

Handläggare
Cecilia Persson
Telefon: 08-508 289 84**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2021-03-25, p. 4

Remiss om *Tillgängliga stränder, ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)*

Remiss från kommunstyrelsen, dnr KS 2021/155

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens tjänstutlåtande som svar på remissen.
2. Översända nämndens svar till kommunstyrelsen.
3. Justera beslutet omedelbart.

Anna Hadenius
FörvaltningschefGustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått en statlig utredning om förändringar i strandskyddet på remiss, *Tillgängliga stränder, ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)*.

I utredarens uppdrag ingick att ta fram förslag som syftar till att bibehålla eller om behov finns förstärka strandskyddet för att värna den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden. Miljöförvaltningen anser att förslagen inte leder till ett bibehållet eller förstärkt strandskydd i Stockholms stad, utan snarare har motsatt effekt. Förvaltningen anser att

- befintligt strandskydd vid små sjöar och vattendrag inte bör tas bort i områden där sådana vatten är få och där exploateringsstrycket är högt, som i Stockholms stad.
- man bör tillse att eventuella lätnader inom strandskyddet inte påverkar vattenförvaltningsarbetet negativt.
- det behöver förtydligas hur de särskilda skälen ska tillämpas särskilt restriktivt i områden med högt exploateringsstryck.

- det är bra om strandskyddet prövas på nytt när en ny detaljplan ska ersätta en äldre plan.
- ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser är positivt.
- det finns en risk att strategierna i stadens handlingsplan för biologisk mångfald och målen i miljöprogrammet inte nås om strandskyddet skulle minska inom staden.

Bakgrund

Utredningen

Stockholms stad har fått en statlig utredning om förändringar i strandskyddet på remiss, *Tillgängliga stränder, ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)*. Regeringen vill ha synpunkter på förslaget och materialet i betänkandet. Sammanlagt 223 instanser har fått utredningen på remiss, däribland 68 andra kommuner, samtliga länsstyrelser och de flesta regioner. Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till flera nämnder inom staden däribland miljö- och hälsoskyddsnämnden. Svarstiden är satt till 2021-03-22.

Utredarens uppdrag var att föreslå författningsändringar och andra åtgärder som medför att strandskyddet görs om i grunden. Det ska ske genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringstryck. Det ska bli betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Förslagen ska också syfta till att dels förbättra förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringstryck, dels bibehålla eller om behov finns förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden. Av direktivet framgår också att det lokala inflytandet ska öka.

Strandskyddet

Strandskyddet gäller vid havet och vid insjöar och vattendrag. I normalfallet sträcker sig strandskyddet från strandlinjen till 100 meter upp på land och 100 meter ut i vattnet. Länsstyrelsen får i vissa fall besluta om utvidgat strandskydd till högst 300 meter från strandlinjen. Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och

att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten (7 kap. 13 § miljöbalken).

Inom strandskyddsområde är det till exempel förbjudet att uppföra ny byggnad, utföra en anläggning som hindrar eller avhåller allmänheten och att vidta en åtgärd som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter (7 kap. 15 § miljöbalken). För att få dispens från strandskyddet eller upphäva strandskyddet i en detaljplan krävs särskilda skäl (7 kap. 18 c § miljöbalken).

I Stockholms län har Länsstyrelsen pekat ut och beslutat var strandskyddet ska gälla, i samråd med kommunerna. I ett beslut från 1999 med tillhörande kartbilagor förordnar Länsstyrelsen om strandskyddets omfattning i länet. Förordnandet bygger på tidigare beslut från 1970- och 80-talen då Länsstyrelsen beslutade om undantag från det generella strandskyddet. Undantagen gällde bland annat områden som ansågs mindre värdefulla för friluftslivet, områden avsedda för bebyggelse inom detaljplan eller med områdesbestämmelser. Det innebär att det bara är vissa strandsträckor i Stockholms stad som omfattas av strandskydd. Stockholms län är ett av elva län som tillämpar den här typen av gamla beslut med olika slag av undantag från det generella strandskyddet. Utvidgat strandskydd finns i några områden på Djurgården.

Ärendet

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått utredningen om strandskydd på remiss från kommunstyrelsen. Övriga remissinstanser inom Stockholms stad är stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd, Stockholms Stadshus AB och idrottsnämnden.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av avdelningen Plan och miljö, enheten för stadsmiljö, i samarbete med avdelningen Miljöanalys.

Förvaltningens synpunkter och förslag

I utredarens uppdrag ingick att ta fram förslag som syftar till att bibehålla eller om behov finns förstärka strandskyddet för att värna den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden. Miljöförvaltningen anser att ett differentierat

strandskydd vore bra, med ett bibehållet eller förstärkt skydd i starkt exploaterade områden, såsom utredarens uppdrag var formulerat. Förvaltningen ser dock inte att förslagen i utredningen leder till ett bibehållet eller förstärkt strandskydd i Stockholms stad, utan snarare har motsatt effekt.

