av syftena är att trygga förutsättningarna för den allemansrättsliga tillgången till stränderna.
--

Dispensprövningen har i praktiken i alltför liten omfattning tagit hänsyn till konsekvenserna i ett längre perspektiv då en enstaka dispens sällan medför, sett för sig, något avgörande ingrepp i de värden som strandskyddet syftar till att bevara. I fråga om dispenser riskerar ett kortsiktigt perspektiv att överbetona det enskilda intresset av dispens, utan tillräcklig hänsyn till följd effekter av fortsatt dispensgivning på likartade grunder.

Att skyddet avser just allemansrätten uttrycks idag inte i klartext i lagen. Ett förtydligande på denna punkt är motiverat dels för att undvika felaktiga tolkningar av syftet, dels för att allemansrätten är ett välkänt begrepp som underlättar förståelsen av bestämmelserna.

Synpunkter: Förvaltningen anser att det är positivt och angeläget att långsiktigheten i strandskyddet förtydligas i syftet. Vikten av en helhetssyn vid dispensprövningen och andra planärenden som berör strandskyddet understryks. Det är också positivt att förtydligande görs om allemansrätten i lagtexten.

Nya förutsättningar för inrättande av utökat strandskydd

Departementets förslag Förutsättningarna för inrättande av s.k. utökat strandskydd enligt 7 kap. 14 § ändras på så sätt att beslut om utökat strandskydd skall fattas om det är nödvändigt för att långsiktigt tillgodose något av strandskyddets syften. Till bestämmelsen kopplas övergångsbestämmelser som anger förutsättningarna för tidigare besluts giltighet.

Den föreslagna ändringen av bestämmelsen om inrättande av utvidgat strandskydd är avsedd att säkerställa att sådana områden utpekade där det finns ett tydligt, långsiktigt behov av strandskydd för att trygga förutsättningarna för den allemansrättsliga tillgängligheten eller att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet.

Exempel på områden som kan komma att omfattas av 7 kap. 14 § i dess föreslagna, nya lydelse är:

1. områden som omfattas av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, i de fall reservatsförordnanden eller motsvarande inte redan innehåller motsvarande krav som strandskyddsbestämmelserna,
2. för strandskyddet relevanta delar av riksintresseområden enligt 4 kap. 2§ §§ och 3 kap. 6 §,
3. övrig kust och skärgård, som inte redan har förlorat i betydelse på grund av exploatering,
4. grunda havsbottnar av betydelse för flora och fauna,
5. välbesökta friluftsområden eller områden som har tydlig potential att bli det och som riskerar att gå förlorade utan ett nybyggnadsförbud,
6. tätortsnära strövområden, eller
7. ekologiskt känsliga områden som saknar annat områdesskydd.

Departementets förslag Länsstyrelserna ges i uppdrag att senast den 30 juni 2009 fatta beslut om vilka områden som enligt 7 kap. 14 § skall omfattas av utvidgat strandskydd.

Synpunkter: Staden berörs av revideringen av det utökade strandskyddet. Delar av södra och norra Djurgården har idag utökat strandskydd om 300 m på land. Förvaltningen ser positivt på tolkningen att de uppräknade exemplen kan utgöra grund för utökat strandskydd och anser att detta ska utvecklas i allmänna råd och vägledning. Förvaltningen anser att revideringen för staden, med stöd av ovanstående exempel, bör medföra att fler områden kan komma att omfattas av utökat strandskydd. Förvaltningen framhåller vikten av att länsstyrelsen gör revideringen i samråd med kommunen.

Upphävande av strandskydd i samband med planläggning

Departementets förslag Bestämmelsen i 7 kap. 15 § andra stycket om upphävande av strandskyddet inom ett område som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen ändras. I 15 § andra stycket införs en bestämmelse om att ett upphävande i samband med planläggning endast får medges om det intresse som tillgodoses genom planen väger tyngre än det allmänna intresset av ett bevarat strandskydd.

