

Yttrande SOU 2020:78

Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd

Sammanfattning:

Värmdö kommun ser positivt på flera av utredningens förslag som exempelvis upphävandet av generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag, möjlighet till ytterligare ett dispensskäl för klimatanpassningsåtgärder, förändringarna för strandskydd vid anlagt vatten samt förtydliganden om vad som gäller i planarbetet vid äldre planer.

Värmdö motsätter sig dock förslaget om ökad restriktivitet vad gäller de särskilda dispensskälen i kap 7 §18c då det är en alltför stor reform och som inte har utretts i tillräcklig omfattning då förslaget har tillkommit sent i utredningens arbete (se detaljerade kommentarer nedan för mer utförliga synpunkter). Värmdö anser även att förändringen riskerar att försvåra tillämpningen av lagstiftningen vid handläggningen av framtida strandskyddsdispenser.

Värmdö kommun ser positivt på förslaget att förändra nu gällande LIS områden till landsbygdsområden och att även fler kustområden framöver kan pekas ut. Värmdö anser dock att kriterierna behöver kompletteras med kriterier som är bättre anpassade för kust och skärgårdsområden.

Värmdö delar utredningens bedömning att länsstyrelsen bör få i uppdrag att inrätta digitaliserade förtäckningar av strandskyddet för att medborgare och myndigheter enkelt ska kunna få en överskådlig bild av var gränsdragningarna går. Värmdö delar även utredningens bedömning att regeringen bör initiera en utredning om ytterligare lättnader inom undantagen för de areella näringarna och önskar tillägga att en sådan utredning även bör innefatta turismen.

Detaljkommentarer:

6.1 Det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort

Förslag: Strandskydd ska inte gälla vid insjöar med en vattenyta som uppgår till 1 hektar eller mindre eller vattendrag som är 2 meter eller smalare. Förslaget införs i 7 kap. 13 § första stycket miljöbalken.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla vid insjöar som är 1 hektar och mindre samt vattendrag som är 2 meter och smalare, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Förslaget införs i 7 kap. 18 f § andra stycket miljöbalken.

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas. Förslaget införs i 7 kap. 13 § andra stycket miljöbalken.

Värmdö kommun är positiva till utredningens förslag och delar utredarnas bedömning att ett upphörande av det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag kommer leda till en ökad legitimitet av systemet.

Värmdö kommun anser dock att gränsen för två meters bredd bör höjas till 6 meter. En gräns på 6 meter skulle innebära att kommunerna i sina bedömningar skulle kunna använda sig av lantmäteriets hydrologiinformation och kartsikt vilket skulle leda till ett mer rättssäkert system.

Värmdö ser även en problematik med att utgå ifrån en bredd på enbart två meter då bredden på vattendrag kan variera kraftigt över säsong och mellan år. I utredningens författningskommentarer framgår att utredarna anser att myndigheterna i sin bedömning bör utgå ifrån: ***”sjöarnas storlek och vattendragens bredd fastställs utifrån det som vid en förnuftigt avvägd bedömning får anses utgöra normala förhållanden.”*** Värmdö anser att denna otydlighet kan komma att leda till godtyckliga bedömningar då så kallade normala förhållanden är svåra att fastställa och att systemets legitimitet till viss del fortsatt skulle ifrågasättas.

6.2 Strandskydd vid anlagda vatten

Förslag: Strandskydd ska inte gälla vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975. Förslaget införs i 7 kap. 13 § första stycket miljöbalken.

Värmdö kommun ser positivt på utredningens förslag och delar bedömningen att det kan främja att fler våtmarker restaureras.

6.3 Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller

Bedömning: Länsstyrelserna bör få i uppdrag att klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller och ska gälla i respektive län. Länsstyrelserna bör få i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket samordna arbetet med en digitalisering av dessa och andra uppgifter gällande strandskyddet. Digitaliseringen bör vara genomförd senast två år efter det att förändringarna har trätt i kraft.

