

Handläggare
Niklas Karlsson
08-508 260 86**Till**
Kommunstyrelsen

Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd. SOU 2020:78. Svar på remiss

KS Dnr 2021/155

Remiss

Exploateringsnämnden har fått remissen ”*Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*” från kommunstyrelsen för yttrande senast den 22 mars 2021. Remissen är ett betänkande från den statliga utredningen om översyn av strandskyddet (SOU 2020:78). Remisstiden medger inte nämndbehandling, varför kontoret svarar på delegation.

Sammanfattning

Utredningen föreslår flera lättnader i strandskyddet för utveckling i landsbygdsområden, vilket inte berör staden.

Det generella strandskyddet tas bort för mindre sjöar och vattendrag, vilket kontoret är positivt till. Förändringen har begränsad påverkan för staden då inga naturliga sjöar eller viktiga vattendrag inom staden berörs.

Vidare föreslås en skärpning av de generella strandskyddsreglerna, så att dispensmöjligheterna enligt nuvarande lagstiftning ska tillämpas särskilt restriktivt i områden med hög exploateringsgrad och stor efterfrågan på mark, dvs sannolikt inom hela Stockholms stad.

Kontoret är kritiskt till det förslaget, och ser inte att utredningen ger några sakliga motiv till den föreslagna skärpningen. Inte heller finns någon konsekvensbeskrivning vilket gör det svårt att förutse effekten. Kontoret ser risker i att förslaget både hämmar stadens utveckling och kan leda till att andra socialt och ekologiskt värdefullare områden måste tas i anspråk vid en snäv tillämpning av strandskyddet enligt förslaget.

Exploateringskontoret
Avdelningen för ProjektutvecklingFleminggatan 4
Box 8189
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 260 86
Växel 08-508 276 00
niklas.karlsson@stockholm.se
exploateringskontoret@stockholm.se
Org nr 212000-0142
start.stockholm

Utredningen

Regeringen tillsatte i juli 2019 en särskild utredare för att göra en översyn av strandskyddet och utredaren presenterade i december 2020 slutbetänkandet som nu är föremål för remissbehandling.

Direktiv

Utredningens direktiv var sammanfattningsvis att föreslå författningsändringar som medför att strandskyddet görs om i grunden genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och vatten varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringstryck.

I direktiven står bl.a. att *”det ska bli betydligt enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden”* samt att förslagen ska syfta till att förbättra förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet mm i områden med lågt exploateringstryck.

Utöver detta ska förslagen syfta till att *”...bibehålla eller om behov finns förstärka strandskyddet ...i starkt exploaterade områden”*. Slutligen anges att *”Det lokala inflytandet ska öka”*.

Utredningens förslag och kontorets synpunkter

Landsbygdsområden

En stor del av utredningen avser olika förslag till förändringar i lagstiftningen som ska innebära lättnader i strandskyddet och öka möjligheterna till utveckling i landsbygdsområden.

Dessa delar i betänkandet berör enligt kontorets bedömning inte staden eller förhållandena i storstadsområden.

Mindre sjöar och vattendrag

I betänkandet föreslås att det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag tas bort i hela landet, såväl på landsbygden som i tätorter. Gränserna som föreslås är sjöar som är 1 hektar eller mindre och vattendrag som i genomsnitt har en bredd på mindre än 2 meter. Länsstyrelsen föreslås ha möjlighet att i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla även vid dessa mindre sjöar och vattendrag, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften. Strandskydd ska inte heller gälla vid anlagda vatten (dammar, våtmarker etc.) som tillkommit efter 1975.

Kontoret är positivt till dessa förändringar. Avseende anlagda vatten är det delvis ett förtydligande av gällande lag som en

anpassning till tidigare vägledande domar. Förändringen är välkommen även för att upprätthålla strandskyddets legitimitet.

Ingen av de naturliga sjöarna eller ekologiskt och socialt viktigare vattendragen i Stockholm skulle undantas från det generella strandskyddet med de storleksgränser som föreslås.

Restriktivare regler i högexploaterade områden

Utredningen konstaterar att den pågående urbaniseringen och tätningen av städer och tätorter samt bostadsbristen leder till ett hårt exploateringstryck. Utifrån det dras slutsatsen att det är motiverat att bibehålla eller förstärka strandskyddet främst i städer och andra större tätorter. Exploateringskontoret anser snarare att detta skulle tala för en mer flexibel lagstiftning för att bebyggelse ska kunna möta och tillgängliggöra stränder och vatten på platser med stort bostadsbehov.

För att stärka strandskyddet i starkt exploaterade områden föreslås istället ett tillägg i miljöbalken. Tillägget innebär att de särskilda skäl som idag får beaktas för att upphäva strandskydd eller bevilja dispens ska tillämpas *särskilt restriktivt* i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor.

De möjliga skälen för dispens föreslås alltså vara oförändrade, exempelvis att marken redan tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syfte, eller att det genom väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet etc. är väl avskilt från strandlinjen. Men detta ska nu tillämpas *särskilt restriktivt*. Det finns ingen närmare specificering av vilka områden som avses, men sannolikt omfattas hela Stockholms stad av dessa skärpta regler, möjligen hela länet.