Ändringen innebär också att de särskilda skäl som motiverar ett upphävande av strandskyddet redovisas i lagtexten.

Dessa är:

1. marken i området har redan tagits i anspråk på ett sätt som gör att den saknar betydelse för strandskyddets syften,
2. beslutet avser ett område som genom mänsklig verksamhet är väl avskilt från området närmast strandlinjen,
3. åtgärden avser anläggningar som för sin funktion måste ligga vid vattnet,
4. åtgärden avser utvidgning av en befintlig verksamhet som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet,
5. åtgärden långsiktigt bidrar till lokal eller regional utveckling för en kommun med god tillgång på inlandsstränder,

6. åtgärden tillgodoser angelägna allmänna intressen som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet eller
7. det i övrigt finns särskilda skäl.

Genom denna nya formulering ges skälen en utformning som är bättre lämpad för plansammanhang, vilket förtydligar bestämmelsens tillämpningsområde.

Med angelägna allmänna intressen avses t.ex. att kommunens behov av tätortsutveckling inte kan tillgodoses på annat sätt än genom att ett strandskyddsområde tas i anspråk.

Innebörden av avvägningsreglerna i miljöbalken är att strandskyddet är ett mycket tungt vägande allmänt intresse, som i normalfallet har företräde framför andra enskilda och allmänna intressen. Bestämmelsen förutsätter således alltid en noggrann avvägning mellan strandskyddets långsiktiga syften och de särskilda skäl som kan tänkas motivera ett upphävande.

Hittillsvarande tillämpning av bestämmelser om krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. 18 § plan- och bygglagen har inte regelmässigt inneburit att MKB har tagits fram i samband med planläggning inom strandskyddsområden. De nyligen genomförda ändringarna i 6 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, innebär ökade krav på upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar vid planläggning. Med hänvisning till denna generella skärpning av kravet på miljökonsekvensbeskrivning vid planläggning föreslås inga ytterligare skärpningar.

Synpunkter: Att föra in förtydligande om särskilda skäl direkt i lagtexten underlättar tillämpningen. Bestämmelse om att ett upphävande endast får medges om det intresse som tillgodoses genom planen väger tyngre än det allmänna intresset av ett bevarat strandskydd, behövs för att inte exploateringen av stränder ska fortsätta såsom Naturvårdsverkets kartläggning visat. Modellen med ett differentierat strandskydd framkommer tydligt i skäl 5 där möjligheten att häva skyddet med motiveringen lokal eller regional utveckling, skiljer mellan kommuner med god respektive låg tillgång till inlandsstränder. Förvaltningen anser dock att avsikten med differentieringen kan gå förlorad i och med att det i skäl 6 om att tillgodose angelägna allmänna intressen inte i lagtexten görs någon skillnad mellan kommuner i glesbygden (god tillgång) och kommuner i expansiva regioner (låg tillgång). I remissen anges att ”Med angelägna allmänna intressen avses t.ex. att kommunens behov av tätortsutveckling inte kan tillgodoses på annat sätt än genom att ett strandskyddsområde tas i anspråk.” Antingen bör modellen om differentiering framkomma i lagtexten eller så bör allmänna råd och vägledning tydliggöra att skäl 6 ska tillämpas mycket restriktivt.

Det krävs att rutiner kring planläggning som berör strandskyddsområde utvecklas i kommunerna och hos länsstyrelsen så att bedömning av strandskyddsfrågorna inte missas. Förvaltningen vill också uppmärksamma behovet av utbildning hos planhandläggare om det ökade krav på upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar vid planläggning.

