



Datum 2021-04-21
Diarienummer 0411/21

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia till
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Göteborgs Stads yttrande över Strandskyddsutredningens slutbetänkande Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

Ert diarienummer M2020/02032

Övergripande synpunkter

Strandskydd är en viktig fråga för att bibehålla allmänhetens tillgång till kust och stränder samt för att bevara växt- och djurliv.

Göteborgs Stads bedömning tar sin utgångspunkt i att Göteborg är en tätort där det råder starkt exploateringsstryck och där stadsutveckling pågår. Urbaniseringstrenden är stark och bedöms fortsatt bestå. Det medför att efterfrågan på befintliga stränder och friluftsmarker kommer att öka över tid och att fler boende och besökare behöver samsas om samma ytor. Detta framgår också av Naturvårdsverkets utvärdering 2019 av friluftsmålen, som pekar på att den tätortsnära naturen minskar generellt till följd av ökande befolkning och bebyggelse.

Utredningen omfattar åtgärder som för Göteborgs del skulle innebära såväl lättnader som skärpningar i strandskyddet.

Utredningen lägger generellt stort utrymme på att beskriva landsbygdens situation och fördelar med de förslag utredningen lägger. Man har ägnat stor kraft för att analysera villkor och möjligheter för att medge undantag från strandskydd i de mer glesbebyggda delarna av Sverige. Medan utredningens uppdrag att diskutera dagens regelsystems konsekvenser i de högexploaterade områdena inte behandlats lika väl.

Tolkningsutrymmen i förslaget ger inte den transparens och likabehandling som efterfrågas. Det finns en risk att strandskyddet fortsatt tillämpas på olika sätt. Länsstyrelserna bör samordnas vid länsgränser, liksom kommunerna

behöver samordnas vid utpekande av landsbygdsområden. Allmänhetens förtroende för strandskyddsreglerna påverkas om det vid samma sjö på ena sidan kommun-/länsgränsen råder ett visst mått och på andra sidan en helt annan bedömning. Landsbygdsområdena behöver bedömas likvärdigt enligt den nya lagstiftningen, oavsett tidigare tillämpningar av strandskyddet. I annat fall är utredningens syfte helt åsidosatt.

Landsbygdsområden kan bli undantagna för strandskydd

Utredningen konstaterar att strandskyddsreglerna successivt blivit mer precisa och att det lokala tolkningsutrymmet för myndigheter och domstolar därmed minskat. Samtidigt har krav på utökad tillsyn, kontroll och överprövning av kommunernas strandsskyddsbeslut drivits på från såväl statliga myndigheter som från intresseorganisationer. Göteborgs Stad delar utredningens uppfattning att utrymmet för det kommunala självstyret begränsats och välkomnar principen med det ökade lokala inflytandet som föreslås. För Göteborgs del är detta dock nästan helt inaktuellt genom att här inte finns några landsbygdsområden.

Staden har därför inga särskilda synpunkter på metoden kring att utpeka landsbygdsområden, men har förståelse för att det finns ett behov av att differentiera strandskyddet mellan olika delar av Sverige. Generellt är det viktigt att det lokala kommunala inflytandet blir stort, såväl beträffande var strandskydd ska finnas som hur restriktivt det ska tillämpas.

Generella strandskyddet för mindre sjöar och vattendrag tas bort

Göteborgs Stad ser positivt på att ta bort generellt strandskydd vid mindre sjöar och vattendrag. Utredningens förslag om en definierad minsta storlek för när strandskydd gäller, ökar säkerheten i bedömningar.

Det är även bra att det definieras att strandskydd inte gäller vid efter 1975 anlagda vatten, det kan underlätta byggande och underhåll av dammar för att exempelvis rena vatten från föroreningar eller som bevattningsdammar.

Hur förslagen om lättnader i strandskyddet påverkar i ett större geografiskt perspektiv är relevant både för Göteborgs lokala miljömål och stadens arbete med vattenförvaltning, vilket sker utifrån ett avrinningsområdesperspektiv. Förändringar högt upp i ett avrinningsområde kan ge konsekvenser nedströms, exempelvis genom förändrad hydrologi eller ökad risk för grumling och förorening. Utredaren bedömer att konsekvenserna av förslaget kan bli negativa för växt- och djurlivet i framför allt södra Sverige, på grund av både större exploateringstryck och förekomsten av fler hotade arter. Utredaren anger också att de negativa konsekvenserna kan mildras av att länsstyrelsen föreslås få möjlighet att i det enskilda fallet återinföra strandskyddet. En samordnad hållning kan därför behöva finnas inom till exempel hela Göta älvdalens vattenavrinningsområde. Göteborgs Stad vill i sammanhanget särskilt peka på att det ofta finns brist på data för

vattenmiljöer, inte minst i våra mindre vattendrag, vilket är en utmaning som utredaren också lyfter.

