

2021-03-30

TJÄNSTESKRIVELSE
Dnr MSN 2021/27

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

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

Miljödepartementets d.nr. M2020/02032

Förslag till beslut

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden föreslår kommunstyrelsen fatta följande beslut. Kommunstyrelsen antar förslag till yttrande Miljödepartementets remiss av betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78) enligt bilaga 1 till tjänsteskrivelse daterad 2021-03-30.

Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

Sammanfattning av ärendet

Nacka kommun har valt att yttra sig över Miljödepartementets remiss av betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78).

Syftet med betänkandet är att göra om strandskyddet i grunden för att skapa ökad acceptans och mindre tillämpningsproblem. Det ska ske genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till att sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringsstryck. Det ska bli enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden medan strandskyddet ska bibehållas eller förstärkas i starkt exploaterade områden.

De förslag som bedöms ha störst betydelse för Nacka kommun innebär i korthet att generellt strandskydd vid små sjöar och vattendrag tas bort och att strandskyddets stärks i högexploaterade områden och vid grunda mjukbottnar samt att det ska bli enklare att vidta klimatanpassningsåtgärder. Vidare föreslås att länsstyrelserna ges i uppdrag att redovisa strandskyddets omfattning digitalt.

Miljöenhetens och Planenhetens synpunkter på dessa förslag beskrivs nedan.

I Nacka kommun finns uppskattningsvis 10 insjöar och tre vattendrag som kommer att undantas från det generella strandskyddet, se bilaga 2 till tjänsteskrivelsen. Förslaget bedöms få vissa negativa konsekvenser för djur- och växtlivet och friluftslivet. Kommunens inflytande över markanvändningen ökar.



Förslaget om skärpningar av strandskyddet i högexploaterade områden bedöms bli svårt att tillämpa, både med avseende på var det ska ske och i den restriktivitet som förutsätts i ärendehandläggningen. Vidare är konsekvensbedömningen otillräcklig både för enskilda, kommuner och för de värden strandskyddet syftar till att värna. Förslaget avstyrks.

Beträffande det stärkta skyddet av grunda mjukbottnar bedöms det ha fördelar ur miljösynpunkt. En följd antas bli att större krav skulle ställas på kunskapsunderlag vilket får konsekvenser för såväl enskilda som kommunen.

När det gäller förslaget rörande klimatanpassningsåtgärder är det oklart om det endast ska vara tillämplig vid befintlig bebyggelse med tanke på att exempelvis även infrastrukturåtgärder kan aktualiseras.

Vad gäller frågan om en digitalisering av strandskyddet behöver frågan om ansvar för förvaltningen av strandskyddsskiktet klargöras. Konsekvenserna för kommunen bedöms i övrigt bli ringa och förslaget tillstyrks.

En generell synpunkt är att konsekvenserna för stads-, byggnads- och detaljplaner samt områdesbestämmelser är bristfälligt beskrivna i de delar förslagen påverkar strandskyddets omfattning. Det är av särskild vikt i mer exploaterade områden eftersom de i högre grad omfattas av olika planinstitut. Även förslagets konsekvenser för det utvidgade strandskyddet behöver klargöras exempelvis vad gäller huruvida strandskyddet fortsatt kommer att gälla vid småvatten som idag omfattas av utvidgat strandskydd.

Ärendet

Miljödepartementets har skickat betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78) på remiss. Nacka kommun ingår inte i listan över kommuner som fått betänkandet på remiss. Kommunen har dock valt att yttra sig över remissen. I det följande benämns remissen *betänkandet*.

Beredningen av ärendet

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden lämnar synpunkter utifrån sina ansvarsområden. Ärendet behandlas denna gång parallellt i kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott som antar ett yttrande. Kommunens samlade synpunkter antas i ett yttrande i kommunstyrelsen genom ett ordförandebeslut, och detta yttrande lämnas till Miljödepartementet.

Strandskydd i Nacka kommun

Strandskyddet syftar till att långsiktigt

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

Generellt gäller strandskydd vid havet samt vid insjöar och vattendrag.