Enligt kontorets mening har utredningen inte visat några sakliga skäl till denna regeländring, inte heller ser vi att det finns uttalat i utredningens direktiv. Direktiven anger att ”bibehålla eller *vid behov* förstärka strandskyddet...”.

Det som framförs, hämtat ur betänkandet från den tidigare strandskyddsdelegationen, är att antalet dispenser enligt gällande lagstiftning är betydligt fler i storstadslänen. Detta tas som intäkt för att reglerna måste skärpas. Det är dock logiskt, och i vissa fall nödvändigt, att antalet dispensärenden är flest i de län där merparten av landets befolkning bor, där byggandet är mest aktivt

och där marktillgången är begränsad. En återkommande formulering i utredningen är att ”dispensskälen inte *upplevs* som tillräckligt restriktiva” (vår kursiv), men det utvecklas inte någon utförligare bakgrund till denna upplevelse.

Exploateringskontorets uppfattning är att den föreslagna skärpningen av 7 kap. 18 c § inte är motiverad och alltför allmänt hållen. Den generella utformningen av kravet; att de särskilda skälen enligt punkterna 1-6 ska tillämpas särskilt restriktivt, är inte lämplig och gör det svårt att bedöma på vilket sätt skärpningen kommer att påverka tillämpningen. Någon närmare analys görs inte i utredningen.

Redan med nuvarande utformning av de särskilda skälen ställs höga krav som är tillräckliga för att värna strandskyddets syfte. Om skälen för upphävande och dispens, som redan har ett snävt tillämpningsområde, tillämpas *särskilt restriktivt* innebär detta en risk för att möjligheten att upphäva eller lämna dispens begränsas på ett oförutsebart vis.

Möjligen kan förslaget till skärpning förstås som ett balans-tänkande, där lättnader i en del av regelverket för landsbygden ska balanseras av skärpningar i städerna. Kontoret ser dock ingen logik i att förbättrade förutsättningar för bostäder och närings-verksamhet i landsbygdsområden behöver kompenseras genom försämringar i storstadsområden. Inte heller kan vi se hur en eventuellt minskad tillgång till stränder i områden med lågt exploateringstryck skulle uppvägas av att regelverket för bebyggelse i Stockholms vattennära miljöer blir ännu rigidare.

Samtidigt noteras att utredningen även har föreslagit ett tillägg till 10 a §, lagen (1998:811) om införande om miljöbalken. Tillägget tydliggör att strandskyddet inte återinträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan i de fall länsstyrelsen har upphävt strandskyddet. I Stockholm har länsstyrelsen genom beslut 1977 och 1999 undantagit strandskyddet inom då redan planlagda stränder, vilket avser merparten av stränderna i Stockholm, såväl bebyggda som parkmark. Under förutsättning att förslaget i denna del genomförs är således konsekvenserna av den föreslagna skärpningen i 7 kap. 18 c § förhållandevis begränsade för Stockholms stad. Kontoret överblickar dock inte hur skärpningen träffar andra kommuner, i länet eller i andra delar av landet där

efterfrågan på mark är stor. Den otydliga avgränsningen av var kriterierna ska tillämpas är i sig en svårighet.

Kontoret ser sammantaget en stor risk att förslaget blir hämmande för stadens utveckling, och för andra växande kommuner. Stockholm är en stad vid vattnet och vi är i väldigt hög grad beroende av att regelverket för byggande nära vatten är anpassat till de lokala förhållandena.

Kontoret ser även en uppenbar risk att det leder till negativa konsekvenser för sociala och ekologiska värden, i strid med strandskyddets egentliga motiv. Med det mycket stora behovet av mark för bostäder, annan bebyggelse eller för samhällsviktig infrastruktur, kan en snäv tolkning av strandskyddet enligt förslaget leda till att mer värdefulla natur- eller parkområden strax utanför strandskyddsgränsen måste tas i anspråk, i stället för att områden med något lägre värden inom 100 meter från stranden bebyggs.

Betänkandet saknar resonemang om de nödvändiga avvägningar som måste göras mellan olika behov och intressen i områden med stark befolkningstillväxt och efterfrågan på mark, och betonar istället ensidigt strandskyddet utan att se till helheten. I det avseendet uppfyller förslaget enligt kontorets mening inte uppdraget om att stärka det lokala inflytandet. Vi ser inte heller hur förslagen i detta avseende lever upp till utredarens ord: *”bestämmelserna måste kunna ge utrymme för lokala anpassningar och dynamiska förändringar”*.

Exploateringskontoret anser att förslaget inte är tillräckligt flexibelt för att kunna nå lösningar där behovet av bostäder kan tillgodoses samtidigt som blågröna miljöer kan utvecklas och tillgängliggöras. En ökande befolkning har behov av rekreationsområden, grönska och vatten av god kvalitet. I den växande staden med långa kusträckor och ett stort behov av bostadsmark behöver därför bebyggelse och rekreation mötas och samverka. Lagstiftningen bör därför snarare revideras för att vara tillräckligt flexibel för att växande städer ska kunna klara sina bostadsmål och samtidigt utveckla tillgängligheten till strandområden.

Johan Castwall
Förvaltningschef