Fortsatt undantag för areella näringar

Göteborgs Södra skärgård får inga generella lättnader om utredningens förslag genomförs. De lättnader som beskrivs i utredningen handlar om landsbygdsområden, där fler verksamheter ges dispens. Göteborgs Stad ser dock en risk för att betoningen på att dispensmöjligheterna ska skärpas i tätbebyggda områden kan vara negativt för skärgården. Det finns behov av mildare restriktioner för verksamheter nära vatten även i skärgårdsmiljöer.

Klimatanpassningsåtgärder föreslå kunna motivera dispens

Om ett område behöver tas i anspråk för att skydda miljön, människors liv och hälsa, infrastruktur och egendom vid befintlig bebyggelse (klimatanpassningsåtgärder) så kan åtgärden ges dispens från strandskyddsregeln. Göteborgs Stad är positiv till att klimatanpassningsåtgärder föreslås vara ett skäl för dispens från strandskyddet. Staden vill dock påpeka att det i vissa fall blir aktuellt att göra skyddsåtgärder även för planerad bebyggelse. Det kan ju till exempel handla om att invalla ett område som är tänkt för en framtida exploatering med skydd mot ett extremregn. Den föreslagna lagtexten i MB bör därför medge klimatanpassningsåtgärder *för befintlig eller planerad bebyggelse*.

Förändring i införandelagen vid upphävande av äldre planer

Göteborgs Stad anser att frågan om när strandskydd återinträder vid ändring eller upphävande av äldre planer inte beskrivits tillräckligt utförligt, en fråga som i en expansiv stad är angelägen att belysa.

Utredningen föreslår att strandskyddet inte behöver återinträda om det beslutas något annat. Detta är en vag formulering som bör preciseras vad som avses, till exempel att det är en ny detaljplan eller en särskild miljöprövning.

För Göteborgs vidkommande är strandskyddets återinträdande vid exempelvis upphävande av detaljplaner ett problem som leder till mycket arbete och osäkerhet. Ett exempel är en aktuell detaljplaneändring intill en befintlig hamnbassäng. Osäkerheten gäller huruvida det kan anses vara ett ianspråktaget område eller inte, vilket ger oklara förutsättningar för om dispens ges eller inte. Idag omfattas inte området av strandskydd men när en ny detaljplan nu tas fram för området inträder strandskyddet automatiskt, i detta fall 100 m från strandlinjen. Strandskyddet behöver därför upphävas inom delar av planområdet för att möjliggöra dess intention.

Såväl gällande som föreslagen lagstiftning anger att en dispensgrund är att marken redan ianspråktagits. Utredningen konstaterar att det även är den vanligaste grunden för beviljade dispenser. I den praktiska tillämpningen görs inte sällan olika tolkningar av Länsstyrelsen och staden, vilket medför hinder eller förseningar i den planerade stadsutvecklingen. I aktuella ärenden

handlar det om långvarigt nyttjande båtupställningsplatser eller sedan länge asfalterade parkeringsplatser, som av Länsstyrelsen inte anses som ianspråktagen mark.

Särskilt restriktiv dispensstillämpning i tätbebyggda områden

Byggnation och utveckling av verksamheter i strandnära läge är en av flera delar i att skapa goda livsmiljöer och regional utveckling samtidigt som detta måste ske i samklang med natur- och friluftsliv.

Rättspraxis är strikt i sin tillämpning och utredningen understryker vikten av restriktiv dispens och upphävandeprövning. Enligt mark och miljööverdomstolens praxis ska särskild restriktivitet råda inom område för utvidgat strandskydd. Den omfattande stadsutveckling som sker i Göteborg innebär att tolkning och tillämpning av strandskyddsreglerna är vanligt förekommande.

För Göteborgs vidkommande innebär förslaget inga lättnader vid bedömningar om dispenser i strandskyddat område. För att få dispens ska särskilda skäl enligt miljöbalken anges. Bostadsbyggande är inte angivet som ett särskilt skäl. I dom från miljööverdomstolen (MÖD 2020:02) blev slutsatsen av detta rättsfall att det kan göras en proportionalitetsprövning utöver de särskilda skälen. I rättsfallet kom man fram till att det inte skulle ges dispens. Avgörandet är viktigt och en följd av domstolarnas strängare syn på expropriation och begränsningar i äganderätten.