Strandskyddet vid små sjöar och vattendrag

Enligt 7 kap. 13 § miljöbalken gäller strandskyddet vid havet och vid insjöar och vattendrag, oavsett storlek. Utredningen föreslår att strandskyddet bara ska gälla vid havet och vid insjöar som är större än en hektar och vid vattendrag som är bredare än två meter. Det skulle innebära att strandskyddet tas bort vid små sjöar och vattendrag i hela landet. Det skulle även gälla områden med högt exploateringsstryck, som i Stockholms stad. Hur storleken på sjöar och vattendrag ska mätas klarläggs inte. Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om hur sjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas. Länsstyrelsen ska få besluta om att strandskydd ändå ska gälla vid sådana små sjöar och vattendrag, i det enskilda fallet, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Beroende på hur sjöar och vattendrag ska mätas bedömer miljöförvaltningen att strandskyddet riskerar att försvinna vid en liten sjö och längs flera mindre vattendrag inom Stockholms stad, vatten som har ett strandskydd idag. Bredden på vattendragen varierar beroende på årstid och topografi. De små sjöarna och vattendragen är viktiga för växt- och djurlivet och för friluftslivet. En del av vattendragen är belägna inom naturreservat och är skyddade på så sätt, men värdefulla vattendrag finns även utanför reservaten.

I utredningen redovisas konsekvenser av föreslagna förändringar. Dessa konsekvenser gäller även små sjöar och vattendrag i Stockholms stad. Det framgår att ett upphävande av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag kan innebära negativa konsekvenser för djur- och växtliv. Storleken på en sjö eller ett vattendrag är inte avgörande för dess biologiska värden eller rekreationsvärden. Utredningen beskriver också att små sjöar och vattendrag kan vara känsligare för påverkan än stora, just på grund av sin ringa storlek. Ett litet ingrepp kan då få relativt sett stor betydelse och påtagligt påverka sjön eller vattendraget.

Förvaltningen anser att små sjöar och vattendrag och mark som ligger i anslutning till dessa fyller en viktig funktion som landskapets egna flödesutjämnare, vilket är av stor vikt i områden

som är översvämningskänsliga. Exploatering vid sådana vattendrag minskar avrinningsområdets naturliga infiltrationskapacitet vilket belastar vattendrag nedströms. De små sjöarna och vattendragen klassas inte heller som vattenförekomster och omfattas därmed inte av miljökvalitetsnormer vilket gör dem än mer sårbara om strandskyddet tas bort.

Förvaltningen anser att det är olämpligt att ta bort befintligt strandskydd vid små sjöar och vattendrag i områden som Stockholms stad där exploateringstrycket är högt och där de kvarvarande små sjöarna och vattendragen är få, eftersom det ökar risken att deras värden skadas. Även om länsstyrelsen skulle ha möjlighet att i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla vid en liten sjö eller ett litet vattendrag är det en process som kräver resurser och kan ta tid.

Konsekvenser med avseende på vattendirektivet

I utredningen nämns mycket kort att ett ökat byggande kan inverka negativt på möjligheterna att uppnå vattenförvaltningens mål och miljökvalitetsnormer samt att många vattenmiljöer idag inte uppnår god ekologisk status.

Vattendirektivet och miljökvalitetsnormerna tas dock inte upp i konsekvensbeskrivningarna vilket förvaltningen anser är en stor brist. Strandskyddet går hand i hand med målen om god status enligt vattendirektivet och en försämring av status får inte ske samtidigt som miljökvalitetsnormerna på sikt ska nås. Detta inkluderar även de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna. Påverkan på övriga vatten, det vill säga vatten som är för små för att pekas ut som vattenförekomster, får inte heller vara så stor att en vattenförekomst riskerar att påverkas negativt. Förvaltningen ska därför ske ur ett avrinningsområdesperspektiv.

I vattenmyndigheternas åtgärdsprogram poängteras att länsstyrelsernas tillsyn av vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken är en viktig del av arbetet med att nå miljökvalitetsnormerna. Strandskyddet och arbetet med tillsyn enligt 11 kap. miljöbalken har i mångt och mycket samma mål. Om strandskyddets omfattning ska minska bör man parallellt se över tillsynen enligt 11 kap. miljöbalken så att eventuell negativ miljömessig påverkan kan motverkas eller åtminstone minska.

I en annan nyligen redovisad statlig utredning *Havet och människan* (SOU 2020:83) föreslår miljömålsberedningen att strandskyddets andra syfte i 7 kap. 13 § miljöbalken ska kompletteras och få

följande lydelse: ”Strandskyddet syftar till att långsiktigt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten, och därmed uppnå och bibehålla god miljöstatus enligt havsmiljöförordningen (2010:1341) och god ekologisk och kemisk status enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660).”

