



NÄRVARANDE

Beslutande ledamöter	Peter Schölander (M) (ordförande) Ulf Molin (C) (vice ordförande) Anders Ståhl (M) Lars Linderot (M) Göran Bengtsson (M) Judith Melin (M) Anna Larsson (M) Fredrik Eljin (KD) Kerstin Björkäng Wirehed (S) Louise Stjernquist (L) Johan Ingvarson (MP) Leif Löwegren (SD) Reinhold Knutsson (S) ersätter Lennart Nilsson (S) (2:e vice ordförande)
Ej tjänstgörande ersättare	Helena Svensson (M) Ann-Britt Strufve (M) Bertil Ziegler (M) Gertrud Greén (C) Katarina Sandén (C) Barbara Struglics Bogs (KD) Tony Petersson (S) Ros-Mari Paulsson (L) Göran Lock (MP) Gudrun Zettergren (SD)
Övriga närvarande	Herman Crespin (kommunchef) Jacob Derefeldt (kommunsekreterare) Jan Kivisaar (kommunikatör) Niklas Åkerström Fogelmark (kanslichef)
Sammanträdestid	kl 15:00-17:10
Paragrafer	§77

JUSTERING

Utsedd att justera	Louise Stjernquist (L)
--------------------	------------------------

UNDERSKRIFTER

Sekreterare Jacob Derefeldt
Ordförande Peter Schölander (M)

SIGNATUR



HÖGANÄS
KOMMUN

PROTOKOLL KOMMUNSTYRELSEN

2021-04-13

Justerande

.....
Louise Stjernquist (L)

Protokollet justerat den 2021-04-21

Tillkännagivandet av justeringen har den 2021-04-22
anslagits på kommunens anslagstavla

SIGNATUR



KS/2021/81

§ 77

Samråd, förslag till yttrande om SOU 2020:78, ändringar i strandskyddsbestämmelserna

Sammanfattning av ärendet

Den första strandskyddslagen tillkom 1952, ursprungligen i syfte att säkra friluftslivet, och inkluderas 1965 i naturvårdslagen. Bestämmelserna ändrades 1975 och 1994. Under 1994 utökades strandskyddets syften med naturvärden. År 1999 inkluderades naturvårdslagen i miljöbalken, därefter har reglerna ändrats 2009 och nu senast 2014. Nuvarande strandskyddsbestämmelser finns i 7 kapitlet miljöbalken.

Miljödepartementet har under 2019 gett en särskild utredare i uppdrag att se över strandskyddet. Utredningen har antagit namnet ”Utredningen om översyn av strandskyddet (M 2019:01).” Höganäs kommun ges nu möjlighet att lämna synpunkter senast 3 maj 2021.

Utredningens uppdrag har varit föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som medför att det blir enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden. Förslagen ska på det sättet syfta till att förbättra förutsättningar för bostäder och näringsverksamhet främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar i områden med lågt exploateringsstryck. Förslagen ska också syfta till att bibehålla eller förstärka strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden. Strandskyddets syften ska vara oförändrade.

Förslagen och kommentarer

13 § (ändrad) Strandskydd gäller vid havet och vid insjöar som är större än en hektar och vattendrag som är bredare än två meter. Strandskydd gäller inte vid anlagda vatten som har tillkommit efter 1975. Strandskyddet syftar till att långsiktigt

1. trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och
2. bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten

18 f § (ändrad, tidigare 18 g §)

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får, om området har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften, besluta att upphäva tidigare förordnanden enligt 7 kap. 15 § denna balk i dess lydelse från den 1 juli 1999 till den 30 juni 2009 och att införa strandskydd. Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att strandskydd ska gälla vid en insjö som är en hektar och mindre samt ett vattendrag som är två meter och smalare, om området har särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet helt eller delvis upphäva ett beslut enligt 18 § tredje stycket, om ett område inte längre upp fyller kriterierna i 17 a § första stycket 1–3. Beslut enligt andra och tredje styckena ska gälla omedelbart, även om de överklagas.