Vid implementering av ny lagstiftning är det viktigt att lagstiftarens avsikt är tydlig för att lagstiftningen ska få den effekt som avsetts. Kommuner och länsstyrelser behöver stöd i hur kriterierna för bedömning av landsbygdsområden respektive områden med hög exploatering ska tillämpas.

Betänkandet föreslår att de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering ska tillämpas särskilt restriktivt i vissa områden. Förslagen gäller områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor samt i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Syftet med förslaget är att begränsa ytterligare exploatering i tätbebyggda strandnära områden.

Strandskyddsregelverket har redan idag en inbyggd restriktivitet när det gäller högexploaterade områden (7 kap 26 § MB). Det är därmed inte möjligt att ge dispenser som strider mot strandskyddets syften. Även vid upphävande av strandskydd genom bestämmelse i detaljplan krävs en motsvarande avvägning (4 kap 17 § PBL).

Så som förslaget är formulerat innebär det dessutom att man i ett område som redan är ianspråktaget och inte har någon betydelse för strandskyddets syften ändå ska tillämpa de särskilda skälen särskilt restriktivt. Att vattennära områden som redan är bebyggda och ianspråkta inte ska få fortsätta utvecklas, är inte rimligt. Strand är inte samma sak överallt. Det är exempelvis mycket stor skillnad på redan ianspråktagen mark i form av ett tätbebyggt område nära en stadskärna eller i form av befintlig bebyggelse i skärgårdens glesbygd. Däremot kan tillkomsten av vissa former av bebyggelse, om än av helt olika slag, i båda fallen vara av stor vikt för områdets utveckling, antingen det gäller ökad tillgänglighet till stränder genom trygga strandpromenader i staden eller en stärkt turistnäring. Det är också stor skillnad på orörd kustmiljö i ett perifert läge och redan ianspråktagen mark i ett centralt läge, såsom exempelvis bilparkeringar, båtuppställningsplatser eller industriområden. För att strandskyddet verkligen ska differentieras lokalt, måste den enskilda situationen få stort genomslag. Vattenområden av särskild betydelse för växt- och djurlivet, exempelvis grunda mjukbottnar som tas upp på ett flertal ställen i betänkandet, kan och bör skyddas på andra sätt än genom strandskydd. Förslagsvis kan det ske genom biotopskydd som är avsett och utformat just för det ändamålet. Göteborgs stad avstyrker förslaget om att de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering ska tillämpas särskilt restriktivt i vissa områden, då gällande regelverk redan innehåller bättre balanserade bestämmelser för detta syfte. Förslaget skulle dessutom innebära en omotiverad skärpning för områden som saknar betydelse för strandskyddets syften. Göteborgs stad menar mot denna bakgrund att förslaget inte tillför något i sak utan endast leder till ytterligare svårigheter när det gäller förståelse och tillämpning av regelverket.

Det kommunala självbestämmandet och lokala ansvarsutkrävandet vad gäller tätortsutveckling bör istället väga tyngre både i förhållande till vad det gör idag och vad betänkandets förslag innebär. Det bör bli tydligare att markanvändning vid stränder i tätortsmiljö är en kommunal fråga.

Förutsägbarhet och enklare administration

De föreslagna förändringarna kommer rimligen få helt olika effekter i olika delar av Sverige. Det är idag svårt att analysera alla dessa konsekvenser. Om utredningen tillgängliga stränder med ett differentierat strandskydd antas, föreslår Göteborgs Stad att en kontrollstation inrättas efter 3 - 5 år där det görs en metodisk utvärdering av positiva och negativa effekter av genomförandet med förslag till eventuella justeringar.

Vid behandlingen av ärendet i kommunstyrelsen förekom skiljaktiga meningar:

Emmyly Bönfors (C) och Martin Wannholt (D) yrkade att kommunstyrelsens yttrande skulle ha den lydelse som anges ovan enligt stadsledningskontorets förslag (bilaga A) med ändring enligt yrkande från M, L, C och D den 31 mars 2021 (bilaga B). Vidare yrkade Emmyly Bönfors (C) avslag på yrkande från MP och V den 15 april 2021 (bilaga C).

Karin Pleijel (MP) och Daniel Bernmar (V) yrkade att kommunstyrelsens yttrande skulle ha den lydelse som framgår av yrkande från MP och V den 15 april 2021 (bilaga C). Vidare yrkade Karin Pleijel (MP) avslag på yrkande från M, L, C och D den 31 mars 2021 (bilaga B).