Värmdö kommun delar utredningens bedömning att en digitaliserad förtäckning av strandskyddet skulle bidra till att medborgare enklare kan få en överskådlig bild över var strandskyddet gäller. Detta skulle bidra till en ökad legitimitet för systemet.

6.4 Enklare att ändra gamla förordnanden om strandskyddets omfattning

Förslag: Länsstyrelsen får – om området har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften – besluta att upphäva tidigare förordnanden enligt 7 kap. 15 § miljöbalken i dess lydelse från den 1 juli 1999 till den 30 juni 2009 och att införa strandskydd. Förslaget införs i 7 kap. 18 f § första stycket miljöbalken.

Värmdö kommun delar inte utredningens bedömning att länsstyrelsen ska ges befogenheten att upphäva tidigare fattade förordnanden om upphävt strandskydd. När länsstyrelsen ursprungligen beslutade om de inrättade förordnanden genomfördes provningar om området uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften.

År 1994 tillkom strandskyddets andra syfte, att bevara goda livsvillkor för djur och växtliv i 15 § naturvårdslagen. När Miljöbalken trädde i kraft 1999 överfördes naturvårdslagens bestämmelser om strandskydd till kap 7 i Miljöbalken där de regleras idag. Därmed har områdesförordnanden beslutade efter 1999 redan prövats enligt strandskyddets båda syften. Utredningens förslag skulle i praktiken innebära att områden dubbelprövas. I en senare del av utredningen förs ett resonemang att dubbelprovningar inte bör anses vara i linje med lagstiftarens intentioner vilket är en bedömning Värmdö delar. (se nästa punkt 6.5 Strandskydd och äldre planer).

6.5 Strandskydd och äldre planer

Bedömning: Ett tillägg behöver införas i 10 a § i lag (1998:811) om införande av miljöbalken för att minska tolkningsutrymmet och undanröja ett hinder för kommunernas detaljplanering.

Förslag: Strandskydd inträder enligt 10 a § i lag (1998:811) om införande av miljöbalken när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900), om det inte bestäms annat. Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

Värmdö kommun delar utredarnas och Länsstyrelsen i Stockholms bedömning att det behövs ett förtydligande i lagtexten. Om Länsstyrelsen redan har beslutat att upphäva strandskyddet i ett område genom förordnande så bör det inte behövas en prövning vid ny detaljpaneläggning. Dock anser kommunen att det föreslagna tillägget ”om det inte bestäms annat” inte är tillräckligt för att förtydliga att dubbelprövningar inte ska förekomma. Även med tillägget kan paragrafen fortfarande tolkas att gälla per automatik vid ny detaljpaneläggning samt inte beakta områden vars strandskydd redan är upphävt.

6.6 Undantaget för de areella näringarna

Bedömning: Regeringen bör utreda om det finns behov av författningsändringar vad gäller undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken.

Värmdö kommun delar utredningens bedömning att det bör utredas om ytterligare lättnader av undantagen för de areella näringarna. Värmdö anser att en sådan utredning bör, förutom för nu gällande näringar, jordbruket, fisket, skogsbruket och renskötseln, utreda möjligheten att införa ytterligare ett undantag för turismnäringen.

Flertalet kärnöar runt om i Stockholms skärgård livnär sig på turismen och verksamheterna bidrar till allmänhetens tillgänglighet till skärgården och målet om en levande skärgård. Vi ser därför ett behov av att utreda undantag även inom dessa näringsverksamheter.

Värmdö anser vidare att omsättningskravet för areella näringar bör tas bort. Stockholms skärgårds näringsliv består av småskaliga verksamheter som bidrar till målet om en levande skärgård men som idag inte kan undantas som areella näringar. Skärgårdens verksamheter är i stor utsträckning säsongbetonade och kan inte uppnå omsättningskraven på de månader som de är verksamma. Verksamheter i skärgården är inte jämförbara med verksamheter på fastlandet vilket bör beaktas i en framtida utredning.

