



PM 2008:149 RIII (Dnr 304-902/2008)

Stranden - en värdefull miljö (Ds 2008:21)

Remiss från Miljödepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen från Miljödepartementet överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton anför följande.

Ärendet

Miljödepartementets departementsskrivelse "Stranden – en värdefull miljö (Ds 2008:21)" har remitterats för yttrande till Stockholms stad. Remisstiden sträcker sig till den 24 juli 2008. Staden har beviljats uppskov med en månad förutsatt att remisssvaret skickas in underhand. En sammanfattning av remissen bifogas ärendet, *bilaga 2*. Remissen i sin helhet finns att läsa på

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/03/93/a5b6146b.pdf>

En reformering av reglerna om strandskydd har diskuterats under en längre tid. Bakgrunden till diskussionen har varit de problem som identifierats i lagstiftningen om strandskyddet och tillämpningen hos myndigheter och kommuner. Den bristande legitimitet som hör samman med detta har framför allt förklarats med att samma regler gäller i hela landet, utan att man vid prövningar av undantag från strandskyddet egentligen kan beakta hur stor del av stränderna som redan har tagits i anspråk.

Regeringen gav i april 2001 Naturvårdsverket i uppdrag att kartlägga tillämpningen av strandskyddet och att utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av såväl eventuella skärpningar som lättnader i strandskyddet. I september 2004 tillsattes en arbetsgrupp inom Miljödepartementet med uppgift att utifrån underlag i Naturvårdsverkets rapport och remissinstansernas synpunkter utarbeta förslag till ändrade strandskyddsbestämmelser.

Miljödepartementet presenterade i december 2005 en promemoria med ett reviderat förslag om ett differentierat strandskydd. Arbetet med ett förslag till ändrade strandskyddsregler har fortsatt efter regeringsskiftet hösten 2006. Arbetet har resulterat i departementsskrivelsen, Ds 2008:21.

Förslaget syftar till att ge ett starkt och tydligt strandskydd och att ge de beslut som fattas en bättre regional och lokal förankring än tidigare. Lättnader i strandskyddet föreslås där tillgången på orörda stränder är god och exploateringsstrycket lågt, medan skyddet stärks i områden där stränderna redan har exploaterats i hög grad. Utredningen föreslår vidare att kommunen redovisar de områden för landsbygdsutveckling där lättnader beträffande strandskyddet kan bli aktuella i översiktsplanen. Av redovisningen ska även framgå hur allmänhetens tillgång till strandområden i och i närheten av tätorter tryggas på lång sikt. Det lokala och regionala inflytandet förstärks även genom att kommunerna får överta länsstyrelsernas huvudansvar för beslut om dispenser från och upphävande av strandskydd i samband med detaljplaneläggning.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret är positiv till förslaget att ge kommunerna huvudansvaret att besluta om både upphävande och dispenser samt utökningen av definitionen av särskilda skäl för stadens strandskyddsområden. Stadsledningskontoret bedömer att detta effektiviserar hanteringen kring strandskyddsfrågorna. Det är dock viktigt att länsstyrelsen ansvarar för prövningen av kommunala beslut om dispenser från strandskyddet. Med förslaget skapas också en tydligare koppling mellan miljöbalkens strandskyddsbestämmelser och plan- och bygglagen.

Exploateringsnämnden anser att de nya bestämmelserna innebär en betydande nyansering där strändernas värde för natur och friluftsliv kan analyseras och värderas i ett lokalt planeringsperspektiv förankrat hos allmänhet och föreningar genom en demokratisk process. Nämnden ser positivt på denna förändring som också, genom den demokratiska processen, ger strandskyddsreglerna ökad legitimitet. Nämnden påpekar vidare att i de högexploaterade delarna av landet, som t.ex. Stockholm är utgångspunkten även fortsättningsvis att inte långsiktigt äventyra friluftslivets tillgång till obebyggda stränder.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden vill understryka att nuvarande lagstiftning syftar till att trygga förutsättningarna för både allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Nämnden anser att det framgår tydligare av nu föreslagen formulering av lagtexten (7 kap 13 §) att inget syfte är underordnat det andra. Det bör understrykas att det enligt nämndens bedömning oftast går att förena allmänhetens tillgång till ett område med skydd för ekologiska värden. Förtydligandet av att båda syftena är långsiktiga är viktigt. I författningskommentaren framhålls att det finns behov av att tydliggöra viktigare principer i den operativa tillsynen hos länsstyrelser och kommuner. Därför föreslås att naturvårdsverket bör ges i uppdrag att ta fram en ny vägledning för tillämpningen. Nämnden vill betona vikten av att en sådan vägledning utarbetas.

Stadsbyggnadsnämnden välkomnar förslaget att ge kommunerna rätten att besluta om upphävande och dispenser samt utökningen av definitionen av särskilda skäl för sådana. Nämnden anser att de föreslagna förändringarna är bra för att skapa ett tydligare strandskydd med ökad legitimitet. Nämnden anser att det är fel att per automatik låta strandskydd återinträda om gamla general-, stads-, byggnads- eller detaljplaner upphävs eller ersätts. Stränder som saknar detaljplan bör likställas med stränder som varit parkmark i detaljplan. Att välja att införa strandskydd ska alltid vara en kommunal angelägenhet.