Strandskyddsområdets utsträckning är enligt huvudregeln området intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd, såväl inåt land som ut i vattnet. Länsstyrelsen



får besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften.

I Nacka kommun finns en kuststräcka och ett antal öar, cirka 40 sjöar och några mindre vattendrag. De områden som omfattas av utvidgat strandskydd i kommunen ligger i huvudsak inom beslutade eller planerade naturreservat, eller inom det större sammanhängande naturområdet vid Erstavik. Ett fåtal av kommunens vattendrag omfattas av strandskydd. Inom strandnära detaljplaner är strandskyddet ofta delvis upphävt.

Nacka kommun handlägger ca 70 ansökningar om strandskyddsdispens samt ca 25 tillsynsärenden per år. Därutöver hanteras och upphävs strandskyddet även i detaljplaner.

Enligt betänkandet ligger Nacka kommun på en femte plats, med en exploateringsgrad på 57,7 procent, av de kommuner i landet som har mest exploaterad strandzon. Det kan jämföras med Danderyds kommun som ligger på första plats med en exploateringsgrad på 68,9 procent och Jokkmokks kommun som har den lägsta exploateringsgraden med 1,4 procent andel exploaterad strandzon.

Betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd

Enligt regeringens direktiv till utredningen ska betänkandet föreslå åtgärder som:

- medför att strandskyddet görs om i grunden genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringstryck,
- gör det enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden samt förbättra förutsättningarna för bostäder och näringsverksamhet i områden med lågt exploateringstryck,
- bibehåller eller om behov finns förstärker strandskyddet för att värna obrutna strandlinjer, den allemansrättsliga tillgängligheten och miljön i starkt exploaterade områden,
- säkerställer ett effektivt, ändamålsenligt och legitimt strandskydd samt beakta möjligheten till regelförenklingar,
- ökar lokalt inflytande.

Betänkandets förslag

Syftet med betänkandet är att göra om strandskyddet i grunden för att skapa ökad acceptans och mindre tillämpningsproblem. Det ska ske genom en ökad differentiering som tar hänsyn till att tillgången till sjöar och stränder varierar i landet, liksom befolkningstäthet och exploateringstryck. Det ska bli enklare att bygga strandnära i landsbygdsområden medan strandskyddet ska bibehållas eller förstärkas i starkt exploaterade områden. Förändringarna avses träda i kraft den 1 januari 2022. Äldre bestämmelser gäller för ärenden och mål som har påbörjats före ikraftträdandet.



Förslaget innebär i korthet följande:

- Generellt strandskydd vid små sjöar och vattendrag tas bort
- Strandskydd ska inte gälla vid anlagda vatten tillkomna efter 1975
- Länsstyrelsen kan ändra gamla förordnanden om strandskyddets omfattning
- Regler förtydligas för inträdande av strandskydd i vissa äldre planer som ska ersättas
- Bättre redovisning av strandskyddets omfattning och var det gäller
- Enklare att vidta klimatanpassningsåtgärder
- Stärkt skydd i högexploaterade områden och vid grunda mjukbottnar
- Ökad och mer effektiv kommunal tillsyn
- Underlättande av byggande inom landsbygdsområden
- Utred undantag för de areella näringarna vidare

Miljöenheten och Planenheten bedömer att vissa av förslagen inte berör Nacka kommun. De förslagen kommer endast att beröras mycket kortfattat och då för att ge en helhetsbild av betänkandets innehåll.

Nedan beskrivs förslagen (utifrån dispositionen i betänkandet) inklusive Miljöenhetens och Planenhetens bedömning och förslag till yttrande.

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.

Förslaget innebär 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. Enligt betänkandet bör ett generellt borttagande av strandskyddet vid de minsta sjöarna och vattendragen leda till en ökad acceptans och mindre tillämpningsproblem kring strandskyddet och därigenom sammantaget leda till ett bättre och mer ändamålsenligt skydd.

