

Datum
2021-03-16Diarienummer
KS-2021/427.109
Er referens
M2020/02032Handläggare
Anna Åhr
Anna.Ahr@huddinge.se

Miljödepartementet, Regeringskansliet

Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd– (SOU2020:78) Huddinge kommuns yttrande över remiss från miljödepartementet, Regeringskansliet.

Huddinge kommun lämnar följande yttrande över remissen betänkande om tillgängliga stränder och ett mer differentierat strandskydd. Huddinge kommun anser att förslagen i remissen är väl underbyggda och syftar till att underlätta hanteringen av strandskydd, speciellt för kommuner med lågt exploateringstryck och så kallade LIS-områden (landsbygdsutveckling i strandnära lägen). Vi ser det som positivt och stödjer att utredningen föreslår att beslut om dispenser av strandskydd är en kommunal och en regional fråga att hantera. Det finns dock en risk för att förslagen ej når hela vägen, när inte alla avvägningar gjorts ur ett bredare samhällsperspektiv, med naturvärden, allemansrättsligt perspektiv och samhällsutveckling i fokus. En strand inom ett område med bebyggd stadsmiljö som redan är påverkad av exploatering i form av till exempel industrimark och som är tillgänglig ur ett allemansrättsligt perspektiv, bör också kunna bli föremål för dispens för att återskapa tillgängliga strandpromenader och övriga rekreativa värden i samband med stadsutveckling. Enligt de nya reglerna i miljöbalken och plan- och bygglagen om LIS, lyfts några områden fram särskilt där kommunernas möjlighet att utpeka LIS ska tillämpas restriktivt. Det gäller särskilt kring Mälaren och där det råder ett högt bebyggelsestryck och där strandskyddsvärdena är särskilt höga. Detta betyder att förslagen inte innebär några möjligheter till större förändringar för just Huddinge kommun.

En slutsats som utredningen drar är att lättnader i strandskyddet kommer att kunna genomföras i stora delar av norra Sverige, beroende på låg exploateringsgrad, låg befolkningstäthet och lågt exploateringstryck. Stora delar av norra Sverige kan enligt utredningens mening vara landsbygder, där det enligt direktivet ska bli enklare att bygga. Kommunen anser att detta blir en delvis felaktig slutsats då syftet med skyddet i stort är att bibehålla höga naturvärden och säkra framtida möjligheter för rörligt friluftsliv och allemansrätten. Att det finns större möjligheter att exploatera stränder i perifera områden bör istället bero på att det finns större områden kvar som inte är lika känsliga för den förändring som modern villabebyggelse eller annan exploatering medför på ekosystemen då de orörda ekosystemen har en större möjlighet till återhämtning. Det innebär att de har kapacitet att hantera förändringar och större möjlighet till återhämtning än vad mindre utbredda orörda miljöer i en storstadsregion har (då de både är mindre och

HUDDINGE KOMMUN

Postadress
Huddinge kommun
Kommunstyrelsens förvaltning
141 85 HuddingeBesök
Kommunalvägen 28Tfn 08-535 300 00
Tfn vxl 08-535 300 00huddinge@huddinge.se
www.huddinge.se

Datum
2021-03-16

Diarienummer
KS-2021/427.109

därför mer utsatta och känsliga). I samma slutsats menar utredningen att det i södra Sverige inte kommer att kunna införas dispenser utifrån de lokala förutsättningarna och påverkan på strandskyddet. Detta bör återigen ses utifrån ett ekosystemperspektiv och förmåga till återhämtning och inte enbart utifrån ett demografiskt perspektiv.

Förslaget säger även att strandskydd inte ska gälla vid insjöar med en vattenyta som uppgår till en hektar eller mindre eller vattendrag som är två meter eller smalare. Förslaget införs i 7 kap. 13 § första stycket miljöbalken. Kommunen anser det vara minst lika viktigt med skydd av insjöar och vattendrag som är mindre än en hektar respektive två meter. Själva skyddet bör utgå ifrån känslighet och förmågan att bibehålla ekosystemet intakt. Detsamma gäller skapade vattendrag eller sjöar (dammar eller våtmarker). De är ofta skapade för att få en naturlig miljö som kan gynna växter och djur inom ett avrinningsområde. Därav behöver strandskyddet bevaras även för dessa.