Mina synpunkter

Ett viktigt syfte med det nya förslaget är att utveckla ett strandskydd som medger en tillräcklig lokal och regional förankring. Jag välkomnar likt stadens remissinstanser förslaget att ge kommunerna rätten att besluta om upphävande och dispenser samt utökningen av definitionen av särskilda skäl för sådana. Ett mer ändamålsanpassat strandskydd är viktigt i hela Sverige, inte minst i Stockholm där närheten till våra unika vatten kan användas på ett bättre sätt än idag. De föreslagna förändringarna är bra för att skapa ett tydligare strandskydd med ökad legitimitet. Med förslaget skapas också en tydligare koppling mellan miljöbalkens strandskyddsbestämmelser och plan- och bygglagen. I övrigt vill jag hänvisa till remissvaren från stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen från Miljödepartementet överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 4 juni 2008

ULLA HAMILTON

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Sammanfattning av Ds 2008:21

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet *Carin Jämtin* (s) enligt följande.

Vår utgångspunkt är att stränderna tillhör oss alla, både idag och i framtiden. Stränderna ska ingå i både allemansrättsliga och friluftsförande aktiviteter och ska även skydda den biologiska mångfalden. Problemet med nuvarande system är att det inte känner av att Sveriges kommuners är olika och har väsentligt olika förutsättningar för dispensgivning.

Förutsättningen för en revidering av lagstiftning och tillämpning måste dock ske utan att äventyra det strandskydd som vi politiskt vill uppnå och är överens om. Utgångspunkten måste vara att befästa strandskyddet genom att förankra det i kommunernas översiktliga planering. På så sätt säkerställs också det demokratiska inflytandet och strandskyddet blir accepterat, förutsebart och därmed legitimt för medborgarna.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Stefan Nilsson* och *Emilia Hagberg* (båda mp) enligt följande

1. avslå föredragande borgarrådets svar på remissen
2. besvara remissen enligt följande:

Förändringsförslagen ger kommunerna mer möjlighet att upphäva strandskydd genom detaljplaneläggning men under vissa villkor. Det har gång efter annan visat sig att kommunerna inte är rätt instans att hantera upphävande av strandskydd. Det bör även fortsättningsvis vara en fråga för Länsstyrelserna att besluta om.

Utredningens förslag bygger på en felaktig analys av de stora problem som finns med den nuvarande utformningen. Problemen i t ex stockholmsregionen är knappast, som regeringens förslag anger, att nuvarande regler har bristande legitimitet för att det är samma regler i hela landet. Problemet är snarare att kommuner väljer att strunta i strandskyddet och istället prioritera kortsiktiga ekonomiska intressen, eller starka intressenter. Dessutom saknar länsstyrelsen resurser att motarbeta alla undantag.

Ett problem med nuvarande ordning är att reglerna för dispenser är för frikostiga. Antalet beslut om dispenser från strandskyddet mellan åren 2003 och 2006 har ökat med 40 % till drygt 4 500 om året. Undersökningar visar att endast ett av tre kommunala dispensbeslut är välgrundade. Ett flertal ärenden som beslutats i Stockholm (där det är relativt få strandskyddade områden) visar på att det kan bli ytterligare urholkning av allmänhetens rätt till tillgång till våra stränder och skyddet för strandnära flora och fauna. En skärpning skulle behövas så

att det krävs synnerliga och inte enbart särskilda skäl för att medge dispens. Den föreslagna skärpningen i lagstiftningen är ett steg i rätt riktning, men ett allt för litet steg. I ungefär 200 fall om året upphävs dessutom strandskyddet i samband med detaljplanläggning. Det är en god idé att strandskyddet återinträder när detaljplan ändras eller upphävs, dock inte i förening med att kommunen själv då kan upphäva strandskyddet.

Regeringens förslag har vidare inte tillräckligt beaktat konsekvenserna av den pågående klimatförändringen. Risker för översvämningar ökar påtagligt, vilket inte minst Sårbarhetsutredningen pekat på. Detta talar snarast för en utvidgat och förstärkt strandskydd. Regeringens förslag innebär i stället att ett utvidgat strandskydd påtagligt försvåras.

Reservation anfördes av borgarrådet *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

1. Som svar på remissen från Miljödepartementet överlämnas och återopas inte denna promemoria
2. Att därefter anföras

Förändringsförslagen ger kommunerna mer möjlighet att upphäva strandskydd genom detaljpanelläggning under vissa villkor. Det visar sig gång på gång att kommunerna inte är rätt instans att hantera upphävande av strandskydd. Det bör även fortsättningsvis vara en fråga för Länsstyrelserna att besluta om.

Det är bra att strandskyddet återinträder när detaljplan ändras eller upphävs dock inte i förening med att kommunen själv kan upphäva strandskyddet. Ett flertal ärenden som beslutats i Stockholm visar på att det kan bli ytterligare urholkning av allmänhetens rätt till tillgång till våra stränder och skyddet för strandnära flora och fauna.

