

Regeringskansliet

## **Betänkande Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)**

*Kommunstyrelsens yttrande till Regeringskansliet (ert dnr M2020/02032)*

Nacka kommun väljer att yttra sig över det rubricerade strandskyddsbetänkandet och vill framföra nedanstående.

### Generella synpunkter

Strandskyddet syftar till att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och till att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet, på land och i vatten. Det är kommunerna som har bäst förutsättningar att göra bedömningar i frågor som gäller just lokala överväganden. Beslut om framtida markanvändning enligt plan- och bygglagen (PBL) fattas av demokratiskt valda politiker i kommunen, genom avvägningar mellan olika intressen. Det ligger helt i kommunernas intresse att genom väl avvägda beslut hitta en balans för byggande, friluftsliv, allemansrättslig tillgång till stränder och bevarande av goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

Det är förvisso bra att staten vill göra en förändring av strandskyddsreglerna eftersom dagens system är oöverblickbart, inkonsekvent och svårarbetat. Nacka kommun vill dock att strandskyddet görs om i grunden så att det blir en integrerad del av den kommunala fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen (PBL) med utrymme för anpassning till lokala förhållanden, i en god balans mellan exploatering och bevarande och hänsyn till total samhällsnytta. Kommunen anser att det i direktiven till betänkandet borde ha funnits med en möjlighet att pröva lättnader av strandskyddet i områden med högt exploateringstryck – förutsatt att strandskyddets syften inte motverkas. Denna avvägning görs bäst av kommunerna själva. Det måste också finnas en viss förutsägbarhet och rättssäkerhet för kommuner, enskilda och företagare i hur strandskyddslagstiftningen tillämpas. I direktiven till uppdraget ingår att föreslå åtgärder som ökar det lokala inflytandet, men betänkandets förslag pekar snarare mot mer statlig styrning och beslutsfattande genom länsstyrelsen, något som Nacka kommun motsätter sig.

Vidare anser Nacka kommun att förslagens konsekvenser i många fall är bristfälligt beskrivna, särskilt förändringar som påverkar strandskyddets omfattning och i vilken utsträckning förslagen omfattar stads-, byggnads- och detaljplaner samt områdesbestämmelser. Även förslagens konsekvenser för det utvidgade strandskyddet skulle behöva klargöras.

Avsnitt 6.1.4 - Om förslaget att strandskydd inte ska gälla vid insjöar med en vattenyta som uppgår till 1 hektar eller mindre eller vattendrag som är 2 meter eller smalare  
I Nacka finns tio insjöar och tre vattendrag som skulle påverkas av förslaget. Nacka kommun bedömer att förslaget skulle kunna få vissa negativa konsekvenser för de värden strandskyddet ska värna och därmed riskerar även möjligheterna att nå flera miljömål att minska. Konsekvenserna för strandskydd kring småvatten bör klargöras, dels vad gäller områden som ingår i stads-, byggnads- och detaljplaner eller omfattas av områdesbestämmelser, dels för de stränder som omfattas av utvidgat strandskydd. Det framgår inte huruvida strandskyddet fortsatt kommer att gälla vid småvatten som berörs av utvidgat strandskydd, detta bör förtydligas. Förslaget som helhet tillstyrks då det innebär att kommunen får större inflytande över markanvändningen, vilket är positivt.

Avsnitt 6.1.4 - Om förslaget att Länsstyrelsen ska kunna besluta att strandskydd ska gälla vid mindre sjöar och vattendrag  
Nacka kommun bedömer inte att förslaget kommer att fungera som tänkt motvikt för att förhindra att särskilt höga värden för strandskyddet kring småvatten går förlorade till följd av det generella upphävandet av strandskydd kring småvattnen.

Avsnitt 6.1.4 - Om förslaget att Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas  
Nacka kommun anser att staten ska fokusera på att få till stånd en strandskyddslagstiftning som kan ge vägledning för kommunerna i samband med planering enligt plan- och bygglagen (PBL). Detaljer kring vad som ska definieras som sjö respektive våtmark behöver sedan klargöras, lämpligen med stöd av Naturvårdsverket, så att digitaliseringen av strandskydd möjliggörs.

Avsnitt 6.3 - Om förslaget att länsstyrelserna bör få i uppdrag att genom en heltäckande digitalisering klarlägga var strandskyddet gäller i respektive län  
Konsekvenserna för Nacka kommun bedöms bli ringa och det är positivt att ett samlat strandskyddsskikt föreslås.

Avsnitt 6.4 - Om förslaget att länsstyrelserna ska kunna upphäva tidigare beslut om undantag från strandskyddet, om området har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften  
Nacka kommun anser att det kan vara rimligt att länsstyrelserna ska ges möjlighet att ändra tidigare förordnanden om strandskyddets omfattning. Dock måste konsekvenserna

inom områden med äldre stads- och byggnadsplaner analyseras och förtydligas, då det är svårt att utläsa utifrån den komplicerade lagstiftningen som aktualiseras.