I gällande lagstiftning omfattar strandskyddet land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Utredaren föreslår här en inskränkning av

SIGNATUR



strandskyddet till att inte gälla insjöar mindre än ett hektar och vattendrag smalare än två meter.

Länsstyrelserna har sedan 1975 kunnat upphäva strandskyddet i områden som saknar betydelse för strandskyddets syften. Sedan 2014 kan länsstyrelsen även upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. 11 av 21 länsstyrelser har använt sig av denna möjlighet och Skåne län är ett av länen. Sammantaget är endast en tredjedel av Skånes stränder strandskyddade, detta trots att länet är ett av de som pekas ut som mest exploaterat jämsides Stockholms län. Så i sak innebär förslaget ingen förändring för Skånes kommuner. Enligt utredaren är ett av motiven till ändringen av § 13 en önskan om att skapa likvärdiga förutsättningar över landet. Det blir därför motsägelsefullt när utredaren samtidigt föreslår att alla tidigare länsstyrelsebeslut om undantag ska fortsätta gälla oförändrat – som en konsekvens av lagförslaget borde de alla upphävas.

På sidan 75 och 182 i utredningen sägs ”... och många av de mest känsliga områdena kring små vattendrag omfattades redan av biotopskydd”. Detta är en halvsanning då biotopskydd för småvatten och vattendrag endast gäller i jordbruksbygd och då enbart med avseende på vattenmiljön. Merparten av de skyddsvärda småvattnen är naturliga vatten inklusive källor i skogsmiljöer, vilka inte omfattas av något biotopskydd. Länsstyrelserna föreslås här få möjlighet att i det enskilda fallet återinföra strandskyddet men ett sådant förfarande kräver att länsstyrelsen har tillräckliga resurser och prioriterar detta för att det ska bli genomfört. Om inte noterar utredaren på sidan 329 att ”I annat fall bedöms de negativa konsekvenserna kunna bli omfattande”.

Länsstyrelserna föreslås dessutom få i uppdrag att digitalisera allt strandskydd inom två år från det att ändringarna vunnit laga kraft samt klarlägga och fastlägga var strandskyddet gäller i respektive län. Trots det föreslår utredaren att lagändringen ska träda i kraft redan den 1 januari 2022.

17 a § (ny)

Med landsbygdsområde avses ett strandskyddat område

1. där tillgången på obebyggd mark är god,
2. där efterfrågan på mark för bebyggelse inte är stor, och
3. som inte är av särskild betydelse för något av strandskyddets syften.

En kommun får

1. ansöka om att strandskyddet ska upphävas inom ett landsbygdsområde enligt 18 § tredje stycket, eller
2. redovisa ett landsbygdsområde i kommunens översiktsplan.

18 § (ändrad)

Länsstyrelsen ska i det enskilda fallet, efter ansökan från en eller flera kommuner, helt eller delvis upphäva strandskyddet inom ett eller flera landsbygdsområden som avses i 17 a § första stycket om kriterierna enligt första stycket 1–3 i den bestämmelsen är uppfyllda.

18 d § (ändrad)

SIGNATUR



Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett landsbygdsområde som redovisats i översiktsplan får man, utöver det som anges i 18 c §, också beakta om området

1. behövs för enstaka en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnad samt åtgärder som hör till bostadsbyggnaden,
2. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av att uppföra eller utveckla sammanhållen bebyggelse, eller
3. behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som är nödvändiga för en verksamhet, om verksamheten har fördel av ett strandnära läge.