Förvaltningen bedömer mot bakgrund av ovanstående att lättnader inom strandskyddslagstiftningen kan bidra till negativ påverkan i sådana vatten som i dagsläget är relativt opåverkade, det vill säga uppnår hög eller god status med avseende på fysisk påverkan. På motsvarande sätt kan uppnåendet av miljökvalitetsnormer i redan påverkade vattenförekomster äventyras.

Sammantaget anser förvaltningen att man bör tillse att eventuella lättnader inom strandskyddet inte påverkar vattenförvaltningsarbetet negativt.

Tillämpning av särskilda skäl

För att få dispens från strandskyddet eller för att upphäva strandskyddet i en detaljplan krävs särskilda skäl enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken. De skäl som är möjliga att tillämpa är uppräknade i paragrafen. Utredningen föreslår ett tillägg till paragrafen som innebär att i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor eller i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet ska de särskilda skälen tillämpas särskilt restriktivt.

Förvaltningen anser att det behöver förtydligas vad som menas med en särskilt restriktiv tillämpning. Författningskommentarerna tar bara upp var exploateringsgraden och efterfrågan på mark kan vara hög och att vattenområden av särskild betydelse kan vara till exempel grunda mjukbottnar. Det här är utredningens enda förslag till författningsändring som innebär en skärpning av strandskyddet, men eftersom det är otydligt hur de särskilda skälen ska tillämpas särskilt restriktivt finns risk att förslaget inte får någon effekt.

Strandskydd i ny detaljplan

Enligt 10 a § lagen om införande av miljöbalken (1998:811) inträder strandskydd när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900). Utredningen föreslår ett tillägg som innebär att strandskyddet bara inträder i dessa fall ”om det inte bestäms annat”.

Länsstyrelsen i Stockholms läns förordnande från 1999 om strandskyddets omfattning kan innebära att det har ”bestämts annat”. Det betyder i så fall att strandskyddet inte skulle inträda i de områden där undantag från strandskyddet fastslogs genom beslutet 1999. Idag faller strandskyddet normalt in och provas på nytt när staden tar fram en ny detaljplan som ersätter äldre planer. Om staden vill upphäva strandskyddet i den nya planen krävs särskilda skäl och att intresset att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Förvaltningen anser att nuvarande bestämmelse i 10 a § lagen om införande av miljöbalken fyller sitt syfte. Förvaltningen anser att det är bra att strandskyddet provas på nytt när en ny detaljplan tas fram som ersätter äldre planer, eftersom förutsättningarna för och behovet av strandskydd kan ha ändrats.

Tillsyn av strandskyddet

Utredningen tar upp behovet av tillsyn av strandskyddet i områden med hög exploateringsgrad och hög befolkningstäthet där den allemansrättsliga tillgången till strandområden och utrymmet för djur- och växtlivet är begränsat. De menar att det är angeläget med såväl förebyggande insatser som en effektiv tillsyn för att främja efterlevnad av strandskyddet och att ingripande sker vid överträdelser.

Utredningen tar också upp länsstyrelsernas och Naturvårdsverkets tillsynsvägledning. För att skapa bättre förutsättningar för mer och effektivare strandskyddstillsyn föreslår utredningen att Naturvårdsverket ska få ökade resurser för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser.

Förvaltningen ser positivt på ökad tillsynsvägledning och utbildningsinsatser som kan främja tillsynen i Stockholms stad och många andra kommuner.

Strandskyddet i landsbygdsområden

Frågan om lättnader i strandskyddet i landsbygdsområden utgör en stor del av utredningen. Vi har valt att inte lämna synpunkter på detta då det inte kommer att beröra strandskyddet i Stockholms stad.

Miljöprogram och handlingsplan för biologisk mångfald

Ett av etappmålen i Stockholms stads miljöprogram är att upprätthålla funktioner och samband för biologisk mångfald i stadens blå och gröna infrastruktur. Ett annat etappmål är att förbättra vattenkvaliteten i stadens sjöar, vattendrag och kustvatten.

Strandskyddet bidrar till att dessa mål ska kunna nås och ligger till grund för många ekosystemtjänster.

Av Stockholms stads handlingsplan för biologisk mångfald framgår att många av de naturliga, mindre vatten- och strandmiljöerna minskat, såsom småvatten, mindre vattendrag och grundområden och att ianspråktagande av strandmiljöer, till exempel beskuggande bryggor, försämrar förutsättningarna för vattenlevande organismer. Enligt handlingsplanen ska naturliga strandmiljöer och deras ekologiska funktioner värnas från olika former av ingrepp.

Förvaltningen bedömer att det finns en risk att strategierna i stadens handlingsplan för biologisk mångfald och målen i miljöprogrammet inte nås om strandskyddet skulle minska inom staden.

Bilagor

1. Följebrev från kommunstyrelsen
2. Följebrev från Miljödepartementet
3. Tillgängliga stränder, ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)