Blerta Hoti (S) yrkade att kommunstyrelsens yttrande skulle ha den lydelse som stadsledningskontoret föreslagit (bilaga A) och avslag på yrkande från M, L, C och D den 31 mars 2021 (bilaga B) och yrkande från MP och V den 15 april 2021 (bilaga C).

Vid omröstning i huvudvoteringen röstade Axel Darvik (L), Martin Wannholt (D), Jessica Blixt (D), Jörgen Fogelklou (SD), Emmyly Bönfors (C), tjänstgörande ersättaren Nina Miskovsky (M) och ordföranden Axel Josefson (M) för bifall till Emmyly Bönfors och Martin Wannholts yrkande.

Daniel Bernmar (V), Karin Pleijel (MP) och Grith Fjeldmose (V) röstade för bifall till Karin Pleijels och Daniel Bernmars yrkande.

Blerta Hoti (S), Marina Johansson (S) och Jonas Attenius (S) avstod från att rösta.

Kommunstyrelsen beslutade med sju röster mot tre att bifalla Emmyly Bönfors och Martin Wannholts yrkande.

Elisabet Lann (KD) antecknade följande till protokollet: Om jag hade haft rätt att rösta hade jag röstat för bifall till Emmyly Bönfors och Martin Wannholts yrkande.

Elisabet Lann (KD) antecknade som yttrande en skrivelse från
den 31 mars 2021 (bilaga A).

Göteborg den 21 april 2021
GÖTEBORGS KOMMUNSTYRELSE

Axel Josefson

Mathias Sköld

Göteborgs Stads yttrande över Strandskyddsutredningens slutbetänkande Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

Ert diarienummer M2020/02032

Övergripande synpunkter

Strandskydd är en viktig fråga för att bibehålla allmänhetens tillgång till kust och stränder samt för att bevara växt- och djurliv.

Göteborgs Stads bedömning tar sin utgångspunkt i att Göteborg är en tätort där det råder starkt exploateringsstryck och där stadsutveckling pågår. Urbaniseringstrenden är stark och bedöms fortsatt bestå. Det medför att efterfrågan på befintliga stränder och friluftsmarker kommer att öka över tid och att fler boende och besökare behöver samsas om samma ytor. Detta framgår också av Naturvårdsverkets utvärdering 2019 av friluftsmålen, som pekar på att den tätortsnära naturen minskar generellt till följd av ökande befolkning och bebyggelse.

Utredningen omfattar åtgärder som för Göteborgs del skulle innebära såväl lättnader som skärpningar i strandskyddet.

Utredningen lägger generellt stort utrymme på att beskriva landsbygdens situation och fördelar med de förslag utredningen lägger. Man har ägnat stor kraft för att analysera villkor och möjligheter för att medge undantag från strandskydd i de mer glesbebyggda delarna av Sverige. Medan utredningens uppdrag att diskutera dagens regelsystems konsekvenser i de högexploaterade områdena inte behandlats lika väl.

Tolkningsutrymmen i förslaget ger inte den transparens och likabehandling som efterfrågas. Det finns en risk att strandskyddet fortsatt tillämpas på olika sätt. Länsstyrelserna bör samordnas vid länsgränser, liksom kommunerna behöver samordnas vid utpekande av landsbygdsområden. Allmänhetens förtroende för strandskyddsreglerna påverkas om det vid samma sjö på ena sidan kommun-/länsgränsen råder ett visst mått och på andra sidan en helt

annan bedömning. Landsbygdsområdena behöver bedömas likvärdigt enligt den nya lagstiftningen, oavsett tidigare tillämpningar av strandskyddet. I annat fall är utredningens syfte helt åsidosatt.

Landsbygdsområden kan bli undantagna för strandskydd

Utredningen konstaterar att strandskyddsreglerna successivt blivit mer precisa och att det lokala tolkningsutrymmet för myndigheter och domstolar därmed minskat. Samtidigt har krav på utökad tillsyn, kontroll och överprövning av kommunernas strandskyddsbeslut drivits på från såväl statliga myndigheter som från intresseorganisationer. Göteborgs Stad delar utredningens uppfattning att utrymmet för det kommunala självstyret begränsats och välkomnar principen med det ökade lokala inflytandet som föreslås. För Göteborgs del är detta dock nästan helt inaktuellt genom att här inte finns några landsbygdsområden.