Sedan 2010 kan kommunerna använda sig av LIS-bestämmelserna (landsbygdsutveckling i strandnära lägen) för landsbygdsutveckling och nybyggnation av enstaka en- eller tvåbostadshus i anslutning till befintliga bostadshus inom strandskyddsområden. Kommunerna förutsätts där peka ut LIS-områden i sina översiktsplaner. Möjligheten gäller i hela landet, med vissa undantag som längs med havskusterna, kring de större sjöarna och i närheten av tätorter. Strandskyddsdelegationen med flera har utvärderat reglerna och ansetts dem vara för tids- och resurskrävande och ha gett ett sämre utfall än förväntat.

Förslaget nu är att ersätta LIS med landsbygdsområden där kravet på landsbygdsutveckling ersätts med ett antal kriterier istället, se 17 a § punkterna 1-3 ovan. Samtliga tre måste vara uppfyllda. Här ska kommenteras med vad som avses med "särskild betydelse för något av strandskyddets syften" under punkt 3. Sådana områden kan enligt utredaren vara utökat strandskydd, vilket gäller merparten av Höganäs kommun, formellt skyddade områden, värdestrakter, biotopskydd, områden med värdefull flora och fauna m fl. Annat som anses vägledande är miljömålen för växt- och djurliv och friluftsmålen, friluftslivsplaner och ras-, skred-, erosions- och översvämningsskänsliga områden (sidan 251-252). Detta är enda gången utredaren kommenterar klimatförändringarnas påverkan på strandskyddet.

Kommuner ska antingen kunna ansöka direkt hos länsstyrelsen om att strandskyddet upphävs i landsbygdsområden eller redovisa dessa i översiktsplan, där det ska vara enklare att få dispens. Inom sådana områden ska utöver de befintliga särskilda skälen kunna tillämpas ytterligare tre nya skäl, se § 18 d ovan. Prövningen blir att likna vid en vanlig tillstånds- eller bygglovsprövning, där ansökan ska beviljas om förutsättningarna är uppfyllda. Om det är visat att kriterierna är uppfyllda inom delar av men inte hela det område som ansökan avser, ska länsstyrelsen kunna besluta att upphäva skyddet i de delar kriterierna är uppfyllda. En förutsättning för upphävandet är att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande har funnit att redovisningen är förenlig med nu gällande 7 kap. 18 e § MB. Utöver nu nämnda har kommunerna fortsatt möjlighet att pröva frågan om att upphäva strandskydd genom detaljplan.

Förslaget innebär också att det blir lättare att bygga fristående ny en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnad. I gällande LIS kan sådan byggnation endast medges i anslutning till befintlig bebyggelse. Begreppet verksamhet utökas till att förutom gälla företagande även inkludera ideell verksamhet. Företagande ska ge inkomst av något slag, men det ska inte krävas inkomst av någon viss omfattning, vilket krävs idag.

SIGNATUR



18 c § (ändrad)

7. behöver tas i anspråk för att skydda miljön, människors liv och hälsa, infrastruktur och egendom vid befintlig bebyggelse (klimatanpassningsåtgärder).

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 första stycket 1–6 tillämpas särskilt restriktivt.

I gällande strandskyddsbestämmelser finns sex olika särskilda skäl där minst en av dem ska anses vara uppfylld för prövning av en dispensansökan. Dessa kompletteras nu med en 7:e. 18 c § kompletteras även med text om att de befintliga särskilda skälen, 1-6, ska tillämpas särskilt restriktivt. Strandskydds-bestämmelserna är en förbudslag med möjlighet till vissa undantag. Det föreslagna tillägget kan tolkas som att dispensgivningen inte är restriktiv, vilket den är. I utredningen diskuteras tillägget i sammanhang som skyddsvärda grundbottnar och bryggor men i samma diskussion anges att inte alla grundbottnar har samma skyddsvärde. Det går således inte att läsa ut vad utredaren egentligen menar. Det är även intressant att läsa de olika experternas inlägg i slutet av betänkandet – där framgår det att denna formulering om särskilt skydd tillkom först i slutet av utredningen, efter påpekanden om att utredaren inte hade beaktat att i uppdraget ingick även att föreslå en förstärkning av skyddet i redan exploaterade strand- och kustavsnitt. Med andra ord tillkom detta tillägg i all hast.

