



Handläggare
Annelie Johnson
Samhällsbyggnadskontoret
Huvudprojektledare
08-523 030 68
annelie.johnson@sodertalje.se

Till
Regeringskansliet
Miljödepartementet
Naturmiljöenheten

Ert diarienummer
SOU 2020:78

Yttrande över remiss: Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

Sammanfattning

Södertälje kommun anser att förslaget till stor del är bra ur det planmässiga perspektivet, men det finns delar som skulle behöva förtydligas och korrigeras.

Ur det biologiska- och friluftslivsperspektivet anser Södertälje kommun att differentieringen inte har tagit tillräcklig hänsyn till att värna växt- och djurliv och allemansrättslig tillgång till stränder. Genom att behandla biologiska värden något schablonartat finns risker för att uppfyllelsen av miljömålen försvåras.

Gällande landsbygdsområden finns en risk för splittrad bebyggelseutveckling som försvårar för kommunerna att erbjuda nödvändig service, risk för fler enskilda avlopp, risk att en byggnad ger en oproportionerligt stor effekt på de biologiska och allemansrättsliga värdena samt att rätten till fri passage försvagas.

Tidpunkten för lagens inträdande för snäv för att behövt kartmaterial ska hinnas med och kommunen önskar att kartmaterialet kunde vara klart innan lagen träder i kraft för att undvika onödiga missförstånd och extraarbete för alla instanser från kommunen till domstolarna.

Södertälje kommun ser vissa risker med att ta bort och sedan återinföra strandskydd, något som riskerar att bli en onödig process som hade kunnat undvikas genom att kartläggning och utredningar är klar innan lagen träder i kraft.

Kommunerna behöver tillföras resurser initialt för att kunna planera och genomföra tillsynsuppdraget innan möjlighet finns att ta ut avgifter.

Resurser behöver tillföras kommunerna för att göra tolkning av äldre planer för att avgöra var strandskyddet gäller idag.

Det som saknas sedan gammalt och skulle kunna förbättras är kopplingar mellan MB och PBL.

Södertälje kommuns synpunkter med anledning av remissen:

Övergripande

Södertälje kommuns synpunkter:

Dagens strandskyddslagstiftning har givit oss många exempel på orimliga konsekvenser. En gammal tomt mitt inne i en skog får inte återbyggas eftersom det är mindre än 300 meter till närmaste sjö. Så kallade lucktomter mitt inne i en stad kan inte bebyggas eftersom de ligger för nära ett vattendrag. En kyrkogård kan vara belagd med strandskydd, vilket försvårar nya gravsättningar eftersom den anlades med den vackra tanken att de döda ska ha fin sjöutsikt. Det här är bara några exempel där strandskyddet slår fel. Inte i något av dessa fall påverkas medborgarens tillgänglighet till strandnära rekreation eller bevarandet av känsliga miljöer. Mot denna bakgrund är utredningens förslag välkomna.

Utredningen pekar på tänkbara vägar att kombinera strandskyddets syfte med att stimulera möjligheten att bo och verka på landsbygden, vilket kommunstyrelsen välkomnar. Möjligheten att införa landsbygdsområden i översiktsplanen är bra och vi bedömer att det är rätt forum för en sådan åtgärd. Likaså är det inte helt orimligt att det generella strandskyddet kan hävas vid mindre sjöar och vattendrag. Det är också positivt att strandskyddet hävs vid våtmarker som anlagts och att nya våtmarker inte omfattas av strandskydd, det kan underlätta anläggandet av nya våtmarker och på så sätt bidra till förbättrad vattenkvalitet. Det är bra att utredningen pekar på frågor som behöver bearbetas ytterligare, det välkomnar vi. Vidare har utredningen ett klokt resonemang kring hur strandskyddet ändå kan återinföras/behållas när det är en fråga om känsliga miljöer. Konsekvenser som i värsta fall riskerar att försvåra arbetet med att nå miljömålen är inte explicit belysta. Möjlighet till vissa differentierade lösningar som tar hänsyn till grunda vikars betydelse för djur- och växtliv bör diskuteras.