Utökning av dispensgrunderna

Departementets förslag Bestämmelsen i 7 kap. 18 § första stycket om att särskilda skäl krävs för att få meddela dispens ändras. Ändringen innebär att de situationer där särskilda skäl anses föreligga redovisas i lagtexten. Ett sådant skäl avser situationer där marken redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att den saknar betydelse för strandskyddets syften. Området i fråga genom mänsklig verksamhet är väl avskilt från området närmast strandlinjen. Även sådana situationer då åtgärden avser en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet föreslås, utgöra skäl för dispens. Dispens skall kunna ges för utvidgning av befintlig verksamhet och för angelägna allmänna intressen i de fall dessa inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet.

För att kunna motivera ett dispensskäl för vissa allmänna intressen måste skälet inkludera särskilda omständigheter som gör att ett annat allmänt intresse ändå bör ges företräde. Om det visar sig att det angelägna allmänna intresset trots allt skulle ha en oacceptabel inverkan på strandskyddets syften skall dispens inte medges trots att åtgärden då i vissa fall inte kan komma till stånd.

Synpunkter: Att föra in förtydligande om särskilda skäl direkt i lagtexten underlättar tillämpningen. Förvaltningen ser dock en risk i att utökningen av dispensgrunderna kan leda till att ett kortsiktigt perspektiv tar överhand.

Detta står då i motsats till behovet av långsiktighet vid bedömningen vilket förtydligas i och med ändringen med syftet med strandskyddet. Det är angeläget att vägledning och allmänna råd tydliggör hur bedömningarna tar hänsyn till långsiktiga konsekvenser, hur dispenssskäl för vissa allmänna intressen ska bedömas samt hur anläggningar som campingstugor, kanotuthyrning, strandcafé som har fördel av att ligga nära vattnet ska bedömas.

Delegation av dispensbefogenheten till kommuner

Departementets förslag I 12 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd införs en ändring med innebörden att länsstyrelsens möjlighet att delegera rätten att besluta om strandskyddsdispenser inte gäller bl. a. inom områden som omfattas av bestämmelserna i 3 kap. 6 § och 4 kap. 21 § miljöbalken, eller i övriga kust- och skärgårdsområden. **Delegation** får dock ske inom dessa områden inom tomtplats.

Förordningen ändras även i det avseendet att det tydliggörs att kommunen får ansöka om att erhålla dispensrätten, samt att länsstyrelsen har möjlighet att återkalla ett beslut om att överlåta dispensbefogenheten till en kommun. Genom den föreslagna ändringen och övergångsbestämmelserna tydliggörs att kommunen måste ansöka om att erhålla dispensbefogenheten. Denna förnyade prövning av delegationen samordnas automatiskt med en översyn av delegationerna av tillsynen, eftersom befogenheterna är kopplade till varandra. Det faller sig också naturligt att prövningen av resurs- och kompetensfrågor m.m. samordnas i denna process.

Länsstyrelsen kommer innan 1 juli 2007 att behöva ompröva gällande delegationer av befogenhet att meddela dispenser och utöva tillsyn över strandskyddet. Det är dock kommunernas ansvar att ansöka om överlåtelse av dessa befogenheter.

Synpunkter: I Stockholm är det Stadsbyggnadsnämnden som beslutar om dispenser och tillika utgör tillsynsmyndighet för strandskyddet. Dispensgivning och tillsyn hanteras i regel av respektive plan-författare eller bygglovshandläggare. Rutiner för att beakta ekologiska bedömningar saknas enligt uppgift från Stadsbyggnadskontoret. Tillsynsplaner saknas för närvarande och tillsyn av strandskyddet utövas i mycket liten omfattning. För allt annat kommunalt områdesskydd enligt miljöbalkens 7 kap. är däremot Miljö- och hälsoskyddsnämnden tillsynsmyndighet, medan Stadsbyggnadsnämnden beslutar om tillstånd och dispenser. För dessa uppgifter är på förvaltningen särskild personal avsatt och tillsynen utövas i enlighet med Förordningen om tillsyn enligt miljöbalken. Resurser för bättre tillsyn bör tillföras både länsstyrelser och till de kommuner som delegerats tillsynen. För Stockholms del bör organisationen av strandskyddets tillämpning ses över så att tillvägagångssätten harmonierar med hanteringen av övriga skyddade naturområden inom staden. I enlighet med miljöbalkens förarbeten bör man undvika att prövning och tillsyn utförs av samma instans.