18 f § Ett beslut om att upphäva eller ge dispens från strandskyddet ska inte omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet. Detta gäller inte om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion

Bestämmelsen om fri passage är oförändrad och gäller även i landsbygdsområden som föreslås med stöd av 17 a §. Trots förslaget om att upphäva strandskyddet utmed mindre vatten och vattendrag så skriver utredaren på sidan 328 ”Konsekvenserna mildras dock av att kravet i nuvarande 7 kap. 18 f § MB på att lämna en zon för fri passage och bevarande av goda livsvillkor närmast strandlinjen fortsatt ska gälla.”

Konsekvenser

Naturvårdsverket har tidigare betonat strandskyddsbestämmelserna var otillräckliga för att skydda stränderna mot exploatering, framför allt längs södra Sveriges kuster i områden som var av riksintresse för naturvård och friluftsliv. Ungefär hälften av Sveriges befolkning är bosatt inom en mil från havet. Sedan år 2000 har Sveriges befolkning ökat med 1.4 miljoner, vilket naturligtvis får en påverkan. Samtidigt har Naturvårdsverket i sin uppföljning av miljömålen 2019 uppmärksammat att antalet strandskyddsdispenser och upphävanden ökar varje år, den totala strandlinjen längs sjöar och vattendrag som är påverkad av bebyggelse ökade med cirka 3 procent mellan 2014 och 2018. Trots flera tidigare lagändringar så lämnas fortfarande flest dispenser i tätbefolkade områden.

Enligt en rapport från Havsmiljöinstitutet har exploateringen av bryggor vid Sveriges kust mer än fördubblats mellan 1960 och 2016. Den sammanlagda längden bryggor har nästan tredubblats under samma period. Enligt Naturvårdsverkets årliga utvärdering 2020 tyder mycket på att

SIGNATUR



grunda områden (0–6 meters vattendjup) är de som är mest påverkade.

Trots dessa påpekanden så uppehåller sig utredaren främst vid att deras uppdrag är att det ska bli enklare att bygga i strandnära lägen, och det positiva för landsbygdsutvecklingen, och inte hur den negativa trenden med ökad exploatering ska hanteras. På sidorna 121-128 framför utredaren ett rent ekonomiskt perspektiv på saken, där denne säger ”Höga priser kan avhjälpas genom att öka utbudet av sjönära tomter genom förändringar i strandskyddet” (sidan 127). Konsekvenserna för natur- och friluftsvärden erkänns men behandlas utan några vidare åtgärder, så särskilt med avseende på upphävt strandskydd utmed småvatten och vattendrag.

I en rapport från 2013 har Naturvårdsverket och Boverket hänvisat till studier som visar att de viktigaste biologiska värdena i normalfallet finns inom 30 meter från strandlinjen. Trots det föreslås skyddet upphävas vid alla mindre vatten. Utredaren anser här att biotopskydd gäller och är tillräckligt skydd, vilket inte är sant. Det generellt biotopskydd för småvatten och mindre vattendrag gäller bara i jordbruksbygd. Utredaren hänvisar också till att ”fri passage” även fortsättningsvis ska gälla utmed dessa miljöer. Men kan kravet på fri passage gälla med stöd av 18 § i område som inte omfattas av strandskydd?

Det enda som gjorts i förslaget i syfte att bemöta ökat exploateringsstrycket är tillägget i 18 c § ”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 första stycket 1–6 tillämpas särskilt restriktivt.”

Förslaget innebär följande för Höganäs kommun

§ 13 – ingen förändring, länsstyrelsen Skåne har redan upphävt strandskyddet utmed mindre insjöar och vattendrag. Förslaget innebär däremot ett förtydligande att vatten anlagda efter 1975 inte kommer att omfattas av strandskydd.