Kommunstyrelsen anser att man i det fortsatta arbetet behöver klara ut såväl de frågor utredningen själv lyfter fram, till exempel definitioner av sjöar, vattendrag och anlagda våtmarker, som möjligheten att strandskyddet kan sträcka sig olika långt från vattenlinjen beroende på områdets beskaffenhet. På vissa ställen kanske 5 meter är fullt tillräckligt, medan det på andra platser behöver vara uppemot 300 meter. Det bör även bli enklare att ordna så att tillgängligheten till naturupplevelser ökar, till exempel genom att strandskyddet inte ska hindra anläggande av bryggor på det sätt som sker idag. Kommunstyrelsen anser vidare att kriterierna för införande av landsbygdsområden behöver bli tydligare. Vi anser att det utifrån utredningens resonemang är svårt att bedöma i vilken utsträckning det faktiskt blir möjligt att införa landsbygdsområden i Södertälje kommun.

Vi noterar att utredningen endast nämner EU:s vattendirektiv på ett ställe, trots att vi idag har en tillämpning av strandskyddet som bygger på en rigorös tolkning av direktivet. Därför ser vi behov av att förändringar i strandskyddslagstiftningen samordnas med vattendirektivet. Det bör dock ske på ett sådant sätt att utredningens slutsatser är vägledande.

Kommunstyrelsen konstaterar avslutningsvis att det idag finns motstridiga formuleringar i olika lagrum. Vi tar för givet att de lagändringar som nu blir aktuella både görs med likalydande innebörder i samtliga lagrum. Vi förutsätter också att behovet av ändringar i andra kommuniserande lagar, utöver PBL (Plan- och bygglagen) och MB (Miljöbalken), samtidigt ses över, exempelvis fastighetsbildningslagen, ledningsrättslagen, vägagen med flera.

- Förslagen om differentiering är inte förenliga med strandskyddets syfte att långsiktigt värna växt- och djurliv och allemansrättslig tillgång till stränder. Konsekvenser för miljö och friluftsliv har behandlats utifrån ett generellt och schabloniserat perspektiv. Ett mer differentierat regelverk måste, för att inte motverka strandskyddets syften, utgå från specifika bedömningar av strandområdenas betydelse för biologisk mångfald, grön infrastruktur, miljö kvalitetsnormer för vatten samt områdenas betydelse för friluftsliv.
- Förslagen i dess nuvarande form riskerar att försvåra att uppnå miljömål, nationella mål för friluftsliv och miljö kvalitetsnormer för vatten. Miljökonsekvenser och konsekvenser för friluftsliv, miljö kvalitetsnormerna för vatten och miljömålen är summariskt beskrivna och bör utredas grundligare. Konsekvensutredning för miljö kvalitetsnormerna för vatten saknas helt.
- Lättnader i strandskyddet bör föregås av utredningar om strandområdenas betydelse för växt- och djurliv samt friluftsliv och miljö kvalitetsnormer för vatten.
- Det digitala kartstödet som finns tillgängligt idag är ofullständigt. Att genomföra lagändringar såsom utredningen föreslår, utan tillgång till ett fungerande kartstöd, är olämpligt då fungerande kartstöd är nödvändigt för en rättssäker tolkning av strandskyddet.
- Föreslår att en minsta allmänna 30 meters strandskydd behålls kring alla större naturliga sjöar och vattendrag (bortsett från mindre än 1 ha samt under 2 meters bredd som bör få en allmän 5 meters strandskydd samt anlagt vatten), även inom landsbygdsområden. På det sätt säkerställs allemansrättslig tillgång till stränder, växt- o djurlivet skyddas och utrymme lämnas för framtida översvämningar. Legitimitet och allmän acceptans för strandskyddet förstärks.
- Man kan också ställa fråga om möjlighet till dispens för komplementåtgärder ska kvarstå inom hård exploaterade områden i den omfattningen som gäller idag.
- Vad händer med gamla bedömningar om hemfridzoner som kan omfatta hela fastigheter upp till 0,5–1 ha?
- Se över förslagets påverkan och behov av ändringar i andra närliggande lagar utöver PBL, exempelvis fastighetsbildningslagen, ledningsrättslagen, väglagen mm.
- Kopplingarna mellan PBL och MB behöver ses över och förbättras. Många av de handläggare som arbetar med strandskyddsfrågor utgår ofta i huvudsak från en av lagarna och därför är kopplingarna viktiga att förstärka.