Vidare uppmärksammar Förvaltningen att i Stockholm stad har inte särskilt specificerats vilka områden som omfattas av MB 3 kap. 6 § (behandlar områden som har betydelse p.g.a. natur- eller kulturvärden eller för friluftslivet). Förvaltningen anser att staden bör precisera detta, vilket behövs både i prövningen av delegationsrätt och i stadens eget arbete med stadsutveckling och naturskydd.

Bestämmelse om återinträde och inträde av strandskydd vid detaljplaneändring

Departementets förslag En ny bestämmelse, 15 b §, föreslås reglera frågan om att strandskyddet återinträder när en detaljplan eller områdesbestämmelser upphör att gälla, i likhet med vad som nu gäller i enlighet med 7 kap. 15 § andra stycket.

Det kan konstateras att bestämmelsens utformning innebär att det inte krävs något särskilt beslut för att strandskyddet skall återinträda när en plan upphävs. Om förhållandena i området har ändrats så att strandskyddet inte längre fyller någon funktion för strandskyddets syften får strandskyddet hävas med utgångspunkt i 7 kap. 15 § första stycket.

Departementets förslag Bestämmelsen i 10 § lagen (1998:911) om införande av miljöbalken ändras så att strandskydd inträder när planer som ursprungligen har antagits enligt byggnadslagen (1947:385) ändras, ersätts eller upphävs.

Synpunkter: Det är av stor vikt att strandskyddet uppmärksammas och träder ikraft vid en detaljplanändring, om inga särskilda skäl finns där-emot. Detta gäller speciellt för tätorter som Stockholm. I Stockholm var vid strandskyddets införande 1975 många stränder inom planlagt område, ofta som park- eller naturmark, och kom därför aldrig att bli strandskyddade. En del av dessa planer är så gamla att de antagits enligt äldre lagstiftning än PBL och kommer därmed vid planändring att automatiskt omfattas av strandskydd. Det krävs att rutiner i kommunerna och hos länsstyrelsen utvecklas så de här frågorna inte missas.

Undantag från dispenskrav för vägar och järnvägar i vissa fall samt för byggnader m.m. i anslutning till en huvudbyggnad

Departementets förslag En ny bestämmelse, 7 kap. 17 § första stycket p. 3, införs med innebörden att byggande av vägar eller järnvägar enligt fastställd arbetsplan enligt väglagen (1971:948) eller järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg inte skall omfattas av förbuden enligt 7 kap. 16 §. Förbudens syfte skall beaktas i samrådet mellan länsstyrelsen och Vägverket eller Banverket. Vid oenighet hänskjuts frågan till regeringen med stöd av 18 § väglagen respektive 2 kap 8 § lagen om byggande av järnväg.

För att strandskyddet skall uppmärksammas så tidigt som möjligt i planprocessen föreslås att frågan behandlas inom ramen för samrådet mellan länsstyrelse och Vägverket respektive Banverket.

Departementets förslag Bestämmelsen i 7 kap. 17 § andra stycket ändras så att länsstyrelsen i ökad omfattning ges rätt att besluta om undantag från kravet på dispens för vissa byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder inom fastställd tomtplats eller inom 25 meter från huvudbyggnaden, men inte närmare vattnet än 25 meter.

Den utökade rätten att besluta om undantag från krav på dispens görs för att reducera antalet dispensprövningar.

Det kan ändå inte uteslutas att det finns etablerade tomtområden med särskilda värden för framför allt växt- och djurlivet. För områden med sådana kända naturvärden finns anledning till restriktivitet vid förordnande om undantag från dispensplikten. Det är vidare möjligt att ett undantag kan var olämpligt även med hänsyn till det rörliga friluftslivet inom särskilt attraktiva områden.