Staden har därför inga särskilda synpunkter på metoden kring att utpeka landsbygdsområden, men har förståelse för att det finns ett behov av att differentiera strandskyddet mellan olika delar av Sverige. Generellt är det viktigt att det lokala kommunala inflytandet blir stort, såväl beträffande var strandskydd ska finnas som hur restriktivt det ska tillämpas.

Generella strandskyddet för mindre sjöar och vattendrag tas bort

Göteborgs Stad ser positivt på att ta bort generellt strandskydd vid mindre sjöar och vattendrag. Utredningens förslag om en definierad minsta storlek för när strandskydd gäller, ökar säkerheten i bedömningar.

Det är även bra att det definieras att strandskydd inte gäller vid efter 1975 anlagda vatten, det kan underlätta byggande och underhåll av dammar för att exempelvis rena vatten från föroreningar eller som bevattningsdammar.

Hur förslagen om lättnader i strandskyddet påverkar i ett större geografiskt perspektiv är relevant både för Göteborgs lokala miljömål och stadens arbete med vattenförvaltning, vilket sker utifrån ett avrinningsområdesperspektiv. Förändringar högt upp i ett avrinningsområde kan ge konsekvenser nedströms, exempelvis genom förändrad hydrologi eller ökad risk för grumling och förorening. Utredaren bedömer att konsekvenserna av förslaget kan bli negativa för växt- och djurlivet i framför allt södra Sverige, på grund av både större exploateringstryck och förekomsten av fler hotade arter. Utredaren anger också att de negativa konsekvenserna kan mildras av att länsstyrelsen föreslås få möjlighet att i det enskilda fallet återinföra strandskyddet. En samordnad hållning kan därför behöva finnas inom till exempel hela Göta älvdalens vattenavrinningsområde. Göteborgs Stad vill i sammanhanget särskilt peka på att det ofta finns brist på data för vattenmiljöer, inte minst i våra mindre vattendrag, vilket är en utmaning som utredaren också lyfter.

Fortsatt undantag för areella näringar

Göteborgs Södra skärgård får inga generella lättnader om utredningens förslag genomförs. De lättnader som beskrivs i utredningen handlar om landsbygdsområden, där fler verksamheter ges dispens. Göteborgs Stad ser dock en risk för att betoningen på att dispensmöjligheterna ska skärpas i tätbebyggda områden kan vara negativt för skärgården. Det finns behov av mildare restriktioner för verksamheter nära vatten även i skärgårdsmiljöer.

Klimatanpassningsåtgärder föreslå kunna motivera dispens

Om ett område behöver tas i anspråk för att skydda miljön, människors liv och hälsa, infrastruktur och egendom vid befintlig bebyggelse (klimatanpassningsåtgärder) så kan åtgärden ges dispens från strandskyddsregeln. Göteborgs Stad är positiv till att klimatanpassningsåtgärder föreslås vara ett skäl för dispens från strandskyddet. Staden vill dock påpeka att det i vissa fall blir aktuellt att göra skyddsåtgärder även för planerad bebyggelse. Det kan ju till exempel handla om att invalla ett område som är tänkt för en framtida exploatering med skydd mot ett extremregn. Den föreslagna lagtexten i MB bör därför medge klimatanpassningsåtgärder *för befintlig eller planerad bebyggelse*.

Förändring i införandelagen vid upphävande av äldre planer

Göteborgs Stad anser att frågan om när strandskydd återinträder vid ändring eller upphävande av äldre planer inte beskrivits tillräckligt utförligt, en fråga som i en expansiv stad är angelägen att belysa.

Utredningen föreslår att strandskyddet inte behöver återinträda om det beslutas något annat. Detta är en vag formulering som bör preciseras vad som avses, till exempel att det är en ny detaljplan eller en särskild miljöprovning.

För Göteborgs vidkommande är strandskyddets återinträdande vid exempelvis upphävande av detaljplaner ett problem som leder till mycket arbete och osäkerhet. Ett exempel är en aktuell detaljplaneändring intill en befintlig hamnbassäng. Osäkerheten gäller huruvida det kan anses vara ett ianspråktaget område eller inte, vilket ger oklara förutsättningar för om dispens ges eller inte. Idag omfattas inte området av strandskydd men när en ny detaljplan nu tas fram för området inträder strandskyddet automatiskt, i detta fall 100 m från strandlinjen. Strandskyddet behöver därför upphävas inom delar av planområdet för att möjliggöra dess intention.