Enligt betänkandet har vattendrag och strandzoner generellt höga värden för djur- och växtliv. Stränder utgör också övergångszoner mellan olika miljöer och är därför särskilt artrika. Det är inte storleken på en sjö eller ett vattendrag som är avgörande för dess värden; även ett småvatten kan ha stor betydelse för såväl växt- och djurlivet som för friluftslivet. Små sjöar och vattendrag kan även vara känsligare för påverkan än stora, just på grund av sin ringa storlek. Ett litet ingrepp kan då få relativt sett stor betydelse och lokalt påtagligt påverka sjön eller vattendraget så att livsmiljöer för växter och djur försvinner eller förändras. Mindre sjöar och vattendrag har nästan alltid värden för både växt- och djurlivet i exploaterade områden.

Sedan 2014 kan länsstyrelserna i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet vid en liten sjö (omkring 1 hektar eller mindre) eller ett litet vattendrag (omkring 2 meter eller smalare) om områdets betydelse för strandskyddets syften är liten, dock har detta inte skett i Nacka kommun.



Länsstyrelsen i Stockholms län förordnade den 3 juni 1999 om att undanta vissa områden från det generella strandskyddet då de bedömdes sakna betydelse för strandskyddets syften. I Nacka kommun innebär det i praktiken att vissa små vattendrag inte omfattas av strandskydd.

I Nacka kommun finns uppskattningsvis 10 insjöar med en vattenyta om 1 hektar eller mindre och tre vattendrag som är 2 meter eller smalare som omfattas av strandskydd idag, se bilaga 2 för karta och lista på dem. Dessa småvatten kan således komma att undantas från det generella strandskyddet. Naturvårdsverket föreslås definiera hur ytorna för småvattnen ska beräknas och bedömas, se betänkandets avsnitt 6.1.4 nedan.

En av sjöarna och ett vattendrag omfattas av 300 meter strandskydd, övriga av 100 meters strandskydd. I flertalet fall har dock delar av strandskydds-zonen bebyggts, vilket har fått till följd att strandskydds-zonerna är reducerade (dvs smalare än 100 resp. 300 meter från strandlinjen). Flera småvatten och deras strandskydds-zoner ingår helt eller delvis i detaljplaner. Två av sjöarna och två vattendrag omfattas av naturreservat, och tre av sjöarna ligger inom områden som utreds som naturreservat.

De aktuella småsjöar i Nacka kommun som ligger inom/mycket nära tätortsbebyggelse fungerar som tillflyktsorter för djur- och växter och de utgör attraktiva och välbesökta rekreativmiljöer för människor. Därutöver bidrar de med viktiga ekosystemtjänster som exempelvis flödesutjämning för omkringliggande exploaterade områden.

Delar av de aktuella markområdena som skulle undantas från strandskydd ligger inom naturreservat och har därmed ett skydd. För kvarvarande markområden är det osäkert vad som på längre sikt kommer att ske. Sannolikheten för att de tas i anspråk ökar jämfört med i dagsläget. Miljöenheten och Planenheten bedömer därför att förslaget skulle kunna få vissa negativa konsekvenser för de värden strandskyddet ska värna i kommunen. Därmed riskerar även möjligheterna att nå flera miljömål att minska. På nationell nivå, inom andra högexploaterade områden, kan konsekvenserna för strandskyddets syften antas bli större då det inte är säkert att de strandområdena omfattas av andra skyddsformer och då de negativa effekterna för strandskyddet ackumuleras.

Remissförslaget skulle innebära att Nacka kommuns strandskyddade yta minskar. Sett till att kommunens stränder har en så pass hög exploateringsgrad som 57,7 procent anser Miljöenheten och Planenheten att minskningen av strandskyddad yta strider mot det utredningsdirektiv som anger att strandskyddet ska bibehållas, eller om behov finns förstärkas, i starkt exploaterade områden. Däremot är förslaget i linje med det utredningsdirektiv som anger att det lokala inflytandet ska öka, eftersom kommunens inflytande över markanvändningen ökar.

Miljöenheten och Planenheten anser att konsekvenserna för strandskydd kring småvatten behöver klargöras vad gäller områden som ingår i stads-, byggnads- och detaljplaner eller omfattas av områdesbestämmelser. Vidare framgår det inte tydligt huruvida strandskyddet fortsatt kommer att gälla vid småvatten som berörs av utvidgat



strandskydd. Att detta beskrivs är av särskild vikt i mer exploaterade områden som exempelvis Nacka kommun, eftersom de i högre grad omfattas av olika planinstitut.