Synpunkter: Det är angeläget att beaktande av strandskydd kommer in tidigt i processen vid planering av vägar och järnvägar. Rutiner för detta måste utvecklas. Förslaget om utökad rätt för länsstyrelsen att besluta om undantag från krav på dispens kan få konsekvenser för djur- och växtlivet och friluftslivet i tätorter. Detta eftersom en mycket stor andel av stränderna ligger vid bebyggelse. I Stockholmsregionen är rekreation i strand- eller vattenmiljöer av stor betydelse för många människor. Även vintertid är vattenområdena viktiga för rekreation inte minst genom att långfärdsskridskoåkning är mycket omfattande i Stockholmstrakten. Det är viktigt hur allmänheten uppfattar rätten till tillträde, inte minst betraktat med utgångspunkt i tillgängligheten från vattnet eller, vintertid, från isen. Förvaltningen anser därför att länsstyrelsen ska vara restriktiv i att nyttja den utökade rätten om undantag från dispenskravet.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande den 8 september 2005 är i huvudsak av följande lydelse.

SAMMANFATTNING AV KONTORETS SYNUNKTER

Förslaget till ändrade strandskyddsbestämmelser är en vidarebearbetning av ett tidigare förslag från Naturvårdsverket. Detta reviderade förslag är bättre, men det har fortfarande brister vad gäller synen på stadsbyggnad. Att hävda att det alltid härnäst ska vara 100 meter naturmark mellan bebyggelsen och vattnet, även när man utökar tätorter och bygger städer, ger inte förutsättningar för en god stadsbyggnad.

ÄRENDET

Stadsledningskontoret har översänt en remiss från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet av ett förslag till ett förnyat strandskydd, till stadsbyggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och marknämnden, för yttrande senast 26 september 2005. Svarsdatumet flyttades sedan tillbaka till den 12 september för att ärendet ska hinna behandlas i kommunstyrelsen. Yttrandet över remissen hinner därför inte behandlas i stadsbyggnadsnämnden, utan måste bli ett förvaltningsyttrande.

Naturvårdsverket har haft regeringens uppdrag att kartlägga tillämpningen av strandskyddet och att utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av såväl eventuella skärpningar som lättnader i strandskyddet. Kartläggningen visade att det finns stora brister i tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna. En redovisning av uppdraget med förslag till författningsändringar var ute på remiss under 2002. Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har nu tagit fram ett förslag till ändrade strandskyddsbestämmelser baserade på Naturvårdsverkets utredning och inkomna synpunkter i ärendet.

BAKGRUND

Syftet med strandskyddet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Strandskyddslagstiftningen finns i miljöbalken 7 kap och i förordningen om områdesskydd.

Strandskydd råder generellt vid hav, sjöar och vattendrag inom land- och vattenområdet 100 meter från strandlinjen. Skyddet kan utökas till 300 meter. Byggnader får inte uppföras eller ändras för nya ändamål och andra åtgärder som motverkar syftet med strandskyddet får inte vidtas. Dispens får medges om det finns särskilda skäl.

I Stockholms stad, som har många och långa stränder vid Saltsjön, Mälaren, mindre insjöar och vattendrag, förekommer strandskydd förhållandevis begränsat. Huvuddelen av stränderna regleras i detaljplan. Strandskydd råder helt eller delvis längs åtta sjöar, åtta vattendrag och delar av Saltsjöns stränder.

I Stockholms stad är det stadsbyggnadsnämnden som utgör tillsynsmyndighet för strandskyddet samt beslutar om dispenser, på delegation från länsstyrelsen.

STADSBYGGNADSKONTORETS SYNUNKTER

Stadsbyggnadskontoret lämnar endast synpunkter på de viktigaste förslagen som berör Stockholms stad. De ändringar som Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet föreslår redovisas under respektive överskrift. Kontorets synpunkter lämnas direkt efter varje förslag.