Förslag om upphävande av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag och anlagda vatten.

Förslag till ändring av

MB 7:13 §

MB 7:18 f §

Södertälje kommuns synpunkter:

- Det är svårt att få överblick över vad förslaget innebär för strandskyddet i Södertälje kommun p.g.a. att kartunderlaget som finns idag inte är tillförlitligt och att det inte är fastställt än hur avgränsningen enligt lagförslaget ska utföras.
- Vattendrag som är bredare än 2 meter är ganska stora vattendrag i vår del av landet och

kan utgöra en betydande andel av kommunens yta som avrinningsområde. Södertälje kommun bedömer att det är möjligt att flera av kommunens beslutade vattenförekomster enligt vattendirektivet kan utgöras av små vattendrag under 2 m bredd.

- Södertälje kommun anser inte att den föreslagna differentieringen av strandskyddet på ett vederhäftigt vis tar hänsyn till strandskyddets syften. Att upphäva strandskyddet baserat på storleksmått på vattnen är en grov generalisering som inte tar hänsyn till områdets/landskapens specifika förutsättningar och ekologiska funktionalitet vad gäller grön infrastruktur, naturtyper och friluftsentressen. Förslaget tar inte heller hänsyn till miljö kvalitetsnormerna för vatten eller till den betydelse som små sjöar och vattendrag har för biologisk mångfald och grön infrastruktur. En differentiering av strandskyddszonens bredd måste utgå från bedömning av ekologiska funktioner samt det aktuella landskapets specifika värden och förutsättningar. Bedömningen måste utgå från områdenas betydelse för grön infrastruktur, biologisk mångfald och friluftsliv. Många små vatten kan ha stor betydelse för strandskyddets syften. Analysen måste vara kunskapsbaserad.
- Det generella biotopskyddet gäller inte för alla naturtyper som finns representerade i små vatten, enbart småvatten i jordbruksmark. Detta innebär att många viktiga småbiotoper inte är skyddade enligt annan lagstiftning.
- Länsstyrelsen ges möjlighet att återinföra strandskyddet där det förordnats om upphävande och vid små sjöar och vattendrag om det behövs för strandskyddets syften. Om strandskyddet upphävs blir det svårt att driva att återinföra det gentemot markägare. Att länsstyrelsen får möjlighet att återinföra strandskyddet är inte tillräckligt för att säkerställa strandskyddets syften. Det är inte utan utredningar möjligt att överväga att undanta områden från strandskydd. Det behövs utredning av strandskyddsområdenas betydelse för biologisk mångfald, miljö kvalitetsnormerna för vatten och betydelse för grön infrastruktur och spridningskorridorer i landskapet.
- Hur ska de anlagda vattnen identifieras och vem ska ansvara för det? Ska de ingå i länsstyrelsernas kartläggning? Det kan vara ett svårt och omfattande arbete att klargöra när anlagda vatten har anlagts. Det framgår inte om dessa vatten kommer att ingå i det digitala uppdraget. I utredningen anges att förslaget innebär att strandskydd inte ska gälla för anlagda vatten i form av sjöar, dammar och våtmarker och att det finns problem med att definiera anlagda vatten. Det framgår inte av formuleringen av förslaget till lagändring att denna inte omfattar vattendrag. Samlad kunskap om anlagda vatten bör finnas innan lagändringen träder i kraft. Vem ansvarar för undersökning om vattnet är anlagd eller naturligt?
- Det är nödvändigt att rättsläget för anlagda vatten klargörs och att förslaget underlättar arbetet med att förbättra vattenkvaliteten genom anläggande av t.ex. småvatten för näringsretention och ökad biologisk mångfald. Det borde dock vara möjligt för länsstyrelsen att införa strandskydd även vid dessa vatten om de har betydelse för strandskyddets syften.
- Hur hanteras områden vid små sjöar och vattendrag och som innehåller höga naturvärden men saknar ett formellt beslut om biotopskyddsområden eller annat naturskydd? Dessa områden har hittills skyddats av strandskyddet. Hur hanteras områden vid anlagda vatten där växt- och djurlivet har hunnit etablera sig och innehåller höga naturvärden men saknar ett formellt beslut om tex biotopskyddsområden?
- Med klimatändringar kan utökade regnmängder leda till att små sjöar växer i utbredning och smala vattendrag blir bredare. Ur rättssäkerhetssynpunkt bör kartmaterial som redogör för länsstyrelsernas fastställning av var strandskyddet ska gälla vara färdigt redan