6.7 Utvidgning av strandskyddet

Bedömning: Det föreligger inte något behov av ändring av bestämmelserna om utvidgning av strandskyddet eller andra åtgärder för en förnyad översyn av utvidgade strandskydd.

Värmdö kommun delar utredningens slutsats om att det inte finns ett behov av en förnyad nationell översyn över det utvidgade strandskyddet. Värmdö efterfrågar dock en bestämmelse som möjliggör för kommunerna att begära en översyn av enskilda områden med utvidgat strandskydd av Länsstyrelsen.

En sådan bestämmelse skulle säkerställa att alla beslut fortsatt vore anpassade efter aktuella förhållanden och möjliggöra en löpande uppföljning av de utvidgade områdena. Utredningen lyfter att det i framtiden kan bli aktuellt med en ny nationell översyn då förutsättningarna med tiden kommer förändras. Genom att möjliggöra för kommunerna att begära översyn av enskilda områden skulle behovet av en framtida nationell översyn sannolikt minska då översynen istället skulle ske kontinuerligt i dialog mellan kommun och länsstyrelse.

7.3 Två alternativa sätt att underlätta byggandet inom landsbygdsområden

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

Förslag: Länsstyrelsen ska, efter ansökan från en eller flera kommuner, helt eller delvis upphäva strandskyddet inom ett landsbygdsområde, om kriterierna för landsbygdsområden är uppfyllda. Förslaget införs i 7 kap. 18 § tredje stycket miljöbalken.

Länsstyrelsen får besluta att helt eller delvis upphäva ett beslut om upphävande av strandskyddet i ett landsbygdsområde, om ett område inte längre uppfyller kriterierna för landsbygdsområden. Förslaget införs i 7 kap. 18 f § tredje stycket miljöbalken.

Kommuner får redovisa landsbygdsområden i översiktsplan. Inom sådana områden ska särskilda skäl för landsbygdsområden kunna tillämpas enligt 7 kap. 18 c och d §§ MB. Förslaget införs i två nya bestämmelser, 7 kap. 17 a § andra stycket miljöbalken och i 3 kap. 5 a § plan- och bygglagen.

De delar av LIS-områden som har redovisats i gällande översiktsplan och som omfattas av strandskydd ska anses vara landsbygdsområden, där det ska vara enklare att få dispens för vissa åtgärder. Förutsättningen är att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande har funnit att redovisningen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket MB, i dess lydelse vid tidpunkten för länsstyrelsens granskningsyttrande. Förslaget införs i övergångsbestämmelserna i förslag till lag om ändring i miljöbalken och förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen.

Gällande bestämmelser om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) avskaffas.

Värmdö kommun ser positivt på utredningens förslag att kommuner ges mer inflytande genom att själva få redovisa landsbygdsområden i översiktsplanen samt att länsstyrelsen får besluta om upphävandet av strandskyddet inom dessa områden.

Värmdö delar dock inte utredningens bedömning att områden där länsstyrelsen tidigare har beslutat att utvidga strandskyddet bör undantas från möjligheten att omfattas av landsbygdsområden. Värmdö anser att det bör vara upp till kommunerna och länsstyrelserna att göra den lokala bedömningen. Förslaget riskerar annars att inte uppfylla direktivens önskemål att bidra till ett mindre strikt strandskydd i landsbygden då stora områden av Sveriges glesbygd omfattas av utökat strandskydd.

Vidare anser Värmdö att utredningens hänvisning till kommunala friluftslivsplaner som ett underlag för att neka landsbygdsområden kan ge en kontraproduktiv effekt då det riskerar att hämma kommuner från att inrätta dessa i framtiden.

7.4 Kriterier för landsbygdsområden

Förslag: Landsbygdsområden ska vara områden som

1. har god tillgång på obebyggd mark,
2. har liten efterfrågan på mark för bebyggelse/inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse, och
3. inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Förslaget införs i 7 kap. 17 a § första stycket miljöbalken.