Såväl gällande som föreslagen lagstiftning anger att en dispensgrund är att marken redan ianspråktagits. Utredningen konstaterar att det även är den vanligaste grunden för beviljade dispenser. I den praktiska tillämpningen görs inte sällan olika tolkningar av Länsstyrelsen och staden, vilket medför hinder eller förseningar i den planerade stadsutvecklingen. I aktuella ärenden handlar det om långvarigt nyttjande båtupställningsplatser eller sedan länge

asfalterade parkeringsplatser, som av Länsstyrelsen inte anses som ianspråktagen mark.

Särskilt restriktiv dispensstillämpning i tätbebyggda områden

Byggnation och utveckling av verksamheter i strandnära läge är en av flera delar i att skapa goda livsmiljöer och regional utveckling samtidigt som detta måste ske i samklang med natur- och friluftsliv.

Rättspraxis är strikt i sin tillämpning och utredningen understryker vikten av restriktiv dispens och upphävandeprövning. Enligt mark och miljööverdomstolens praxis ska särskild restriktivitet råda inom område för utvidgat strandskydd. Den omfattande stadsutveckling som sker i Göteborg innebär att tolkning och tillämpning av strandskyddsreglerna är vanligt förekommande.

För Göteborgs vidkommande innebär förslaget inga lättnader vid bedömningar om dispenser i strandskyddat område. För att få dispens ska särskilda skäl enligt miljöbalken anges. Bostadsbyggande är inte angivet som ett särskilt skäl. I dom från miljööverdomstolen (MÖD 2020:02) blev slutsatsen av detta rättsfall att det kan göras en proportionalitetsprövning utöver de särskilda skälen. I rättsfallet kom man fram till att det inte skulle ges dispens. Avgörandet är viktigt och en följd av domstolarnas strängare syn på expropriation och begränsningar i äganderätten.

Vid implementering av ny lagstiftning är det viktigt att lagstiftarens avsikt är tydlig för att lagstiftningen ska få den effekt som avsetts. Kommuner och länsstyrelser behöver stöd i hur kriterierna för bedömning av landsbygdsområden respektive områden med hög exploatering ska tillämpas.

I betänkandet framkommer att syftet med tillägget om särskild restriktivitet i vissa områden, är att förtydliga den restriktivitet som gäller idag. Göteborgs Stad noterar att det varken i utredningen eller i författningskommentarerna ges någon vägledning vad en "särskilt restriktiv" bedömning innebär i jämförelse med den bedömning som görs idag eller i jämförelse med en framtida "normal" bedömning. Det framgår också av betänkandet att bestämmelsen kan vara svårtolkad innan praxis har utvecklats. För att praxis ska utvecklas på ett för lagstiftaren önskvärt sätt är det viktigt att avsikterna med de nya bestämmelserna tydligare framgår.

Det behövs till exempel förtydligande om vad en särskilt restriktiv tillämpning av de särskilda skälen för dispens inom strandskyddsområden i de områden där strandskyddet avses att förstärkas.

Förutsägbarhet och enklare administration

De föreslagna förändringarna kommer rimligen få helt olika effekter i olika delar av Sverige. Det är idag svårt att analysera alla dessa konsekvenser. Om utredningen tillgängliga stränder med ett differentierat strandskydd antas, föreslår Göteborgs Stad att en kontrollstation inrättas efter 3 - 5 år där det

görs en metodisk utvärdering av positiva och negativa effekter av genomförandet med förslag till eventuella justeringar.

Bilaga B

Yrkande (M), (L), (C) och (D)

Särskilt yttrande (KD)

Kommunstyrelsen 2021-04-21

Ärende 4.3

Yrkande angående – Remiss från Miljödepartementet - Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Yttrande över remissen Tillgängliga stränder - ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78, i enlighet med bilaga 6 till stadsledningskontorets tjänstelåtande översändes till Miljödepartementet med följande justering: Det sjätte och sjunde stycket i avsnittet "Särskild restriktiv dispenslämpning i tätbebyggda områden" ersätts med följande text:

Betänkandet föreslår att de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering ska tillämpas särskilt restriktivt i vissa områden. Förslagen gäller områden där exploateringsgraden är hög och efterfrågan på mark för bebyggelse är stor samt i vattenområden av särskild betydelse för djur- och växtlivet. Syftet med förslaget är att begränsa ytterligare exploatering i tätbebyggda strandnära områden. Strandskyddsregelverket har redan idag en inbyggd restriktivitet när det gäller högexploaterade områden (7 kap 26 § MB). Det är därmed inte möjligt att ge dispenser som strider mot strandskyddets syften. Även vid upphävande av strandskydd genom bestämmelse i detaljplan krävs en motsvarande avvägning (4 kap 17 § PBL).

