



Kommunstyrelsen

Sammanträdesdatum

5 maj 2021

Paragraf

§ 15

Diarienummer KS-2021/427.109

Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd - Huddinge kommuns yttrande över remiss från Miljödepartementet

Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen antar ordförandeförslaget till remissvar, som sitt remissvar på betänkandet *Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd, SOU 2020:78*, från Miljödepartementet.

Sammanfattning

Huddinge kommun har remitterats ett betänkande om tillgängliga stränder och ett mer differentierat strandskydd. Ärendet har samberetts av miljö- och bygglövsförvaltningen och kommunstyrelsens förvaltning.

Remissen innehåller förslag som syftar till att strandskyddet i miljöbalken görs om i grunden. Det ska ske genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringsstryck. Det ska bli enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden.

Samberedande förvaltningar anser att förslagen i remissen är väl underbyggda och syftar till att underlätta hanteringen av strandskydd, speciellt för kommuner med lågt exploateringsstryck och så kallade LIS-områden (landsbygdsutveckling i strandnära lägen). Förvaltningarna 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.



Överläggning

I ärendet yttrar sig Daniel Dronjak (M), Anders Lönroth (MP), Sara Heelge Vikmång (S), Nujin Alacabek (V), Love Bergström (L), Anders Abel (MP), Henrik Juhlin (C) och Yossi Sigal (S).

Daniel Dronjak (M) och Henrik Juhlin (C) yrkar båda bifall det till ordförandeförslag som läggs fram vid sammanträdet, se bilaga till detta protokoll.

Anders Lönroth (MP), Sara Heelge Vikmång (S) och Nujin Alacabek (V) yrkar samtliga bifall till förvaltningens förslag till beslut i ärendet.

Härefter förklaras överläggningen avslutad.

Propositioner

Ordförande ställer propositioner mot varandra, om bifall till förvaltningens förslag mot bifall till ordförandeförslaget, och finner härvid att kommunstyrelsen beslutar att bifalla ordförandeförslaget.

Reservationer

Anders Lönroth (MP), Sara Heelge Vikmång (S), för Socialdemokraternas kommunstyrelsegrupp, samt Nujin Alacabek (V) reserverar sig samtliga mot beslutet till förmån för eget förslag.

Protokollsanteckningar

Nujin Alacabek (V) anmäler protokollsanteckning, se bilaga till detta protokoll.

Beslutet ska skickas till

Miljödepartementet, Regeringskansliet
Klimat- och stadsmiljönämnden



Ordförandeförslag ärende 15 – ett mer differentierat strandskydd SOU 2020:78 – svar på remiss från Miljödepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen antar ordförandeförslaget till remissvar, som sitt remissvar på betänkandet Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd, SOU 2020:78, från Miljödepartementet.

Huddinge kommun lämnar följande yttrande över remissen betänkande om tillgängliga stränder och ett mer differentierat strandskydd:

Huddinge kommun har remitterats ett betänkande om tillgängliga stränder och ett mer differentierat strandskydd. Remissen innehåller förslag som syftar till att strandskyddet i miljöbalken revideras. Det ska ske genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringsstryck. Det ska bli enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden.

Huddinge kommun anser att vissa av förslagen i remissen är goda och syftar till att underlätta hanteringen av strandskydd, speciellt för kommuner med lågt exploateringsstryck och så kallade LIS-områden (landsbygdsutveckling i strandnära lägen). Huddinge kommun ser det som positivt och stödjer att utredningen föreslår att beslut om dispenser av strandskydd är en kommunal och en regional fråga att hantera, samt anser att Länsstyrelsen inte bör vara inblandade. Huddinge kommun är även positiv till utredningens förslag och delar utredarnas bedömning om att ett upphörande av det generella strandskyddet vid små sjöar och vattendrag kommer leda till en ökad legitimitet av systemet. Ett vattendrag och en insjö kan på våren breda ut sig över stora områden och under högsommaren vara nästan obefintliga. På grund av detta är det viktigt att det finns tydliga regler för hur och när storleken på vattendrag och insjöar ska mätas.

Däremot anser Huddinge kommun att det vore lämpligare att avskaffa det generella strandskyddet och möjliggöra för kommunerna att införa lokalt strandskydd där sådant är påkallat av hänsyn till brist på allmän tillgång till strand, eller känsligt djurliv. Genom att göra om strandskyddet i grunden på detta sätt kommer vi bort från nuvarande system med otydliga undantag och en praxis som är cementerad och svårbegriplig. Det befintliga strandskyddet med länsstyrelsernas prövningar fungerar inte på ett rimligt sätt, och även om

utredningens ansats är god finns skäl att tro att detta utredningsförslag inte till fullo åtgärdar denna grundläggande brist.

Risken med utredningens förslag är därtill att det i högexploaterade områden medför att bebyggelsen kan behöva spridas ut och exploatering sker i andra områden där det riskerar att förloras andra höga naturvärden istället för att fortsätta att exploatera där det sedan tidigare finns bebyggelse.

I det fall man väljer att gå vidare med förslaget istället för att följa Huddinge kommuns önskan om ett i grunden reformerat strandskydd bör man i vart fall åtgärda nedan angivna brister i nuvarande förslag.