Avsnitt 6.1.4 om förslaget att Länsstyrelsen ska kunna besluta att strandskydd ska gälla vid mindre sjöar och vattendrag.

Förslaget innebär att Länsstyrelsen ska kunna besluta att strandskydd ska gälla vid mindre sjöar och vattendrag om de har särskild betydelse för strandskyddets syften. Syftet är att det tidigare beskrivna generella upphävandet av strandskydd kring småvatten kompletteras med möjligheten att i det enskilda fallet återinföra strandskydd. Det är länsstyrelserna som förväntas initiera den typen av ärenden men utredningen konstaterar¹ samtidigt att de kan komma att behöva mer resurser och behöva omprioritera sitt arbete för inventering av mindre sjöar och vattendrag för att kunna bedöma deras betydelse för strandskyddets syften.

På grund av de förutsättningar länsstyrelserna har, enligt vad betänkandet anger ovan, bedömer Miljöenheten att förslaget inte kommer att fungera som tänkt motvikt i tillräcklig grad för att förhindra att särskilt höga värden för strandskyddet kring småvatten går förlorade till följd av det generella upphävandet av strandskydd kring småvattnen.

Vidare är det angeläget att klargöranden sker om vad gäller eventuella områden som ingår i stads-, byggnads- och detaljplaner eller områden som omfattas av områdesbestämmelser, om de ligger inom en strandskyddszon kring ett småvatten där Länsstyrelsen avser att besluta om att införa strandskydd.

Avsnitt 6.1.4 om förslaget att Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas.

Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om hur insjöars storlek och vattendrags bredd ska bestämmas i syfte att underlätta tillämpningen av det generella undantaget för småvatten.

För att även arbetet med digitaliseringen av strandskyddet, se betänkandets avsnitt 6.3, ska fungera bedömer Miljöenheten att frågan om vad som är en sjö respektive en våtmark i praktiken också kan behöva behandlas av Naturvårdsverket. Insjöar omfattas av strandskydd, men våtmarker omfattas inte.

Avsnitt 6.2 om förslaget att strandskydd inte ska gälla vid anlagda vatten (sjöar, dammar och våtmarker) som har tillkommit efter 1975.

Enligt förslaget ska strandskydd inte gälla vid anlagda vatten (sjöar, dammar och våtmarker) som har tillkommit efter 1975. Syftet är bland annat att inte missgynna eller hindra den som önskar anlägga ett vatten för att exempelvis minska övergödning, då denne kan avstå från att vidta åtgärden om strandskydd inträder. Värden för äldre anlagda vatten antas generellt vara högre.

¹ s 188



Det finns få eller inga vatten anlagda efter 1975 som omfattas av strandskydd i Nacka kommun. Förslaget bedöms inte påverka kommunen.

Avsnitt 6.3 om förslaget att länsstyrelserna bör få i uppdrag att genom en heltäckande digitalisering klarlägga var strandskyddet gäller i respektive län.

Betänkandet föreslår att regeringen bör ge länsstyrelserna i uppdrag att genom en heltäckande digitalisering klarlägga var strandskyddet gäller i respektive län. Betänkandet menar att förslaget skulle leda till att informationen blir mer transparent och lättillgänglig för såväl enskilda som myndigheter vilket också bedöms öka legitimiteten för regelverket. Digitaliseringen föreslås vara genomförd senast två år efter det att förändringarna har trätt i kraft.

Kommunen har ett eget digitalt strandskyddsskikt baserat på uppgifter från Lantmäteriet, men det innehåller också strandskyddsutbredningen inom detaljplaner.

Miljöenheten och Planenheten anser att frågan om ansvar för förvaltning/ajourhållning av strandskyddsskiktet behöver klargöras. Det bör även tydliggöras att uppdraget rimligen gäller områden utanför detaljplaner. Konsekvenserna för kommunen bedöms bli ringa. Det är positivt att ett samlat skikt tas fram. Miljöenheten och Planenheten tillstyrker förslaget.

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.