§ 17 a - kommunen bedöms inte uppfylla kriterierna för landsbygdsområden, vilket innebär ingen förändring gentemot gällande LIS

§ 18 c – nytt särskilt skäl kan underlätta för kommunen vid ev. dispensansökan för att ta land eller hav ”i anspråk för att skydda miljön, människors liv och hälsa, infrastruktur och egendom vid befintlig bebyggelse”. Däremot bedöms förslaget inte göra någon nytta i praktiken då det mesta av det kustskydd som kan bli aktuellt är inom detaljplanlagt område där strandskyddet inte finns.

§ 18 c – tillägget om att tillämpa de särskilda skälen 1-6 ”särskilt restriktivt”, kan ha väsentlig betydelse för kommunen. Detta då exploateringsgraden och efterfrågan på mark för bebyggelse får anses vara hög eller stor i hela kommunen, möjligen med undantag för Kullaberg, varför skälen ska tillämpas särskilt restriktivt.

Höganäs kommun har följande synpunkter med avseende på SOU 2020:78

- Om 13 § ändras enligt förslaget bör alla av länsstyrelserna tidigare beslut om upphävanden av strandskydd eller förordnanden om undantag upphävas, detta som konsekvens av vad utredaren påtalat om behovet av likartad bedömning,

- Innebörden av ”särskild betydelse” i 17 a § punkt 3 bör förklaras i lagtexten och inte enbart diskuteras i utredningen. Att inte förklara skapar utrymme för tolkningar och samsynen går förlorad.

SIGNATUR



- Klimatförändringar och ändrad strandlinje har endast diskuterats kort i utredningen på sidorna 251-252. Utredningen kunde här ha fördjupat den diskussionen och tagit fasta på strandskyddets historiska betydelse i att förhindra exploateringar i klimatosäkra miljöer. Utan strandskydd sedan 1950-talet hade klimatanpassningen i Sverige idag varit ännu svårare.
- Utredaren har påtalat att kravet på fri passage i 18 f § även fortsättningsvis ska gälla för småvatten och mindre vattendrag, se sidan 328, vilka nu föreslås undantas från strandskyddet enligt 13 §. Detta bör i så fall framgå tydligt av 18 f § och inte enbart i utredningen. Alternativt införs det ett generellt biotopskydd för alla naturliga vatten i skogsmiljöer.
- Tillägget i § 18 c – om ”särskilt restriktivt” i dispensprövning, bör förklaras i lagtexten och inte enbart diskuteras i utredningen. Vad är hög exploateringsgraden respektive stor efterfrågan på mark för bebyggelse? Motsvarande kan även sägas om 17 a § punkt 1-3.

Att inte förklara skapar utrymme för tolkningar och samsynen går förlorad.

- Datum för laga kraft av förslaget behöver samordnas med länsstyrelsernas uppdrag om klarlägga och fastlägga var strandskyddet ska gälla i respektive län samt digitaliseringen av detta. Om inte så sker kommer det uppstå en period om två år där delar av strandskyddet har upphävts utan att länsstyrelserna har haft möjlighet att göra den översyn som ingår i deras uppdrag.

Beslutsunderlag

Miljöutskottet, beslut den 24 mars 2021, § 8,
Samhällsbyggnadsförvaltningen, tjänsteskrivelse den 4 mars 2021,
SOU 2020:78 Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd, ett betänkande av
Utredningen om översyn av strandskyddet.

Beslutsgång

Ordförande Peter Schölander (M) ställer utskottets förslag under proposition och finner att kommunstyrelsen beslutar att bifalla förslaget.

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att anta samhällsbyggnadsförvaltningens yttrande som sitt eget och översända detta till Miljödepartementet.

Beslutet ska skickas till

Samhällsbyggnadsförvaltningen
Miljödepartementet

Anslaget nedtages den 2021-05-18

SIGNATUR