7 kap. 13 § MB

Det är oklart hur bredden på vattendraget ska avgöras. Utifrån lagtexten framgår det att strandskydd inte skall finnas om bredden är mindre än två meter. Hur hanterar man den situation då bredden varierar? Ska varje punkt då vattendragets bredd överstiger två meter avge strandskydd? Lagtexten behöver förtydligas i detta avseende om det i föreskriftsform ska vara möjligt att förtydliga hur det strandskyddade området ska bedömas.

17 a §

Vad gäller bestämmelsens formulering har Huddinge kommun följande synpunkter: det finns risk att redovisningen av landsbygdsområden blir väldigt fragmentarisk i och med att dessa endast kan pekas ut inom strandskyddade områden. Det kan i praktiken bli svårt att hitta god tillgång på obebyggd mark i och med att det är relativt små områden som avses och det kan därför vara mer ändamålsenligt att större områden kan pekas ut för att kunna uppfylla kraven i bestämmelsen.

18 c §

Det är oklart om det nya särskilda skälet måste ha samband med klimat-anpassningsåtgärder för att kunna tillämpas. Vad händer om den risk man vill förhindra inte har samband med klimatet? Hur ska den sökande redovisa att en åtgärd är en klimatanpassningsåtgärd och hur ska det bedömas? Om syftet är att det enbart får vara fråga om risker kopplade till klimatanpassning är det enligt Huddinge kommuns mening oklart varför dessa ska särbehandlas från exempelvis skredrisker som inte går att härleda till klimatförändringar. Enligt Huddinge kommuns mening bör dessutom denna sorts åtgärder 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. Om en fastighet är ianspråktagen - särskilt skäl enligt 18 c § p. 1 - hur ska detta tillämpas särskilt restriktivt i prövningen i detta enskilda fall? Dispensgivningen ska redan nu vara restriktiv och det är svårt att se hur det ska kunna skäras i den praktiska tillämpningen. Huddinge kommun instämmer i denna del med det särskilda yttrandet från Torgny Håstad (se s. 385). Med

hänsyn till högsta domstolens nya praxis (se mål T 6460-19, 2020-12-29) kan det dock bli aktuellt med en sådan restriktiv tillämpning vid dispensprövningen, men frågan är om detta påpekande krävs när HD tydligt uttalar att intresseavvägningen enligt 7 kap. 25 § MB ska tillämpas särskilt restriktivt. Huddinge kommun saknar ett resonemang kring HD:s nya praxis även om det är förståeligt när avgörandet kom efter det att utredningen var färdigställd. Utredningen bör dock ta ställning till slutsatserna i HD:s dom 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? Ska även här göras en intresseavvägning eller är det som i första punkten 1 att det alltid ska anses föreligga behov av mark för att utföra eller utveckla en sammanhållen bebyggelse om någon önskar det?

Tredje punkten

Ska här göras en intresseavvägning? Eller finns det alltid särskilda skäl om verksamheten har fördel av ett strandnära läge. 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 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 fördel (hälsoverksamhet, rehabilitering, djurhållning, betesdrift m.fl., se s. 359). Med bakgrund av de verksamheter som räknas upp är det nästan så att samtliga verksamheter kan bedömas ha fördel av ett strandnära läge. Så är det givetvis inte. Däremot kan enskilda ha fördel av att få använda ett strandnära läge som de 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.

Föreslagna ändringar i förordningen om områdesskydd

26 b §

Enligt Huddinge kommuns mening är en handläggningstid på 12 månader mycket lång för att avgöra frågor enligt 7 kap. 18 § 3 st. Det är oklart varför en sådan ansökan behöver handläggas under så lång tid eftersom det är fråga om relativt okomplicerade, avgränsade och objektiva förutsättningar som dessutom ska redovisas i själva ansökan.

Förvaltningslagen som ställer krav på snabb och enkel handläggning (9 §) stadgar att en handläggningstid som överskrider 6 månader medför rätt för enskilda att kräva att ärendet avgörs (12 §). Det framgår inte i motiven varför ansökningar av detta slag motiverar dubbelt så lång handläggningstid som den generella bestämmelsen i förvaltningslagen och Huddinge kommun anser att detta bör förtydligas i det fortsatta arbetet.

Avvikelse från detaljplaner och områdesbestämmelser

Strandskyddsdispenser ska prövas mot gällande detaljplan och områdesbestämmelser. Enligt 2 kap. 6 § 3 st. MB får små avvikelser som är förenliga med bestämmelsens syfte medges. Detta ska förstås så att en dispens måste följa detaljplanen men att detaljplanen inte ger någon rätt till dispens för en åtgärd som stämmer överens med detaljplanen.

I PBL har de tidigare reglerna om små avvikelser utökats med ett flertal andra möjligheter till avvikelse från en detaljplan. T.ex. ska inte bygglovsfria åtgärder räknas in vid bedömningen om en fastighet eller byggnadsverk stämmer med gällande plan (9 kap. 30 § 3 st. PBL). Även avvikelser som inte är små får medges enligt 9 kap. 31 b-c § PBL.

Huddinge kommun anser att det är viktigt att PBL 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.

Daniel Dronjak,
Kommunstyrelsens ordförande