innan lagen träder i kraft. Enligt förslaget bör digitalisering av gammalt kartmaterial vara genomfört senast två år efter att förändringarna har trätt i kraft, vilket leder till otydlighet och osäkerhet.

Om kartmaterialet är inte klart kommer processen bli återigen händelsestyrd som är tids- och resurskrävande. Problemet som har funnits tidigare, att strandskydd gäller fullt ut på ena sidan länsgränsen medan det på andra sidan bedöms inte gälla längre, kommer förmodligen att uppstå. (Jämför 6.1.2)

- Förslagsvis skulle man kunna lämna 5 meters skyddsavstånd till små vatten för att skydda eventuella viktiga livsmiljöer.

Förslag till införande av landsbygdsområden där strandskyddet upphävs eller dispens från strandskyddet kan medges.

Förslag till ändring av

17 a § (nytt förslag)

18 § (nytt förslag)

18 d §5 (ändrat och tillkommande)

MB 7:18 f § (nytt förslag)

PBL 3.kap 5 a § (nytt förslag)

PBL 3 kap 16§ 3. (nytt förslag)

FOM 23 § (1998:1252) – förslag till ändring

Innehåll i ansökan om tillstånd, dispens och upphävande

(...) En ansökan om upphävande av strandskydd i landsbygds-områden enligt 7 kap. 18 § tredje stycket miljöbalken ska vara skriftlig och innehålla en karta som visar vilket område ansökan avser samt underlag som visar att kriterierna i 7 kap. 17 a § första stycket 1–3 miljöbalken är upp-fyllda.

FOM 25a§ Innan länsstyrelsen beslutar om upphävande av strandskydd i ett landsbygdsområde enligt 7 kap. 18 § tredje stycket miljöbalken ska länsstyrelsen, utöver det som anges i första stycket, samråda med

- 1. berörda kommuner och an-gränsande länsstyrelser, och*
- 2. de ideella föreningar och andra juridiska personer som har rätt att överklaga enligt 16 kap. 13 och 14 §§ miljöbalken.*

26 § länsstyrelsen ska meddela beslut inom 12 månader

Södertälje kommuns synpunkter:

- God tillgång till obebyggd mark och låg efterfrågan på mark är inte kvantifierade, vilket ger ett stort utrymme för tolkningar. Bestämmelsen om god tillgång till obebyggd mark borde istället vara relaterat till god tillgång till strandområden. Riksintressen för naturvård och friluftsliv bör utgöra särskild betydelse för strandskyddets syften.
- Det är nödvändigt att upphävande av strandskydd, eller utpekande av landsbygdsområden i översiktsplanen där lättnader kan ske i dispensgivning, kopplas till krav på utredning av strandskyddets betydelse för grön infrastruktur, naturvård och friluftsliv samt en bedömning av konsekvenserna för miljö kvalitetsnormerna för vatten samt för friluftsliv.

Kraven på utredningar som finns i förslaget (FOM 23 §) behöver preciseras.