Värmdö kommun anser att kriterierna behöver kompletteras med kriterier som är anpassade för kust och skärgårdsområden.

Utredningen föreslår att de tidigare restriktionerna för kustområden från LIS områdena plockas bort vilket möjliggör för kustkommunerna att peka ut landsbygdsområden i översiktsplanen. Värmdö ser positivt på förslaget men anser att förslagna kriterier är utformade på ett sätt som medför att de i praktiken ändå inte kommer vara tillämpningsbara i kust och skärgårdsområden.

Kust och skärgårdsbebyggelse särskiljer sig från övrig bebyggelse i landet då det finns en ambition om att den ska vara sammanhållen på vissa utvalda öar (kärnöarna). Kommunerna, Region Stockholm och Länsstyrelsen i Stockholms län arbetar alla tillsammans utifrån

premissen att bebyggelsen ska lokaliseras till kärnöarna så att det finns tillräckligt med bofasta för att kunna bedriva samhällsservice och att skärgården kan leva året om. Samtidigt ska byggnationer på övriga öar undvikas och skärgårdens naturmiljöer bevaras. Något som framgår i både Region Stockholms utvecklingsplan (RUF5 2050) och kommunernas översiktsplaner.

Värmdö anser därför att ett ytterligare fristående kriterium bör införas som är anpassat efter kust och skärgårdsområdenas vision för en levande skärgård. Förslagsvis genom en fristående punkt om att området måste befinna sig inom sammanhållen bebyggelse på utpekade havsöar/kärnöar.

Förslag på lagtext i paragraf 7 kap 17a med tillägg av ytterligare fristående skäl:

Landsbygdsområden ska vara områden som:

- 1. har god tillgång på obebyggd mark,*
- 2. har liten efterfrågan på mark för bebyggelse/inte har stor efterfrågan på mark för bebyggelse, och*
- 3. inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.*

eller

- 4. Befinner sig inom sammanhållen bebyggelse på en havs/kärnö.***

7.5 Särskilda skäl för dispens i landsbygdsområden

Förslag: Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet inom ett landsbygdsområde får prövningsmyndigheten beakta om området

1. behövs för enstaka en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnad samt åtgärder som hör till bostadsbyggnaden,
2. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av att uppföra eller utveckla sammanhållen bebyggelse, eller

3. behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som är nödvändiga för en verksamhet, om verksamheten har fördel av ett strandnära läge.

Förslaget införs i 7 kap. 18 d § miljöbalken.

Värmdö kommun ser positivt på utredningens förslag till särskilda skäl där flera av de tidigare restriktionerna från LIS områdena har tagits bort. Värmdö anser dock att även kompletteringsåtgärder som exempelvis bryggor och båthus bör omfattas av lättnadsbestämmelserna.

7.6 Stärkt skydd i vissa områden

Förslag: I områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor samt i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet ska de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering enligt 7 kap. 18 c § tillämpas särskilt restriktivt. Förslaget införs i 7 kap. 18 c § andra stycket miljöbalken.

Värmdö kommun motsätter sig kraftigt utredningens förslag till förändring av de särskilda skälen i 7 kap 18 c. Förändringen skulle innebära en stor reform av strandskyddets nuvarande system och riskerar att göra lagen mer långtgående än vad kommunen bedömer som lagstiftarens och direktivens syfte.

Då den särskilda restriktiviteten föreslås bedömas utifrån bebyggelse och exploateringsgrad inom ett område på 1-3km kommer den troligen förändra all hantering av framtida dispensärenden inom Stockholms län. Värmdö ser en överhängande risk att ansökningar som berör åtgärder i redan ianspråktagen mark i framtiden kommer att avslås med motiveringen att åtgärden ligger inom 3 km från bebyggelse.

