



Anne Hörnstein
utredare
Telefon 08-508 28 964
anne.hornstein@miljo.stockholm.se
Gunilla Hjorth
Ekolog
Telefon 08-508 28814

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

STRANDEN – EN VÄRDEFULL MILJÖ (DS 2008:21)

Remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

- 1 I huvudsak tillstyrka förslaget samt överlämna och åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen
- 2 Justera ärendet omedelbart

Gunnar Söderholm

Gustaf Landahl

Sammanfattning

Miljöförvaltningen tillstyrker i huvudsak förslaget. Miljömålen *En god bebyggd miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv* har starka kopplingar till det nationella strandskyddet. I departementspromemoria betonas att strandskyddet bör anpassas till kommunernas olika förutsättningar. Tanken bakom förslaget är att skärpt strandskydd i områden där exploateringsstrycket är stort och lättnader där tillgången till orörda stränder är god och exploateringsstrycket är lågt. I glesbygdskommuner med behov av ”landsbygdsutveckling”, dvs där utvecklingen behöver stimuleras, ges kommunen rätt att i översiktsplanen peka ut platser för lättnader i strandskyddet. I syfte att ge strandskyddet en bättre regional och lokal förankring föreslås kommunerna överta länsstyrelsernas huvudansvar för beslut om dispenser och upphävande av strandskydd. Länsstyrelser får möjlighet att på eget initiativ överpröva kommunala dispens- och upphävandebeslut.

Miljöförvaltningen anser att intentionerna bakom förslaget i huvudsak är goda. Vissa förtydliganden bör dock göras för att underlätta tillämpningen av dem. Kommunen får ett större ansvar för hur strandskyddsreglerna tillämpas. Det är därför viktigt att kommunernas kompetens att bedöma hur strandskyddets syften påverkas av olika

åtgärder stärks. Rutinerna inom staden för bl a tillsyn och dispensgivning i strandskyddsområden bör även ses över.

Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått rubricerad departementspromemoria för yttrande senast den 20 maj 2008. Handläggaren har underrättats om att miljö- och hälsoskyddsnämnden kan behandla ärendet tidigast vid sitt sammanträde den 22 maj 2008. Strandskyddet har som syfte till att bevara allmänhetens möjligheter att utöva friluftsliv och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Att båda dessa syften är långsiktiga betonas. Nuvarande strandskyddsbestämmelser är dock enligt departementspromemoria oklara när det gäller tillämpning, regelverk och legitimitet.

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 exploateringstrycket 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. 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.

Förvaltningens synpunkter

Reglerna om strandskydd finns i 7 kapitlet miljöbalken och utgör idag ett generellt områdesskydd 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 berörts 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. Förbuden 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 friluftsintressen 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.

Bilagor

Bilaga 1 Stranden - en värdefull miljö (Ds 2008:21) Sammanfattning av departementspromemorian och författningsförslag.

Förslaget kan i sin helhet läsas på <http://www.regeringen.se/sb/d/344/a/100393>.