Utredningen bör innehålla naturvärdesinventeringar av land- och vattenområde och

miljö kvalitetsnormer för vatten. Ofta saknas ekolog/limnolog/vattenstrateg eller motsvarande kompetens och resurser för att utföra utredningar i små kommuner och kunskapen om vatten och strandområden är bristfällig.

- Fri passage beskrivs i utredningen som grundläggande men enligt förslaget ska länsstyrelsen kunna "helt eller delvis" upphäva strandskyddet. Förslaget anses försvaga bestämmelsen om fri passage, då det *ger en möjlighet* att lämna fri passage medan den gällande bestämmelsen anger att fri passage *ska* lämnas. Nuvarande paragraf 18 f med bestämmelser om fri passage behöver stå kvar för att säkerställa fri passage.
- De nya bestämmelserna om landsbygdsområden medför att restriktiviteten för kustområden, tätortsnära lägen och vid de stora sjöarna har tagits bort. I dessa områden finns troligtvis en viss eller stor efterfrågan på mark, men då "god tillgång till obebyggd mark" och "låg efterfrågan på byggande" inte har preciserats kvantitativt medför det en risk för ökad exploatering i dessa områden. Många av dessa områden är också av riksintresse för friluftsliv och naturvård.
- Det första särskilda skälet, att ett område "*behövs för enstaka en- eller tvåbostadshus mm*" riskerar att ha stor relativ påverkan på strandskyddet, framförallt friluftsliv men även ekologi p.g.a. att fler och större områden riskerar att bli störda/fragmenterade av bostäder och tillfartsvägar och upplevas som privatiserade. Det är viktigt att bebyggelse inte sprids runt stränderna för att säkra allemansrätten. Det finns en risk att fri passage inte lämnas eller att området för fri passage privatiseras genom åtgärder som röjning/avverkning av växtlighet, byggande av enskilda bryggor mm. Byggande av enstaka bostäder medför också sämre möjlighet att samlokalisera bryggor och andra ingrepp i stranden, samt en risk att lägre krav ställs på undersökningar p.g.a. att det är dyrt för den enskilde att bekosta inventeringar och att det inte är möjligt att ta hänsyn till kumulativa effekter av många enskilda ärenden. Förslagen riskerar också att medföra ett ökat tillsynsbehov för att undvika privatiseringar inom strandskyddet runt omkring. Förslaget riskerar även att leda till sämre planering med mer utspridd bebyggelse, ökat bilberoende och fler enskilda avlopp. Byggande av enstaka bostadshus är ett enskilt intresse som inte bör väga tyngre än det allmänna intresset att skydda stränder för biologisk mångfald och friluftsliv. Helt oexploaterade områden kan ha stor betydelse för strandskyddets syften även i mindre befolkade områden och bör värnas för att säkerställa strandskyddets syften.
- Det andra särskilda skälet, att området "*behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse av att uppföra eller utveckla sammanhållen bebyggelse*", bör kopplas till krav på detaljplan. I detaljplaneprocessen finns en etablerad miljöbedömningsprocess och möjlighet att ställa krav på inventeringar och miljöbedömning av strandskyddets betydelse för växt- och djurliv och friluftsliv. Upphävande av strandskydd bör per definition anses medföra betydande miljöpåverkan.
- Det tredje särskilda skälet, att området "*behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som är nödvändiga för en verksamhet, om verksamheten har fördel av ett strandnära läge*", bör utöver verksamheter omfatta gemensamhetsanläggningar som bryggor och badplatser samt åtgärder som syftar till att stärka allmänhetens tillgång till stränderna på allemansrättslig grund, tex vandringsleder och rastplatser. Alla dispensprövningar bör vara kopplade till tydliga krav på utredningar av miljökonsekvenser samt krav på fri passage.