Särskild restriktivitet frångår principen för hur dispenser ska bedömas

Värmdö anser att förslaget skulle innebära ett avsteg mot hur strandskyddslagstiftningen är uppbyggd då bedömningen skulle genomföras i fel ordning. Processen för prövning av dispenser är idag väldigt tydlig och utgår ifrån strandskyddets två grundläggande syften om att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten kap7 §13 MB. Det finns dock sex särskilda skäl till att kunna bevilja dispens till förbudslagen vilka tillämpas redan idag ytterst restriktivt, kap 7 §18c. Föreslagen förändring skulle frångå ordningen med att utgå ifrån strandskyddets grundläggande syften kap 7 § 13 MB och istället utgå ifrån ett helt nytt perspektiv kring bebyggelsestryck och exploateringsgrad vilket inte bör vara i linje med lagstiftarens intentioner.

Tillkommit i slutskedet

I experterna, Sofie Adolfsson Jörby och Torgny Håstad, särskilda yttranden framgår det att förslaget tillkommit sista dagen av yttrandeperioden i utredningens arbete. Värmdö anser att det vore olämpligt att genomföra en sådan kraftig reform av lagen genom ett tillägg som tillkommit i slutskedet av utredningen och utan att effekterna har utretts i tillräcklig omfattning.

Risk för godtycklig tillämpning

Värmdö anser vidare att föreslagen förändring inte vore lämplig då den riskerar att leda till godtycklighet vid tillämpningen. Några av de särskilda skälen kan inte tillämpas restriktivt. Exempelvis skulle förändringen vid en tillämpning av punk 1 av de särskilda skälen (att området redan är ianspråktaget) bli särskilt märklig i handläggningen. Detta då området antingen redan är ianspråktaget på ett sätt som saknar betydelse för strandskyddets syften eller så är området inte ianspråktaget och då finns inte dispensskäl. Värmdö menar att en särskilt

restriktiv tillämpning kan komma till att bli en definitionsfråga på handläggarnivå.

Värmdö anser även att förslaget skulle försvåra för kommunernas handläggning av strandskyddsärenden då bedömningen av vad som ska anses vara tätbefolkat område är otydligt. Då författningskommentarerna inte ger mer hänvisning än att bedömningen ska göras av bebyggelsestryck inom en radie på 1-3 km från platsen riskerar det att leda till en otydlighet vid tillämpningen. Otydligheten riskerar även att minska möjligheten att använda sig av framtida rättspraxis vid bedömningar då varje område kommer att vara unikt i lagens mening. Det kan leda till en situation där tillämpningen av lagen skulle bli mer godtycklig och mindre enhetlig än i dagens läge.

Skilj på nyexploatering och kompletteringsåtgärder

Värmdö anser vidare att vid en framtida utredning av de särskilda skälen bör det istället tydligt särskiljas på nyexploatering och kompletteringsåtgärder vid bedömning av dispens. Strandskyddets syfte är att bevara allmänrättsliga strandområden för framtida generationer och värna om livsvillkoren för djur och växtliv. Framtida utredningar bör därför fokusera mer på att minska nyexploateringar av jungfrulig mark och tydligt särskilja dessa från kompletteringsåtgärder på redan ianspråktagen mark.

7.7 Enklare att vidta klimatanpassningsåtgärder

Bedömning: Klimatförändringarna medför behov av klimatanpassningsåtgärder. Klimatanpassningsåtgärder kan skydda befintlig bebyggelse. Det finns behov av att tydliggöra att dispens kan meddelas för klimatanpassningsåtgärder.

Förslag: Dispens ska kunna meddelas för åtgärder som syftar till att skydda miljön, människors liv och hälsa samt egendom genom att samhället anpassas till de konsekvenser som ett förändrat klimat kan medföra (klimatanpassningsåtgärder).

Förslaget införs genom en ny punkt 7 i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken.

Värmdö kommun ser positivt på utredningens förslag att införa ett nytt dispensskäl för klimatanpassningsåtgärder.