Allmänheten skall garanteras tillträde till alla idag öppna stränder. Dispenser beviljade i strid med gällande regler eller byggnationer utan tillstånd skall successivt åtgärdas så att en fri zon längs stranden kan skapas. I den mån stränder skall tas i anspråk för bebyggelse skall det vara för verksamheter av vikt för det lokala samhället och ske på sådant sätt att allmänhetens tillträde garanteras.

Särskilt uttalande gjordes av *Tomas Rudin, Malte Sigemalm, Mirja Rähä Järvinen* (alla s) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (s) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Miljödepartementets departementsskrivelse ”Stranden – en värdefull miljö (Ds 2008:21)” har remitterats för yttrande till Stockholms stad. Remisstiden sträcker sig till den 24 juli 2008. Staden har beviljats uppskov med en månad förutsatt att remisssvaret skickas in underhand.

En reformering av reglerna om strandskydd har diskuterats under en längre tid. Bakgrunden till diskussionen har varit de problem som identifierats i lagstiftningen om strandskyddet och tillämpningen hos myndigheter och kommuner. Den bristande legitimitet som hör samman med detta har framför allt förklarats med att samma regler gäller i hela landet, utan att man vid prövningar av undantag från strandskyddet egentligen kan beakta hur stor del av stränderna som redan har tagits i anspråk.

Regeringen gav i april 2001 Naturvårdsverket i uppdrag att kartlägga tillämpningen av strandskyddet och att utreda förutsättningarna för och bedöma konsekvenserna av såväl eventuella skärpningar som lättnader i strandskyddet. I september 2004 tillsattes en arbetsgrupp inom Miljödepartementet med uppgift att utifrån underlag i Naturvårdsverkets rapport och remissinstansernas synpunkter utarbeta förslag till ändrade strandskyddsbestämmelser.

Miljödepartementet presenterade i december 2005 en promemoria med ett reviderat förslag om ett differentierat strandskydd. Arbetet med ett förslag till ändrade strandskyddsregler har fortsatt efter regeringsskiftet hösten 2006. Arbetet har resulterat i departementsskrivelsen, Ds 2008:21.

Ett viktigt syfte med det nya förslaget är att utveckla ett strandskydd som medger en tillräcklig lokal och regional förankring. Departementsskrivelsen har tagits fram med anledning av de brister som identifierats i gällande strandskyddsregler. Dessa har delats in i följande tre kategorier:

- Brister i tillämpningen såväl vid prövning som tillsyn.
- Generella brister och oklarheter i regelverket som förhindrar eller försvårar en ändamålsenlig tillämpning.
- Bristande legitimitet, bl.a. på grund av att samma regler gäller i hela landet oavsett hur mycket eller lite av de strandskyddade områdena som är in-
språkta.

Ändringarna för Miljöbalken planeras träda i kraft den 1 juli 2009, utom de särskilda bestämmelserna om undantag från och lättnader i strandskyddet i 7 kap. 18 d § miljöbalken som träder i kraft den 1 juli 2011.

Ändringarna för PBL planeras träda i kraft den 1 juli 2009. De särskilda bestämmelserna om undantag från och lättnader i strandskyddet i 7 kap. 18 d § miljöbalken tillämpas dock från och med den 1 juli 2011. Äldre föreskrifter gäller för planer som formellt börjat förberedas före den 1 juli 2009.

Förslaget syftar till att ge ett starkt och tydligt strandskydd och att ge de beslut som fattas en bättre regional och lokal förankring än tidigare. Lättnader i strandskyddet föreslås där tillgången på orörda stränder är god och exploateringsstrycket lågt, medan skyddet stärks i områden där stränderna redan har exploaterats i hög grad. Utredningen föreslår vidare att kommunen redovisar de områden för landsbygdsutveckling där lättnader beträffande strandskyddet kan bli aktuella i översiktsplanen. Av redovisningen ska även framgå hur allmänhetens tillgång till strandområden i och i närheten av tätorter tryggas på lång sikt. Det lokala och regionala inflyandet förstärks även genom att kommunerna får överta länsstyrelsernas huvudansvar för beslut om dispenser från och upphävande av strandskydd i samband med detaljplaneläggning. Miljöbalkens regler angående strandskydd föreslås bli kompletterade med tydliga kriterier för när upphävande eller dispens kan lämnas. Länsstyrelsen ges en ny möjlighet att på eget initiativ överpröva kommunala dispens- och upphävandebeslut. När

det gäller byggande av försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg samt statligt beslutade naturreservat och andra i 7 kap miljöbalken särskilt skyddade områden behåller länsstyrelsen beslutanderätten över strandskyddet.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 12 maj 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att förslaget har fyra viktiga delar som berör staden.

- Förslaget syftar till ett stärkt strandskydd i de delar av landet där stränderna redan har exploaterats i hög grad och det dessutom finns ett starkt tryck på ytterligare byggnation och samtidigt lättnader där tillgången på orörda stränder är god och exploateringstrycket är lågt. Lättnaderna ska inte avse den mest exploaterade och skyddsvärda kuststräckan från Bohuslän till Roslagen och vid Höga Kusten. Särskild restriktivitet vad avser lättnader bör också gälla inom övriga kust- och kustskärgårdsområden.