- Risk för splittrad bebyggelseutveckling utan kommunal och annan service. Kan ställa till det för kommunernas möjlighet att erbjuda förskola, skola, äldreboende, VA och annan behövlig service inom rimligt avstånd från bostaden.
- Förslaget anses inte ta hänsyn till värdefulla biotoper och miljö kvalitetsnormer i kustnära lägen och grunda kustområden, som är mycket viktiga för den biologiska mångfalden i havet, hyser många hotade biotoper som påverkas starkt negativt av exploatering. De grunda skyddade vikarna är dessutom mest attraktiva för lokalisering av bryggor m.m. samt för friluftsliv.
En fortsatt restriktivitet bör gälla längs havskusten, med krav på samlokalisering av bryggor och andra verksamheter. Ökat strandnära byggande leder till risk för att inte uppnå miljö kvalitetsnormerna för vatten vad gäller fysisk påverkan, ökad avrinning, närings- och föroreningsbelastning och minskad infiltration.
- Förslaget om att strandskyddet återinförs om förhållandena ändras så att ett område inte längre kan anses uppfylla kriterierna för ett landsbygdsområde kan leda till rättsosäkerhet. Vem initierar, länsstyrelsen eller kommuner, och bekostar utredning, samråd och handläggning av beslut om återinträdet?

Förslag på utökning och förtydligande av specifika lagtexter inom området:

- I förslaget anges två alternativa sätt att underlätta för landsbygdsområden:
 1. Kommuner bör kunna ansöka hos länsstyrelsen om att strandskyddet upphävs i landsbygdsområden, eller
 2. Redovisa landsbygdsområden i översiktsplan, där det ska vara enklare att få dispens. I andra fallet är det bra att tillföra ytterligare särskilt skäl, landsbygdsområde, i 7 kap 18 c § som ska tillämpas inom landsbygdsområden med hänvisning till 17 d för tydlighetens skull.
- Att kommuner har möjlighet att söka upphävande av strandskydd hos länsstyrelsen bör införas i PBL, i tex 4 kap 17 §, kanske som 17 a §.
- Det föreslås att länsstyrelsens handläggningstid för upphävande av strandskydd inom landsbygdsområden begränsas till 12 månader. I PBL finns handläggningstider angivna för tex planbesked och bygglov. Därför skulle det vara klokt att införa länsstyrelsen en kortare handläggningstid i den tillkommande 4 kap 17 a §. 12 månader är för lång tid och eftersom planbesked har en handläggningstid på 4 månader anser Södertälje kommun att detsamma bör gälla för länsstyrelsen. Detta är till stor del för att kunna hålla ett vettigt tempo i processen som redan idag av många anses ta för lång tid.

Förslag om ändring i miljöbalken avseende strandskyddets återinträdande vid upphävande eller ändring av planer

Södertälje kommuns kommentarer:

Förslaget syftar till att inte dubbelpröva områden där länsstyrelsen sedan tidigare har beslutat om att upphäva strandskyddet. Formuleringen ”om inte annat bestäms” är otydlig och kan tolkas som att strandskyddet kan upphävas utan prövning i detaljplan.

Förslag till särskilt skäl för strandskyddsdispens för klimatanpassningsåtgärder 18 c § (nytt förslag)

Södertälje kommuns kommentarer:

Det är positivt att klimatanpassningsåtgärder är skäl för dispens.

Förslag till skärpningar

18 c § (tillägg till nuvarande särskilda skäl)

(...) 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.

Södertälje kommuns kommentarer:

- Det är oklart hur denna bestämmelse ska tolkas, det kan tolkas som att bestämmelserna istället ska tolkas mindre restriktivt i övriga områden. Detta föreslås ju att regleras genom förslagen som gäller landsbygdsområden, vilket innebär att skrivelsen inte har någon betydelse. Rättspraxis utgör redan idag en restriktiv tolkning.
- Strandskyddsbestämmelserna borde samordnas med vattendirektivet så att strandskyddet kan bidra till att miljö kvalitetsnormerna för vatten kan uppnås.
- Areella näringars påverkan på strandskyddets syften har inte utretts. För att stärka strandskyddets syften borde ekologiska skydds zoner vid vatten inom de areella näringarna utredas.