Strandskyddets syfte

Förslag: Strandskyddets syfte ändras. Ändringen består av två förtydliganden. Det uttalas direkt i lagtexten att bevarandet av stränderna skall ses *långsiktigt*. Det tydliggörs även att syftet är att trygga förutsättningarna för den *allmansrättliga tillgången till stränderna* (§ 13).

Att syftet med strandskyddet skall ses långsiktigt innebär att strandområden som idag verkar vara av begränsat värde kan bli betydelsefulla i framtiden. En utgångspunkt är att kommande generationers handlingsfrihet ska begränsas i så liten omfattning som möjligt.

Kontorets synpunkter: Förslaget till ett mer långsiktigt syfte kan för Stockholms stad innebära att ny bebyggelse på tidigare exploaterad mark vid vatten inte kan komma närmare vattnet än 100 meter. Det är en alltför kraftig inskränkning i kommunens handlingsfrihet.

Det är bra att allmansrätten skrivs in i syftet, eftersom det är ett välkänt begrepp som underlättar förståelsen av bestämmelserna. Felaktiga tolkningar av syftet kan därmed undvikas.

Regional differentiering av strandskyddet

Förslag: Strandskyddet differentieras geografiskt i en ny bestämmelse, 12 a § i förordningen om områdesskydd, *beroende på vilken tillgång kommunerna har på inlandsstränder i förhållande till invånarantal*. De

kommuner som anses ha god tillgång till inlandsstränder anges i en bilaga till förordningen. Stockholms stad anses inte ha god tillgång till inlandsstränder.

Kommuner som inte anses ha god tillgång till inlandsstränder kommer att få färre möjligheterna att upphäva strandskyddet vid detaljplanläggning (förslag 15 § 5) samt att ge dispens från strandskyddet (förslag 18 § 5 och 6).

Kontorets synpunkter lämnas under respektive överskrift för de situationer som påverkas av den regionala differentieringen.

Utökat strandskydd

Förslag: Beslut om utökat strandskydd, det vill säga upp till 300 meter ifrån strandlinjen, skall fattas om det är *nödvändigt* för att *säkerställa* strandskyddets syften (§ 14). *Gällande beslut om utökat strandskydd omprövas* av länsstyrelsen senast 30 juni 2009, i annat fall upphävs det utökade skyddet.

Förslaget om omprövning av gällande beslut om utökat strandskydd, syftar till att beslut som varit mindre väl grundade ska kunna upphävas, för att inte skapa grogrund för en alltför generös dispensgivning.

Kontorets synpunkter: Förslagen innebär en lättnad av strandskyddet. En utökning av strandskyddet i ett område får endast ske om det bedöms vara nödvändigt för att säkerställa strandskyddets långsiktiga syften. I Stockholms stad finns utökat strandskydd endast på delar av södra och norra Djurgården. Det är inte sannolikt eller önskvärt att länsstyrelsen upphäver det utökade skyddet där.

Upphävande av strandskydd i samband med planläggning

Förslag: Upphävande av strandskyddet inom ett område som avses ingå i en detaljplan eller omfattas av områdesbestämmelser enligt PBL får göras *endast om strandskyddsområdet tas i anspråk och om det intresse som tillgodoses genom planen väger tyngre än strandskyddsintressena, samt om något av följande särskilda skäl som anges i §15 är uppfyllt:*

1. *marken i området har redan tagits i anspråk på ett sätt som gör att den saknar betydelse för strandskyddets syften,*
2. *beslutet avser ett område som genom mänsklig verksamhet är väl avskilt från området närmast strandlinjen,*
3. *åtgärden avser anläggningar som för sin funktion måste ligga vid vattnet,*
4. *åtgärden avser utvidgning av en befintlig verksamhet som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet,*
5. *åtgärden långsiktigt bidrar till lokal eller regional utveckling för en kommun med god tillgång på inlandsstränder,*
6. *åtgärden tillgodoser angelägna allmänna intressen som inte kan genomföras utanför strandskyddsområdet eller*
7. *det i övrigt finns särskilda skäl.*

Observera att punkt 5 inte gäller Stockholm. Med angelägna allmänna intressen kan avses t.ex. att kommunens behov av tätortsutveckling inte kan tillgodoses på annat sätt än genom att ett strand-skydds-område tas i anspråk.