- I skrivelsen föreslås att kommunerna ska få huvudansvaret för att pröva frågor om dispens och upphävande av strandskydd i samband med kommunal detaljplanläggning.

- Förslaget innebär också återinträdande av strandskyddet när detaljplaner upphävs.

- Förslaget syftar till att integrera en väsentlig del av strandskyddet i den kommunala översiktsplaneringen.

Staden prövar redan idag frågor om dispens av strandskydd på delegation av länsstyrelsen. Stadsledningskontoret är positivt till förslaget att ge kommunerna huvudansvaret att besluta om både upphävande och dispenser, samt utökningen av definitionen av särskilda skäl för stadens strandskyddsområden. Stadsledningskontorets bedömer att detta effektiviserar hanteringen kring strandskyddsfrågorna. Det är dock viktigt att länsstyrelsen ansvarar för prövningen av kommunala beslut om dispenser från strandskyddet. Med förslaget skapas också en tydligare koppling mellan miljöbalkens strandskyddsbestämmelser och plan- och bygglagen.

Förslaget om återinträdande av strandskyddet när detaljplaner upphävs anser stadsledningskontoret vara positivt och ger en viktig signal om vikten av allemansrättsligt tillgängliga stränder. Det kommer att underlätta den administrativa hantering för kommuner som i efterhand själva direkt i detaljplanen kan upphäva strandskyddet för ett område, om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk väger tyngre än strandskyddsintressena, utan att behöva ansöka hos länsstyrelsen. Stadsledningskontoret anser också att det oftast går att förena allmänhetens tillgång till ett område med skydd för ekologiska värden.

Stadsledningskontoret konstaterar att arbetet med att integrera strandskyddet samt redovisa områden med lättnader i strandskyddet, påbörjades redan i översiktsplan 99.

Stadsledningskontoret anser de kommande klimatförändringarna måste tas på största allvar. Klimat- och sårbarhetsutredningen har i sitt slutbetänkande dragit slutsatsen att Sverige kommer att påverkas kraftigt av klimatförändringarna och att det är nödvändigt att påbörja anpassningen. Stadsledningskontoret anser därför att ökad hänsyn måste tas till konsekvenserna av klimatförändringarna i översikts- och detaljplanering liksom vid planering av infrastruktur. Att förebygga skador är både komplicerat och kostsamt, varför det är viktigt att staden med största försiktighet ger tillstånd att bygga på mark- och vattenområden där det finns risk för översvämningar eller på mark med dålig stabilitet.

Stadsledningskontoret föreslår kommunstyrelsen att som svar på remissen från miljödepartementet återropa stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 19 maj 2008 att som svar på remissen till kommunstyrelsen överlämna och åberopa kontorets utlåtande.

Reservation anfördes av vice ordföranden Mirja Räihä Järvinen m fl (s) med hänvisning till sitt yrkande, *bilaga 1*.

Reservation anfördes av ledamoten Emilia Hagberg (mp) och ledamoten Ann-Margarethe Livh (v) med hänvisning till sitt yrkande, *bilaga 1*.

Ersätтарыttrande gjordes av ersättaren Torkel Tigerschiöld (mp) och ersättaren Lotten von Hofsten (v), *bilaga 1*.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 11 april 2008 har i huvudsak följande lydelse.

De nuvarande strandskyddsbestämmelserna enligt miljöbalken har under lång tid uppfattats som stelbenta. Strandens roll som fysik planeringsparameter har satts ur spel. Samma strandskyddsregler gäller i hela landet. Denna brist på lokal eller regional anpassning har lett till att bestämmelserna fått legitimitetsproblem.

De nya bestämmelserna innebär en betydande nyansering där strändernas värde för natur och friluftsliv kan analyseras och värderas i ett lokalt planeringsperspektiv förankrat hos allmänhet och föreningar genom en demokratisk process.

Exploateringskontoret ser positivt på denna förändring som också, genom den demokratiska processen, ger strandskyddsreglerna ökad legitimitet.

Det är dock alldeles klart att man i de högexploaterade delarna av landet, som t.ex. Stockholm, även fortsättningsvis måste ha som utgångspunkt att inte långsiktigt äventyra friluftslivets tillgång till obebyggda stränder. Som exempel kan nämnas att promenaderna utmed Stockholms naturstränder är mycket uppskattade och har högsta rekreativvärde. Tillgång till stränder är en mycket viktig del av allemansrätten. Friluftslivets tillgång till stadens obebyggda stränder blir därför en viktig fråga i det pågående arbetet med översiktplanen. Det finns i Stockholm också exempel på motsatsen, där befintligt strandskydd i urbana miljöer helt saknar relevans.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 22 maj 2008

1. i huvudsak bifalla förvaltningens förslag till beslut, samt
2. därutöver anföra följande

”Vi instämmer inte i miljöförvaltningens bedömning att bestämmelsen om dispensgivning och lättnader inte skulle vara tillämplig i Stockholm. Det är en fråga av övergripande art och därmed ligger den inom ramen för kommunfullmäktiges beslutandekompetens och är inte en fråga för en enskild nämnd.”