Avsnitt 7.6 - Om förslaget att stärka strandskyddet i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor

Nacka kommun anser att strandskyddslagstiftningen och den praxis som utvecklats redan idag är mycket restriktiv. Att föreslå ytterligare restriktivitet vid tillämpningen av de särskilda skälen är inte ändamålsenligt. Vidare ifrågasätter kommunen om det är rimligt att de särskilda skälen ska tillämpas med olika restriktivitet beroende på var i landet området är beläget. Om en plats är ianspråktagen på ett sätt som gör att den saknar betydelse för strandskyddets syften, så är den det oavsett var i landet den ligger. En viktig infrastrukturåtgärd eller ett angeläget bostadsförsörjningsprojekt borde inte kunna nekas på grund av att det råder ett högt exploateringsstryck i området, om åtgärden inte strider mot strandskyddets syften. Det är även oklart varför exempelvis en företagare som vill utvidga sin verksamhet i ett storstadsområde ska missgynnas, eller om förslaget skulle kunna innebära att en enskild som vill ersätta en lagligt uppförd gammal brygga skulle nekas strandskyddsdispens.

Nacka kommun bedömer att förslaget om att exploateringsgraden och exploateringsstrycket ska bedömas inom en radie om en till tre kilometer omkring den plats som dispensen eller upphävandet avser, är svårtillämpat. Generellt är efterfrågan på mark i kommunen stor, men exploateringsgraden behöver dock inte vara hög om platsen ligger nära ett grönområde eller naturreservat. Följden blir att den större restriktiviteten som föreslås inte kan tillämpas. Begreppet "hög exploateringsgrad" bör definieras.

Vidare anser kommunen att betänkandet inte redovisat vilka konsekvenser denna skärpning får för enskilda, kommuner eller för de värden strandskyddet syftar till att värna. Vad gäller enskilda redovisas inte konsekvenserna utifrån bland annat äganderätten. Exempelvis har senare domar från Högsta domstolen och Mark- och miljööverdomstolen behandlat frågan om äganderätten. Det bör klargöras hur förslaget förhåller sig till denna rättspraxis. Det är också en brist i betänkandet att de konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen om skärpningar inte särskilt redovisas vad gäller det kommunala självstyret. Betänkandet har till synes inte utrett eller redovisat på vilket sätt skärpningen faktiskt värnar obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden. Utan resonemang kring vilka, och hur stora, de positiva konsekvenserna kan förväntas bli är det mycket svårt att bedöma om föreslagna skärpningar är motiverade eller rimliga i förhållande till motstående intressen samt om de står i proportion till inskränkningen för enskilda och kommuner.

Sammantaget bedömer Nacka kommun att förslaget inte medför ökad rättssäkerhet, ökad tydlighet och förutsägbarhet, ej heller ökad legitimitet för strandskyddslagstiftningen, varför kommunen bestämt avstyrker förslaget.



#### Avsnitt 7.6 - Om förslaget att stärka strandskyddet för grunda mjukbottnar

Nacka kommun bedömer att det kan finnas fördelar med förslaget ut miljösynpunkt. Det framgår dock redan i strandskyddslagstiftningens förarbeten och Boverkets och Naturvårdsverkets vägledning att stor restriktivitet ska gälla beträffande åtgärder vid grunda mjukbottnar. Frågan är därför om det är tillämpningen av befintlig lagstiftning eller lagstiftningen som brister? Vidare anser kommunen att motiv saknas till förslaget om ett nytt särskilt skäl för klimatanpassningsåtgärder i avsnitt 7.7 inte ingår i de särskilda skäl som föreslås tillämpas mer restriktivt.

#### Avsnitt 7.7 - Om förslaget att införa ytterligare ett särskilt skäl för att möta behovet av klimatanpassningsåtgärder

Nacka kommun anser att det är oklart varför föreslaget begränsas till att endast vara tillämpligt vid befintlig bebyggelse med tanke på de åtgärder som nämns. Det som behöver styras med klimatanpassningsåtgärder, till exempel att hindra översvämningar eller öka markens stabilitet, är inte heller sådant som alltid kan eller behöver utföras i direkt anslutning till bebyggelse. Kommunen tillstyrker förslaget, men föreslagen formulering behöver förtydligas.

#### Avsnitt 8 - Om ökad och mer effektiv tillsyn inom strandskyddade områden

Nacka kommun bedömer att tillskottet som föreslås till Naturvårdsverket inte kommer att bidra till någon nämnvärd ökning av kommunernas tillsyn.

Namn Namn

Namn Namn