Så som förslaget är formulerat innebär det dessutom att man i ett område som redan är ianspråktaget och inte har någon betydelse för strandskyddets syften ändå ska tillämpa de särskilda skälen särskilt restriktivt. Att vattennära områden som redan är bebyggda och ianspråktagna inte ska få fortsätta utvecklas, är inte rimligt. Strand är inte samma sak överallt. Det är exempelvis mycket stor skillnad

på redan ianspråktagen mark i form av ett tätbebyggt område nära en stadskärna eller i form av befintlig bebyggelse i skärgårdens glesbygd. Däremot kan tillkomsten av vissa former av bebyggelse, om än av helt olika slag, i båda fallen vara av stor vikt för områdets utveckling, antingen det gäller ökad tillgänglighet till stränder genom trygga strandpromenader i staden eller en stärkt turismnäring. Det är också stor skillnad på orörd kustmiljö i ett perifert läge och redan ianspråktagen mark i ett centralt läge, såsom exempelvis bilparkeringar, båtuppställningsplatser eller industriområden. För att strandskyddet verkligen ska differentieras lokalt, måste den enskilda situationen få stort genomslag. Vattenområden av särskild betydelse för växt- och djurlivet, exempelvis grunda mjukbottnar som tas upp på ett flertal ställen i betänkandet, kan och bör skyddas på andra sätt än genom strandskydd. Förslagsvis kan det ske genom biotopskydd som är avsett och utformat just för det ändamålet. Göteborgs stad avstyrker förslaget om att de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering ska tillämpas särskilt restriktivt i vissa områden, då gällande regelverk redan innehåller bättre balanserade bestämmelser för detta syfte. Förslaget skulle dessutom innebära en omotiverad skärpning för områden som saknar betydelse för strandskyddets syften. Göteborgs stad menar mot denna bakgrund att förslaget inte tillför något i sak utan endast leder till ytterligare svårigheter när det gäller förståelse och tillämpning av regelverket.

Det kommunala självbestämmandet och lokala ansvarsutkrävandet vad gäller tätortsutveckling bör istället väga tyngre både i förhållande till vad det gör idag och vad betänkandets förslag innebär. Det bör bli tydligare att markanvändning vid stränder i tätortsmiljö är en kommunal fråga.

Yrkande

Strandskyddet syftar till att på lång sikt bevara allmänhetens tillgång till stränder och att bevara möjligheten till goda livsvillkor för djur och växter. De natur- och rekreationsvärden som finns längs våra stränder är viktiga att värna, inte minst för Göteborgs unika kust- och skärgårdsmiljö.

I betänkandet har tyngdpunkt överlag lagts på landsbygdens förutsättningar. Vi har förståelse för en sådan inriktning. Strandskyddet har i sin nuvarande utformning hämmat utvecklingen i stora delar Sverige på ett omotiverat sätt. I Sverige finns det kommuner som har fler sjöar än invånare och där exploateringstrycket är förhållandevis lågt. Strandskyddslagstiftningen har varit ett fyrkantigt och inte särskilt ändamålsenligt sätt att skydda miljö- och allmänhetens intresse.

Samtidigt är vår bedömning att betänkandet saknar viktiga perspektiv för städer och kommuner med stort behov av tätortsutveckling. För en växande stad som Göteborg är det ofrånkomligt att strandskyddet och dess tillämpning medför målkonflikter med stadsutvecklingen. Vår utgångspunkt är att kommunens stränder och unika kustmiljö ska bevaras, men det är också avgörande att känna till att stadsutveckling i vattennära lägen faktiskt kan bidra till att vattennära stråk öppnas upp för allmänheten. Göteborg har de senaste decennierna genomgått en historisk omvandling från industristad till en kunskapsstad. Omvandlingen som skett från strandnära industriområden till Älvstad med bostäder, parker, näringsliv och universitet har varit helt avgörande för vår stads framgång och inte minst för allmänhetens tillgång till vattnet.