Reservation anfördes av vice ordföranden Åsa Romson (mp) och med hänvisning till eget yrkande, *bilaga 1*.

Reservation anfördes av tjänstgörande ersättaren Tina Kratz (v) med hänvisning till eget yrkande, *bilaga 1*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 5 maj 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Reglerna om strandskydd finns i 7 kapitlet miljöbalken och utgör idag ett generellt områdeskydd som är lika för hela landet. Strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 m från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd och innebär ett förbud mot nya byggnader, tillbyggnader, anläggningar och vissa andra åtgärder inom detta område.

I remissen konstateras bl.a. att förbudet att bygga längs stränderna inte har respekterats i en sådan omfattning som man borde kunna förvänta sig med en förbudslagstiftning. Fortgående utbyggnad av landets strandzoner innebär att en krympande andel oexploaterade stränder ska tillgodose både behovet av friluftsliv vid vatten för en växande befolkning och behovet av livsmiljöer för djur och växter knutna till övergången mellan land och vatten. Problemet är särskilt påtagligt i landets mer tätbefolkade kuststräckor där utbyggnadstrycket är hårt.

Strandskyddets syfte

Miljöförvaltningen vill understryka att nuvarande lagstiftning syftar till att trygga förutsättningarna för både allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. I debatten kring strandskyddet har dock ofta allmänhetens tillgång till stränderna betonats medan skyddet för ekologiska värden och funktioner berörs i mindre grad. Det har därför varit lätt att få intrycket att de biologiska intressena inte haft samma tyngd. Miljöförvaltningen anser att det framgår tydligare av nu föreslagen formulering av lagtexten (7 kap 13 §) att inget syfte är underordnat det andra. Det bör understrykas att det enligt förvaltningens bedömning oftast går att förena allmänhetens tillgång till ett område med skydd för ekologiska värden. Förtydligandet av att båda syftena är långsiktiga är viktigt. Förbudet inom strandskyddat område (7 kap 15 § 2 p) samt de särskilda skäl som föreslås anges till stöd för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet (7 kap 18 c §) kan ge intryck av att av den allemansrättsliga tillgången till stränder har större betydelse än de ekologiska intressena. Författningskommentaren (sid 162) betonar dock att dispens inte ska ges om prövningen leder till att de biologiska värdena påverkas på ett oacceptabelt sätt.

Ekologisk funktion och värde

I författningskommentaren framhålls ekologiska värden, värden för den biologiska mångfalden etc. När det gäller motiveringen till 7 kap 17 § miljöbalken anges områden med stora naturvärden som skäl att vara restriktiv med att föreskriva om undantag för kompletteringsåtgärder. Miljöförvaltningen anser dock att de olika områdenas ekologiska funktion bör framhållas vid bedömningen av om restriktioner är motiverade. Strändernas ekologiska funktion måste uppmärksammas mer då denna ofta har en vidare betydelse än det som betecknas som en värdefull naturmiljö. Många ”värdefulla naturmiljöer”, har värden som är knutna till strandens funktion som spridningskorridor eller livsmiljö för land- och vattenlevande djur eller växter osv., och som sträcker sig längre än det ”värdefullaste” partiet av stranden

Kommunens ansvar

Länsstyrelsen har delegerat sin rätt att ge dispens från gällande strandskydd till Stockholms stad. Nuvarande lagstiftning ger dock ingen möjlighet att delegera rätten att upphäva strandskyddet. Beslutanderätten i detta avseende ligger således hos länsstyrelsen. Nu föreslagen lagstiftning innebär att kommunens ansvar och befogenheter beträffande strandskydd utökas då huvudansvaret överflyttas till kommunerna. Kommunerna har god kännedom om de lokala förhållandena och miljöförvaltningen ser därför vissa fördelar i att dessa beslut kan samordnas med den fysiska planeringen. Departementspromemorian påtalar dock att det i dag finns brister i tillämpningen av strandskyddsreglerna både när det gäller tillsyn och prövning. De påtalade bristerna kan enligt miljöförvaltningens uppfattning inte avhjälpas enbart genom att ansvaret överflyttas till kommunerna, då viss prövning och tillsyn redan idag ligger hos kommunen. Förvaltningen förutsätter därför att resurser avsätts för kompetensutveckling inom området bl a beträffande de ekologiska konsekvenserna av vissa åtgärder.

Vidare bör rutinerna för bl a tillsynen av strandskyddet ses över i staden. I dag ansvarar Miljö- och hälsoskyddsnämnden för tillsynen av de kommunala naturreservaten och har kompetens och utvecklade rutiner för detta, medan Stadsbyggnadsnämnden har ansvaret för tillstånds- och dispensgivning. När det gäller strandskyddet ansvarar Stadsbyggnadsnämnden för både dispensgivning och tillsyn på delegation från länsstyrelsen. I författningskommentaren framhålls att det finns behov av att tydliggöra viktigare principer i den operativa tillsynen hos länsstyrelser och kommuner. Därför föreslås att naturvårdsverket bör ges i uppdrag

att ta fram en ny vägledning för tillämpningen. Miljöförvaltningen vill betona vikten av att en sådan vägledning utarbetas.