Kontorets synpunkter: Stadsbyggnadskontoret är kritiskt till detta förslag. För Stockholms stad kommer det att innebära en skärpning av strandskyddet i och med den regionala differentieringen, samt eftersom strand-skyddets långsiktiga syfte betonas. För staden skulle det kunna försvåra strandnära bostadsbyggande i t.ex. Lövsta- området om avfalls-hanteringen flyttas därifrån. Utbyggnad av en tätort kan ges företräde framför strandskyddet när olika allmänna intressen vägs samman, men bestämmelserna förutsätter en noggrann avvägning mellan strandskyddets lång-siktiga syften och de särskilda skäl som kan motivera ett upphävande. Avvägningsreglerna i miljöbalken innebär att strandskyddet är ett mycket tungt vägande allmänt intresse, som i normal-fallet har företräde framför andra enskilda och allmänna intressen.

Uppräkningen av de särskilda skälen förtydligar tillämpningen av strand-skyddet. Bestämmelsen blir bättre lämpad för plansammanhang.

Fri passage för allmänheten vid upphävande av strandskyddet

Förslag: Ett beslut om upphävande av strandskyddet skall förenas med villkor på att fri passage för allmänheten skall ordnas mellan vattnet och planerad anläggning om det är möjligt med hänsyn till anläggningens funktion. (§ 15a)

Kontorets synpunkter: Stadsbyggnadskontoret försöker redan idag att öka tillgängligheten till stränderna, där så är möjligt, vid upprättande eller ändringar av detaljplaner.

Bestämmelse om inträde av strandskydd vid detaljplaneändring

Förslag: En ny paragraf, 15 b §, föreslås reglera frågan om att strand-skyddet återinträder när en detaljplan eller områdesbestämmelser upphör att gälla, i likhet med vad som nu gäller i enlighet med 7 kap. 15 § andra stycket.

Bestämmelsen som innebär att det inte krävs något särskilt beslut för att strand-skyddet skall återinträda när en plan upphävs, gäller redan idag. Om förhållanden i området har ändrats så att strandskyddet inte längre fyller någon funktion för dess syften får strandskyddet hävas med utgångspunkt i 7 kap. 15 § första stycket.

Förslag: Bestämmelsen i 10 § lagen (1998:911) om införande av miljöbalken ändras så att *strand-skydd inträder även när planer som ursprungligen har antagits enligt byggnadslagen (1947:385) ändras, ersätts eller upphävs.*

Även här gäller att ett strandskyddsområde som uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strand-skyddets syften får upphävas.

Kontorets synpunkter: Förslaget innebär en skärpning av strandskyddet. I Stockholms stad låg vid strandskyddets införande många stränder inom plan-lagt område (ofta som park- eller naturmark) och kom därför aldrig att omfattas av strandskyddet. En del av dessa planer har antagits enligt byggnads-lagen och kommer därmed vid planändring att automatiskt omfattas av strand-skydd.

Stadsbyggnadskontoret är kritiskt till detta förslag. Att hävda att det alltid härnäst ska vara 100 meter naturmark mellan bebyggelse och vattnet, även när man utökar tätorter och bygger städer, ger inte förutsättningar för en god stadsbyggnad.