Det finns risk att strandskyddets syften inte tillgodoses om mindre sjöar och vattendrag undantas från strandskyddsbestämmelserna. Genom att enbart använda en storleksordning bortser man totalt från olika naturtyper som dessa mindre vattendrag och sjöar representerar och som kan ha stora värden för den biologiska mångfalden. Kommunen bedömer att utredningen inte tillräckligt tydligt har belyst denna problematik.

Det är också oklart hur bredden på vattendraget ska avgöras. Utifrån lagtexten framgår det att strandskydd inte finns om bredden är mindre än två meter. Kommunen anser det finns behov av att förtydliga lagtexten hur bedömningen ska göras om bredden varierar.

Lagförslaget medför, för de områden i landet som förslaget berör, ett större behov av att kartlägga, inventera och bedöma vattendrag och sjöar med natur- och rekreativa värden.

Detaljerade synpunkter på lagförslagen

Föreslagna ändringar av miljöbalken

Kommunen anser att en bättre avvägning mellan intresset att bebygga nära vattnet och att bevara goda livsvillkor för växt- och djurliv är att minska det strandskyddade området vid dessa mindre vattendrag (under förutsättning att dessa definieras tydligare). På det sättet lämnas också möjlighet till fri passage och strandskyddets bägge syften kan bättre tillgodoses. Dessutom är det i många fall med hänsyn till klimatförändringarna och kommande vattenhöjningar olämpligt att bygga väldigt nära vattnet och ett bibehållet strandskydd kan i många områden indirekt leda till lämpligare placering av byggnadsverk och bebyggelse.

17 a § Det bedöms generellt positivt med en differentiering av strandskyddet beroende på förutsättningarna på den aktuella platsen även om förslaget kan förtydligas i sina detaljer. Kommunen instämmer med utredningens slutsatser att det inte finns behov av lättnader av strandskyddsreglerna i Stockholms län.



Datum
2021-03-16

Diarienummer
KS-2021/427.109

18 c § Det är oklart om det nya särskilda skälet måste ha samband med klimat-anpassningsåtgärder för att kunna tillämpas. Om syftet är att det enbart får vara fråga om risker kopplade till klimatanpassning är det enligt kommunens mening oklart varför dessa ska särbehandlas från exempelvis skredrisker som inte går att härleda till klimatförändringar. Denna sorts åtgärder bör inrymmas i de befintliga särskilda skälen och det är oklart varför en dispens inte skulle kunna lämnas enligt det sjätte skälet för denna sorts åtgärder.

Det sista stycket är avsett att skärpa tillämpningen vid dispensprövning. Det är dock en bestämmelse som är mycket problematisk och svår att tillämpa i praktiken. Dispensgivningen ska redan nu vara restriktiv och det är svårt att se hur det ska kunna skärpas i den praktiska tillämpningen. Utredningen bör ta ställning till slutsatserna i Högsta Domstolens nya praxis (se mål T 6460-19, 2020-12-29) och kompletteras i detta avseende.

18 d §

Första punkten

Det är oklart hur det ska avgöras om ett område behövs för ett en- eller tvåbostadshus. Ska man här göra en intresseavvägning mellan strandskydds-intresset och intresset av att bebygga marken eller ska bestämmelsen förstås som att det alltid *behövs* mark för den som avser uppföra ett bostadshus?

Andra punkten

Ska alltid utveckling eller uppförande av sammanhållen bebyggelse utgöra ett angeläget allmänt intresse? Om det är den tolkningen som avses, är det oklart vilken funktion frasen "för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse" har, eller är det tänkt att det ska prövas i flera steg?

Tredje punkten

Det tycks vara mycket lågt ställda krav om man jämför med uttalandet i prop. 2008/09:119 (se s. 199) om att strandskyddet normalt väger så tungt att andra intressen i regel måste ge vika. Att få en fördel av det strandnära läget är ett synnerligen lågt ställt krav. För vissa av de uppräknade åtgärderna kan ifrågasättas om det strandnära läget innebär en fördel, till exempel hälsoverksamhet, djurhållning och betesdrift (se s. 359). Samtliga verksamheter kan inte bedömas ha fördel av ett strandnära läge. Däremot kan enskilda ha det, som dem som tidigare inte kunde utnyttja på grund av gällande strandskyddsbestämmelser, men det kan ifrågasättas om detta är det som avses med fördelen. Snarare borde det vara verksamheter som på grund av sin karaktär har fördel av ett strandnära läge, som en drivmedelsstation för båtar.