Strandskydd i detaljplaner och områdesbestämmelser

Södertälje kommuns kommentarer:

- I både nuvarande och föreslagen 18 f § anges följande:
I fråga om strandskydd som har upphävts för ett område genom en bestämmelse i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller för ett område som har avsetts att omfattas av en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt samma lag gäller strandskyddet åter, om
 1. området upphör att omfattas av detaljplanen eller områdesbestämmelserna, eller
 2. detaljplanen eller områdesbestämmelserna ersätts med en ny detaljplan.
- Att upphävande av strandskydd omfattar även områdesbestämmelser behöver föras in i 4 kap 17 § PBL.
- Att upphävande av strandskydd är en bestämmelse i en detaljplan saknas i 4 kap 5 § PBL trots att gränserna för strandskydd och området där strandskydd upphävs ska redovisas både på plankarta och motiveras i planbeskrivning. Lägg till punkt 4 nedan till 4 kap 5 § PBL.

4 kap 5 § PBL Detaljplanens innehåll

I en detaljplan ska kommunen

1. bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden,

2. bestämma användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för, och

3. bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden, samt

4. bestämma och ange gränserna för upphävande av strandskydd.

Strandskydd och äldre planer

Bakgrund:

Strandområden som vid utgången av juni 1975 ingick i äldre, redan fastställda generalplaner, stadsplaner eller byggnadsplaner skulle enligt övergångsbestämmelserna inte omfattas av strandskydd enligt den nya lagen, om inte annat förordnades. Denna bestämmelse överfördes i samband med miljöbalkens tillkomst i huvudsak oförändrad till 10 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Bestämmelsen saknas dock i 10 a § som reglerar strandskyddets återinträde när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt PBL. Därför har strandskydd alltid återinförts inom områden där tex länsstyrelserna har i förordnat att strandskyddet inte ska gälla inom kvartersmark, vilket har lett till otydlighet och prövningar i ärende som har redan prövats tidigare.

Utredningen föreslår ett tillägg i 10 a § i lag om införande av miljöbalken, ”om det inte bestäms annat”. Syftet med tillägget, enligt utredningen, är att minska tolkningsutrymmet och undanröja ett hinder för kommunernas detaljplanering.

Södertälje kommuns kommentarer:

Om syftet är att minska tolkningsutrymmet, särskilt i fråga om gamla beslut, bör kanske tempusformen förändras så att tillägget lyder: **om det inte bestämts annat.**

- Det är bra att i förslaget har ”om det inte bestäms annat” har på förts in i lag om införande av Miljöbalken (1998:811) i 10 a § för att hindra dubbelprövning av upphävande i samband med planläggning då strandskydd återinträder i vissa fall.
- ”Om det inte bestäms annat” bör, för att bli ett verksamt instrument mot onödiga och för samhället kostsamma dubbelprövningar, införas även i 7 kap 18 f § punkt 2.
- ”Om det inte bestäms annat” bör införas självklart också i 7 kap 18 g § för att hindra onödiga dubbelprövningar.
- ”Om det inte bestäms annat” skulle också behöva föras in i 4 kap § 17 PBL för att hindra onödiga dubbelprövningar.
- Hur blir tillämpningen när beslut om upphävande eller dispens av strandskydd saknas i gällande plan men planen är genomförd?

Uppdrag om digitalisering

Södertälje kommuns kommentarer:

- Uppdatering av det digitala kartstödet behöver prioriteras. Det skulle ge länsstyrelserna och kommunerna en möjlighet till granskning av förslagets konsekvenser.
- Det är bättre att lagen träder i kraft först efter länsstyrelsernas fastställande av kartmaterial. Lagens legitimitet urholkas genom att ”Vad som slutligt ska anses vara en liten sjö eller ett smalt vattendrag avgörs dock ytterst av praxis” (se s. 188). *Identifiering av var strandskydd gäller eller inte gäller är viktigt för tillämpningen och legitimiteten. Enskilda och myndigheter ska veta var strandskydd gäller (se s. 197). Det behöver därför synliggöras var strandskydd gäller genom att utveckla ett lättillgängligt digitalt kartverktyg (se s. 197). Lagen bör inte träda i kraft innan digitala kartverktyget och länsstyrelsernas beslut är klara.*
- Tolkning och digitalisering av var strandskyddet gäller är mycket viktigt för rättssäkerheten i prövning av strandskydd och bör prioriteras högt. Digitaliseringen bör