Ändring av bestämmelsen om ändrad byggnad

Förslag: Inom strandskyddsområde får inte byggnader eller *byggnaders användning ändras på ett sätt som hindrar eller avbåller allmänheten* eller som *väsentligen förändrar livsvillkoren för djur eller växter.* (§ 16)

Den nya bestämmelsen innebär en skärpning i flera avseenden och en lättning i något avseende. Skärpningarna består i att fler fysiska förändringar av byggnaden än tidigare kan vara förbjudna, att användningssättet i sig kräver dispens om det innebär en (ökad) privatisering och att förbudet mot ändringar gäller även i förhållande till det biologiska syftet. Det bör noteras att bestämmelsen föreslås ändras även vad avser påverkan av livsvillkoren för växt- och djurlivet. Anläggningar, anordningar eller åtgärder som väsentligen *förändrar* livsvillkoren för djur och växter kräver dispens. Tidigare var det bara *försämringar* av livsvillkoren som var förbjudna.

Kontorets synpunkter: Det är positivt att bestämmelsen inte längre omfattar sådana ändringar av byggnader som inte har någon inverkan på strandskyddets syften t.ex. när byggnader tas i anspråk för ett nytt användningssätt utan att en (utvidgad) hemfridszon skapas.

Förslaget att alla åtgärder som väsentligen förändrar livsvillkoren för djur och växter innebär att dispensansökningarna kommer att öka, vilket ökar kontorets administrativa kostnader.

Utökning av dispensgrunder

Förslag: Bestämmelsen i 7 kap. 18 § första stycket om att särskilda skäl krävs för att få meddela dispens ändras. Ändringen innebär att *de situationer där särskilda skäl anses föreligga, redovisas i lagtexten. Det är de samma som anges för upphävande av strandskyddet (§ 15).*

Grundprincipen är att skälen för dispens bör utgöras av sådana situationer som normalt innebär att de allmänna strandskyddsintressena inte skadas. Vidare införs ett skäl som möjliggör dispenser för allmänna intressen under vissa förutsättningar. Om det visar sig att det angelägna allmänna intresset trots allt skulle ha en oacceptabel inverkan på strandskyddets syften skall dispens inte medges trots att åtgärden då i vissa fall inte kan komma till stånd.

Kontorets synpunkter: För Stockholms stad innebär förslaget en skärpning av strandskyddet i och med den regionala differentieringen av strand-skyddet och eftersom ett långsiktigt syfte betonas. Förslaget är ett förtydligande av tillämpningen av strandskyddet. Tidigare angavs inte vad särskilda skäl kunde utgöras av. I fråga om dispenser är det viktigt att det enskilda intresset av dispens inte överbetonas med hänsyn till följd effekter av fortsatt dispens-givning på likartade grunder.

Överprövning av dispensbeslut

Förslag: En ny bestämmelse, 3 a § och 3 b §, införs i 19 kap miljöbalken, i syfte att möjliggöra för länsstyrelserna att på eget initiativ ta till sig och överpröva kommunala beslut om att meddela dispens från förbudet i 7 kap 16 § miljöbalken att vidta vissa byggnads- och anläggningsåtgärder etc. inom strandskyddsområde.

Kontorets synpunkter: Kontoret ser mycket negativt på detta förslag eftersom stadens självbestämmande minskar om denna bestämmelse genomförs.

Länsstyrelsens delegationsrätt begränsas

Förslag: Länsstyrelsens inflytande över dispensgivningen ökas genom att delegations-rätten begränsas. Delegation medges inte inom områden som omfattas av statliga områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, riksintresse-områden enligt 4 kap. 2-8 §§ och 3 kap. 6 § miljöbalken samt kust och skär-gård, med undantag för tomtplatser. Vidare förutsätter en delegation av dispensbefogenheten att även tillsynen delegeras.

Kontorets synpunkter: Kontoret ser mycket negativt på detta förslag eftersom stadens självbestämmande minskar om denna bestämmelse genomförs. Stockholms stad fråntas beslutanderätten över dispenser i Nationalstadsparken och vid Mälarens stränder.