Överprövning

Med tanke på att vissa beslut förutsätter en helhetssyn för större områden och bättre överblick anser miljöförvaltningen att det är bra att länsstyrelsen kan pröva kommunens beslut att anta, ändra, eller upphäva en detaljplan om det kan befaras att beslutet innebär att strandskyddet upphävs utan att förutsättningarna enligt PBL eller miljöbalken är uppfyllda. Detta innebär att den statliga kontrollen blir densamma för strandskydd och riksintressen.

Skärpningar i lagstiftningen

Fler åtgärder än tidigare för förändringar av byggnader och deras användning kommer att kräva dispens. Syftet är att pröva om ändringen innebär att allmänhetens friluftintressen eller de ekologiska funktionerna påverkas negativt. Vissa nya bestämmelser kommer i sin tillämpning även att innebära en skärpning då lagen förtydligats beträffande kriterier vid viss tillämpning. Exempelvis föreslås att kommunen vid beslut om upphävande av strandskydd i detaljplan tydligt måste ange vilka skäl som åberopas som stöd för upphävandet. Skälen får inte strida mot syftet med lagstiftningen. Då förslaget innebär ett tydliggörande och därmed underlättar tillämpningen ser miljöförvaltningen positivt på förändringen.

Utökat strandskydd

Nuvarande lagstiftning ger länsstyrelsen möjlighet att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften. En skärpning av förutsättningarna för utvidgning föreslås nu, så att utvidgning endast får ske om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets intressen. Förslaget till hårdare kriterier för utökat strandskydd motiveras med att omfattningen av det utvidgade strandskyddet behöver ses över för att tydliggöra skälen till detta. En övergångsbestämmelse anger att det utvidgade skyddet upphör att gälla efter fem år om inte ett nytt beslut om utvidgat skydd fattats. I förslaget ingår också att länsstyrelserna bör satsa resurser på att se över samtliga dessa områden.

Miljöförvaltningen anser att länsstyrelserna i samråd med kommunerna bör kunna redovisa vilka utvidgade strandskydd som finns och hur dessa motiverats, men befarar att det under tidspress är svårt att genomföra en översyn så att respekten upprätthålls för skyddets syften. I de fall bevarandevärdena minskat på grund av alltför frikostig dispensgivning bör detta inte vara skäl till att upphäva det utökade strandskyddet, om ett sådant behövs för att tillgodose strandskyddets syfte.

Lättnader

Kommunen ska i översiktsplanen ange om det finns områden där lättnader i strandskyddet bedöms vara lämpliga för att främja en utveckling av landsbygden. Kriterier för prövning av särskilda skäl är område som

1. Är lämpligt för utvecklingen av landsbygden
2. Är av sådant slag och har så begränsad omfattning av kommuns strandnära områden att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt i kommunen, även i och i närheten av tätorter
3. Inte har mer än liten inverkan på strandskyddets syften i kust- och kustskärgårdsområden, och
4. Inte utgörs av vissa särskilt angivna kust- och skärgårdsområden

Exploatering inom stadens område kan knappast bedömas innebära en utveckling av landsbygden. Stockholms stad torde också tillhöra de tätbefolkade kust- och skärgårdsområden som enligt förslaget inte motiverar särskilda skäl för dispensgivning. Miljöförvaltningen bedömer därför att bestämmelserna om lättnader inte är tillämpliga i Stockholm. Den geografiska utsträckningen av dessa undantag från lättnader bör tydligare framgå i lagtexten.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 15 maj 2008 att i huvudsak bifalla kontorets förslag till beslut samt att därutöver anföra följande:

Att bygga för människor, så som människor vill bo och på de platser där människor vill bo är vår ledstjärna. De föreslagna förändringarna av strandskyddsreglerna in-

nehåller liberaliseringar som vi välkomnar, och som för tillbaka bestämmanderätten över de egna stränderna till kommunerna. Stockholm, som ligger i ett mörkt och kyligt land längst uppe i norra Europa, har en fantastisk naturtillgång i sina stränder. Det är viktigt att kommunen har möjlighet att själv bestämma över hur dessa ska nyttjas.

De liberaliseringar av regelverket som föreslås är av godo, men vi anser att det är fel att per automatik låta strandskydd återinträda om gamla general-, stads-, byggnads- eller detaljplaner upphävs eller ersätts. Stränder som saknar detaljplan bör likställas med stränder som varit parkmark i detaljplan, och att välja att införa strandskydd ska alltid vara en kommunal angelägenhet.

Reservation anfördes av vice ordföranden Teres Lindberg (s) samt ledamöterna Arhe Hamednaca (s), Gunni Ekdahl (s) och Hasan Dölek (s), som hänvisade till eget yrkande, *bilaga 1*.

Reservation anfördes av ledamöterna Cecilia Obermüller (mp) och Maria Hannäs (v), som hänvisade till sitt yrkande, *bilaga 1*.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 april 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret välkomnar förslaget att ge kommunerna rätten att besluta om upphävande och dispenser, samt utökningen av definitionen av särskilda skäl för sådana. Kontoret anser att de föreslagna förändringarna är bra för att skapa ett tydligare strandskydd med ökad legitimitet. Med förslaget skapas också en tydligare koppling mellan miljöbalkens strandskyddsbestämmelser och plan- och bygglagen.