Förslaget innebär att Länsstyrelsen ska kunna upphäva tidigare beslut/förordnanden om undantag från strandskyddet, om området har betydelse för att tillgodose strandskyddets syften. Förslaget innebär en möjlighet att ändra i gamla förordnanden, vilket inte är möjligt med nuvarande lagstiftning.

Länsstyrelsen i Stockholms län har i beslut den 3 juni 1999 förordnat att strandskyddet ska vara upphävt inom vissa områden. För Nacka kommuns del innebär det i huvudsak att några små vattendrag belägna inom naturmark i kommunen undantogs från strandskydd. Av Länsstyrelsens beslut framgår också att i stadsplaner och byggnadsplaner fastställda före den 1 juli 1975 ska strandskydd om 100 meter gälla i vattenområden i stadsplaner och byggnadsplaner, och i de senare även inom allmän plats.

Om Länsstyrelsen skulle besluta om att upphäva det tidigare förordnandet i sin helhet är Miljöenhetens och Planenhetens bedömning att det inte innebär några konsekvenser för strandskyddet kring de nämnda vattendragen i Nacka kommun då strandskyddet för dessa ändå skulle försvinna i och med det föreslagna generella undantaget vad gäller småvatten. När det gäller ovan nämnda äldre stads- och byggnadsplaner är konsekvenserna däremot svåra att utläsa då lagstiftningen, tillsammans med fattade beslut, är komplicerade. Ett eventuellt utfall är att strandskyddet inom dessa äldre stads-



och byggnadsplaner försvinner. I så fall blir strandskyddad yta i kommunen mindre och strandskyddsdispens behöver inte längre prövas inom dessa områden. Om de äldre planerna ersätts av nya detaljplaner inträder strandskydd vilket gör att situationen blir densamma som i nuläget.

Miljöenheten anser att det är rimligt att länsstyrelserna ska ges möjlighet att bland annat ändra tidigare förordnanden om strandskyddets omfattning. Dock bör konsekvenserna av förslaget beskrivas bättre och det bör klargöras om Länsstyrelsens bemyndigande gäller även inom stads-, byggnads- och detaljplaner samt områdesbestämmelser.

Avsnitt 6.5 om förslaget att minska tolkningsutrymmet när det gäller när strandskydd inträder när en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Ett tillägg föreslås införas i lagstiftningen för att minska tolkningsutrymmet och undanröja ett hinder för kommunernas detaljplanering.

I dag inträder strandskydd när en gammal generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan enligt plan- och bygglagen. Detta gäller även när en detaljplan för ett område som tidigare har omfattats av en fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan upphävs eller ersätts av en ny detaljplan. Det finns ett tolkningsutrymme kring huruvida strandskyddet inträder eller inte i vissa av dessa ärenden vilket leder till tillämpningssvårigheter.

Remissförslaget innebär att strandskydd *inte* skulle inträda inom dessa äldre planer när de ska ersättas av en ny detaljplan i de fall länsstyrelsen tidigare har beslutat om upphävande av strandskyddet. I Stockholms län har Länsstyrelsen fattat sådana beslut om att upphäva strandskyddet som berör Nacka kommun (den 28 februari 1980 samt den 3 juni 1999). Miljöenheten och Planenheten bedömer att de upphävda strandskyddsområdena i kommunen finns längs några mindre vattendrag belägna inom sammanhängande grönområden där planläggning inte har skett, vilket gör att förslaget inte bedöms få några konsekvenser för kommunen.

Avsnitt 6.6 om förslaget att regeringen bör utreda om det finns behov av författningsändringar när det gäller undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken.

Enligt betänkandet har det inte funnits tid att utreda huruvida det finns behov av ändringar i bestämmelserna varför frågan i detta skede bör hänskjutas till regeringen.

Miljöenheten och Planenheten bedömer att frågor om areella näringar har marginell betydelse för Nacka kommun.

Avsnitt 7.1 – 7.5 om förslagen att införa lättnader i strandskyddet inom landsbygdsområden.