Vår bedömning är att Stadsledningskontorets förslag till yttrande överlag på ett balanserat sätt resonerar kring betänkandets förslag och konsekvenser för växt- och djurliv, rekreation och kommunens möjligheter till hållbar stadsutveckling. Vi föreslår dock att avsnittet som behandlar "Särskild restriktiv dispensstillämpning i tätbebyggda områden" ändras. Ställningstagandet i nuvarande förslag handlar om att det finns en otydlighet kring betänkandets förslag avseende hur de särskilda skälen för dispens och upphävande av strandskyddet vid detaljplanering ska tillämpas särskilt restriktivt i vissa områden. Vår bedömning är att förslaget bör avstyrkas då det inte tar hänsyn till lokala förutsättningar och bortser från stadsutvecklingens möjligheter att faktiskt stärka allmänhetens tillgång till vatten på mark som är redan ianspråktagen. Om stadens möjligheter att omvandla så kallade redan ianspråktaga ytor längsmed vattnet försvåras innebär det att strandskyddsbestämmelserna motverkar sitt syfte. Det kan handla om nya detaljplaner som syftar till att öppna upp tidigare stängda eller otillgängliga områden för allmänheten, exempelvis bilparkeringar, båtupställningsplatser eller äldre industriområden.

Vårt förslag till ändring grundar sig på det remissvar som Sveriges Kommuner och Regioner lämnat (SKR 21/00173) till betänkandet och är delvis omskrivet men till stora delar likalydande.

Yrkande angående remiss från Miljödepartementet - Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen

1. Nedanstående text ersätter stadsledningskontorets tjänsteutlåtande och skickas in som svar på remissen

Yrkande

Det utredningen föreslår innebär en försvagning av strandskyddet. Vi rödgrönrosa är kritiska till att förslaget kan ge kraftiga försämringar för både växt- och djurliv och för den allemansrättsliga tillgången till stränder. Allmänheten ska även i framtiden ha tillgång till orörda stränder. Vi vill i grunden värna strandskyddet, men kan godta vissa lättnader under förutsättning att dessa begränsas till glesbygder och landsbygder och förenas med stränga krav som styr bort från områden med höga naturvärden.

I utredningen saknas förslag på hur strandskyddet kan bidra till att uppnå våra miljömål. Nuvarande förslag riskerar istället att motverka flera av miljömålen och även mål för friluftsliv.

Göteborg är en stad som växer och som har ett högt exploateringsstryck. Vi ser därmed ett stort behov av att fortsatt värna allemansrätten och människors tillgång till stränderna. Alla människor som bor i och besöker Göteborg ska ha möjlighet till friluftsliv vid sjöar och hav. Konkreta förslag för att stärka strandskyddet i områden med högt exploateringsstryck saknas i utredningen. Även fördjupad utredning av förväntad påverkan på växt- och djurlivet samt hur allemansrätten påverkas på längre sikt saknas.

Vi anser inte att strandskyddet från de minsta sjöarna och vattendragen ska tas bort. Vattenområden behöver inte vara stora för att vara värdefulla för både människor och för djurlivet. Det kan finnas små vatten där det fungerar men ett generellt borttagande riskerar både allemansrätten och den biologiska mångfalden.

Utredningen föreslår också att strandskyddet ska kunna upphävas i stora landsbygdsområden. Det är ett problem då kriterierna för hur landsbygdsområden ska pekats ut är vaga och otydliga. Dessutom ska dessa landsbygdsområden kunna omfatta kust- och skärgårdsområden. Det kan leda till att strandskyddet upphävs i mycket stora områden – med negativa konsekvenser för den allemansrättsliga tillgången på stränder, livsvillkoren för strandzonens växt- och djurliv och minskad motståndskraft mot klimatförändringar som följd. Förslaget att länsstyrelsen ska kunna upphäva strandskyddet fläckvis inom landsbygdsområden är inte genomtänkt ur ett ekologiskt perspektiv. Det generella strandskyddet är särskilt viktigt eftersom det bidrar till att bevara sammanhängande skyddade områden som ökar konnektiviteten och fungerar som spridningskorridorer i landskapet.

Världen befinner sig i ett klimatnödläge, så även Göteborg. Vi delar därmed utredningens uppfattning att klimatförändringarna medför behov av klimatanpassning som kan motivera en differentiering av strandskyddet för att kunna genomföra effektiva klimatanpassningsåtgärder.

Vi är positiva till en digitalisering av kartmaterial för strandskyddet i syfte att underlätta handläggning och efterlevnad. För att skapa acceptans och förståelse för strandskyddet syftar behovs även fortlöpande informationsinsatser både till företag och allmänheten.

Tillsyn är ett viktigt verktyg för att säkra strandskyddets efterlevnad. Det är därmed bra med stärkt tillsynsvägledning, men att tillsyn i dagsläget endast utförs i en mycket begränsad utsträckning beror främst på bristande resurser i kommunerna. För att få en aktiv strandskyddstillsyn behöver särskilda medel avsättas för detta.

Ett fortsatt starkt strandskydd behövs - för ett grönt och rättvis Göteborg.