Ett förslag till förändringar i strandskyddsreglerna var ute på remiss 2005. Även då föreslogs att strandskyddet ska återinträda när detaljplaner upphävs eller ersätts. Stadsbyggnadskontoret var då kritiskt till förslaget. I och med att det nu remitterade förslaget samtidigt föreslår att kommunerna kan upphäva strandskyddet på egen hand, utan att behöva ansöka hos länsstyrelsen om upphävande, samt att detta kan göras med en bestämmelse direkt i den nya detaljplanen, utan särskilda administrativa rutiner, ställer sig kontoret nu positivt.

Kontoret är däremot negativt till att miljöorganisationer ska kunna överklaga alla upphävanden av strandskydd. De nuvarande reglerna om miljöorganisationernas rätt att överklaga detaljplaner som kan antas medföra betydande miljöpåverkan skulle ju innefatta även de detaljplaner där upphävandet av strandskyddet kan antas medföra en sådan miljöpåverkan och det ger ett tillräckligt inflytande för miljöorganisationerna.

Långa sträckor av Stockholms obebyggda stränder är detaljplanelagda som parkmark och saknar därför strandskydd, t.ex. Ålstensskogen, Vinterviken, Årstaskogen samt delar av Magelungens och Drevvikens stränder. Även Grimstaskogen och Sättrasskogen samt sjöarna Judarn och Kyrksjölöten saknar strandskydd men dessa är till största delen skyddade som naturreservat.

Ett återinträdande av strandskyddet när detaljplaner upphävs skulle för de värdefulla stränderna utgöra en tydlig signal om vikten av allemansrättsligt tillgängliga stränder, samtidigt som kommunens möjlighet att upphäva strandskyddet i en ny plan gör det möjligt för kommunen att bygga i strandområdena om det finns starka skäl därtill. Det sjönära byggande som nu pågår och planeras i t.ex. Hammarby sjöstad, Årstadal, Lövholmen och Nordvästra Kungsholmen skulle inte hindras.

Den nuvarande situationen, där planläggning av stränder som saknar detaljplan måste prövas mycket noggrant mot strandskyddets syften medan ett strandområde som varit parkmark i

detaljplan kan planläggas för tät bebyggelse i strandkanten utan hänsyn till strandskyddet, skapar en godtycklighet.

RESERVATIONER M.M.

Exploateringsnämnden

Reservation anfördes av vice ordföranden Mirja Räihä Järvinen m fl (s) med hänvisning till sitt yrkande enligt följande.

”Förslag till beslut

Exploateringsnämnden beslutar

Att huvudsak godkänna kontorets förslag., samt

Att därutöver anföra följande:

Vår utgångspunkt är att stränderna tillhör oss alla, både idag och i framtiden. Stränderna ska ingå i både allemansrättsliga och friluftsförande aktiviteter och ska även skydda den biologiska mångfalden. Problemet med nuvarande system är att det inte känner av att Sveriges kommuners är olika och har väsentligt olika förutsättningar för dispensgivning.

Förutsättningen för en revidering av lagstiftning och tillämpning måste dock ske utan att äventyra det strandskydd som vi politiskt vill uppnå och är överens om. Utgångspunkten måste vara att befästa strandskyddet genom att förankra det i kommunernas översiktliga planering. På så sätt säkerställs också det demokratiska inflytandet och strandskyddet blir accepterat, förutsebart och därmed legitimt för medborgarna.”

Reservation anfördes av ledamoten Emilia Hagberg (mp) och ledamoten Ann-Margarethe Livh (v) med hänvisning till sitt yrkande enligt följande.

”Förslag till beslut

Exploateringsnämnden beslutar

Att avstyrka tjänsteutlåtandet,

Att besvara remissen enligt följande:

Förändringsförslagen ger kommunerna mer möjlighet att upphäva strandskydd genom detaljplanläggning men under vissa villkor. Det har gång efter annan visat sig att kommunerna inte är rätt instans att hantera upphävande av strandskydd. Det bör även fortsättningsvis vara en fråga för Länsstyrelserna att besluta om.

Det är en god idé att strandskyddet återinträder när detaljplan ändras eller upphävs dock inte i förening med att kommunen själv då kan upphäva strandskyddet. Ett flertal ärenden som beslutats i Stockholm (där det är relativt få strandskyddade områden) visar på att det kan bli ytterligare urholkning av allmänhetens rätt till tillgång till våra stränder och skyddet för strandnära flora och fauna.”

Ersätтарыttrande med instämmande i Emilia Hagbergs och Ann-Margarethe Livhs reservation gjordes av ersättaren Torkel Tigerschiöld (mp) och ersättaren Lotten von Hofsten (v).

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Reservation anfördes av vice ordföranden Åsa Romson (mp) och med hänvisning till eget yrkande enligt följande.