Föreslagen ändring i lagen om införande av miljöbalken

Den föreslagna ändringen i 10 a § *om det inte annat bestäms* är synnerligen oklar till sin innebörd. Om bestämmelsen avses ha den innebörd som uttalandet i motiven (s. 363) måste bestämmelsen förtydligas, exempelvis att Länsstyrelsen pekas ut som den som ska fatta beslutet och vilket beslut som avses.



Datum
2021-03-16

Diarienummer
KS-2021/427.109

Kommunen vill här poängtera att det i alla fall för Stockholms län inte gjordes en seriös utredning om vilken konsekvens det nya strandskyddets syfte skulle ha eftersom det strandskyddade området i Stockholms län inte ändrades genom Länsstyrelsens beslut 1999 (se avsnitt 6.5, särskilt s. 209). Det blir därför inte fråga om en dubbelprövning av strandskyddet eftersom Länsstyrelsen i Stockholms län inte har utrett ordentligt vilka områden som borde undantas från strandskydd med hänsyn till strandskyddets båda syften.

För att säkerställa att strandskyddets syften tillgodoses i planläggningen är det därför av vikt att 10 a § tillämpas på det viset att strandskydd alltid ska sägas inträda när äldre detaljplaner ändras eller upphävs då stora områden inom planlagt område aldrig har bedömts utifrån strandskyddets bägge syften. Då bestämmelsen i sin nuvarande formulering är otydlig föreslås att bestämmelsen ändras så att detta tydligare framgår.

Kommunen anser inte att Mark- och miljööverdomstolens dom (mål P 9594-17) ska tolkas på det sätt som redovisas i utredningen (se s. 209). Mark- och miljööverdomstolen skriver i själva verket att det inte är tydligt var Länsstyrelsen har upphävt strandskyddet och att det därför får betraktas som inte upphävt varför kommunen borde ha prövat upphävande av strandskyddet på nytt med stöd av 4 kap. 17 § PBL.

Föreslagna ändringar i förordningen om områdesskydd

26 b § En handläggningstid på 12 månader är lång tid för att avgöra frågor enligt 7 kap. 18 § 3 st. Det är oklart varför så lång tid föreslås. Kommunen önskar ett förtydligande av motiven till varför ansökningar av detta slag motiverar dubbelt så lång handläggningstid som den generella bestämmelsen i förvaltningslagen som föreskriver en maxtid på sex månader.

Saknade förslag

Med anledning av de föreslagna bestämmelserna och slutsatserna som dras i utredningen anser kommunen att det bör övervägas att även införa andra ändringar i miljöbalken. Dessa beskrivs kortfattat här nedan.

Ersättning för införande av strandskydd (31 kap MB)

Nu när Länsstyrelserna ges utökade möjligheter att införa strandskydd genom att upphäva gamla förordnanden bör miljöbalken kompletteras med en regel om att detta intrång ska ersättas av det allmänna. Det är rimligt att införande av strandskydd som begränsar pågående markanvändning ersätts och med anledning av den stora reform som här föreslås framstår det som märkligt att strandskydd fortsätter att undantas från reglerna om ersättning.

Nu när ett differentierat strandskydd föreslås som tydligare ska väga markägarens intressen att bebygga sin mark mot strandskyddsintresset framstår det som naturligt att ersättningen prövas likt intrång för naturreservat där det också görs en bedömning i det enskilda fallet och där markägaren får ersättning för att pågående markanvändning kan komma att begränsas.



Datum
2021-03-16

Diarienummer
KS-2021/427.109

Kommunen föreslår därför att detta utreds närmare innan riksdagen beslutar om att ge Länsstyrelserna möjlighet till beslut om att införa strandskydd eller upphäva gällande förordnanden (jfr förslagets 7 kap. 18 f §).