I korthet innebär förslaget att kommuner kan ansöka hos länsstyrelsen om att upphäva strandskyddet inom ett landsbygdsområde under vissa omständigheter. Därutöver ska



kommuner få redovisa landsbygdsområden i översiktsplan inom vilka särskilda skäl för landsbygdsområden ska kunna tillämpas.

Förslagen berör inte Nacka kommun som avstår från att yttra sig i frågan.

Avsnitt 7.6 om förslaget att stärka strandskyddet i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor och i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet.

I betänkandet föreslås att strandskyddet stärks i områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor och i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Där ska de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering tillämpas särskilt restriktivt.

Områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor

Enligt betänkandet kan områden med hög exploateringsgrad och högt exploateringsstryck finnas i städer och andra större tätorter samt i vissa fritidshusområden och fritidshusområden under omvandling. I synnerhet i stora städer där många människor bor kan den orörda arealen av strandområde per person vara begränsad. Trycket på ytterligare byggnation är i allmänhet stort i områden som redan har exploaterats i hög grad. Betänkandets förslag innebär att exploateringsgraden och exploateringsstrycket ska bedömas inom en radie om en till tre kilometers omkring den plats som dispensen eller upphävandet avser.

Miljöenheten och Planenheten anser att strandskyddslagstiftningen och den praxis som utvecklats redan är mycket restriktiv. Vidare bedömer enheterna att förslaget att införa ytterligare restriktivitet vid tillämpningen av de *särskilda skälen* inte är ändamålsenligt om syftet är att uppnå ett stärkt skydd i högexploaterade områden.

Miljöenheten och Planenheten ifrågasätter om det är rimligt att de *särskilda skälen* ska tillämpas med olika restriktivitet beroende på var i landet området är beläget. De särskilda skälen är inte av sådan karaktär att de på ett rimligt vis kan tillämpas mer eller mindre restriktivt. Om en plats är ianspråktagen på ett sätt som gör att den saknar betydelse för strandskyddets syften, så är den det oavsett var den ligger. Vidare är det oklart på vilket sätt det särskilda skälet att ett område är väl avskilt från området närmast strandlinjen eller det särskilda skälet angeläget allmänt intresse ska tillämpas mer restriktivt i ett högexploaterat område. 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.

Miljöenheten och Planenheten anser att betänkandets förslag angående att exploateringsgraden *och* exploateringsstrycket ska bedömas inom en radie om en till tre



kilometers omkring den plats som dispensen eller upphävandet avser kan bli svår att tillämpa. Generellt är efterfrågan på mark i kommunen stor. Exploateringsgraden behöver dock inte vara hög på den plats en ärendebedömning ska göras om platsen ligger nära ett grönområde eller reservat. Följden blir att den större restriktiviteten inte kan tillämpas, men frågan är om det var avsikten. Vad som anses vara en hög exploateringsgrad definieras inte heller.

Vidare anser Planenheten och Miljöenheten 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 miljödomstolen lyft frågan om äganderätten, vilket torde stå i konflikt med föreslagna skärpningar.

Planenheten och Miljöenheten anser att det är 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 tillsynes 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 Planenheten och Miljöenheten att förslaget att de *särskilda skälen* ska tillämpas särskilt restriktivt i högexploaterade områden inte medför ökad rättssäkerhet, ökad tydlighet och förutsägbarhet samt större legitimitet för strandskyddslagstiftningen, och förslaget avstyrks

Vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet

Förslaget innebär också att de särskilda skälen ska tillämpas särskilt restriktivt i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Grunda mjukbottnar utgör sådana vattenområden. De har generellt sett höga värden och är förhållandevis ofta exploaterade av brygganläggningar. Bestämmelsen ska tillämpas i hela landet. Ändringen förtydligar den restriktivitet som idag ska gälla vid grunda mjukbottnar.

Miljöenheten bedömer att det kan finnas fördelar med förslaget ut miljösynpunkt, men konstaterar också att det redan framgår att stor restriktivitet ska gälla beträffande åtgärder vid grunda mjukbottnar, dels av förarbetena till strandskyddslagstiftningen, dels av Naturvårdsverkets och Boverkets vägledning. Frågan är därför om det är tillämpningen av befintlig lagstiftning eller lagstiftningen som brister.