1. att i stora delar avstyrka förvaltningens förslag till remissvar
2. att därutöver anföra följande:

”Utredningens förslag bygger på en felaktig analys av de stora problem som finns med nuvarande utformningen. Problemen i t.ex. stockholmsregionen är knappast, som regeringens förslag anger, att nuvarande regler har bristande legitimitet för att det är samma regler i hela landet. Problemet är snarare att kommuner väljer att strunta i strandskyddet och i stället prioritera kortsiktiga ekonomiska intressen, eller starka intressenter. Vidare saknar länsstyrelsen resurser att motarbeta alla undantag. Dagens Nyheter skrev således tidigare i år:

Trots världens hårdaste strandskyddslagstiftning byggs det som aldrig förr, i Stockholms skärgård liksom längs andra svenska kuster. De flesta får dispens att bygga eftersom det handlar om kompletteringsbyggnader. Men det handlar också om ärenden som i flera år fått nej för att nu plötsligt få ja – utan att en stavelse i lagen har förändrats.

På länsstyrelsens planer, där man har tillsynsansvaret över yttre skärgården, tycker man inte att man har tillräckliga resurser att följa utvecklingen

Många kommuner vill tulla på strandskyddet av rädsla för att förlora i attraktion mot andra kommuner som har en mer exploateringsvänlig syn på strandskyddet. Ett förstärkt strandskydd behövs för att undvika en ”konkurrens mot botten”.

Ett problem med nuvarande ordning är att reglerna för dispenser är för frikostiga. Antalet beslut om dispenser från strandskyddet mellan åren 2003 och 2006 har ökat med 40 % till drygt 4 500 om året. Undersökningar visar att endast ett av tre kommunala dispensbeslut är välgrundade. I ungefär 200 fall om året upphävs dessutom strandskyddet i samband med detaljplanläggning. En skärpning skulle behövas så att det krävs synnerliga och inte enbart särskilda skäl för att medge dispens. Den föreslagna skärpningen i lagstiftningen är ett steg i rätt riktning, men ett allt för litet steg.

Regeringens förslag har vidare inte tillräckligt beaktat konsekvenserna av den pågående klimatförändringen. Risken för översvämningar ökar påtagligt, vilket inte minst Sårbarhetsutredningen pekat på. Detta talar snarast för en utvidgat och förstärkt strandskydd. Regeringens förslag innebär i stället att ett utvidgat strandskydd påtagligt försvåras.”

Reservation anfördes av tjänstgörande ersättaren Tina Kratz (v) med hänvisning till eget yrkande enligt följande.

1. att inte tillstyrka förslaget till ny strandlag
2. att därefter anföra följande

”Allmänheten skall garanteras tillträde till alla idag öppna stränder. Dispenser beviljade i strid med gällande regler eller byggnationer utan tillstånd skall successivt åtgärdas så att en fri zon längs stranden kan skapas. I den mån stränder skall tas i anspråk för bebyggelse skall det vara för verksamheter av vikt för det lokala samhället och ske på sådant sätt att allmänhetens tillträde garanteras.”

Stadsbyggnadsnämnden

Reservation anfördes av vice ordföranden Teres Lindberg (s) samt ledamöterna Arhe Hamednaca (s), Gunni Ekdahl (s) och Hasan Dölek (s), som hänvisade till eget yrkande enligt följande.

”Att i huvudsak godkänna kontorets förslag samt att därutöver anföra följande:

Vår utgångspunkt är att stränderna tillhör oss alla, både idag och i framtiden. Stränderna ska ingå i både allemansrättsliga och friluftsförande aktiviteter och ska även skydda den biologiska mångfalden. Problemet med nuvarande system är att det inte känner av att Sveriges kommuner är olika och har väsentligt olika förutsättningar för dispensgivning.

Förutsättningen för en revidering av lagstiftning och tillämpning måste dock ske utan att äventyra det strandskydd som vi politiskt vill uppnå och är överens om. Utgångspunkten måste vara att befästa strandskyddet genom att förankra det i kommunernas översiktliga pla-

nering. På så sätt säkerställs också det demokratiska inflytandet och strandskyddet blir accepterat, förutsebart och därmed legitimt för medborgarna.”

Reservation anfördes av ledamöterna Cecilia Obermüller (mp) och Maria Hannäs (v), som hänvisade till sitt yrkande enligt följande.

”Att stadsbyggnadsnämnden avstyrker tjänsteutlåtandet samt besvarar remissen enligt följande:

Förändringsförslagen ger kommunerna mer möjlighet att upphäva strandskydd genom detaljplaneläggning men under vissa villkor. Det har gång efter annan visat sig att kommunerna inte är rätt instans att hantera upphävande av strandskydd. Stadsbyggnadsnämnden anser att det även fortsättningsvis bör vara en fråga för Länsstyrelserna att besluta om.

Stadsbyggnadsnämnden motsätter sig också bestämt kontorets yttrande rörande miljöorganisationernas rätt till överklagan. Det är därutöver en god idé att strandskyddet återinträder när detaljplan ändras eller upphävs dock inte i förening med att kommunen själv då kan upphäva strandskyddet.

Ett flertal ärenden som beslutats i Stockholm (där det är relativt få strandskyddade områden) visar på att det kan bli ytterligare urholkning av allmänhetens rätt till tillgång till våra stränder och skyddet för strandnära flora och fauna.”