- genomföras innan lagförändringar träder i kraft.
- Digitaliseringsuppdraget behöver kopplas till ett uppdrag om ajourhållning av geografiska strandskyddsdata. Ett inrapporteringsystem för ändringar i strandskyddet, t.ex. genom nya detaljplaner och andra förändringar, och en datavärd för detta behöver utses. För närvarande pågår revidering av strandskyddsdata för införande i registerkartan i Stockholms län, men tolkning av detaljplaner ingår inte i detta uppdrag. Resurser behöver tillföras kommunerna för tolkning av var strandskyddet gäller i äldre planer. För att undvika feltolkningar skulle även nya anlagda vatten behöva registreras.

Möjlighet att återinföra strandskyddet

Södertälje kommuns kommentarer:

- Det kommer att kräva stora resurser hos länsstyrelserna och berörda fastighetsägare att utreda och yttra sig gällande förslag till återinförande av strandskydd där det har tagits bort med de nya begränsningarna.
- För att undvika onödig hantering hade det varit bättre om kartmaterialet och de utredningar som länsstyrelserna med hjälp av kommunerna kommer att behöva genomföra, är klart innan lagen träder i kraft för att undvika en omständlig process där förutsättningarna ändras flera gånger för fastighetsägarna. Det skulle bidra till en mer rättssäker hantering med mindre oklarheter som kan ge ett mindre tryck på domstolarna. Fastighetsägare måste såklart ha möjlighet att yttra sig även i detta fall och deras möjligheter till det bör föras in i lagen som beskrivs på sid 189. *(Innan länsstyrelsen fattar beslut bör den förelägga ägare och innehavare av särskild rätt till marken att inom viss tid yttra sig över förslaget. Regeringen bör införa bestämmelser om det i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera).*

Förslag att stärka tillsynen

Södertälje kommuns kommentarer:

- Tillsynsvägledning från länsstyrelserna kan stärka den kommunala tillsynen av strandskyddsbestämmelserna, men då strandskyddstillsynen är så eftersatt behövs stora resurser för förberedande arbeten för kommuner som troligtvis inte kan täckas av tillsynsavgifter.
- Kommunerna behöver avsätta tid för kompetensutveckling. Kommunerna har rätt att ta ut en avgift för sin tillsyn, men en del av tillsynen är skattefinansierad. Det anges vidare att en ökad tillsyn skulle därmed kunna finansieras delvis med skatteintäkter.
- Resurser behöver tillföras kommunerna initialt för utökade kostnader i form av utbildning, inventeringar och utredningar som förbereder inför den operativa tillsynen och senare för systematiskt tillsynsarbete.
- Systematiska tillsynsarbetet kan inte påbörjas innan digitala kartmaterialet, länsstyrelserna beslut om var strandskyddet ska gälla och tillsynsvägledning är på plats.

Påverkan på miljömål, friluftsmål och miljökonsekvenser

Södertälje kommuns kommentarer:

- Påverkan på miljömål, mål för friluftslivet och miljökvalitetsnormer för vatten är mycket

summariskt beskriven och det finns risk att förslagen försvårar för flera av miljömålen och friluftsmålen att uppnås. Särskilt exploatering vid havsstränder och grunda havsvikar lyfts som risk för friluftsliv och för att miljömålet ”Hav i balans samt levande kust och skärgård” inte uppnås. Det finns även en risk för att andra småbiotoper påverkas negativt.

- Förslagen riskerar att motverka strandskyddets syften.

För Södertälje kommun

Boel Godner (S)
Kommunstyrelsens ordförande