Samtidigt bedöms behovet av att bygga ut anläggningar som ligger vid grunda mjukbottnar vara större än längs andra strandtyper då dessa miljöer riskerar att drabbas



av uppgrundning. För att exempelvis en befintlig brygganläggnings funktion ska kunna vidmakthållas kan den behöva byggas ut eller så uppkommer ett muddringsbehov. En följd kan antas bli att större krav skulle ställas på kunskapsunderlag om bottarna i ärendeprövningar vilket får konsekvenser för såväl enskilda som kommunen. Kommunen berörs vid dispenshandläggning och tillsyn samt vid detaljplaneläggning.

Miljöenheten och Planenheten efterfrågar motiv till att förslaget till ett nytt särskilt skäl för klimatanpassningsåtgärder, se nedan om 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.

Betänkandet föreslår att till dagens sex särskilda skäl för strandskyddsdispens och upphävande av strandskydd vid detaljplaneläggning läggs ett sjunde särskilt skäl som möjliggör åtgärder som syftar till att skydda miljön, människors liv och hälsa samt egendom genom att samhället anpassas ett förändrat klimat. Exempel på klimatanpassningsåtgärder är sådana som kan behövas för att skydda samhällsviktiga funktioner som vattenförsörjning, avloppssystem, elförsörjning eller elektroniska kommunikationer. Det kan också vara åtgärder för att öka markens stabilitet eller hindra vatten, som strandfodringar och invallningar.

Miljöenheten och Planenheten anser att det är oklart varför föreslagen bestämmelse begränsas till att endast vara tillämplig vid befintlig bebyggelse med tanke på de åtgärder som aktualiseras. Exempelvis kan de infrastrukturåtgärder som nämns behöva vidtas på annan plats än invid befintlig bebyggelse.

Avsnitt 8 om ökad och mer effektiv tillsyn inom strandskyddade områden.

För att skapa bättre förutsättningar för ökad och mer effektiv tillsyn föreslår betänkandet att Naturvårdsverket får ökade resurser (tre miljoner kronor årligen från år 2022 till 2026) för tillsynsvägledning och utbildningsinsatser. En rättvis tillämpning av strandskyddsreglerna och tillsyn av efterlevnaden framhålls i utredningsdirektivet som viktigt för att skyddet ska uppfattas som legitimt. Enligt betänkandet har kommuner och länsstyrelser framfört önskemål om mer vägledning och utbildning om strandskyddstillsyn. Syftet med en tillsynssatsning bör enligt betänkandet vara att få kommunala tillsynsmyndigheter att i större utsträckning än i dag genomföra tillsyn. Med en effektiv tillsyn kan resurserna enligt betänkandets uppfattning också räcka till mer tillsyn.

Miljöenheten bedömer att det tillskott som föreslås till Naturvårdsverket inte kommer att kunna bidra till någon nämnvärd ökning i kommunernas tillsyn.

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen till skärpningar bedöms kunna få vissa ekonomiska konsekvenser då de kan innebära att kommunen kan få svårare att planlägga inom strandskyddsområden. Redan startade stadsbyggnadsprojekt bedöms dock inte påverkas av förslagen om skärpningar i



betänkandet då äldre bestämmelser föreslås gälla för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet. Vidare kan personella resurser behövas för tillämpningen av de nya skärpningarna inom ärendehandläggning samt för att arbeta med frågan om digitalisering av strandskyddet.

Konsekvenser för barn

På sikt bedöms det finnas en risk för en viss lokal negativ påverkan på barns möjlighet till friluftsliv kring småvatten på grund av förslaget om att ta bort det generella strandskyddet kring mindre sjöar och vattendrag.

Per Enarsson
Miljöchef
Miljöenheten

Anna Dominkovic
Handläggare
Miljöenheten

Bilagor

1. Förslag till yttrande
2. Lista och karta över små sjöar och vattendrag i Nacka kommun
3. Sammanfattning av betänkandet

För det fullständiga betänkandet se:

<https://www.regeringen.se/remisser/2021/02/remiss-av-betankande-tillgangliga-strander--ett-mer-differentierat-strandskydd-sou-202078/>