Rättegångskostnader

För den som riskerar att få sin egendom inom strandskyddat område är det av vikt att kunna få sin sak prövad i domstol. Införande av strandskydd ska kunna medföra skyldighet för staten att ersätta markägarens rättegångskostnader. Det kan även övervägas att föreningar som har till syfte att skydda naturen bör ha rätt till sådan ersättning i det fall ett strandskyddat område beslutas undantas från strandskydd. Kommunen föreslår därför att detta utreds närmare innan riksdagen beslutar om att ge Länsstyrelserna möjlighet till beslut om att införa strandskydd eller upphäva gällande förordnanden.

Avvikelse från detaljplaner och områdesbestämmelser

Strandskyddsdispenser ska prövas mot gällande detaljplan och områdesbestämmelser. Enligt miljöbalken (2 kap. 6 § 3 st.) får små avvikelser som är förenliga med bestämmelsens syfte medges. I plan- och bygglagen har de tidigare reglerna om små avvikelser utökats med ett flertal andra möjligheter till avvikelse från en detaljplan. Det är viktigt att plan- och bygglagen och miljöbalken harmoniseras i detta avseende och anser att det är en brist att utredningen inte tydligare tar ställning i denna fråga och föreslår lagändringar.

Övriga synpunkter

Utredningen har som utgångspunkt att strandskyddet drabbar enskilda negativt och att nekade dispenser riskerar att minska strandskyddsreglernas legitimitet (s. 182). Utredningen väljer dock att inte redovisa positiva effekter av bibehållet strandskydd, både för växt- och djurliv och för allmänhetens tillgång till stränder. Bibehållet strandskydd medför positiva fördelar även om detta sällan hörs i debatten.

Strandskyddets med sina långsiktiga syften har varit framgångsrikt för att bibehålla stränder obebyggda. Ur denna synvinkel har strandskyddet stor legitimitet, men denna aspekt är inte något som utredningen tar upp och väger mot enskildas intresse av att bygga strandnära. Detta blir en brist i utredningen.

Tillsyn

Utredningens slutsats är delvis att tillsyn inom strandskyddade områden är en förutsättning för att bibehålla systemets legitimitet. Utredningen lämnar däremot inga lagförslag för att stärka tillsynsmöjligheterna, vilket kommunen anser vara en brist.

Ett praktiskt hinder i tillsynen är bestämmelsen i 26 kap. 16 § miljöbalken som innebär att en ny ägare av en fastighet i normalfallet inte kan föreläggas om ett föreläggande skulle kunna ha ställts till den som vid tillfället för överträdelsen var fastighetsägare.

Det är positivt att Naturvårdsverket och länsstyrelserna arbetar vidare med tillsynsvägledning och emotser att Naturvårdsverkets handbok om strandskydd

Datum
2021-03-16

Diarienummer
KS-2021/427.109

uppdateras. Det är också positivt att länsstyrelserna har fått ökade befogenheter gentemot kommunernas tillsynsarbete.

Miljökvalitetsmålen

Hav i balans samt levande kust och skärgård (4.2.2)

Utredningen belyser inte hur förslaget riskerar påverka möjligheten att uppnå Miljökvalitetsnormer (MKN).

- Förslaget leder till en ökad strandnära bebyggelse som påverkar infiltration av vatten negativt och leder till en ökad markavrinning av orenat dagvatten till sjöar och hav. Det ökar risken för tillförsel av näringsämnen och prioriterade ämnen och därmed äventyras möjligheten att uppnå Miljökvalitetsnormer.
- Förslaget riskerar leda till en ökad utspridd bebyggelse som inte försörjs av kommunalt avlopp, vilket för med sig ett ökat antal enskilda avlopp nära recipienter. Enskilda avlopp är en stor bidragande orsak till den övergödningsproblematik som finns i Östersjön och Sveriges insjöar samt medför spridning av bakterier och miljöfarliga ämnen.

Konsekvenserna av förslaget behöver genomgå en konsekvensanalys. Vissa lagförslag blir motstående andra intressen såsom de nationella miljökvalitetsmålen. Dessa konsekvenser tas upp i utredningen (se s. 331-332, 334).

För Huddinge kommun

Daniel Dronjak

Kommunstyrelsens ordförande

Beslut i detta ärende har fattats av kommunstyrelsen den 5 maj 2021.